

### INFORME ESPECIAL N° 16/98

sobre la ejecución de los créditos de las acciones estructurales para el período de programación 1994-1999, acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado de conformidad con el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 188 C del Tratado CE)

(98/C 347/02)

### ÍNDICE

	<i>Puntos</i>	<i>Página</i>
1. Introducción .....	1.1	49
2. Resumen de las principales observaciones .....	2.1 — 2.9	49
3. Programación financiera y ejecución presupuestaria de las acciones estructurales .....	3.1 — 3.12	50
4. Información existente sobre la ejecución de las acciones estructurales .....	4.1 — 4.7	51
5. Procedimientos presupuestarios de las acciones estructurales .....	5.1 — 5.9	52
6. Retrasos en la utilización de los créditos comunitarios en el ámbito de determinadas formas de intervención individuales .....	6.1 — 6.53	54
Observaciones generales .....	6.1 — 6.13	54
Programación .....	6.14 — 6.22	56
Circuitos financieros .....	6.23 — 6.33	57
Movilización de los recursos .....	6.34 — 6.44	58
Aplicación .....	6.45 — 6.53	60
7. Conclusión .....	7.1 — 7.8	61
CUADROS .....		63
Respuestas de la Comisión .....		83

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1. En el presente Informe se analiza la ejecución de los créditos comunitarios asignados a las acciones estructurales del período de programación 1994-1999 durante los ejercicios presupuestarios 1994 a 1997. En particular, se examina la utilización de los créditos con relación a la dotación global concedida a las acciones y Fondos Estructurales para el período 1994-1999 en virtud de la decisión del Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992 y de las disposiciones del Acta de adhesión de tres nuevos Estados miembros. Las consecuencias de la ejecución de los créditos sobre las financiaciones futuras se analizan con relación a las perspectivas financieras. Las causas de la infraejecución de créditos, así como los retrasos en la utilización de las dotaciones financieras, se estudian a partir de cuestionarios enviados a los Estados miembros y de visitas sobre el terreno.

## 2. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES

2.1. De forma global, la ejecución de la programación de las acciones estructurales, a 31 de diciembre de 1997, alcanzó un nivel próximo a las previsiones iniciales, a pesar de los retrasos registrados al principio del período. Sin embargo, se observan diferencias significativas por ámbitos y por Estados miembros (véanse los puntos 3.1-3.4).

2.2. En 1994 y 1995, se registró una infraejecución de los créditos de compromiso y de pago. En cambio, en 1996 y 1997, el porcentaje de ejecución de los créditos de las líneas principales, y en particular del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, se aproximó al 100 %, aunque para las iniciativas comunitarias (IC) siguió siendo bajo. En 1997, la falta de créditos no permitió a la Comisión dar curso a solicitudes de pago por valor de unos 1 500 millones de ecus (véanse los puntos 3.5-3.7).

2.3. Para colmar los retrasos en la ejecución de los créditos de compromiso de los fondos estructurales, habrá que consignar en el presupuesto de 1999 3 171 millones de ecus como suplemento de los créditos inicialmente previstos en las perspectivas financieras, es decir, alrededor del 2 % del crédito total para los Fondos Estructurales. Las infraejecuciones observadas en créditos de pago, en particular al inicio del período, han conducido a una consignación innecesaria de recursos propios. Parte de los excedentes de los ejercicios anteriores tienen su origen aquí (véanse los puntos 3.8-3.10).

2.4. Los objetivos de gastos estructurales fijados en las perspectivas financieras se traducen en el presupuesto comunitario en términos de compromisos anuales. Uno

de los objetivos principales de la Comisión es alcanzar cada año los niveles de compromiso previstos. Las técnicas desarrolladas para alcanzar este objetivo exigen un gran esfuerzo a la Comisión y los Estados miembros, en particular en términos de modificaciones de los planes financieros. Dichos planes se elaboran y modifican a fin de que sirvan de base para efectuar los compromisos necesarios (véanse los puntos 3.11-3.12).

2.5. La falta de una información actualizada y fiable tanto física como financiera sobre la ejecución de las acciones estructurales a todos los niveles de gestión (comunitario, nacional y regional) hace difícil su seguimiento. La información sobre la marcha real de las acciones se obtiene muy tarde. Algunas prácticas presupuestarias y contables, así como un sistema de indexación complejo y mal gestionado, hacen aún más difícil el conocimiento preciso de la situación. Los intentos por crear bases de datos comunes han fracasado. En consecuencia, los datos presentados por la Comisión en su cuenta de gestión y su balance financiero como compromisos fuera de balance no son completos (véanse los puntos 4.1-4.21).

2.6. La infraejecución de determinadas líneas de acciones estructurales y la falta de créditos en otras, así como la magnitud de las transferencias de créditos a dichas líneas presupuestarias, testimonian la ausencia de una programación de gastos fiable y fallos en los procedimientos de previsión presupuestaria (véanse los puntos 5.1-5.10).

2.7. La baja tasa de consumo de créditos a principios de período era previsible, dados los retrasos en la adopción del marco reglamentario, los MCA y DOCUP, y las formas de intervención, así como los plazos de aplicación de las acciones (véanse los puntos 6.4-6.7).

2.8. El análisis de las formas de intervención que han tenido un consumo de créditos menor ha mostrado que los retrasos de ejecución consiguientes están especialmente vinculados causalmente a uno o varios hechos o situaciones como los siguientes:

- la diferencia de procedimientos presupuestarios y de ejecución financiera comunitarios y nacionales (6.8, 6.10);
- elementos fundamentales de elegibilidad como la noción de compromiso jurídico y financiero cuya aplicación da lugar a incertidumbres (6.9);
- las dificultades de aplicación del enfoque integrado (6.11, 6.12, 6.15, 6.16, 6.19, 6.20);

- las insuficiencias del seguimiento financiero y físico, así como los disfuncionamientos de los comités de seguimiento (6.13, 6.29);
- las lagunas en la coordinación (6.17, 6.18);
- el solapamiento de los períodos de programación (6.21);
- los plazos para la presentación y tratamiento de las solicitudes de pago (6.32, 6.33);
- el optimismo de los planes de financiación, la insuficiente apreciación previa de las acciones, en especial en lo concerniente a las inversiones privadas, y la larga duración de los procedimientos administrativos (6.34–6.39, 6.42, 6.50–6.52);
- las variaciones de los tipos de cambio (6.43, 6.44);
- el desconocimiento de las reglas de elegibilidad por parte de ciertos beneficiarios (6.45);
- circunstancias excepcionales (6.46, 6.53).

2.9. Habida cuenta de los limitados medios de que dispone la Comisión frente a los numerosos programas, el Tribunal constata que se ha realizado un importante esfuerzo en materia de programación, de gestión y evaluación por parte de la Comisión. Además de la simplificación de los criterios de elegibilidad y un reparto claro de responsabilidades en el ámbito de la cooperación, convendría que la Comisión diese prioridad a la aplicación de una verdadera gestión por objetivos y programas —concepto básico de la reforma— a todos los niveles (programación, evaluación, organización, seguimiento, control). En el ámbito de los Estados miembros, también son de subrayar los esfuerzos de muchos de los gestores. Sin embargo, deberían reforzarse los sistemas nacionales a los citados niveles. Asimismo, debería mejorarse el funcionamiento de determinados comités de seguimiento.

### 3. PROGRAMACIÓN FINANCIERA Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

3.1. En 1992, el Consejo estableció un importe de 141 471 millones de ecus para el compromiso de los Fondos Estructurales durante el período 1994–1999, a los que se sumaron en 1995 4 747 millones de ecus para los tres nuevos Estados miembros. También se previó el reparto anual de estas cantidades (véase el *cuadro 1*). El proceso complejo de asignación de los recursos por objetivos, Estados miembros e IC no siempre ha estado basado en criterios objetivos, principalmente en lo que

conciene a las IC, cuyo proceso ha sido por lo demás muy largo <sup>(1)</sup>.

3.2. De un total de 137 634,5 millones de ecus a precios corrientes previstos en los MCA de los doce antiguos Estados miembros para todo el período 1994–1999, 83 488,2 millones se comprometieron entre 1994 y 1997, es decir, el 60,7 %. Con respecto a las previsiones para los cuatro primeros años (85 411,4 millones de ecus), este porcentaje ascendió al 97,7 %. El volumen de pagos efectuado es de 61 995,3 millones de ecus, es decir, el 72,6 % de los compromisos previstos (véase el *cuadro 2*). Este resultado puede considerarse razonable, habida cuenta de las dificultades de puesta en marcha y el escalonamiento previsto de los pagos. En efecto, normalmente se concede un período adicional de dos años para efectuar los pagos a los beneficiarios, y los informes finales de ejecución deben presentarse en los seis meses siguientes al final de este período.

3.3. Se comprometió un importe de 2 285,9 millones de ecus en concepto de los MCA de los tres nuevos Estados miembros para el período 1995–1999, lo que representa el 89,8 % de los importes programados para los tres primeros años de ese período. Los pagos ascendieron a 1 636 millones de ecus, es decir, el 64,3 % de las previsiones de compromiso (véase el *cuadro 3*). Estos porcentajes más bajos se explican porque los nuevos Estados miembros tuvieron que establecer procedimientos para la gestión de los Fondos Estructurales.

3.4. El avance de la programación con respecto a las previsiones iniciales varía según los Estados miembros. La tasa de compromiso oscila entre el 112,6 % y el 71,2 %. En cuanto a los pagos, las tasas se sitúan entre el 90,7 % y el 47,4 %. En términos de objetivos, el objetivo n.º 1 presenta el mejor rendimiento (101,3 % en compromisos) mientras que los objetivos n.ºs 5a) (parte pesca) (75,4 %) y 5b) (75,2 %) siguen yendo por detrás.

3.5. De un importe de 14 471,1 millones de ecus programado para las IC en el período 1994–1999 y 9 078,6 millones para los cuatro primeros años, los compromisos ascendieron a 7 661,5 millones, lo que representa el 84,4 % del total previsto para esos años, y los pagos 4 165,3 millones, es decir, el 45,9 % (véase el *cuadro 4*). Los retrasos en la adopción de las líneas directrices y las dificultades a la hora de elaborar y adoptar los muy numerosos programas beneficiarios fueron la causa de los bajos porcentajes de ejecución registrados, en especial al principio del período. El Tribunal ya había llamado la

<sup>(1)</sup> Los datos correspondientes se incluyen en un conjunto de anexos al presente Informe disponible previa petición al Tribunal de Cuentas Europeo (véase el *cuadro 10*).

atención sobre las deficiencias en la gestión de estas IC en sus informes anuales anteriores <sup>(2)</sup>.

3.6. Los porcentajes de ejecución de los créditos de compromiso oscilan entre el 91,1 % de 1994 y el 98,4 % de 1996. Para los créditos de pago, se sitúan entre el 72,5 % de 1994, el 80,3 % de 1995 y el 98,6 % de 1997. El bajo porcentaje de utilización de los créditos de pago en 1994 y 1995 condujo a la anulación de un volumen muy importante de los mismos (5 330 millones de ecus en 1994 y 4 425 millones en 1995) (véase el *cuadro 5*). En cambio, en 1997 la insuficiencia de créditos en determinadas líneas, en particular del FSE y el FEDER, no permitió efectuar pagos por alrededor de 1 500 millones de ecus.

3.7. En este cuadro se observan diferencias en la ejecución de las distintas acciones estructurales. Por ejemplo, el FEDER y el Fondo de Cohesión siguen presentando un empleo de los créditos de compromiso próximo al 100 %, mientras que las IC muestran unos resultados mediocres, en particular en 1994 y 1997 (12,9 y 61,4 % respectivamente). Para los créditos de pago del Fondo de Cohesión, el porcentaje de utilización fue del 52,5 % en 1994 y ascendió a casi el 100 % en 1995, 1996 y 1997. El FEDER y el FSE agotaron la práctica totalidad de sus créditos en 1996 y 1997, mientras que en 1994 y 1995 dieron lugar, junto con las IC, a la mayoría de las anulaciones de créditos.

3.8. Las perspectivas financieras se ajustaron a las condiciones de ejecución de las acciones estructurales. Tales adaptaciones condujeron, sin tener en cuenta posibles infraejecuciones en 1998, al deslizamiento de 3 171 y 118 millones de ecus en créditos de compromiso al ejercicio presupuestario de 1999 en concepto de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión respectivamente. Para los créditos de pago, los efectos globales han sido del orden de 1 405 millones de ecus para el ejercicio de 1999 (véanse los *cuadros 6 y 7*). Teniendo en cuenta los límites máximos fijados en el marco del sistema de recursos propios y del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria, los créditos necesarios podrán consignarse en el presupuesto de 1999.

3.9. Para todos los objetivos de los Fondos Estructurales, la proporción de los pagos con respecto a los compromisos es del 74,2 %, mientras que para las IC sólo llega al 54,4 %. Esta proporción varía por Estados miembros, desde el 88,4 % de Irlanda al 57,4 % de Italia <sup>(1)</sup>.

3.10. El análisis comparativo de la ejecución presupuestaria con las previsiones anuales muestra una falta de compromisos y pagos en 1994 para determinados países

<sup>(2)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio de 1995 — PYME, Leader y Adapt; Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 1994 — Interreg.

y objetivos derivada del hecho de que todavía no se había adoptado ninguna intervención. Así ocurrió en particular con el objetivo n° 2 en España, único país que no eligió la fórmula de los DOCUP, o con el objetivo n° 5b) en Bélgica. Los retrasos registrados al principio del período en materia de pagos pudieron recuperarse en 1996 y 1997. Así, por ejemplo, los pagos acumulados con respecto a las previsiones pasaron del 51,7 % en 1994 al 77 % en 1997 para el objetivo n° 1, del 44,7 % al 65,6 % para el objetivo n° 2 y del 34,5 % al 55 % para el objetivo n° 5b). En Italia y para el objetivo n° 1, dicho porcentaje pasó del 18,6 % al 55,5 % <sup>(1)</sup>.

3.11. Para el conjunto de las intervenciones del objetivo n° 2 del período 1994–1996, los planes financieros de la programación inicial fueron objeto de un redimensionamiento, lo que llevó a concentrarlos en el último año (véase el *cuadro 8*), así como a la transferencia al período 1997–1999 de importantes sumas de los Fondos Estructurales <sup>(1)</sup>.

3.12. Las reglas de gestión financiera comunitarias no se han creado para establecer un vínculo preciso y directo entre, por una parte, los compromisos y los pagos y, por otra, el avance de las intervenciones, ya sea a nivel de los gestores, de los beneficiarios finales o de los beneficiarios definitivos <sup>(3)</sup>. Por una parte, cuando la ayuda comunitaria no excede de 40 millones de ecus, el compromiso para todo el período puede tener lugar en el momento de la adopción de la decisión. Por otra, el vínculo entre los gastos efectuados y los créditos comunitarios abonados es cada vez más tenue. El reescalonamiento de los planes financieros conduce a la realización de nuevos pagos a pesar del escaso progreso de las intervenciones. En algunos casos, los compromisos e incluso los pagos pueden ser temporalmente superiores a los previstos, ya que los ajustes pertinentes no se efectúan hasta la primera operación financiera posterior a una modificación. Por último, los plazos excesivos en la comunicación de la información financiera reducen aún más su significación en cuanto a la situación real de las intervenciones. Sobre la situación a 31 de diciembre de 1997 de los pagos efectuados a escala nacional, regional y local a los beneficiarios finales, no se ha podido facilitar ninguna información precisa a causa de los fallos y retrasos registrados en los sistemas de seguimiento de la información.

#### 4. INFORMACIÓN EXISTENTE SOBRE LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

4.1. El análisis de las acciones estructurales está obstaculizado por lagunas de actualización y fiabilidad de las

<sup>(3)</sup> Se trata, por ejemplo, de adjudicatarios de las acciones atinentes a beneficiarios finales o de empresas beneficiarias de regímenes de ayuda.

informaciones necesarias a tal fin. Estas lagunas, que se dan a los diferentes niveles (comunitario, nacional, regional) conciernen especialmente a la evolución de la programación y el conocimiento de la ejecución de las intervenciones sobre el terreno. Falta una visión de conjunto de la situación de la programación de las acciones estructurales para un período determinado.

4.2. Como había solicitado el Tribunal <sup>(4)</sup>, la Comisión empezó a presentar en 1996, en su cuenta de gestión y en su balance financiero, información sobre las obligaciones plurianuales vinculadas a las acciones estructurales en calidad de compromisos fuera de balance. Los datos presentados relativos al ejercicio 1997 siguen siendo incompletos <sup>(5)</sup>. En efecto, los servicios de la Comisión elaboran un cuadro en el que presentan los compromisos fuera de balance tomando como base la dotación de los Fondos Estructurales según las perspectivas financieras y deduciendo los compromisos acumulados. Este procedimiento no permite distinguir los importes correspondientes a obligaciones jurídicas derivadas de decisiones ya tomadas, de los importes pendientes de conceder. En 1998 se presentaron, por primera vez, datos relativos al Fondo de Cohesión.

4.3. Las prácticas de la Comisión en lo que se refiere a los compromisos por tramos anuales varían dependiendo de los servicios de que se trate. Dichas prácticas consisten, en particular, en no ajustar los compromisos tras la reprogramación e imputar los pagos a los compromisos más antiguos <sup>(6)</sup>. Esto dificulta el seguimiento, llegándose a una situación en que las intervenciones se fragmentan artificialmente en anualidades para olvidar después este vínculo temporal a la hora de su ejecución.

4.4. En su Dictamen n° 4/97 <sup>(7)</sup>, el Tribunal preconiza que se renuncie al compromiso de las acciones estructurales por tramos anuales, ya que «constituye una anomalía y se olvida que, para las acciones plurianuales dotadas de créditos disociados, los créditos de pago son los que deben garantizar el respeto de la anualidad presupuestaria y la regularidad de los importes gastados de ejercicio en ejercicio».

<sup>(4)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1994, puntos 5.7 y 5.113.

<sup>(5)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 1997, capítulo 8 relativo a la DAS, punto 8.58.

<sup>(6)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1996, capítulo 21, punto 21.4. — Informe en apoyo de la DAS 95, volumen I, puntos 3.34–3.35.

<sup>(7)</sup> Dictamen n° 4/97 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre una propuesta de Reglamento (Euratom, CEECA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, apartado 2.15 del anexo.

4.5. El compromiso por tramos, previsto por la reglamentación de los Fondos Estructurales es una excepción incorporada en las disposiciones generales del Reglamento financiero. El compromiso por tramos mantiene la paradoja actual de que el objetivo de gastos se fije en términos de compromisos anuales del presupuesto comunitario. En realidad, los objetivos así definidos se alcanzan de hecho desde el inicio del período, cuando se adoptan los programas, pues en ese momento se determina el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas por la Comunidad, predefinido a su vez en las perspectivas financieras y el reglamento marco. El papel de los servicios de gestión consiste, por tanto, en formalizar esta situación mediante el compromiso presupuestario, que se reduce así a un simple juego de escrituras contables. No obstante, el número de operaciones, la complejidad de los cálculos que requiere la anualización de las operaciones y la pesadez de los procedimientos de modificación de los planes financieros de las acciones, conducen a que los servicios correspondientes de la Comisión y los Estados miembros deban dedicar a ello una parte considerable de sus recursos.

4.6. Estas operaciones se efectúan a lo largo de toda la vida de los programas, pero adquieren mayor importancia al final de cada período de programación, cuando la mayoría de los planes de financiación deben ser sometidos a un reescalonamiento. Este fenómeno, observado para el período 1994–1996 del objetivo n° 2, se repetirá en 1999, con el único fin de poder comprometer la totalidad de la dotación prevista.

4.7. La compartimentación de la gestión de las acciones estructurales entre distintos servicios de la Comisión dificulta el conocimiento de la situación global. Se han creado bases de datos en cada servicio sin establecer conexiones que permitan el cruce y la comparación de datos. Su finalidad principal es el seguimiento de la ejecución presupuestaria de la parte de las intervenciones gestionada por cada servicio; su utilidad para un seguimiento de conjunto es muy relativa. La base ARINCO presenta la ventaja de ser común a todos los Fondos Estructurales, pero la falta de datos básicos, la mala calidad de los datos disponibles y la ausencia de actualizaciones periódicas han hecho este instrumento inoperante.

## 5. PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

5.1. Se ha analizado con detalle la ejecución presupuestaria de los créditos de compromiso y de pago <sup>(1)</sup>. No sólo se han tenido en cuenta las transferencias *stricto sensu*, sino también los «desplazamientos» de créditos efectuados dentro de una partida presupuestaria. En el

caso de las IC, se creó una sola partida presupuestaria para cada una de ellas o de sus capítulos. Ahora bien, se conceden las ayudas en virtud del FEDER, del FSE, del FEOGA-Orientación o del IFOP sin que esta realidad tenga un reflejo presupuestario. Durante la ejecución de las partidas correspondientes a las IC, el ordenador responsable de la gestión de cada fondo procede a realizar las asignaciones internas. Los «desplazamientos» consisten en adaptaciones entre los distintos Fondos Estructurales dentro de las IC.

5.2. La magnitud de las transferencias y los «desplazamientos» de créditos, que es de varios miles de millones de ecus cada año tanto en compromisos como en pagos y afecta a la práctica totalidad de las partidas, demuestra una falta de rigor de las previsiones presupuestarias. Importantes subconsumos de créditos se han visto compensados por sobreconsumos en otros lugares. Por ejemplo, con respecto a los créditos de pago FEDER del objetivo nº 2, cabe señalar una transferencia negativa de 584,5 millones de ecus en 1996 (33 %) y una transferencia positiva de 874,6 millones de ecus en 1997 (48 %).

5.3. Varias circunstancias explican esta situación. Las previsiones de créditos de compromiso recogen globalmente los objetivos anuales fijados en las perspectivas financieras. El desglose de dichos créditos por líneas presupuestarias se realiza tomando como base los planes financieros de los MCA y DOCUP.

5.4. Las previsiones en créditos de pago se elaboran aplicando porcentajes, calculados en función de la evolución teórica e histórica de los pagos, a los créditos de compromiso del año y a los importes pendientes de liquidar.

5.5. Las previsiones de créditos son elaboradas por los servicios de la Comisión a principios de año del ejercicio anterior y las consignaciones iniciales de créditos en el presupuesto así como su distribución entre partidas son aproximaciones cuyo escaso realismo es conocido desde el inicio del procedimiento presupuestario. Hasta 1998 no se han redactado notas rectificativas, ni anteproyectos de presupuesto rectificativo y suplementario para tener en cuenta la evolución real de las intervenciones y las continuas modificaciones de los planes financieros. La Comisión corrige dicha situación mediante el recurso a las transferencias.

5.6. En 1994, dada la tardía adopción por la Comisión de las orientaciones de las IC, la mayoría de los programas no pudieron ser aprobados en el año. Sin embargo, se efectuaron transferencias a las partidas presupuestarias de las IC a partir de la reserva (capítulo B0-4 0 del presupuesto). Resultaron inútiles, ya que al final del ejercicio de 1994, los porcentajes de ejecución sólo fue-

ron del 12,9 % en compromisos y el 41,2 % en pagos. La Comisión justificó la necesidad de presupuestar estos importes, que se sabía por anticipado que no podrían movilizarse, como una etapa necesaria para transferir a años posteriores dotaciones no utilizadas, en interpretación del punto 10.2 del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.

5.7. Los planes financieros de las intervenciones, que se elaboran por años, engloban los gastos previstos para todo el período de vigencia de los compromisos. Cabe pensar, por tanto, que las cifras avanzadas en dichos planes constituyen las previsiones de compromiso de las acciones. Sin embargo, cuando se efectúan modificaciones, los planes revisados incluyen los gastos realmente efectuados en los años transcurridos, así como nuevas previsiones para los años pendientes. Adquieren así un carácter híbrido y, en realidad, no reflejan ni los compromisos ni los pagos, sino una mezcla de estas dos categorías de operaciones. En consecuencia, los últimos años del período de vigencia de los compromisos se ven artificialmente inflados, pues incluyen previsiones de pagos que pueden efectuarse en el Estado miembro durante dos años más, no incluidos en los planes financieros. La utilidad de estos planes se ve así reducida. Sin embargo, constituyen un elemento clave para la elaboración del anteproyecto de presupuesto.

5.8. El método de indexación de los Fondos Estructurales se flexibilizó para el período 1994-1999<sup>(8)</sup>. Los servicios de la Comisión deben calcular los recursos adicionales generados por la indexación de cada MCA, DOCUP e IC a más tardar al principio de cada año, aplicando el tipo de indexación para el año de que se trate a las anualidades correspondientes a ese año y a los siguientes. Esos recursos pueden utilizarse para aumentar la ayuda comunitaria de intervenciones existentes y/o para financiar nuevas acciones. Los comités de seguimiento proponen su asignación, que es adoptada por la Comisión.

5.9. En la práctica, y dados los retrasos registrados en cada fase de este procedimiento, no se han movilizado recursos procedentes de la indexación, que han seguido siendo virtuales en espera de una decisión formal de la Comisión y no se han registrado. Por ejemplo, los recursos transferidos del período 1994-1996 al de 1997-1999

<sup>(8)</sup> Reglamento (CE) de la Comisión nº 402/94, de 23 de febrero de 1994, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1866/90 por el que se establecen las disposiciones relativas a la utilización del ecu en la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales.

en el marco del objetivo nº 2 no se movilizaron hasta la adopción de las decisiones de concesión de 1997 y 1998. Esta situación hace más difícil aún el conocimiento del estado de la programación.

#### 6. RETRASOS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS COMUNITARIOS EN EL ÁMBITO DE DETERMINADAS FORMAS DE INTERVENCIÓN INDIVIDUALES

##### *Observaciones generales*

6.1. En el marco de este estudio, las distintas razones que pueden dar lugar a retrasos en la utilización de los créditos comunitarios —que aquí se tipifican en cuatro categorías: programación, circuitos financieros, movilización de recursos y ejecución— se han analizado sobre la base de los documentos disponibles, en particular los informes de ejecución de evaluación, así como los informes de los comités de seguimiento. Estos exámenes se completaron con misiones a los Estados miembros y mediante un cuestionario dirigido a gestores seleccionados; en el *cuadro 9* se presenta un resumen de las respuestas recibidas. Para la realización de dicho cuestionario, se ha elaborado un inventario de las razones que de hecho originan el infraconsumo de los créditos. Al margen de las causas de tipo estructural, como por ejemplo el gran número de intervenciones o los retrasos en la aprobación de las IC, se han seleccionado cuarenta razones. Dicho cuestionario se remitió a los gestores de las 31 formas de intervención cofinanciadas con cargo a los FEDER y correspondientes a los objetivos nº 1 y 6 que, a 31 de diciembre de 1996 (mitad del período de aplicación) mostraban el consumo de créditos más bajo del conjunto de los Fondos Estructurales<sup>(9)</sup>. Cabe subrayar que el cuestionario va dirigido por consiguiente a una subpoblación particular y que las respuestas no pueden extrapolarse al conjunto de las intervenciones. Si bien la muestra de programas así examinados no es representativa de este conjunto, los resultados de la encuesta resultan útiles para ilustrar los problemas en la utilización de los créditos.

6.2. La mayoría de los gestores que han respondido al cuestionario consideraron que los retrasos en la adopción de los MCA y DOCUP constituyen la razón principal de las bajas tasas de consumo de los créditos comunitarios. Los textos reglamentarios relativos a los Fondos Estructurales

para el período de programación 1994–1999 no se adoptaron hasta julio de 1993<sup>(10)</sup>, lo que dificultó la puesta en marcha de las intervenciones a partir del 1 de enero de 1994. En efecto, sólo quedaban cinco meses para establecer la cooperación, elaborar y presentar a la Comisión los planes para los distintos objetivos<sup>(11)</sup>, establecer y adoptar las decisiones relativas a los MCA o, en su caso, a los DOCUP, efectuar apreciaciones previas, presentar las solicitudes de ayuda y aprobarlas. Por otra parte, los planes en el marco de los objetivos nº 2 y 5b) no podían elaborarse antes de la adopción de las listas de zonas subvencionables, algo que la Comisión no hizo hasta el 20 y 26 de enero de 1994 respectivamente<sup>(12)</sup>.

6.3. El Reglamento de coordinación establece, salvo acuerdo en contrario con el Estado miembro afectado, un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor del reglamento (3 de agosto de 1993) o de la adopción de las listas de zonas subvencionables para la presentación de los planes correspondientes, y un plazo de seis meses tras la recepción de los planes para la adopción de las decisiones de la Comisión de aprobación de los MCA. Finalmente, los MCA y DOCUP del objetivo nº 1 fueron adoptados en el verano de 1994, y los relativos al objetivo nº 2 en diciembre de 1994. Después, había que concretar los MCA mediante la adopción de los PO, las subvenciones globales y los proyectos individuales. Este proceso no se completó en 1994 como habría sido deseable.

6.4. Además, el mismo Reglamento de coordinación<sup>(13)</sup> exigía a la Comisión y los Estados miembros que velasen por que las medidas que representen por lo menos dos terceras partes de la ayuda de los fondos para el primer año del MCA sean aprobadas por la Comisión dentro de los dos meses siguientes a la adopción de la decisión relativa al MCA. No ocurrió así, en particular en el caso del objetivo nº 1 en Italia y el objetivo nº 2 en España.

6.5. Por otra parte, a 31 de diciembre de 1997, todavía no se habían distribuido importantes sumas de las dotaciones previstas, a las que hay que añadir los resultados de la indiciación. En cuanto al período 1997–1999 del objetivo nº 2, para el que no pueden servir de justificación los retrasos en la adopción de los reglamentos, varias decisiones de concesión de ayuda no se aprobaron hasta 1998.

<sup>(9)</sup> Se recibieron 54 respuestas al cuestionario, un número superior a las 31 intervenciones seleccionadas porque, en algunos casos, respondieron los distintos cooperadores por separado. El objetivo nº 1 se eligió por su importancia (representa más de las dos terceras partes de la dotación global de los Fondos Estructurales y de la participación de todos los fondos). El objetivo nº 6 se seleccionó por su analogía con el objetivo nº 1. El análisis del objetivo nº 2 se realizó a partir de expedientes.

<sup>(10)</sup> Reglamentos (CEE) nºs 2080/93, 2081/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93, 2085/93 de 20 de julio de 1993 (DO L 193 de 31.7.1993).

<sup>(11)</sup> Planes de desarrollo regional (objetivo nº 1); planes de reconversión regional y social (objetivo nº 2); planes de desarrollo rural [objetivo nº 5b)]; planes en el marco de los objetivos nºs 3 y 4.

<sup>(12)</sup> Decisiones de la Comisión 94/169 y 94/197.

<sup>(13)</sup> Apartado 2 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4253/88.

6.6. La mayoría de los gestores consideran que otra razón importante de los retrasos en la utilización de los créditos comunitarios es la pesadez de los procedimientos comunitarios, y de los nacionales instituidos para asegurar el respeto de las reglas comunitarias.

6.7. La integración de los procedimientos nacionales de ejecución presupuestaria con la gestión de los créditos comunitarios vinculados a la ejecución de los programas plurianuales puede haber provocado retrasos adicionales. Así, cuando la gestión del gasto es independiente del origen de los fondos, la lentitud de los procedimientos de ejecución presupuestaria ligados a la existencia de una cofinanciación comunitaria no se considera que tenga importancia en los retrasos. En cambio, cuando hay que añadir nuevos procedimientos, o bien abrir expedientes separados para la gestión de los créditos de origen comunitario y de los créditos nacionales de contrapartida, los gestores consideran este factor importante o muy importante. A menudo, la integración de los créditos comunitarios en los procedimientos nacionales de ejecución presupuestaria requiere largos procedimientos administrativos, lo que no favorece un avance rápido y flexible de las intervenciones. Cuando se lleva a cabo por proyectos, deben efectuarse numerosas operaciones presupuestarias y contables individualizadas para su aplicación.

6.8. Las disposiciones de ejecución financiera de las intervenciones plurianuales de los Fondos Estructurales se basan en los procedimientos comunitarios de ejecución presupuestaria de los créditos disociados. Coexisten dos períodos diferentes, tanto a escala comunitaria como nacional: uno para la realización de los compromisos y otro para efectuar los pagos. Sin embargo, el concepto de compromiso plurianual suele ser ajeno a los procedimientos presupuestarios aplicados en los Estados miembros por las administraciones públicas y las empresas.

6.9. El concepto de compromiso jurídico y financiero a escala nacional, así como la determinación del momento en que se ha efectuado, son elementos fundamentales para establecer la subvencionabilidad<sup>(14)</sup>. Su determinación representa un problema muy importante para los gestores, que es difícil de resolver en la práctica y da lugar a incertidumbres. En algunos casos y para tener la certeza sobre la fecha de compromiso, se han introducido nuevos procedimientos. En otros, se eternizan las conver-

saciones en el Estado miembro y con la Comisión. Esta situación conduce a soluciones en ocasiones contrapuestas, que en definitiva dependen más de cada gestor que de procedimientos claramente definidos: algunos rechazan los gastos efectuados ante la menor duda sobre su subvencionabilidad, mientras que otros mantienen todos los gastos, dejando para posibles controles posteriores la tarea de efectuar la selección entre los gastos admisibles y los que no lo son.

6.10. El inicio del período de subvencionabilidad de un programa marca la fecha a partir de la cual pueden efectuarse los primeros pagos. Ahora bien, la fijación de una fecha inicial de compromiso de gastos es lo que permitiría garantizar que la cofinanciación se aplica a nuevas acciones y no a proyectos en curso, incluso acabados. Para los compromisos, sólo se fija una fecha final, lo que favorece la realización de los gastos de forma precipitada al final del período. Las disposiciones de ejecución financiera deberían estar más próximas a los procedimientos de los Estados miembros y no apartarse de los objetivos de un enfoque por programas.

6.11. La cofinanciación de las acciones estructurales según se trate de acciones existentes o nuevas no es neutra desde el punto de vista de la capacidad de absorción de créditos comunitarios. Cuando los Fondos Estructurales cofinancian acciones existentes, el avance es rápido; llega a suceder que los Fondos Estructurales reembolsen gastos ya efectuados. En cambio, cuando los Fondos Estructurales cofinancian nuevas acciones, el avance es mucho más lento, dada la necesidad de poner en marcha todos los procedimientos de aplicación.

6.12. Las dificultades para coordinar a un gran número de gestores, comunitarios y nacionales, provocan retrasos en la aplicación, en particular cuando se trata de programas multifondos. El enfoque integrado, que en materia de ayudas estructurales debería ocupar un lugar cada vez más importante, se basa en la idea de que el impacto de las distintas medidas será mayor si su efecto se combina que si se aplican por separado. Ahora bien, con frecuencia, los programas plurifondos son resultado de la yuxtaposición de subprogramas monofondos que se gestionan independientemente unos de otros e incluso obedecen a modalidades de ejecución diferentes por fondos. Lo mismo ocurre con muchos programas de IC en que intervienen varios fondos con importes muy bajos. Este tipo de situaciones entorpecen los procedimientos sin aportar un verdadero valor añadido. Algunos Estados miembros que habían detectado fallos en el enfoque plurifondos durante el período anterior limitaron la presentación de este tipo de programas.

<sup>(14)</sup> El concepto de compromiso se ha precisado de nuevo en las fichas (nº 3) de subvencionabilidad de abril de 1997. Las «disposiciones jurídicas obligatorias» y los «compromisos de medios financieros necesarios» se han definido como las decisiones adoptadas por los beneficiarios finales de ejecución de las operaciones subvencionables y la asignación de los fondos públicos correspondientes (DO L 146 de 5.6.1997, p. 1).



6.13. Los comités de seguimiento deberían ser un instrumento fundamental en el marco de la cooperación para velar por la aplicación de las intervenciones. El Tribunal ya ha señalado la necesidad de mejorar su eficacia <sup>(15)</sup>. Su tardía aplicación, el insuficiente número de reuniones, la duración de los procedimientos de toma de decisiones o una organización inadecuada (poco tiempo para examinar la documentación o para la intervención de un número elevado de participantes) provocan disfunciones. Por otra parte, las decisiones de los comités de seguimiento suelen consistir, por lo general, en propuestas que se presentan a las autoridades nacionales y a la Comisión y requieren una confirmación expresa, lo que desencadena de nuevo largos procedimientos.

### *Programación*

6.14. Los procedimientos para la adopción de los documentos que forman parte de la programación son lentos, tanto en el plano comunitario (en el que participan la mayoría de las DG) como nacional (que requiere una estrecha concertación entre los distintos cooperadores). En los plazos pueden influir las estructuras institucionales y administrativas de los Estados miembros, así como la eficacia de la cooperación.

6.15. Algunos retrasos registrados en Italia pueden explicarse por las dificultades de adaptación a la reforma de los Fondos Estructurales de las estructuras de gestión nacionales y regionales, que resultaban más adecuadas para una gestión por proyectos o programas. Dichas estructuras y sus competencias fueron sometidas a cambios importantes, lo que no facilitó el establecimiento de una cooperación eficaz, capaz de resolver rápidamente las dificultades que se presentaron en las distintas fases de la programación. Los procedimientos comunitarios fueron ideados para la gestión de programas y no son adecuados para resolver con rapidez los problemas que se plantean en los proyectos individuales.

6.16. La poca consistencia de ciertos programas presentados a la Comisión y los esfuerzos de ésta por mejorar su calidad ocasionaron retrasos en su adopción. Ahora bien, en muchos casos, los retrasos fueron desproporcionados con respecto a las mejoras que debían aportarse. Se debieron más bien a las dificultades de la Comisión para gestionar la multitud de formas de intervención propuestas, coordinar sus servicios y desarrollar una cultura de cooperación eficaz con los Estados miembros. En algunos casos, las modalidades de aplicación de acciones individuales no se precisaron hasta pasados varios meses,

incluso años, tras intercambios de correspondencia y conversaciones poco efectivas. En cuanto a Italia, por ejemplo, a 31 de diciembre de 1994, se habían aprobado ayudas por sólo 5 130,3 millones de ecus de un total previsto de 14 860 millones de ecus, y los programas presentados en 1994 no se adoptaron hasta 1997.

6.17. La subvención global para Andalucía, presentada en abril de 1994, se aprobó en septiembre de 1995 y el convenio correspondiente se firmó en enero de 1996. Además, la cláusula suspensiva sobre las acciones de «capital riesgo» incluida en la decisión no se levantó hasta noviembre de 1997.

6.18. A menudo, las cláusulas suspensivas podrían haberse evitado o levantado antes con una mejor coordinación dentro de la Comisión y entre ésta y los Estados miembros. También se observa la introducción de cláusulas suspensivas por dificultades meramente formales, como la falta de identificación precisa de un régimen de ayuda en realidad ya aprobado por la Comisión. Expedientes relativos a estas cláusulas han permanecido pendientes mucho tiempo (a veces años) a falta de progresos significativos, en particular en el caso de las medidas más innovadoras. Con frecuencia, los retrasos en su resolución, en particular en el marco de las intervenciones del objetivo nº 2 1994-1996, condujeron a la sustitución de las acciones en cuestión por medidas más tradicionales.

6.19. También contribuyó a las bajas tasas de consumo de los créditos la inclusión, en los DOCUP/PO, de planes financieros anuales poco realistas. Por norma general, dichos planes se elaboraron tomando como base la progresión de los compromisos anuales prevista en las perspectivas financieras y sin tener en cuenta su viabilidad sobre el terreno. Ya desde el momento de su elaboración, los gestores de los programas eran conscientes de la imposibilidad de respetar el reparto anual previsto en dichos planes. Esta situación resultó confirmada por las modificaciones introducidas a dichos planes, y por su magnitud.

6.20. Por otra parte, dos aspectos que tienen importantes efectos sobre el desarrollo de las intervenciones al inicio del período fueron descuidados en la programación. El primero es el retraso en la adopción de las intervenciones. Ciertamente, la subvencionabilidad de los gastos se iniciaba el 1 de enero de 1994 para las solicitudes presentadas a la Comisión antes de finales del mes de abril de 1994, pero el procedimiento de selección de las acciones individuales no pudo ponerse en marcha realmente en la mayoría de los casos hasta después de la adopción de los programas. Sólo cuando fue posible la

<sup>(15)</sup> Recientemente en el Informe Anual relativo al ejercicio 1996, puntos 7.15-7.19 y 7.59.

prefinanciación de las intervenciones, las acciones pudieron ponerse en marcha a su debido tiempo. Sin embargo, el sistema de pago de anticipos de los Fondos Estructurales y el concepto de programa prevén como situación normal la prefinanciación por los Fondos Estructurales.

6.21. El segundo aspecto está ligado a la conclusión de las intervenciones de períodos anteriores y a los solapamientos entre los períodos de compromiso y pago en el ámbito nacional. Así, durante los primeros años de la nueva generación, gastos que podrían ser admisibles en los dos períodos se asignaron al de 1989-1993, para agotar las ayudas todavía sin utilizar. La consecuencia fue la disminución de los gastos potenciales de la generación 1994-1999. Este aspecto tiene una gran incidencia en los Estados miembros y regiones que registraron los retrasos más importantes a la hora de cerrar intervenciones anteriores.

6.22. Los procedimientos de modificación de los DOCUP y de las intervenciones de la nueva generación se simplificaron mediante un aumento de las competencias de los comités de seguimiento. No obstante, en la práctica, el procedimiento seguido fue la adopción formal por la Comisión de nuevas decisiones, un procedimiento lento que requiere la organización de consultas interservicios y presenta las mismas dificultades inherentes a la adopción de los MA/DOCUP/PO. En ocasiones, debido a los retrasos, algunas propuestas de modificación quedaron obsoletas antes incluso de ser objeto de una decisión.

### *Circuitos financieros*

6.23. La complejidad de los circuitos financieros a todos los niveles (comunitario, nacional, bancario), los plazos necesarios para cada procedimiento de ordenación y el gran número de participantes hacen muy largos los plazos de llegada de los fondos comunitarios a los beneficiarios finales. Además, esta complejidad dificulta el seguimiento de los fondos. El Tribunal se ha referido en varias ocasiones a dificultades derivadas de la duración y la diversidad de los circuitos financieros<sup>(16)</sup>.

6.24. Para la llegada de los fondos a los beneficiarios, el Reglamento de coordinación prevé que estos últimos reciban los importes de los anticipos y los pagos en el plazo más breve posible y sin exceder, por norma general, de tres meses a partir de la recepción de los créditos por el Estado miembro, siempre que las solicitudes de los beneficiarios reúnan las condiciones necesarias para proceder al pago<sup>(17)</sup>. Dado que tales condiciones no están suficientemente definidas, y habida cuenta de los procedi-

mientos existentes, los plazos de transmisión al beneficiario son muy aleatorios. En general, los pagos a los beneficiarios son efectuados por las autoridades nacionales a medida que se producen los pagos comunitarios, pero los criterios y plazos de dichos pagos obedecen a condiciones que el beneficiario no puede controlar, como el franqueo de los umbrales de gasto requeridos para desencadenar el pago comunitario. En todo caso, el estado de avance de las medidas de que se trate no es el criterio principal. En estas condiciones, la elaboración de las previsiones de tesorería de los beneficiarios resulta difícil.

6.25. Dos fenómenos se producen simultáneamente en los casos de retraso en la ejecución de la intervención. Los beneficiarios de las medidas que se desarrollan normalmente se ven penalizados por los retrasos de las otras medidas y deben prefinanciarlas, si quieren proseguir con ellas. Los beneficiarios de las medidas que avanzan muy lentamente o nada reciben anticipos que todavía no necesitan. La cuestión del empleo de los intereses que puedan generar esos fondos a los beneficiarios finales fue abordada por la Comisión en el marco del SEM 2000<sup>(18)</sup> y en la propuesta de nuevo reglamento sobre los Fondos Estructurales. Se ha previsto que los intereses que en su caso produzcan los ingresos a cuenta sean asignados a la intervención de que se trate, para garantizar su uso de conformidad con los objetivos de la acción comunitaria.

6.26. En el caso de los regímenes de ayuda en que el organismo que concede las ayudas está considerado beneficiario final, los procedimientos existentes, en particular en algunos países (como Suecia o Finlandia), sólo permiten el pago de anticipos a los beneficiarios finales con ciertas condiciones. En consecuencia, anticipos comunitarios quedan en el organismo gestor en espera de la conclusión de los trabajos o las inversiones. Cuando los regímenes de ayuda representan una parte significativa de las intervenciones, y habida cuenta de la elaboración de unos planes financieros anuales no realistas, dichas intervenciones pueden desarrollarse con arreglo a las previsiones de los gestores en términos de decisiones de concesión de las ayudas a las empresas, pero el consumo de créditos comunitarios seguirá siendo bajo hasta el final de las inversiones y el pago de las ayudas concedidas.

6.27. El análisis de la situación a 31 de diciembre de 1996 del PO Sajonia-Anhalt refleja una evolución de los gastos públicos desde un 10 % en 1994 a un 82 % en 1996 con respecto a los planes iniciales, lo que representa

<sup>(16)</sup> Por ejemplo, en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1993, punto 6.5.

<sup>(17)</sup> Apartado 5 del artículo 21 del Reglamento (CEE) n° 4253/88.

<sup>(18)</sup> Véase la ficha n° 8 de subvencionabilidad (SEM 2000).

alrededor del 47 % del total de los años 1994-1996 y el 21 % del total del programa<sup>(19)</sup>. Ahora bien, si se consideran las decisiones de concesión de las ayudas, el programa en su conjunto se encontraba ya casi ejecutado por completo (84 %). En consecuencia, los retrasos en la ejecución del programa no se debieron a la falta de proyectos para financiar, sino más bien a una programación que no tuvo en cuenta los plazos de aplicación de los proyectos y las características del tipo de acción cofinanciada. Hay que señalar que un aumento importante de los tipos de ayuda en 1995 permitió conceder los fondos más rápidamente.

6.28. La concentración de los pagos comunitarios y nacionales al final del ejercicio, así como la adopción de las decisiones relativas a las intervenciones, iniciales o modificativas, a final del año, tiene consecuencias negativas para los beneficiarios, que, sujetos a presupuestos anuales, ven dificultadas o alteradas sus previsiones. Cuando los fondos llegan en el ejercicio siguiente, se hacen necesarios largos procedimientos presupuestarios para integrarlos en los presupuestos. En algunos Estados miembros la presupuestación de estos fondos y su empleo sólo se permite si su llegada está garantizada. En otros casos, los créditos no utilizados al final del ejercicio no son objeto de una prórroga automática.

6.29. Uno de los puntos más débiles de la gestión de las intervenciones es el seguimiento financiero y físico de las acciones realizadas. Dado que son muchas y los beneficiarios están dispersos, es necesario establecer procedimientos eficaces que permitan el seguimiento de las acciones y de los gastos por beneficiarios y por acciones cofinanciadas. Dichos procedimientos deberían facilitar la elaboración de las declaraciones de gastos, que deben realizarse sobre la base de una contabilidad adecuada<sup>(20)</sup>. El Tribunal ha comprobado<sup>(21)</sup>, en particular en el marco de la DAS, que estas declaraciones de gastos no siempre son fiables, habida cuenta de la inadecuación de los procedimientos aplicados para su elaboración y comprobación<sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Véase «Zwischenbewertung des Einsatzes der EU-Strukturfonds in Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 1994 bis 1996», Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten — Sachsen-Anhalt.

<sup>(20)</sup> Las disposiciones de ejecución financiera aplicables a las intervenciones incluidas en los MCA y DOCUP prevén la utilización de sistemas de contabilidad separada.

<sup>(21)</sup> Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 1996, punto 6.25. Informe DAS del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a los ejercicios 1996, 1995 y 1994.

<sup>(22)</sup> El nuevo Reglamento (CE) n° 2064/97, de 15 de octubre de 1997, tiene por objetivo encuadrar mejor el control financiero efectuado por los Estados miembros sobre las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 290 de 23.10.1997, p. 1).

6.30. La mayoría de los Estados miembros han indicado que las dificultades de recogida de los datos financieros entre los beneficiarios constituyen un factor importante de los retrasos en el consumo de créditos. El resultado de estas dificultades, aparte de errores en las declaraciones de gastos, es el retraso en su elaboración y, por consiguiente, en la recepción de los fondos. Estas mismas dificultades, así como la longitud de los circuitos de transmisión de la información, impiden el establecimiento de procedimientos que permitan elaborar una declaración de gastos tan pronto se alcanza el umbral de desencadenamiento de los pagos.

6.31. Los gestores nacionales no siempre conocen los umbrales de desencadenamiento de los pagos comunitarios. Además, se producen plazos adicionales después de la recogida de datos a causa de su tratamiento, certificación y transmisión. En Cerdeña, no se presentaron solicitudes de pago aunque los umbrales de desencadenamiento de los pagos se rebasaron ampliamente. Los gastos efectuados a 31 de marzo de 1997 habían alcanzado un nivel que habría permitido el pago del saldo de 1994 y de los dos primeros anticipos 1995, es decir, 68,8 millones de ecus, pero no se envió a la Comisión una declaración de gastos adicional hasta octubre de 1997.

6.32. El número de casos en que se solicita el abono de varios pagos sobre la base de una misma declaración de gastos confirma la necesidad de velar por que los Estados miembros hagan un esfuerzo mayor para presentar las solicitudes siguiendo un programa escalonado a lo largo de todo el año, tal como se establece en el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento de coordinación. Por otra parte, los plazos para el examen de las declaraciones y el ordenamiento de los pagos por parte de la Comisión no deberían exceder de dos meses a partir de la recepción de una solicitud válida, pero no siempre se respetan, en particular para el pago de los saldos<sup>(23)</sup>.

6.33. Los plazos de transmisión y tratamiento de la información retrasan los pagos de los créditos comunitarios. Su nivel de utilización no es representativo del avance real de la intervención, que sólo se conoce parcialmente durante la elaboración de los informes anuales o en las reuniones de los comités de seguimiento.

#### *Mobilización de los recursos*

6.34. Se observan dificultades para la movilización de las contrapartidas nacionales, regionales y privadas de acuerdo con el calendario previsto, en particular cuando las apreciaciones previas de las acciones tienen poca

<sup>(23)</sup> Véase el Informe especial sobre el cierre de las formas de intervención del FEDER.

calidad o en ausencia de estudios de viabilidad previos que tengan en cuenta los plazos de procedimiento. El optimismo de los planes de financiación de las acciones se pone de manifiesto a la hora de preparar la aplicación concreta de determinadas acciones y cuando se inicia la movilización de las contrapartidas.

6.35. La movilización de los recursos públicos requiere un tiempo que a menudo se subestima. Así, es casi inevitable que se produzcan retrasos, incluso bloqueos, sobre todo en los expedientes relativos a grandes proyectos o medidas innovadoras, que suelen ser complejos. Cuando las administraciones regionales y locales beneficiarias no tienen un grado importante de autonomía financiera, los retrasos en el pago de las contrapartidas nacionales repercuten en la aplicación de las acciones, como ya ha observado el Tribunal <sup>(24)</sup>.

6.36. El DOCUP Córcega se basaba en grandes infraestructuras públicas y, en particular, en el eje viario Ajaccio-Bastia, el saneamiento de las aguas residuales, el tratamiento de los residuos y obras hidráulicas. Sucede que proyectos importantes no han sido objeto de acuerdo en lo relativo a su realización (proyecto de carreteras) o que muy difícilmente se han encontrado contrapartidas (edificio público). Ello condujo a retrasos en el cierre de los planes financieros, incluso al abandono de un proyecto inicialmente previsto.

6.37. Así, para las acciones relativas al tratamiento de los residuos de este DOCUP, a falta de contrapartidas públicas suficientes para la financiación de dos incineradoras, se intentó movilizar contrapartidas privadas mediante una «delegación de servicio público», por la cual el sector privado realiza y rentabiliza un proyecto de finalidad pública a través de una concesión de explotación. Sin embargo, la duración de las negociaciones con la Comisión para redefinir el concepto de gasto subvencionable (más de 15 meses) y dificultades de orden jurídico no permitieron que pueda contemplarse ya la realización de dichas acciones en el marco del DOCUP.

6.38. La movilización de las contrapartidas privadas es difícil de controlar, pues depende de numerosos factores. Para que dicha movilización se produzca, los expedientes deben estar suficientemente maduros y su rentabilidad bien definida. En el marco de las intervenciones que cuentan con una participación privada importante, las inversiones se ven afectadas por la coyuntura económica y su avance resulta menos previsible. Así ocurre con los programas del objetivo nº 2, que se dirigen a las regiones en declive industrial.

6.39. Lo mismo vale para los PO de los nuevos Länder alemanes, centrados en las inversiones privadas. Un análisis de los proyectos cofinanciados realizado durante el proceso de evaluación del PO Sajonia-Anhalt demostró que el 30 % de los proyectos presentaban retrasos de unos dos años. El importe de las inversiones sufrió serias modificaciones en el 41 % de los proyectos (en un 27 % de los casos se aumentaron las inversiones y en un 14 % se redujeron). La magnitud de las modificaciones y retrasos indica también fallos en las apreciaciones previas de los proyectos. Entre las principales razones evocadas por los beneficiarios para explicar los retrasos en las inversiones o su reducción durante la realización se encuentra, además de la duración de los procedimientos necesarios antes de poner en marcha los trabajos, la coyuntura económica del sector, la evolución de sus negocios, problemas de financiación y de liquidez, así como retrasos debidos a los proveedores y prestatarios.

6.40. Las autoridades que respondieron al cuestionario no consideran que las restricciones presupuestarias debidas al saneamiento de las finanzas públicas con vistas al establecimiento de la unión económica y monetaria constituyan uno de los factores más importantes de la baja utilización de los créditos. No ha podido comprobarse la existencia de ninguna relación entre estas restricciones y el nivel de consumo de los créditos comunitarios, que no ha dejado de crecer desde 1994. Un estudio elaborado por cuenta del Parlamento Europeo sobre el tema concluye que no ha podido establecerse ninguna influencia directa de esta evolución sobre la aplicación de los créditos en los distintos casos estudiados por los autores <sup>(25)</sup>.

6.41. Pueden avanzarse varias razones para explicar esta situación. Por una parte, las autoridades de los Estados miembros intentaron no reducir su esfuerzo presupuestario en las acciones cofinanciadas, a fin de no retrasar la llegada de los fondos comunitarios. Por otra parte, las modificaciones de los programas permiten, mediante la sustitución de acciones, seleccionar proyectos para los que hay disponibles contrapartidas nacionales.

6.42. En el PO Cerdeña se introdujeron nuevos proyectos que se encuentran aún en fase de elaboración. Esta política, que es la más acorde con el espíritu de los reglamentos, tendría que haber ido acompañada de la elaboración de unos planes financieros que tuvieran en cuenta la duración de los procedimientos. Muy a menudo, a causa de ésta, los proyectos no se ponen en marcha hasta algunos años después de que fueran decidi-

<sup>(24)</sup> Véase, por ejemplo, el Informe Anual relativo al ejercicio 1996, puntos 7.52-7.57.

<sup>(25)</sup> Factores que influyen en la utilización de medios de los Fondos Estructurales, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, junio de 1997.

dos. Hay que señalar que no es la ausencia de créditos públicos nacionales en favor del desarrollo regional de Cerdeña la causante de las dificultades de absorción de los créditos comunitarios. El presupuesto regional preveía para 1997 un volumen de gastos potencialmente admisible a la cofinanciación, comparable al de los gastos públicos previstos en el programa para todo el período 1994-1999.

6.43. Las variaciones del tipo de cambio moneda nacional/ecu tienen efectos negativos sobre la utilización de los créditos comunitarios. Dichos efectos se derivan del hecho de que las medidas se aplican en moneda nacional, mientras que la contabilización de las intervenciones y el plan financiero se realizan en ecus. En caso de devaluación, es necesario aumentar el gasto en moneda nacional para alcanzar los importes previstos en ecus. Una revaluación conduce a una disminución relativa de la contrapartida comunitaria que debe ser cubierta por gastos nacionales.

6.44. En ambos casos, la programación se ve alterada y, a falta de una reacción rápida, los efectos pueden ser importantes, en particular si las modificaciones del tipo de cambio se producen al final del período. En Italia, la falta de una reacción eficaz tuvo consecuencias negativas sobre el cierre del período anterior. En otros Estados miembros, se habían previsto medidas para paliar las consecuencias de este fenómeno, como la declaración de los gastos en ecus, la declaración de los gastos en moneda nacional a un ritmo más rápido o la constitución de reservas de proyectos (*overbooking*).

### Aplicación

6.45. A pesar del tiempo transcurrido desde la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, el conocimiento por parte de los beneficiarios de las normas y procedimientos comunitarios sigue siendo insuficiente. Dificultades surgidas en Cerdeña respecto de elementos clave de la intervención, como los conceptos de compromiso, beneficiario final y subvencionabilidad de gastos, habrían podido paliarse si hubieran sido aclarados en el marco de la cooperación. Los malentendidos en cuanto a la determinación del gasto subvencionable, que han llevado a la consideración del coste total en lugar del gasto público, han tenido como consecuencia un retraso en la ejecución de los créditos comunitarios de 38,3 millones de ecus.

6.46. En varios casos, los retrasos se explican por circunstancias excepcionales, como la reorganización de los servicios, los cambios políticos, catástrofes naturales o modificaciones en el entorno administrativo. Si algunas de estas circunstancias son imprevisibles por naturaleza,

otras habrían debido tenerse en cuenta en la programación. Por ejemplo, los nuevos Estados miembros han tenido que introducir importantes cambios en sus procedimientos y servicios para adecuarse a los mecanismos de gestión de los programas comunitarios, lo que ha dado lugar a importantes retrasos con respecto a una programación establecida como si los gestores y los procedimientos fueran operativos desde el inicio del período. En Grecia, la aplicación del PO Industria hizo necesaria la adopción de 21 nuevos textos legislativos o reglamentarios.

6.47. La aplicación, aunque poco frecuente, del artículo 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 relativo a la reducción, la suspensión y la supresión de la ayuda comunitaria puede repercutir, aun de forma indirecta, sobre el avance de los programas. A título de ejemplo, uno de los programas españoles (Cantabria) que presenta retrasos se ha visto afectado por el reembolso de importes no utilizados para la realización de un gran proyecto del período 1989-1991<sup>(26)</sup>. Por otra parte, retrasos en este programa se debieron asimismo a que el presupuesto regional de 1994 no fue adoptado hasta marzo de 1995. El tramo de 1994 hubo de suprimirse finalmente y el de 1995 reducirse en buena medida. También ocurre, con más frecuencia, que la Comisión suspenda *de facto* los pagos durante varios meses, incluso años, en espera de la solución de sus diferencias con el Estado miembro de que se trate<sup>(27)</sup>.

6.48. Varios gestores presentaron ejemplos de retrasos ligados a la falta de suficiente coordinación en el seno de la Comisión. Las diferencias de interpretación entre los servicios tienen una repercusión negativa sobre la gestión de las intervenciones, sin que los Estados miembros comprendan siempre la razón de dichos retrasos. Una de las mayores dificultades encontradas por los gestores del DOCUP plurifondo Hainaut residía en la imputación de tres proyectos al FSE en vez de al FEDER, lo que requería la transferencia de los fondos correspondientes, así como a los sistemas diferentes de gestión financiera de los fondos (plurianual para el FEDER y el FEOGA, anual para el FSE). Según los gestores afectados, esta situación provocó un retraso de varios meses en los pagos del FSE.

6.49. El pago del saldo de cada compromiso está supeditado a la elaboración, la transmisión a la Comisión y la aprobación por ésta del informe anual de ejecución. Estas etapas siguen acarreando retrasos. A veces, el pago del

<sup>(26)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 1994, punto 4.74.

<sup>(27)</sup> Véanse los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas relativos a los ejercicios 1994 y 1995, puntos 5.42-5.44 y puntos 6.16-6.19.

saldo no puede efectuarse porque las autoridades correspondientes no han presentado el necesario informe anual o porque este informe no tiene la suficiente calidad.

6.50. Con frecuencia, los retrasos o el fracaso de una medida o proyecto que represente una parte financieramente importante del PO comprometen el conjunto de la intervención. El avance financiero de ésta se retrasa en espera de la conclusión de los procedimientos de modificación. En Cerdeña, dos proyectos que representaban el 28 % y 35 % del coste total no habían visto iniciada su ejecución a mediados del período. Finalmente, el programa se modificó en diciembre de 1997, cuando la necesidad de modificarlo había sido comprendida por los distintos cooperadores desde el inicio de su aplicación.

6.51. Las acciones y proyectos individuales plantean a menudo dificultades que provocan una puesta en marcha tardía con respecto a las previsiones de los beneficiarios. La falta de estudios de viabilidad y la aceptación por los gestores de dichas previsiones sin comprobar su verosimilitud favorecen este optimismo. Es raro que durante los procedimientos de expropiación, de adjudicación de contratos públicos o de evaluación del impacto medioambiental, no se produzcan retrasos.

6.52. El análisis detallado de los PO Cerdeña y Córcega ha permitido comprobar que los retrasos en la ejecución se debieron a los plazos inherentes a los procedimientos o a la necesidad de llegar a acuerdos entre los distintos cooperadores. En el caso de la medida más importante del PO Cerdeña, la «central de gasificación», las dificultades técnicas para la realización del proyecto y las vinculadas al cierre del plan financiero con los cooperadores bancarios no habían permitido concluir la redacción del proyecto. Finalmente, la medida se suprimió durante la modificación del programa en diciembre de 1997.

6.53. No son raras otras circunstancias que dan lugar a retrasos y aumentos de los costes, como la aparición de dificultades técnicas imprevistas, quiebras de empresarios, necesidad de efectuar trabajos complementarios, etc. La lentitud de los procedimientos de modificación de las medidas, en virtud de estas circunstancias o de cambios en las prioridades, contribuye a ampliar los retrasos. Los gastos irregulares comprobados durante los controles también pueden dar lugar a retrasos, ya que deben retirarse de las declaraciones de gastos y sustituirse por las de proyectos alternativos. Así ocurrió en Sajonia-Anhalt, donde un gran proyecto de inversión, de unos

12 millones de ecus, tuvo que ser sustituido como consecuencia del control del Tribunal.

## 7. CONCLUSIÓN

7.1. Es necesaria una mejora de la elaboración de las previsiones presupuestarias para evitar la infraejecución de los créditos y reducir la amplitud de las transferencias.

7.2. Las disposiciones de ejecución presupuestaria de las acciones estructurales, en particular las relativas al compromiso por tramos anuales, deberían revisarse, a fin de garantizar la coherencia con el Reglamento financiero y todas las disposiciones presupuestarias.

7.3. La revisión de las disposiciones de ejecución presupuestaria y financiera de las acciones estructurales debería conducir a su simplificación y a hacerlas más transparentes y menos pesadas. Las propuestas relativas a los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales presentadas por la Comisión el 18 de marzo de 1998 contemplan una simplificación en este ámbito, en particular mediante la introducción de nuevas modalidades de compromisos por tramos y de indexación.

7.4. Hasta ahora, la programación financiera de los MCA y de las formas de intervención de las acciones estructurales se ha hecho reproduciendo el esquema de gastos anuales presentado en las perspectivas financieras. Este enfoque difícilmente puede tener en cuenta la viabilidad sobre el terreno y da una imagen confusa de la ejecución de las intervenciones. Los planes financieros tienen poca utilidad práctica y muchas veces se modifican sin que por ello reflejen mejor las previsiones reales de ejecución de las acciones. La concentración de los importes de las anualidades en los últimos años del período de programación podría generar dificultades para cerrar las intervenciones del período 1994–1999, reproduciendo la situación registrada al cierre de las intervenciones de los períodos anteriores<sup>(28)</sup>. Para el nuevo período 2000–2006, deberá realizarse un esfuerzo importante con el fin de garantizar que la programación tenga auténtico sentido y obedezca a un calendario realista.

7.5. Una mejora de los sistemas de información de la Comisión y los Estados miembros debería permitir en cualquier momento un conocimiento fiable y actual, por parte de todos los cooperadores, de la situación de las

<sup>(28)</sup> Informes especiales sobre el cierre de las intervenciones del FEDER y del objetivo nº 5b).

intervenciones y de las acciones objeto de la cofinanciación comunitaria <sup>(29)</sup>. La obligación de elaborar informes de ejecución por año civil y no por tramos, prevista en las recientes propuestas de Reglamento de los Fondos Estructurales, es un elemento positivo, pero no suficiente si los datos recogidos en esos informes no se analizan y utilizan mejor. Aumentar la transparencia de la financiación de los Fondos Estructurales debería ser un objetivo prioritario y, a tal fin, habría que explotar más las técnicas informáticas.

7.6. Para hacer más transparentes las modalidades de pago de los fondos a los beneficiarios, la Comisión debería establecer con los Estados miembros medidas para mejorar los circuitos financieros y acortar los plazos de pago a todos los niveles, como ya preconizaba el control financiero en su informe sobre el tema elaborado en 1992 <sup>(30)</sup>. Una utilización más frecuente de la cuenta abierta a nombre de la Comisión en los Tesoros nacionales para la puesta a disposición de los recursos propios <sup>(31)</sup> tendría por efecto una reducción del número de operaciones y de los intermediarios en las transferencias entre la Comisión y los Estados miembros.

7.7. Las razones de los retrasos observados en la utilización de los créditos comunitarios demuestran que los sistemas de gestión de los Fondos Estructurales pueden mejorarse. La programación, así como la apreciación previa y el análisis de viabilidad de las intervenciones y sus acciones y proyectos, siguen presentando deficiencias. El tratamiento de los datos financieros a todos los niveles de la gestión sigue siendo largo. Durante la concepción de las acciones, los plazos para la aplicación de los procedimientos necesarios a menudo se subestiman. Los procedimientos comunitarios de gestión suelen ser pesados y lentos, y todavía se avienen mal con los procedimientos nacionales, en particular en materia presupuestaria. Habida cuenta de los fallos observados, debería reforzarse la cooperación y revisarse el papel y el funcionamiento de los comités de seguimiento.

7.8. A pesar de las insuficiencias constatadas en este Informe, hay que subrayar los esfuerzos de la Comisión y de numerosos gestores nacionales. Dichos esfuerzos deberían reforzarse, especialmente en el marco de la cooperación, al objeto de mejorar la gestión de las acciones estructurales.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del 23 de septiembre de 1998.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Bernard FRIEDMANN

*Presidente*

---

<sup>(29)</sup> Especialmente en relación a una información más precisa y de fácil acceso sobre los proyectos financiados (Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 1997, capítulo 8 relativo a la DAS, punto 8.66).

<sup>(30)</sup> SEC(92) 1912 final de 5.11.1992. Informe final sobre los circuitos financieros relativos a la transferencia de los Fondos Estructurales en los Estados miembros.

<sup>(31)</sup> Artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 1552/89.

Cuadro 1

Distribución anual de los recursos disponibles para compromiso de los Fondos Estructurales y del IFOP para el período 1994-1999

Asignación de los Fondos Estructurales a los antiguos Estados miembros (a precios de 1992 y en millones de ecus)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
Objetivo nº 1	13 220	14 300	15 330	16 396	17 820	19 280	96 346
Objetivo nº 2-5b)	6 915	7 180	7 410	7 630	7 870	8 120	45 125
Total	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400	141 471
Global (en %)	14,23 %	15,18 %	16,07 %	16,98 %	18,16 %	19,37 %	100,00 %
Objetivo nº 1 (en %)	13,72 %	14,84 %	15,91 %	17,02 %	18,50 %	20,01 %	100,00 %
Objetivo nº 2-5b) (en %)	15,32 %	15,91 %	16,42 %	16,91 %	17,44 %	17,99 %	100,00 %

Fuente: Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11-12 de diciembre de 1992.

Asignación de los Fondos Estructurales a los nuevos Estados miembros (a precios de 1995 y en millones de ecus)

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
Objetivo nº 1	32	34	37	39	42	184
Objetivo nº 2-5b)	728	749	765	782	798	3 822
Objetivo nº 6	131	138	147	159	166	741
Total	891	921	949	980	1 006	4 747
Global (en %)	18,77 %	19,40 %	19,99 %	20,64 %	21,19 %	100,00 %
Objetivo nº 1 (en %)	17,39 %	18,48 %	20,11 %	21,20 %	22,83 %	100,00 %
Objetivo nº 2-5b) (en %)	19,05 %	19,60 %	20,02 %	20,46 %	20,88 %	100,00 %
Objetivo nº 6 (en %)	17,68 %	18,62 %	19,84 %	21,46 %	22,40 %	100,00 %

Fuente: Decisión 95/1/CE, Euratom, CECA del Consejo de la Unión Europea, de 1 de enero de 1995, por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea (DO L 1 de 1.1.1995, p. 1).



Cuadro 2

Comparación entre los recursos disponibles para los MCA, para el conjunto del período 1994-1999, y su ejecución por objetivo y por Estado miembro (EUR 12)

(en millones de ecus)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	Reino Unido	Total
Objetivo nº 1 1994-1999	748,5		13 985,3	14 333,9	26 965,8	2 245,4	5 762,3	15 236,2		153,8	14 333,9	2 419,7	96 184,9
Objetivo nº 1 1994-1997	457,8		8 554,0	8 767,2	16 493,4	1 373,4	3 524,4	9 319,1		94,1	8 767,2	1 480,0	58 830,5
Compromisos 1994-1997	349,7		8 447,3	8 530,0	17 634,6	967,9	3 612,6	8 608,2		57,7	9 870,6	1 490,9	59 569,5
Pagos 1994-1997	267,6		6 754,6	6 129,8	13 553,2	821,3	3 192,3	5 072,9		51,1	7 952,4	1 117,2	44 912,5
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	46,7 %		60,4 %	59,5 %	65,4 %	43,1 %	62,7 %	56,5 %		37,5 %	68,9 %	61,6 %	61,9 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	35,7 %		48,3 %	42,8 %	50,3 %	36,6 %	55,4 %	33,3 %		33,3 %	55,5 %	46,2 %	46,7 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	76,4 %		98,8 %	97,3 %	106,9 %	70,5 %	102,5 %	92,4 %		61,3 %	112,6 %	100,7 %	101,3 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	58,4 %		79,0 %	69,9 %	82,2 %	59,8 %	90,6 %	54,4 %		54,4 %	90,7 %	75,5 %	76,3 %
Objetivo nº 2 1994-1999	349,4	123,0	1 604,8		2 474,8	3 866,4		1 498,2	15,4	666,2		4 693,4	15 291,6
Objetivo nº 2 1994-1997	222,2	78,0	1 019,2		1 571,5	2 454,9		951,3	9,7	420,2		2 979,7	9 706,7
Compromisos 1994-1997	226,0	86,1	1 056,9		1 263,5	2 320,3		936,3	15,7	361,6		2 704,4	8 970,8
Pagos 1994-1997	152,4	63,4	720,2		842,0	1 685,3		524,8	9,2	238,0		2 011,7	6 246,8
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	64,7 %	70,0 %	65,9 %		51,1 %	60,0 %		62,5 %	101,9 %	54,3 %		57,6 %	58,7 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	43,6 %	51,6 %	44,9 %		34,0 %	43,6 %		35,0 %	59,8 %	35,7 %		42,9 %	40,9 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	101,7 %	110,4 %	103,7 %		80,4 %	94,5 %		98,4 %	160,6 %	86,1 %		90,8 %	92,4 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	68,6 %	81,3 %	70,7 %		53,6 %	68,7 %		55,2 %	94,3 %	56,6 %		67,5 %	64,4 %
Objetivos nºs 3 y 4 1994-1999	476,5	308,4	1 990,0		1 888,6	3 282,2		1 757,4	23,6	1 105,7		3 460,5	14 292,9
Objetivos nºs 3 y 4 1994-1997	303,1	196,2	1 265,7		1 201,2	2 087,6		1 117,8	15,0	703,3		2 201,0	9 090,9
Compromisos 1994-1997 objetivos nºs 3 y 4	297,8	189,7	1 038,9		1 135,9	1 706,1		1 085,8	14,1	680,9		2 603,1	8 752,2
Pagos 1994-1997 objetivos nºs 3 y 4	235,7	170,5	874,1		882,1	1 361,8		498,8	13,3	583,1		1 688,8	6 308,2
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	62,5 %	61,5 %	52,2 %		60,1 %	52,0 %		61,8 %	59,7 %	61,6 %		75,2 %	61,2 %

(en millones de ecus)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	Reino Unido	Total
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	49,5 %	55,3 %	43,9 %		46,7 %	41,5 %		28,4 %	56,3 %	52,7 %		48,8 %	44,1 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	98,3 %	96,7 %	82,1 %		94,6 %	81,7 %		97,1 %	93,9 %	96,8 %		118,3 %	96,3 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	77,8 %	86,9 %	69,1 %		73,4 %	65,2 %		44,6 %	88,5 %	82,9 %		76,7 %	69,4 %
Objetivo nº 5a) (ámbito de la agricultura) 1994-1999	174,0	130,0	1.093,3		333,7	1 783,2		696,1	39,9	120,8		369,6	4 740,6
Objetivo nº 5a) (ámbito de la agricultura) 1994-1997	116,1	86,6	726,2		221,0	1 184,6		462,4	26,5	79,5		245,5	3 148,3
Compromisos 1994-1997	105,4	77,8	683,9		165,2	1 123,6		372,1	16,5	39,3		126,6	2 710,4
Pagos 1994-1997	80,0	61,8	533,2		142,6	817,1		239,5	15,2	21,0		97,2	2 007,6
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	60,6 %	59,8 %	62,6 %		49,5 %	63,0 %		53,5 %	41,4 %	32,6 %		34,2 %	57,2 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	46,0 %	47,6 %	48,8 %		42,7 %	45,8 %		34,4 %	38,0 %	17,4 %		26,3 %	42,3 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	90,8 %	89,8 %	94,2 %		74,8 %	94,8 %		80,5 %	62,3 %	49,5 %		51,6 %	86,1 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	68,9 %	71,4 %	73,4 %		64,5 %	69,0 %		51,8 %	57,3 %	26,4 %		39,6 %	63,8 %
Objetivo nº 5a) (ámbito de la pesca) 1994-1999	25,1	143,2	76,3		122,5	194,4		137,6	1,1	47,7		90,8	838,8
Objetivo nº 5a) (ámbito de la pesca) 1994-1997	16,6	95,1	50,5		81,1	128,9		91,3	0,9	31,6		60,1	556,1
Compromisos 1994-1997	24,7	69,9	37,8		82,3	94,9		47,6	1,1	15,6		45,4	419,2
Pagos 1994-1997	19,6	58,2	28,9		65,9	66,4		25,6	0,3	12,7		40,9	318,5
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	98,6 %	48,8 %	49,5 %		67,2 %	48,8 %		34,6 %	98,0 %	32,6 %		50,0 %	50,0 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	78,2 %	40,7 %	37,8 %		53,8 %	34,2 %		18,6 %	29,4 %	26,5 %		45,0 %	38,0 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	149,0 %	73,5 %	74,7 %		101,5 %	73,6 %		52,2 %	120,1 %	49,3 %		75,5 %	75,4 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	118,3 %	61,2 %	57,1 %		81,2 %	51,5 %		28,0 %	36,0 %	40,1 %		68,0 %	57,3 %

(en millones de ecus)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	Reino Unido	Total
Objetivo nº 5b) 1994-1999	78,9	55,3	1 257,3		680,4	2 293,3		923,3	6,1	153,7		837,2	6 285,7
Objetivo nº 5b) 1994-1997	51,2	35,9	816,0		441,6	1 488,3		599,2	4,0	99,8		543,3	4 079,1
Compromisos 1994-1997	24,9	24,2	719,3		425,7	1 170,2		278,8	2,6	62,3		358,0	3 065,9
Pagos 1994-1997	14,8	20,5	531,1		331,2	870,2		136,4	2,0	44,5		250,9	2 201,6
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	31,6 %	43,7 %	57,2 %		62,6 %	51,0 %		30,2 %	42,8 %	40,5 %		42,8 %	48,8 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	18,7 %	37,1 %	42,2 %		48,7 %	37,9 %		14,8 %	32,6 %	29,0 %		30,0 %	35,0 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	48,6 %	67,4 %	88,1 %		96,4 %	78,6 %		46,5 %	65,9 %	62,4 %		65,9 %	75,2 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	28,8 %	57,1 %	65,1 %		75,0 %	58,5 %		22,8 %	50,3 %	44,6 %		46,2 %	54,0 %
Total previsiones 1994-1999	1 852,4	759,9	20 007,0	14 333,9	32 465,8	13 664,9	5 762,3	20 248,8	86,1	2 247,9	14 333,9	11 871,2	137 634,5
Total previsiones 1994-1997	1 167,0	491,8	12 431,6	8 767,2	20 009,8	8 717,7	3 524,4	12 541,1	56,1	1 428,5	8 767,2	7 509,6	85 411,6
Compromisos 1994-1997	1 028,6	447,6	11 983,9	8 530,0	20 707,2	7 383,0	3 612,6	11 328,9	50,0	1 217,4	9 870,6	7 328,4	83 488,2
Pagos 1994-1997	770,0	374,5	9 442,1	6 129,8	15 816,9	5 622,2	3 192,3	6 497,9	40,0	950,4	7 952,4	5 206,7	61 995,3
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1999	55,5 %	58,9 %	59,9 %	59,5 %	63,8 %	54,0 %	62,7 %	55,9 %	58,1 %	54,2 %	68,9 %	61,7 %	60,7 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1999	41,6 %	49,3 %	47,2 %	42,8 %	48,7 %	41,1 %	55,4 %	32,1 %	46,4 %	42,3 %	55,5 %	43,9 %	45,0 %
Compromisos 1994-1997/previsiones 1994-1997	88,1 %	91,0 %	96,4 %	97,3 %	103,5 %	84,7 %	102,5 %	90,3 %	89,1 %	85,2 %	112,6 %	97,6 %	97,7 %
Pagos 1994-1997/previsiones 1994-1997	66,0 %	76,1 %	76,0 %	69,9 %	79,0 %	64,5 %	90,6 %	51,8 %	71,3 %	66,5 %	90,7 %	69,3 %	72,6 %

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de SINCOM.

Cuadro 3

Comparación entre los recursos disponibles para los MCA, para el conjunto del período, y ejecución por objetivo y por Estado miembro (EUR 3)

(en millones de ecus)

	Austria	Finlandia	Suecia	Total
Objetivo nº 1 1995-1999	171,5			171,5
Objetivo nº 1 1995-1997	93,9			93,9
Compromisos 1995-1997	83,76			83,76
Pagos 1995-1997	55,74			55,74
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	48,9 %			48,9 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	32,5 %			32,5 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	89,2 %			89,2 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	59,4 %			59,4 %
Objetivo nº 2 1995-1999	104,4	165,4	189,3	459,1
Objetivo nº 2 1995-1997	60,9	96,2	109,3	266,4
Compromisos 1995-1997	77,2	109,3	105,8	292,2
Pagos 1995-1997	57,2	73,3	63,6	194,0
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	73,9 %	66,1 %	55,9 %	63,6 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	54,8 %	44,3 %	33,6 %	42,3 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	126,6 %	113,6 %	96,8 %	109,7 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	93,9 %	76,2 %	58,2 %	72,8 %
Objetivos nºs 3 y 4 1995-1999	408,3	354,1	537,6	1 300,0
Objetivos nºs 3 y 4 1995-1997	238,8	218,1	312,6	769,4
Compromisos 1995-1997/objetivo nº 3+4	298,0	212,7	203,1	713,8
Pagos 1995-1997/objetivo nº 3+4	219,0	132,3	123,8	475,1
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	73,0 %	60,1 %	37,8 %	54,9 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	53,6 %	37,4 %	23,0 %	36,5 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	124,8 %	97,6 %	65,0 %	92,8 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	91,7 %	60,7 %	39,6 %	61,8 %
Objetivo nº 5a) (ámbito de la agricultura) 1995-1999	399,0	342,3	173,7	915,0
Objetivo nº 5a) (ámbito de la agricultura) 1995-1997	232,8	198,3	101	532,1
Compromisos 1995-1997	207,5	181,9	54,0	443,5
Pagos 1995-1997	189,1	166,7	48,7	404,5
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	52,0 %	53,1 %	31,1 %	48,5 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	47,4 %	48,7 %	28,1 %	44,2 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	89,1 %	91,7 %	53,5 %	83,3 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	81,2 %	84,0 %	48,2 %	76,0 %

*(en millones de ecus)*

	Austria	Finlandia	Suecia	Total
Objetivo nº 5a) (ámbito de la pesca) 1995-1999	2,1	23,8	41,4	67,2
Objetivo nº 5a) (ámbito de la pesca) 1995-1997	1,2	13,6	24,0	38,9
Compromisos 1995-1997	2,0	23,0	40,2	65,2
Pagos 1995-1997	1,0	18,4	32,0	51,4
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	96,8 %	96,7 %	97,2 %	97,0 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	48,4 %	77,3 %	77,4 %	76,5 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	162,7 %	168,9 %	167,2 %	167,7 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	81,3 %	135,1 %	133,1 %	132,2 %
Objetivo nº 5b) 1995-1999	424,9	201	142,7	768,5
Objetivo nº 5b) 1995-1997	247,9	104,5	83,0	435,4
Compromisos 1995-1997	179,6	85,9	69,5	335,1
Pagos 1995-1997	137,2	54,3	40,0	231,5
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	42,3 %	42,8 %	48,7 %	43,6 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	32,3 %	27,0 %	28,0 %	30,1 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	72,5 %	82,3 %	83,8 %	77,0 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	55,3 %	52,0 %	48,2 %	53,2 %
Objetivo nº 6 1995-1999		475,9	260,7	736,6
Objetivo nº 6 1995-1997		263,9	146,0	410,0
Compromisos 1995-1997		272,3	80,1	352,4
Pagos 1995-1997		163,7	60,0	223,8
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999		57,2 %	30,7 %	47,8 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999		34,4 %	23,0 %	30,4 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997		103,2 %	54,8 %	86,0 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997		62,0 %	41,1 %	54,6 %
Total previsiones 1995-1999	1 510,2	1 562,5	1 345,4	4 417,9
Total previsiones 1995-1997	875,5	894,6	775,9	2 546,1
Compromisos 1995-1997	848,1	885,1	552,7	2 285,9
Pagos 1995-1997	659,2	608,6	368,1	1 636,0
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1999	56,2 %	56,6 %	41,1 %	51,7 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1999	43,7 %	39,0 %	27,4 %	37,0 %
Compromisos 1995-1997/previsiones 1995-1997	96,9 %	98,9 %	71,2 %	89,8 %
Pagos 1995-1997/previsiones 1995-1997	75,3 %	68,0 %	47,4 %	64,3 %

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de SINCOM.

Cuadro 4

Comparación entre los recursos disponibles para las diversas iniciativas comunitarias, para el conjunto del período 1994-1999, y ejecución presupuestaria por iniciativa y por año

(en millones de ecus)

		Año del compromiso							Total
		1994	1995	1996	1997	1994-1997	1998	1999	
Interreg II	Previsiones	438,9	508,0	523,0	551,8	2 021,6	747,4	793,3	3 562,3
	Compromisos 1994-1997	0,0	557,9	752,0	458,6	1 768,5			1 768,5
	Pagos 1994-1997	0,0	227,7	423,5	357,6	1 008,8			1 008,8
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	58,9 %	89,1 %	87,5 %	87,5 %			49,6 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	24,1 %	44,3 %	49,9 %	49,9 %			28,3 %
Leader II	Previsiones	217,0	244,9	257,9	273,9	993,8	379,2	404,2	1 777,2
	Compromisos 1994-1997	0,3	468,5	251,7	157,8	878,3			878,3
	Pagos 1994-1997	0,0	132,7	133,6	104,1	370,4			370,4
	Compromisos/Previsiones	0,1 %	101,5 %	100,1 %	88,4 %	88,4 %			49,4 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	28,7 %	37,0 %	37,3 %	37,3 %			20,8 %
ADAPT	Previsiones	207,9	231,7	244,9	260,9	945,3	339,8	361,4	1 646,4
	Compromisos 1994-1997	0,0	307,7	222,4	125,4	655,5			655,5
	Pagos 1994-1997	0,0	152,6	87,0	147,9	387,5			387,5
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	70,0 %	77,5 %	69,3 %	69,3 %			39,8 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	34,7 %	35,0 %	41,0 %	41,0 %			23,5 %
PME	Previsiones	147,0	158,8	176,9	190,0	672,7	203,5	216,2	1 092,5
	Compromisos 1994-1997	0,0	203,5	181,9	133,3	518,8			518,8
	Pagos 1994-1997	0,0	67,7	88,7	123,6	280,1			280,1
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	66,6 %	79,9 %	77,1 %	77,1 %			47,5 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	22,1 %	32,4 %	41,6 %	41,6 %			25,6 %
URBAN	Previsiones	107,1	121,7	124,2	129,5	482,6	199,5	212,5	894,5
	Compromisos 1994-1997	0,0	157,4	215,0	118,1	490,5			490,5
	Pagos 1994-1997	0,0	58,1	108,1	75,6	241,9			241,9
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	68,8 %	105,5 %	101,6 %	101,6 %			54,8 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	25,4 %	47,1 %	50,1 %	50,1 %			27,0 %
PESCA	Previsiones	38,1	42,1	44,6	47,4	172,2	62,7	66,6	301,5
	Compromisos 1994-1997	23,7	29,4	134,6	21,5	209,1			209,1
	Pagos 1994-1997	11,8	5,3	20,6	33,8	71,6			71,6
	Compromisos/Previsiones	62,2 %	66,2 %	150,4 %	121,4 %	121,4 %			69,4 %
	Pagos/Previsiones	31,1 %	21,4 %	30,3 %	41,6 %	41,6 %			23,7 %
Rechar II	Previsiones	95,1	102,7	108,6	116,7	423,1	20,3	21,6	465,0
	Compromisos 1994-1997	0,0	172,5	119,9	113,3	405,8			405,8
	Pagos 1994-1997	0,0	75,6	61,6	75,4	212,7			212,7
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	87,2 %	95,5 %	95,9 %	95,9 %			87,3 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	38,2 %	44,8 %	50,3 %	50,3 %			45,7 %

(en millones de ecus)

		Año del compromiso							Total
		1994	1995	1996	1997	1994-1997	1998	1999	
Resider II	Previsiones	120,9	131,5	139,1	179,6	571,0	19,3	20,5	610,9
	Compromisos 1994-1997	4,3	172,8	134,4	105,1	416,6			416,6
	Pagos 1994-1997	1,3	77,0	79,6	62,1	220,0			220,0
	Compromisos/Previsiones	3,5 %	70,2 %	79,6 %	73,0 %	73,0 %			68,2 %
	Pagos/Previsiones	1,1 %	31,0 %	40,3 %	38,5 %	38,5 %			36,0 %
RETEX	Previsiones	122,7	134,5	139,9	148,2	545,4	30,9	32,9	609,2
	Compromisos 1994-1997	0,3	164,8	154,4	85,8	405,3			405,3
	Pagos 1994-1997	0,1	75,4	67,8	56,8	200,1			200,1
	Compromisos/Previsiones	0,2 %	64,2 %	80,5 %	74,3 %	74,3 %			66,5 %
	Pagos/Previsiones	0,1 %	29,4 %	36,1 %	36,7 %	36,7 %			32,8 %
Emploi	Previsiones	220,7	256,9	262,5	277,6	1 017,7	407,6	433,1	1 858,5
	Compromisos 1994-1997	201,2	107,7	263,1	294,8	866,8			866,8
	Pagos 1994-1997	100,6	53,6	170,3	246,6	571,2			571,2
	Compromisos/Previsiones	91,2 %	64,7 %	77,3 %	85,2 %	85,2 %			46,6 %
	Pagos/Previsiones	45,6 %	32,3 %	43,9 %	56,1 %	56,1 %			30,7 %
Konver	Previsiones	125,5	135,5	138,8	147,2	547,0	91,0	96,8	734,9
	Compromisos 1994-1997	0,0	238,2	133,0	191,4	562,7			562,7
	Pagos 1994-1997	0,0	87,3	95,1	68,7	251,1			251,1
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	91,3 %	92,9 %	102,9 %	102,9 %			76,6 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	33,5 %	46,5 %	45,9 %	45,9 %			34,2 %
REGIS II	Previsiones	85,9	92,7	99,1	105,3	383,0	112,4	119,6	615,0
	Compromisos 1994-1997	0,0	58,8	158,0	90,6	307,4			307,4
	Pagos 1994-1997	0,0	22,0	135,6	55,8	213,4			213,4
	Compromisos/Previsiones	0,0 %	32,9 %	78,1 %	80,3 %	80,3 %			50,0 %
	Pagos/Previsiones	0,0 %	12,3 %	56,7 %	55,7 %	55,7 %			34,7 %
PEACE	Previsiones	0,0	66,0	118,0	119,0	303,1			303,1
	Compromisos 1994-1997	0,0	27,4	95,6	53,3	176,3			176,3
	Pagos 1994-1997	0,0	13,7	41,7	81,2	136,5			136,5
	Compromisos/Previsiones		41,5 %	66,8 %	58,1 %	58,1 %			58,1 %
	Pagos/Previsiones		20,7 %	30,1 %	45,0 %	45,0 %			45,0 %
<b>Total</b>	Previsiones	1 926,8	2 227,0	2 377,5	2 547,2	9 078,6	2 613,6	2 778,8	14 471,1
	Compromisos 1994-1997	229,7	2 666,7	2 816,0	1 949,1	7 661,5			7 661,5
	Pagos 1994-1997	113,9	1 048,9	1 513,2	1 489,3	4 165,3			4 165,3
	Compromisos/Previsiones	11,9 %	69,7 %	87,5 %	84,4 %	84,4 %			52,9 %
	Pagos/Previsiones	5,9 %	28,0 %	41,0 %	45,9 %	45,9 %			28,8 %

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de SINCOM.

Cuadro 5

Ejecución presupuestaria de las acciones estructurales a lo largo de los ejercicios 1994-1997 <sup>(1)</sup>

(en millones de ecus)

	Presupuesto definitivo después PRS y transferencias	Ejecución	Porcentaje de ejecución del presupuesto definitivo (%)	Créditos anulados al final del ejercicio	
				Importe	% (d)/(a)
				(d)	(e)
<b>COMPROMISOS 1994</b>					
FEOGA-Orientación	3 301,5	3 300,4	99,97	1,1	0,03
IFOP (pesca)	379,9	379,8	99,97	0,1	0,03
FEDER	9 769,4	9 727,7	99,57	41,7	0,43
FSE	5 841,2	5 564,3	95,26	272,3	4,66
Iniciativas comunitarias	1 949,1	251,9	12,92	1 383,7	70,99
Medidas transitorias, etc.	305,9	244,4	79,90	40,5	13,24
Reglamento (CEE) n° 3575/90					
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	21 547,0	19 468,5	90,35	1 739,4	8,07
Fondos de Cohesión	1 853,1	1 853,1	100,00	0,1	0,00
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>23 400,1</b>	<b>21 321,6</b>	<b>91,12</b>	<b>1 739,5</b>	<b>7,43</b>
<b>COMPROMISOS 1995</b>					
FEOGA-Orientación	3 374,1	3 348,3	99,24	25,8	0,76
IFOP (pesca)	451,3	451,2	99,99	0,0	0,01
FEDER	10 684,4	10 566,1	98,89	118,3	1,11
FSE	6 710,7	5 125,3	76,37	1 581,1	23,56
Iniciativas comunitarias	2 915,8	2 666,7	91,46	228,7	7,84
Medidas transitorias, etc.	271,8	111,9	41,17	114,0	41,95
Reglamento (CEE) n° 3575/90					
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	24 408,1	22 269,5	91,24	2 068,0	8,47
Fondos de Cohesión	2 152,0	2 152,0	100,00	0,0	0,00
Mecanismo EEE	89,8	89,8	100,00	0,0	0,00
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>26 649,9</b>	<b>24 511,3</b>	<b>91,97</b>	<b>2 068,0</b>	<b>7,76</b>
<b>COMPROMISOS 1996</b>					
FEOGA-Orientación	3 772,0	3 772,0	100,00	0,0	0,00
IFOP (pesca)	450,4	337,2	74,87	113,2	25,13
FEDER	11 883,7	11 862,5	99,82	21,2	0,18
FSE	7 150,1	7 150,1	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitarias	2 988,5	2 819,4	94,34	169,2	5,66
Medidas transitorias, etc.	342,0	199,4	58,30	142,6	41,70
Reglamento (CEE) n° 3575/90					
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	26 587,4	26 141,2	98,32	441,5	1,66
Fondos de Cohesión	2 444,0	2 443,9	100,00	0,1	0,00
Mecanismo EEE	108,0	87,1	80,63	20,9	19,37
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>29 139,4</b>	<b>28 672,2</b>	<b>98,40</b>	<b>462,5</b>	<b>1,59</b>
<b>COMPROMISOS 1997</b>					
FEOGA-Orientación	4 026,1	4 026,1	100,00	0,0	0,00
IFOP (pesca)	490,7	369,0	75,20	121,7	24,80
FEDER	12 989,7	12 983,1	99,95	6,6	0,05
FSE	7 639,1	7 639,1	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitarias	3 173,4	1 949,1	61,42	1 224,3	38,58
Medidas transitorias, etc.	305,7	263,9	86,33	41,3	13,51
Reglamento (CEE) n° 3575/90					
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	28 624,7	27 230,3	95,13	1 393,9	4,87
Fondos de Cohesión	2 749,0	2 748,9	100,00	0,1	0,00
Mecanismo EEE	108,0	102,5	94,92	5,5	5,08
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>31 481,7</b>	<b>30 081,7</b>	<b>95,55</b>	<b>1 399,5</b>	<b>4,45</b>

<sup>(1)</sup> En estos informes anuales, el Tribunal presenta cuadros más detallados sobre la ejecución presupuestaria de las acciones estructurales.



(en millones de ecus)

	Presupuesto definitivo después PRS y transferencias	Ejecución	Porcentaje de ejecución del presupuesto definitivo (%)	Créditos anulados al final del ejercicio	
				Importe	% (d)/(a)
				(a)	(b)
<b>PAGOS 1994</b>					
FEOGA-Orientación	2 778,9	2 498,9	89,92	223,1	8,03
IFOP (pesca)	537,0	395,0	73,56	142,0	26,44
FEDER	8 087,4	6 410,8	79,27	1 676,6	20,73
FSE	5 454,1	4 144,8	75,99	1 099,7	20,16
Iniciativas comunitarias	2 059,4	849,2	41,24	1 025,9	49,82
Medidas transitorias, etc.	487,0	319,7	65,65	157,3	32,30
Reglamento (CEE) n° 3575/90	416,0	176,8	42,50	126,1	30,31
Otros	174,1	55,7	32,00	51,9	29,83
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	<i>19 993,9</i>	<i>14 850,9</i>	<i>74,28</i>	<i>4 502,6</i>	<i>22,52</i>
Fondos de Cohesión	1 743,4	916,0	52,54	827,4	47,46
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>21 737,3</b>	<b>15 767,0</b>	<b>72,53</b>	<b>5 330,0</b>	<b>24,52</b>
<b>PAGOS 1995</b>					
FEOGA-Orientación	2 935,2	2 530,6	86,21	404,6	13,79
IFOP (pesca)	518,1	248,1	47,87	270,1	52,13
FEDER	9 627,2	8 373,6	86,98	1 253,6	13,02
FSE	5 851,6	4 734,1	80,90	1 113,1	19,02
Iniciativas comunitarias	2 291,5	1 337,8	58,38	953,7	41,62
Medidas transitorias, etc.	386,7	193,8	50,14	192,8	49,86
Reglamento (CEE) n° 3575/90	165,1	36,3	21,99	128,8	78,01
Otros	106,5	48,5	45,55	58,0	54,45
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	<i>21 881,9</i>	<i>17 502,8</i>	<i>79,99</i>	<i>4 374,7</i>	<i>19,99</i>
Fondos de Cohesión	1 750,0	1 699,3	97,11	50,7	2,89
Mecanismo EEE	89,8	89,8	100,00	0,0	0,00
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>23 721,7</b>	<b>19 292,0</b>	<b>81,33</b>	<b>4425,4</b>	<b>18,66</b>
<b>PAGOS 1996</b>					
FEOGA-Orientación	3 859,4	3 360,3	87,07	499,1	12,93
IFOP (pesca)	545,1	421,6	77,34	123,5	22,66
FEDER	10 663,1	10 610,3	99,50	52,8	0,50
FSE	6 035,9	6 035,9	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitarias	2 115,2	1 691,4	79,96	423,8	20,04
Medidas transitorias, etc.	314,7	188,5	59,90	126,2	40,10
Reglamento (CEE) n° 3575/90	148,7	119,5	80,36	0,0	0,00
Otros	49,2	40,0	81,39	2,0	4,03
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	<i>23 731,3</i>	<i>22 467,5</i>	<i>94,67</i>	<i>1 227,4</i>	<i>5,17</i>
Fondos de Cohesión	1 919,3	1 872,2	97,55	47,1	2,45
Mecanismo EEE	108,0	87,1	80,63	20,9	19,37
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>25 758,6</b>	<b>24 426,8</b>	<b>94,83</b>	<b>1 295,5</b>	<b>5,03</b>
<b>PAGOS 1997</b>					
FEOGA-Orientación	3 580,0	3 580,0	100,00	0,0	0,00
IFOP (pesca)	486,9	486,9	100,00	0,0	0,00
FEDER	11 522,6	11 521,4	99,99	1,2	0,01
FSE	6 143,4	6 143,4	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitarias	1 858,6	1 677,3	90,25	181,3	9,75
Medidas transitorias, etc.	267,3	171,4	64,12	95,9	35,88
Reglamento (CEE) n° 3575/90	87,3	41,2	47,19	46,1	52,81
Otros	49,9	10,9	21,91	38,9	78,09
<i>Subtotal Fondos Estructurales</i>	<i>23 996,0</i>	<i>23 632,5</i>	<i>98,49</i>	<i>363,4</i>	<i>1,51</i>
Fondos de Cohesión	2 326,0	2 323,0	99,87	3,0	0,13
Mecanismo EEE	102,5	102,5	100,00	0,0	0,00
<b>Total acciones estructurales</b>	<b>26 424,5</b>	<b>26 058,0</b>	<b>98,61</b>	<b>366,4</b>	<b>1,39</b>

Cuadro 6

## Perspectivas financieras — Partida 2

(en millares de ecus)

Fondos Estructurales	1994	1995	1996	1997
1. Dotación presupuestaria del ejercicio	21 323 000	24 069 000	26 579 000	28 620 000
2. Ejecución	19 245 723	21 937 911	26 078 201	27 226 145
3. Créditos no ejecutados (1-2)	2 077 277	2 131 089	500 799	1 393 855
4. Créditos prorrogados $n+1$	339 147	70 629	4 648	
5. Créditos anulados (3-4)	1 738 130	2 060 460	496 151	1 393 855
6. Créditos prorrogados de $n-1$ a $n$		339 147	70 629	4 648
7. Ejecución de los créditos prorrogados		331 601	63 038	4 648
8. Créditos prorrogados no ejecutados		7 546	7 591	0
9. Liberaciones, descontadas las reconstituciones		5 445	41 606	38 970
10. Total no utilizado (5+8+9)	1 738 130	2 073 451	545 348	1 432 825

Fondos de Cohesión	1993	1994	1995	1996	1997
1. Dotación presupuestaria del ejercicio	1 565 000	1 853 000	2 152 000	2 444 000	2 749 000
2. Ejecución	1 564 645	1 852 963	2 151 972	2 443 933	2 748 925
3. Créditos no ejecutados (1-2)	355	37	28	67	75
4. Créditos prorrogados a $n+1$	136	0	0	0	0
5. Créditos anulados (3-4)	219	37	28	67	75
6. Créditos prorrogados de $n-1$ a $n$		136	0	0	0
7. Ejecución de los créditos prorrogados		121	0	0	0
8. Créditos prorrogados no ejecutados		16	0	0	0
9. Liberaciones, descontadas las reconstituciones		5	10 489	16 718	100 589
10. Total no utilizado (5+8+9)	219	58	10 517	16 785	100 664

Mecanismo financiero EEE	1995	1996	1997
1. Dotación presupuestaria del ejercicio	108 000	108 000	108 000
2. Ejecución	90 000	87 000	102 500
3. Total no utilizado	18 000	21 000	5 500

Acciones estructurales	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Perspectivas financieras	23 176 000	26 329 000	29 131 000	31 477 000	33 461 000	39 025 000
Dotación presupuestaria	23 176 000	26 329 000	29 131 000	31 477 000	33 461 000	
Utilización neta	21 437 812	24 227 032	28 547 867	29 938 011		
Dotación no utilizada	1 738 188	2 101 968	583 133	1 538 989		

Fuente: Comisión. Ajustes a las perspectivas financieras.

## Cuadro 7

## Repercusión de las adaptaciones de las perspectivas financieras a las condiciones de ejecución

## Créditos para compromisos

*(en millones de ecus)*

Fondos Estructurales	1995	1996	1997	1998	1999
Adaptación 1996		869	869		
Adaptación 1997			380	1 000	693
Adaptación 1998				-500	1 045
Adaptación 1999					1 433
TOTAL		869	1 249	500	3 171

Fondos de Cohesión	1995	1996	1997	1998	1999
Adaptación 1997			11		
Adaptación 1998					17
Adaptación 1999					101
TOTAL			11		118

La Comisión ha propuesto una adaptación de 5 millones de ecus en concepto del mecanismo financiero EEE.

## Créditos para pagos

*(en millones de ecus)*

Acciones estructurales	1995	1996	1997	1998	1999
Adaptación 1996		935	696	434	173
Adaptación 1997			186	633	632
Adaptación 1998				-300	300
Adaptación 1999					300
TOTAL		935	882	767	1 405

Cuadro 8

Comparación entre los planes financieros iniciales y en vigor a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones correspondientes al objetivo nº 2 (período 1994-1996)

(en ecus)

		Planes financieros iniciales			Planes financieros en vigor			Diferencia entre los planes financieros			Razon planes en vigor/planes iniciales		
		Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE
Bélgica	1994	51 000 250	41 440 500	9 559 750	4 526 261	1 214 500	3 311 761	-46 473 989	-40 226 000	-6 247 989	8,87 %	2,93 %	34,64 %
	1995	53 000 250	43 068 500	9 931 750	10 785 161	5 199 971	5 585 190	-42 215 089	-37 868 529	-4 346 560	20,35 %	12,07 %	56,24 %
	1996	55 999 500	45 511 500	10 488 000	118 218 058	104 208 719	14 009 339	62 218 558	58 697 219	3 521 339	211,11 %	228,97 %	133,57 %
	Total	160 000 000	130 020 500	29 979 500	133 529 480	110 623 190	22 906 290	-26 470 520	-19 397 310	-7 073 210	83,46 %	85,08 %	76,41 %
Dinamarca	1994	17 796 000	14 051 000	3 745 000	1 553 000	1 500 000	53 000	-16 243 000	-12 551 000	-3 692 000	8,73 %	10,68 %	1,42 %
	1995	18 565 000	14 657 000	3 908 000	21 990 000	19 731 000	2 259 000	3 425 000	5 074 000	-1 649 000	118,45 %	134,62 %	57,80 %
	1996	19 639 000	15 502 000	4 137 000	30 560 000	22 511 000	8 049 000	10 921 000	7 009 000	3 912 000	155,61 %	145,21 %	194,56 %
	Total	56 000 000	44 210 000	11 790 000	54 103 000	43 742 000	10 361 000	-1 897 000	-468 000	-1 429 000	96,61 %	98,94 %	87,88 %
Alemania	1994	233 210 000	164 000 000	69 210 000	25 271 004	13 230 004	12 041 000	-207 938 996	-150 769 996	-57 169 000	10,84 %	8,07 %	17,40 %
	1995	243 011 000	170 341 000	72 670 000	105 609 000	57 753 000	47 856 000	-137 402 000	-112 588 000	-24 814 000	43,46 %	33,90 %	65,85 %
	1996	256 781 000	179 341 000	77 440 000	572 498 000	409 976 000	162 522 000	315 717 000	230 635 000	85 082 000	222,95 %	228,60 %	209,87 %
	Total	733 002 000	513 682 000	219 320 000	703 378 004	480 959 004	222 419 000	-29 623 996	-32 722 996	3 099 000	95,96 %	93,63 %	101,41 %
España	1994	360 000 312	277 100 000	82 900 312	205 203 512	167 146 973	38 056 539	-154 796 800	-109 953 027	-44 843 773	57,00 %	60,32 %	45,91 %
	1995	373 999 614	288 000 000	85 999 614	262 646 028	201 164 999	61 481 029	-111 353 586	-86 835 001	-24 518 585	70,23 %	69,85 %	71,49 %
	1996	395 999 288	305 000 000	90 999 288	522 127 158	413 071 672	109 055 486	126 127 870	108 071 672	18 056 198	131,85 %	135,43 %	119,84 %
	Total	1 129 999 214	870 100 000	259 899 214	989 976 699	781 383 644	208 593 055	-140 022 515	-88 716 356	-51 306 159	87,61 %	89,80 %	80,26 %
Francia	1994	561 425 401	464 840 201	96 585 200	164 124 497	108 265 494	55 859 003	-397 300 904	-356 574 707	-40 726 197	29,23 %	23,29 %	57,83 %
	1995	584 402 499	479 362 500	105 039 999	289 904 263	219 764 876	70 139 387	-294 498 236	-259 597 624	-34 900 612	49,61 %	45,85 %	66,77 %
	1996	617 372 097	508 357 299	109 014 798	1 127 558 014	1 011 424 700	116 133 314	510 185 917	503 067 401	7 118 516	182,64 %	198,96 %	106,53 %
	Total	1 763 199 997	1 452 560 000	310 639 997	1 581 586 774	1 339 455 070	242 131 704	-181 613 223	-113 104 930	-68 508 293	89,70 %	92,21 %	77,95 %
Italia	1994	210 737 000	166 687 000	44 050 000	11 145 391	10 312 790	832 601	-199 591 609	-156 374 210	-43 217 399	5,29 %	6,19 %	1,89 %
	1995	219 634 000	173 712 000	45 922 000	19 126 607	12 509 621	6 616 986	-200 507 393	-161 202 379	-39 305 014	8,71 %	7,20 %	14,41 %
	1996	253 629 000	201 921 000	51 708 000	493 740 620	377 261 230	116 479 390	240 111 620	175 340 230	64 771 390	194,67 %	186,84 %	225,26 %
	Total	684 000 000	542 320 000	141 680 000	524 012 618	400 083 641	123 928 977	-159 987 382	-142 236 359	-17 751 023	76,61 %	73,77 %	87,47 %
Luxemburgo	1994	2 000 000	1 723 000	277 000	899 532	714 997	184 535	-1 100 468	-1 008 003	-92 465	44,98 %	41,50 %	66,62 %
	1995	2 000 000	1 723 000	277 000	517 669	378 496	139 173	-1 482 331	-1 344 504	-137 827	25,88 %	21,97 %	50,24 %
	1996	3 000 000	2 583 000	417 000	3 920 241	3 467 149	453 092	920 241	884 149	36 092	130,67 %	134,23 %	108,66 %
	Total	7 000 000	6 029 000	971 000	5 337 442	4 560 642	776 800	-1 662 558	-1 468 358	-194 200	76,25 %	75,65 %	80,00 %

(en ecus)

		Planes financieros iniciales			Planes financieros en vigor			Diferencia entre los planes financieros			Razon planes en vigor/planes iniciales		
		Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE
Países Bajos	1994	95 960 000	66 940 000	29 020 000	11 554 342	672 745	10 881 597	-84 405 658	-66 267 255	-18 138 403	12,04 %	1,00 %	37,50 %
	1995	99 090 000	67 880 000	31 210 000	26 279 204	10 398 319	15 880 885	-72 810 796	-57 481 681	-15 329 115	26,52 %	15,32 %	50,88 %
	1996	104 950 000	71 160 000	33 790 000	186 289 913	132 900 530	53 389 383	81 339 913	61 740 530	19 599 383	177,50 %	186,76 %	158,00 %
	Total	300 000 000	205 980 000	94 020 000	224 123 459	143 971 594	80 151 865	-75 876 541	-62 008 406	-13 868 135	74,71 %	69,90 %	85,25 %
Reino Unido	1994	681 998 000	511 607 000	170 391 000	144 811 000	28 794 000	116 017 000	-537 187 000	-482 813 000	-54 374 000	21,23 %	5,63 %	68,09 %
	1995	710 001 000	532 642 000	177 359 000	237 928 000	130 003 000	107 925 000	-472 073 000	-402 639 000	-69 434 000	33,51 %	24,41 %	60,85 %
	1996	750 001 000	562 631 000	187 370 000	1 634 690 000	1 362 960 000	271 730 000	884 689 000	800 329 000	84 360 000	217,96 %	242,25 %	145,02 %
	Total	2 142 000 000	1 606 880 000	535 120 000	2 017 429 000	1 521 757 000	495 672 000	-124 571 000	-85 123 000	-39 448 000	94,18 %	94,70 %	92,63 %

Fuente: Planes financieros de los DOCUP y programas del objetivo nº 2.

Cuadro 9

Análisis de los factores que han motivado un bajo índice de consumo de los créditos comunitarios (respuestas al cuestionario)

	a) Número de res- puestas	b) Muy im- portante	c) Impor- tante	b) + c) / a)	d) Poco im- portante	e) Insignifi- cante	
<b>A. EN EL ÁMBITO DE LA PROGRAMACIÓN</b>							
1	Dificultades en la elaboración del DOCUP/MCA/PO	50	4	13	34,00 %	17	16
2	Retrasos en la adopción de los DOCUP/MCA/PO	48	11	22	68,75 %	7	8
3	Existencia de cláusulas de suspensión y retrasos en su levantamiento	41	2	3	12,20 %	8	28
4	Inclusión de acciones no previstas inicialmente	45	4	9	28,89 %	4	28
5	Prioridad asignada a la consumación de las intervenciones de los períodos anteriores	46	4	2	13,04 %	8	32
6	El plan de financiación inicial resultó muy optimista	47	9	22	65,96 %	10	6
7	Texto del DOCUP/MCA/PO poco flexible	47	2	12	29,79 %	14	19
8	Necesidad de introducir importantes modificaciones a DOCUP/MCA/PO/Acción . . .	50	8	18	52,00 %	13	11
9	Dificultades y retrasos a la hora de efectuar estas modificaciones/reprogramaciones	48	9	19	58,33 %	10	10
10	Pesadez de los procedimientos administrativos:						
	— comunitarios	49	6	27	67,35 %	8	8
	— nacionales	44	13	15	63,64 %	8	8
<b>B. EN EL ÁMBITO DE LOS CIRCUITOS FINANCIEROS</b>							
1	Retrasos en la llegada de los fondos comunitarios:						
	— al Estado miembro	42	2	8	23,81 %	14	18
	— a la región	36	5	8	36,11 %	12	11
	— a otro nivel	27	1	4	18,52 %	12	10
2	Concentración de las operaciones financieras al final del ejercicio:						
	— para las transferencias comunitarias	35	3	7	28,57 %	10	15
	— para las transferencias en el interior del Estado miembro	36	3	7	27,78 %	10	16
3	Los procedimientos vigentes no permiten la transferencia de anticipos a los beneficiarios finales o las transferencias sólo pueden hacerse en ciertas condiciones que pueden alargar los procedimientos	48	7	14	43,75 %	10	17
<b>C. EN EL ÁMBITO DEL PROCESAMIENTO DE LOS DATOS FINANCIEROS</b>							
1	Dificultades de recogida de las informaciones financieras cerca de los beneficiarios (indicar el carácter de la dificultad, como p.ej., falta de contabilidad separada, etc.)	50	10	16	52,00 %	13	11

	a) Número de res- puestas	b) Muy im- portante	c) Impor- tante	b) + c) / a)	d) Poco im- portante	e) Insignifi- cante
2 Insuficiente conocimiento por parte de los gestores de los umbrales de desencadenamiento de los pagos de anticipos y de los saldos comunitarios	45	2	5	15,56 %	19	19
3 Longitud de los circuitos de transmisión de las informaciones financieras	47	3	15	38,30 %	23	6
4 Longitud del procedimiento de transmisión de las solicitudes de pago en la Comisión	43	4	9	30,23 %	19	11
5 Lentitud del análisis de los datos financieros por la Comisión	44	2	11	29,55 %	21	10

## D. EN EL ÁMBITO PRESUPUESTARIO

1 Dificultades de movilización de las contrapartidas:						
— nacionales	37	7	5	32,43 %	12	13
— regionales/locales	38	4	7	28,95 %	14	13
— privadas	33	3	10	39,39 %	10	10
2 Restricciones presupuestarias imprevistas en el ámbito:						
— nacional	39	5	6	28,21 %	15	13
— regional/local	35	1	6	20,00 %	14	14
— otro	19	0	1	5,26 %	6	12
3 Variaciones de los tipos de cambio entre divisa/ecu:						
— devaluación	36	1	8	25,00 %	5	22
— reevaluación	29	0	4	13,79 %	6	19
4 Lentitud de los procedimientos de ejecución presupuestaria vinculados a la existencia de cofinanciación comunitaria	48	2	10	25,00 %	19	17
5 Contradicciones entre los procedimientos/reglas comunitarias y nacionales (p.ej.: noción de compromiso)	50	13	11	48,00 %	13	13

## E. EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

1 Dificultades para poner en marcha los procedimientos de selección de las acciones/proyectos antes de la adopción de la decisión de la Comisión por la que se concede la ayuda	50	8	17	50,00 %	12	13
2 Conocimiento insuficiente de las reglas y procedimientos por parte de los beneficiarios comunitarios	52	12	14	50,00 %	19	7
3 Modificaciones en el entorno administrativo (p.ej.: reorganización de los servicios, cambio de procedimientos, etc.)	51	13	11	47,06 %	14	13
4 Circunstancias excepcionales (p.ej., cambios políticos), privatizaciones, desastres naturales, etc.)	43	6	6	27,91 %	3	28
5 Aplicación del artículo 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 (reducción, suspensión y supresión del concurso)	38	1	1	5,26 %	12	24
6 Dificultades en la coordinación de varios gestores comunitarios y nacionales (especialmente en el caso de los programas acogidos a varios fondos)	48	15	12	56,25 %	10	11

	a) Número de res- puestas	b) Muy im- portante	c) Impor- tante	b) + c) / a)	d) Poco im- portante	e) Insignifi- cante
7 Dificultades en la coordinación de un elevado número de beneficiarios	49	10	14	48,98 %	14	11
8 Funcionamiento inadecuado del Comité de seguimiento:						
– creación tardía y/o insuficiente número de reuniones	38	1	4	13,16 %	10	23
– organización inadecuada en relación con las necesidades (p.ej: poco tiempo para examinar la documentación, o para permitir la intervención de un elevado número de participantes, etc.).	39	4	8	30,77 %	9	18
– duración excesiva de los procedimientos de toma de decisiones	39	7	7	35,90 %	13	12
9 Retrasos relacionados con el informe final en:						
– la elaboración	38	0	6	15,79 %	15	17
– la transmisión	36	1	0	2,78 %	18	17
– la aprobación por la Comisión	37	2	6	21,62 %	15	14
10 Dificultades en el ámbito de una medida/acción/proyecto o beneficiario, con el resultado de retrasar el conjunto de la intervención	39	6	7	33,33 %	8	18

#### F. EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES

1 Arranque tardío de los proyectos/acciones en razón de:						
– los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos	41	8	13	51,22 %	8	12
– procedimientos de evaluación del impacto medioambiental	40	4	12	40,00 %	10	14
– resultados de los estudios de viabilidad	41	4	9	31,71 %	14	14
– otros (p.ej.: expropiaciones, etc.)	28	6	9	53,57 %	4	9
2 Dificultades en el curso de la ejecución (p.ej.: dificultades técnicas imprevistas, quiebra, aumento de los costes, etc.)	47	1	15	34,04 %	16	15
3 Lentitud de los procedimientos de modificación de las medidas/acciones/proyectos en razón de:						
– los retrasos en su ejecución	40	4	11	37,50 %	14	11
– cambios de prioridades	35	7	6	37,14 %	12	10



## Cuadro 10

## Lista de los anexos

- ANEXO I: Perspectivas financieras 1993-1999 y asignación de recursos de los Fondos Estructurales
- Cuadro I.1 Distribución anual de los recursos disponibles para compromiso de los Fondos Estructurales y del IFOP para el período 1994-1999 (a precios de 1992 y en millones de ecus)
- Cuadro I.2 Distribución de los recursos por objetivo (a precios de 1992 y en millones de ecus)
- Cuadro I.3 Distribución de los recursos por objetivo y créditos dedicados a la financiación de las iniciativas comunitarias (a precios de 1994 y en millones de ecus)
- Cuadro I.4 Desglose de los recursos consignados a los MCA por objetivo y Estado miembro (a precios de 1994 y en millones de ecus)
- Cuadro I.5 Asignación de los Fondos Estructurales a los nuevos Estados miembros (en millones de ecus)
- Cuadro I.6 Distribución de los recursos dedicados a la financiación de las iniciativas comunitarias (EUR 12)
- Cuadro I.7 Detalle de la distribución de los recursos dedicados a la financiación de las iniciativas comunitarias (EUR 12)
- Cuadro I.8 Resultado por Estado miembro y por iniciativa de la distribución de los recursos dedicados a la financiación de las iniciativas comunitarias (EUR 12)
- Cuadro I.9 Desglose de los créditos dedicados a la financiación de las iniciativas comunitarias para los nuevos Estados miembros (en millones de ecus y a precios de 1995)
- ANEXO II: Ejecución de las acciones estructurales 1994-1997 por objetivo, fondos y Estado miembro
- Cuadro II.1 Ejecución de las acciones estructurales 1994-1997
- Cuadro II.2 Ejecución por fondo y por Estado miembro
- Cuadro II.3 Ejecución por fondo y por objetivo
- Cuadro II.4 Ejecución por objetivo y por fondo
- Cuadro II.5 Ejecución por Estado miembro y por objetivo
- Cuadro II.6 Ejecución por objetivo, Estado miembro y fondo
- ANEXO III: Detalle de la ejecución presupuestaria 1994-1997 por fondo, objetivo, Estado miembro y año
- Cuadro III.1 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo n° 1 FEDER
- Cuadro III.2 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo n° 1 FSE
- Cuadro III.3 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo n° 1 FEOGA
- Cuadro III.4 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo n° 1 IFOP
- Cuadro III.5 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Total objetivo n° 1
- Cuadro III.6 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo n° 2 FEDER
- Cuadro III.7 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo n° 2 FSE
- Cuadro III.8 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Total objetivo n° 2

- Cuadro III.9 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 3 FSE
- Cuadro III.10 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 4 FSE
- Cuadro III.11 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 5a) [en zonas 5b)] FEOGA
- Cuadro III.12 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 5a) [al margen de zonas 1 y 5b)] FEOGA
- Cuadro III.13 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Total objetivo nº 5a) FEOGA
- Cuadro III.14 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 5a) IFOP
- Cuadro III.15 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 5b) FEDER
- Cuadro III.16 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 5b) FSE
- Cuadro III.17 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 5b) FEOGA
- Cuadro III.18 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Total objetivo 5b)
- Cuadro III.19 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 6 FEDER
- Cuadro III.20 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 6 FSE
- Cuadro III.21 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 6 FEOGA
- Cuadro III.22 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Objetivo nº 6 IFOP
- Cuadro III.23 Ejecución presupuestaria por país y por año. Pagos por año de realización y por año de compromiso — Total objetivo nº 6
- Cuadro III.24 Ejecución presupuestaria por iniciativa comunitaria y por año

ANEXO IV: Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por objetivo, por país y por año

- Cuadro IV.1 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivo nº 1
- Cuadro IV.2 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivo nº 2.
- Cuadro IV.3 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivos 3 y 4
- Cuadro IV.4 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivo nº 5a) (ámbito de la agricultura)
- Cuadro IV.5 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivo nº 5a) (ámbito de la pesca)
- Cuadro IV.6 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivo nº 5b)
- Cuadro IV.7 Comparación entre las previsiones y la ejecución presupuestaria por país y por año — Objetivo nº 6

- ANEXO V: Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 para el período 1994-1996
- Cuadro V.1 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Bélgica
- Cuadro V.2 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Dinamarca
- Cuadro V.3 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Alemania
- Cuadro V.4 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — España
- Cuadro V.5 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Francia
- Cuadro V.6 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Italia
- Cuadro V.7 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Luxemburgo
- Cuadro V.8 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Países Bajos
- Cuadro V.9 Comparación entre los planes financieros iniciales y los vigentes a 31.12.1997 del conjunto de las intervenciones propias del objetivo nº 2 — Reino Unido
- ANEXO VI: Ejecución de los créditos de compromiso de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicios 1994-1997
- Cuadro VI.1 Ejecución de los créditos de compromiso de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1994
- Cuadro VI.2 Ejecución de los créditos de pago de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1994
- Cuadro VI.3 Ejecución de los créditos de compromiso de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1995
- Cuadro VI.4 Ejecución de los créditos de pago de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1995
- Cuadro VI.5 Ejecución de los créditos de compromiso de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1996
- Cuadro VI.6 Ejecución de los créditos de pago de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1996
- Cuadro VI.7 Ejecución de los créditos de compromiso de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1997
- Cuadro VI.8 Ejecución de los créditos de pago de las acciones estructurales por línea presupuestaria — Ejercicio 1997
-

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## 2. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES

La Comisión considera que este resumen de las observaciones del Tribunal puede dar una impresión indebidamente negativa de las operaciones de los Fondos Estructurales. El Tribunal se concentra en las inevitables imperfecciones y debilidades de la gestión del fondo. Pero por cada programa con problemas, hay muchos que progresan normalmente y que aportan beneficios claros y ampliamente reconocidos.

El uso acertado de los Fondos Estructurales requiere la elaboración de normas sensatas y posteriormente un esfuerzo importante, a gran escala, de planificación, de formulación del programa, de gestión y evaluación del programa, de gestión financiera y presupuestaria y de supervisión. Hay que lograr los objetivos financieros y, al mismo tiempo, hay que garantizar un producto de calidad. Muchas personas participan en este trabajo en diversos niveles; existen cientos de programas y cientos de miles de proyectos.

La Comisión, por su parte, contribuye al máximo de sus posibilidades a la gestión de los programas actuales y a asegurar la presencia y la gestión apropiadas en los Estados miembros de sistemas eficaces de gestión y de control. La Comisión también ha propuesto a la luz de la experiencia, para el nuevo período de programación que comenzará en 2000, importantes cambios de las normas en ámbitos fundamentales como la programación, la asociación, la gestión financiera y el control y la evaluación. Muchos de estos cambios aspiran a la simplificación, a la descentralización y a la clarificación de responsabilidades y tienen como fin aumentar la utilidad de las operaciones de los Fondos Estructurales.

2.2. El bajo índice de absorción de los créditos en 1994 y 1995 se debió a la lenta puesta en marcha del nuevo período de programación. La ejecución presupuestaria de las iniciativas comunitarias se vio particularmente afectada, principalmente a causa del gran número de iniciativas y de programas de IC, pero ha mejorado desde entonces. La insuficiencia de los créditos de pago de 1997 se explica por el hecho de que la Autoridad Presupuestaria ha reducido el volumen de los créditos de pago en relación a las propuestas de la Comisión y ha denegado una transferencia.

2.3. La situación descrita por el Tribunal ilustra la dificultad de conciliar la anualidad del presupuesto con el enfoque de programación plurianual adoptado por los Fondos Estructurales. También hay que recordar que los compromisos y pagos comunitarios dependen de la ejecu-

ción *in situ* y de la absorción de los créditos comunitarios por los Estados miembros, factores que son difícilmente previsibles con exactitud en los plazos correspondientes a los procedimientos presupuestarios de la Unión.

2.4. La Comisión ha propuesto para el próximo período de programación un sistema por el cual los compromisos anuales correspondientes a un programa se realizarían automáticamente.

2.5. La información sobre la puesta en práctica de operaciones está incluida en las declaraciones de gasto del Estado miembro y en el informe sobre el progreso anual de cada programa, y se obtiene en ciertos casos en el cierre anual de las operaciones. La Comisión presenta esta información en sus informes anuales sobre la aplicación de los Fondos Estructurales. Para el próximo período de la programación, la Comisión ha propuesto un sistema considerablemente simplificado de indización y está desarrollando un nuevo sistema común de información.

La información presentada por la Comisión en la cuenta de gestión y el balance financiero como cuentas de orden pueden plantear cuestiones marginales de interpretación. Para más observaciones, véase el punto 4.2.

2.6. La realización de un pronóstico presupuestario exacto difícilmente es posible, dada la naturaleza plurianual de las operaciones y la gran variedad de las situaciones de aplicación. Sin embargo, la Comisión y los Estados miembros están cooperando en el contexto de la iniciativa SEM 2000 para mejorar el pronóstico, en tanto ello pueda hacerse de forma realista.

2.8. La Comisión desea subrayar que las causas de retraso descritas en este apartado corresponden a un análisis de los programas que progresaban de forma especialmente lenta. No se debe por tanto suponer que tales problemas están generalizados. Sin embargo, varios de los problemas mencionados deberían verse solucionados o amortiguados por la acción reciente de la Comisión (por ejemplo, con la adopción de normas concretas de elegibilidad) o por las propuestas de la Comisión para el cambio de normativa para el próximo período de programación. Otros problemas requieren mayor eficacia operativa a diversos niveles. Y otros (por ejemplo, el solapamiento de períodos de programación, la diferencia entre determinados procedimientos nacionales y los de la Comunidad y las variaciones de los tipos de cambio) han de ser soportados por los funcionarios afectados.

2.9. La Comisión continuará intentando garantizar, junto con los Estados miembros, la mejor gestión posible de los programas de los Fondos Estructurales.

### 3. PROGRAMACIÓN FINANCIERA Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

3.1. La distribución de créditos de los Fondos Estructurales entre objetivos, iniciativas comunitarias y Estados miembros fue una importante operación técnica y política que la Comisión considera que llevó a cabo eficientemente, de conformidad con las normas y, dada la magnitud de la tarea, en un tiempo razonable.

3.5–3.7. La Comisión está de acuerdo en que el progreso de los programas de iniciativa comunitaria ha sido generalmente demasiado lento, pero debe comprenderse que estos programas requirieron frecuentemente la creación de nuevas estructuras de gestión, por ejemplo un nuevo tipo de asociación local para los programas URBAN e Interreg II. Los retrasos también resultaron del gran número de programas propuestos, a menudo tardíamente, por los Estados miembros (en ciertos países, un programa por cada iniciativa y por cada región), de los que gran parte no presentaban el nivel mínimo de calidad exigido. La adopción de la mayoría de los programas IC en 1995 y 1996 ha permitido mejorar los índices de ejecución de los créditos de compromiso en estos dos ejercicios presupuestarios.

La Comisión ha propuesto para el próximo período de programación que solamente debería haber tres IC, y presionará para que haya un número mucho menor de programas individuales que ahora.

Por lo que se refiere a la insuficiencia de los créditos de pago en 1997, hay que señalar que el volumen de los créditos de pago finalmente inscritos en el presupuesto comunitario ha sido reducido por la Autoridad Presupuestaria en relación a las propuestas de la Comisión. La Autoridad Presupuestaria rechazó asimismo una transferencia de créditos de pago hacia finales de 1997.

3.8. La cantidad de 3 171 millones de ecus representa solamente alrededor del 2 % de la dotación presupuestaria total para 1994–1999. La cantidad de 1 405 millones de ecus para pagos se refiere a las perspectivas financieras (teóricas) globales, y no se corresponde directamente con las acciones estructurales y el presupuesto de 1999.

3.11. La aplicación del objetivo nº 2 ha tenido lugar, tal como prevé la normativa, en dos fases (1994–1996 y 1997–1999). En estas condiciones, ha sido necesario realizar una concentración un poco artificial en el último tramo del primer período, mientras que si la programación hubiese afectado al conjunto del período 1994–1999, esta concentración se habría evitado mediante un escalonamiento en la segunda parte de este período. Por otro lado, la transferencia efectuada hacia el período 1997–1999 únicamente representa globalmente el 12 % de la dotación del objetivo nº 2 para 1994–1996.

3.12. Las normas de gestión financiera se basan en el principio de proporcionalidad entre los gastos realizados en una intervención y el volumen de los compromisos y pagos comunitarios aplicados a la intervención en cuestión. Está claro sin embargo que los compromisos de la Comisión y los anticipos para la cofinanciación de operaciones a tipos variables no pueden reflejar con exactitud la puesta en práctica real de estas operaciones; solamente dan una indicación del progreso real. Las propuestas reguladoras de la Comisión para el nuevo período de programación incluyen el concepto de que, después de un pago inicial a cuenta, los pagos posteriores de la Comisión ya no deberían ser anticipos, sino reembolsos de pagos realizados en los Estados miembros. Sobre esta base, los pagos de la Comisión reflejarían más directamente el progreso real. La Comisión también ha propuesto que los programas que implican una contribución comunitaria de 40 millones de ecus o menos ya no sean objeto de un solo compromiso, sino que se comprometan, al igual que los programas más amplios, en plazos anuales.

Los informes anuales permiten a los Estados miembros transmitir a la Comisión información sobre la realización de las intervenciones y sobre su progreso *in situ*. A estos efectos, la Comisión no necesita información detallada sobre el estado de ejecución de los proyectos individuales.

### 4. INFORMACIÓN EXISTENTE SOBRE LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

4.1. La Comisión considera que los diversos sistemas de información existentes en los distintos niveles de gestión, si bien pueden mejorarse, proporcionan a los operadores interesados la información que éstos necesitan. La Comisión anima a los Estados miembros a que mejoren estos sistemas con ayuda de la asistencia técnica.

Para el próximo período, la Comisión propone, en contrapartida a la descentralización de la gestión de las intervenciones hacia los Estados miembros, un refuerzo de los sistemas de seguimiento, información y control.

4.2. El aspecto de las «cuentas de orden» para las acciones estructurales plantea cuestiones de definición. En opinión de la Comisión, las obligaciones básicas se derivan de las asignaciones de Edimburgo, de los reglamentos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión y del Acuerdo interinstitucional. Por consiguiente, las cuentas de orden pueden definirse como las asignaciones globales de los Fondos Estructurales (incluida la indización completa), menos la aplicación. Esta cantidad representa el límite máximo de las obligaciones pertinentes, así

como el resultado probable, sujeto a cualquier futura liberación (aún desconocida).

El Tribunal desearía que se hiciera una distinción relativa a los «compromisos jurídicos». Ello implicaría una reducción de la cantidad anteriormente mencionada mediante i) la indización hasta el punto en que los Estados miembros aún no hayan hecho uso formalmente de su opción de asignar la indización a programas específicos y ii) las cantidades que aún deban asignarse a nivel del programa (por ejemplo, las reservas). Estas cantidades son bastante marginales al final del período de programación, pero siguen constituyendo una obligación para las acciones estructurales. Además, hay continuas reasignaciones en el programa, que hacen impracticable un cálculo «ascendente» de las cuentas de orden en una fecha dada.

Otro problema para el cálculo y la verificación de las cuentas de orden en una fecha dada es que solamente los compromisos y los pagos se registran como datos contables; las asignaciones del programa no se registran de la misma manera. Esto puede plantear cuestiones de interpretación.

4.3. La Comisión ha explicado y justificado sus prácticas administrativas y contables en este ámbito en sus respuestas al apartado 21.4 del Informe Anual del Tribunal de 1996 y a los apartados 3.34–3.35 del informe DAS de 1995. Las «cláusulas estándar» permiten explícitamente dos posibles métodos para cerrar los pagos anuales. El principio de anualidad del presupuesto comunitario introduce inevitablemente un elemento «artificial» en el tratamiento presupuestario de los programas plurianuales de los Fondos Estructurales.

4.4. La Comisión está elaborando una propuesta para una revisión importante del Reglamento financiero, teniendo plenamente en cuenta el dictamen n° 4/97 del Tribunal.

4.5–4.6. La asignación de dotaciones financieras determinadas a las acciones estructurales (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) ha sido establecida en los reglamentos marco específicos de los instrumentos adecuados, así como en el Acuerdo interinstitucional. Procedimientos presupuestarios específicos garantizan la puesta a disposición efectiva de dichas dotaciones. La gestión presupuestaria en términos de créditos de compromiso permite garantizar y verificar el respeto de esta disposición.

La asignación de la dotación financiera se realiza en el momento de la adopción de las decisiones de concesión de ayuda comunitaria a programas y proyectos. En este marco, los compromisos constituyen, al igual que para cualquier otra acción financiada por el presupuesto comunitario, un límite superior a los pagos autorizados para una acción determinada. La novedad introducida por las normas financieras específicas de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión es que este límite

evoluciona en el tiempo tras el compromiso de los tramos sucesivos. El reescalamiento de los planes financieros de los programas tiene como fin adaptar la programación de las intervenciones a las condiciones reales de aplicación. La adaptación de los planes financieros de las intervenciones permite garantizar, dentro del respeto de las disposiciones de aplicación, el total compromiso de la contribución comunitaria.

Las nuevas propuestas de reglamentos para el próximo período de programación constituyen una auténtica simplificación del sistema, dado que los compromisos se efectuarían automáticamente cada año y los pagos se efectuarían únicamente sobre la base de los gastos efectivamente realizados. Este sistema de compromiso automático debería eliminar el fenómeno de reescalamiento al final del período.

4.7. La Comisión se esfuerza por establecer un sistema más eficaz para sustituir a ARINCO. No obstante, cada servicio director ha dispuesto, en el actual período de programación, de los datos necesarios para el seguimiento de las operaciones de los fondos correspondientes a los objetivos de su responsabilidad. Los resultados globales se presentan en los informes anuales de los Fondos Estructurales.

## 5. PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

5.1–5.2. El uso de transferencias presupuestarias es parte integrante y normal de la gestión presupuestaria de los Fondos Estructurales. Por otro lado, la Comisión considera que estas transferencias no representan, en porcentaje, volúmenes excesivos. Los movimientos más importantes se han presentado a la aprobación de la Autoridad Presupuestaria acompañados de las justificaciones pertinentes. A lo largo de los ejercicios 1994 y 1995, se han justificado principalmente por dos razones:

- 1) el reparto entre fondos, y por tanto entre capítulos presupuestarios, no se conocía *a priori*;
- 2) el ritmo de adopción de las intervenciones era desigual entre los distintos objetivos.

En la preparación del anteproyecto de presupuesto (APP), las previsiones presupuestarias deben tener en cuenta elementos de diversa naturaleza y a menudo difícilmente previsibles, como por ejemplo la finalización de los procedimientos de aprobación de las intervenciones o el ritmo de ejecución de las intervenciones aprobadas. El ejemplo del Tribunal en lo que respecta a los MCA/DOCUP del objetivo n° 2 refleja, justamente, el hecho de que la infraejecución observada de estas acciones en 1996 no puede tenerse en cuenta en las previsiones del presupuesto de 1997.

Para los créditos de compromiso, la dotación presupuestaria global está predeterminada. Las previsiones de la Comisión deben, en este caso, buscar un reparto óptimo de esta dotación entre las diversas líneas presupuestarias.

En el marco de SEM 2000, la Comisión ha establecido una red presupuestaria con los Ministerios de Hacienda de los Estados miembros, con el propósito entre otros de mejorar el pronóstico presupuestario. Sin embargo, la complejidad y flexibilidad (bajo la forma de opciones disponibles para los Estados miembros) del actual sistema de distribución implican una cierta incertidumbre del pronóstico presupuestario que hay que resolver, entre otros, mediante transferencias.

5.3. Los planes financieros actualizados sirven de base para la elaboración del APP de los Fondos Estructurales. A partir del presupuesto de 1995 (elaborado en la primavera de 1994), ha sido posible tener en cuenta las modificaciones ya efectuadas y, a veces, las que están en curso.

5.4. La Comisión basa el pronóstico presupuestario de los pagos en diversos métodos «ascendentes» y «descendentes», no limitados a la «aplicación de porcentajes»:

- una evaluación línea por línea de las necesidades de créditos de pago para saldar los compromisos pendientes de pago (RAL) y los nuevos compromisos del año civil en curso,
- un pronóstico por Estados miembros dentro de la red presupuestaria mencionada en los puntos 5.1 y 5.2,
- un análisis de extrapolación del crecimiento de los compromisos y pagos correspondientes en un cierto plazo,
- un ajuste global para la probable sobreestimación que se daría en un enfoque ascendente,
- un ajuste global que refleje la necesidad de un rigor presupuestario global.

5.5. La Comisión pone de relieve de nuevo la legitimidad del mecanismo de transferencias como forma de ajustar las dotaciones presupuestarias a las necesidades cambiantes.

5.7. Los directores de los programas son conscientes de la naturaleza de los planes financieros y los consideran una herramienta útil y necesaria de planificación y de gestión.

5.8–5.9. La Comisión informa a los Estados miembros acerca de los recursos financieros disponibles como consecuencia de la aplicación de la indización. El Estado miembro, por su propia iniciativa, realiza propuestas de asignación de estos recursos adicionales, bien a las intervenciones existentes o a nuevas intervenciones.

La Comisión considera que, en la práctica, este sistema ha funcionado correctamente. No obstante, y a pesar de que el método de indización se ha simplificado para el período 1994–1999 en relación al período anterior, aún mantiene una complejidad excesiva en su aplicación. Por ello, la Comisión ha propuesto para el próximo período de programación la adopción de los próximos MCA, DOCUP e IC a precios corrientes.

## 6. RETRASOS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS COMUNITARIOS EN DETERMINADAS FORMAS DE INTERVENCIÓN INDIVIDUALES

### Observaciones generales

6.1. La Comisión desea llamar especial atención sobre la observación del Tribunal en cuanto a la no representatividad de los resultados de su cuestionario, enviado a los directores de los 31 programas de progreso más lento (cerca del 3 % de todos los programas). Es necesario tener en cuenta esta circunstancia al leer el informe del Tribunal.

6.2–6.5. El considerable volumen de recursos financieros implicados y el gran número de documentos de programación en proyecto —algunos, en opinión de la Comisión, de calidad insuficiente— suponen que se necesitaba tiempo adicional para cumplir los criterios de calidad establecidos en las normativas, especialmente aquellos que exigían la cuantificación exacta de los objetivos, previa valoración del impacto previsto en el medio ambiente y previo cumplimiento del principio de complementariedad.

6.6–6.8. Está claro que los procedimientos nacionales aplicados a la puesta en práctica de las operaciones de los Fondos Estructurales pueden afectar al índice de absorción de los fondos disponibles. Estos procedimientos deben sin embargo tener debidamente en cuenta los requisitos comunitarios.

6.9. La fecha inicial de elegibilidad figura en la normativa únicamente respecto a los gastos reales incurridos por los beneficiarios finales. Se trata de la fecha de recepción por la Comisión de la solicitud de ayuda correspondiente del Estado miembro. La fecha límite final de los compromisos se menciona explícitamente en la decisión de la Comisión que aprueba la forma de intervención y se refiere a los compromisos jurídicos y financieros.

La noción de «validez del compromiso para los Estados miembros» se ha precisado en una ficha sobre la elegibilidad de los gastos, elaborada por la Comisión junto con los Estados miembros. La propuesta de la Comisión para el sistema de pagos para el nuevo período de programación tendrá por consecuencia que la noción de fecha límite para los compromisos nacionales dejará de tener consecuencias operativas.

6.10. Es cierto que no existe fecha inicial de compromiso de los gastos. En cambio, la Comisión ha precisado las condiciones relativas a la elegibilidad de los gastos relativos a los compromisos contraídos antes del inicio de la forma de intervención (es decir, antes de la recepción por parte de la Comisión de la solicitud de ayuda correspondiente) en el punto 1.4 de la ficha 2 sobre los gastos elegibles.

6.11. La Comisión, por medio de los Fondos Estructurales, no puede cofinanciar exclusivamente ni las acciones ya en curso ni nuevas acciones; por el contrario, debe apoyar a la vez el refuerzo de las acciones ya existentes y el desarrollo de acciones nuevas que corresponden a las prioridades de la Comunidad.

6.12. La Comisión está de acuerdo en que la coordinación necesaria en el caso de los programas financiados por varios fondos a la vez es difícil, pero considera que ha mejorado.

6.13. Los comités de supervisión, organizados y presididos por los Estados miembros, son en realidad demasiado diversos para justificar generalizaciones sobre su eficacia que, en opinión de la Comisión, ha aumentado en muchos casos. Desempeñan un papel esencial en la gestión de operaciones de los Fondos Estructurales.

En el contexto de la reforma de los fondos para el próximo período de programación, la Comisión propone una descentralización de las decisiones relativas a la aplicación de las intervenciones. Los procedimientos en el Estado miembro deberían simplificarse.

#### Programación

6.14–6.16. Las autoridades italianas tuvieron considerables dificultades para adaptarse al enfoque de los Fondos Estructurales acerca del programa, y los considerables retrasos afectaron a la aprobación y a la aplicación de los programas. Por esta razón, la Comisión y las autoridades centrales y regionales italianas celebraron en julio de 1995 un acuerdo destinado a mejorar la gestión de los Fondos Estructurales en Italia.

Se prolongaron las negociaciones para algunos programas. Esto se debió fundamentalmente a fallos en las propuestas. Dos programas dirigidos por la DG XVI, presentados en 1994, no se adoptaron hasta 1997: Interreg II Italia-Austria e Italia-Eslovenia. Las negociaciones de estos programas fueron difíciles, pero la Comisión está de acuerdo en que deberían haber concluido con más rapidez.

6.17. Las propuestas de los Estados miembros para la cofinanciación de las subvenciones globales suelen plantear cuestiones difíciles que inevitablemente necesitan tiempo para resolverse.

6.18. Los Servicios de la Comisión responsables del sector de la ayuda de Estado han tomado varias medidas para evitar retrasos innecesarios en los procedimientos de aprobación. Por otra parte, la reciente aprobación del Reglamento (CE) n° 994/98 del Consejo sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado crea la posibilidad de que la Comisión exima a ciertas categorías importantes de ayuda de los requisitos de notificación del apartado 3 del artículo 93. Esto debería simplificar y facilitar la aplicación de medidas de ayuda a las empresas en la próxima generación de programas del Fondo Estructural.

6.19. El reparto anual previsto en los planes financieros sólo puede ser indicativo para los próximos años. Ello es una consecuencia del carácter plurianual de la programación y del sistema de gestión financiera actual. Además, las perspectivas financieras han sido establecidas por la Autoridad Presupuestaria para contribuir a la elaboración de los presupuestos anuales; estos deben reflejarse de una forma u otra en la programación de los Fondos Estructurales.

6.21. Parece razonable, en los casos en que el gasto puede atribuirse a cualquiera de dos períodos sucesivos de programación, atribuirlo al período anterior si los créditos están disponibles.

6.22. La descentralización, propuesta por la Comisión para el próximo período de programación basándose en la experiencia adquirida, de las decisiones relativas a la realización de las intervenciones, debería permitir una simplificación decisiva de los procedimientos de modificación de los programas.

#### Circuitos financieros

6.23. La Comisión se esfuerza por efectuar sus propios pagos cuanto antes. Los reglamentos prevén un sistema de anticipos con el fin de prefinanciar los pagos que los Estados miembros deberán efectuar en virtud de los Fondos Estructurales. La complejidad de los circuitos financieros en los niveles citados por el Tribunal es ineluctable en la medida en que varias administraciones nacionales, regionales y locales deben intervenir a menudo en cascada.

6.24–6.26. La cofinanciación de los Fondos Estructurales se basa en anticipos a los Estados miembros, destinados a facilitar la realización sin problemas de las operaciones. Sin embargo, está claro que las disposiciones administrativas nacionales para la aplicación tienen un impacto importante en el progreso de los programas y la absorción de los fondos disponibles. La Comisión no puede sustituir a los Estados miembros a este respecto. Sin embargo, el Reglamento (CE) n° 2064/97 incluye disposiciones específicas que se espera mejoren la situación: la letra b) del apartado 2 del artículo 2 establece la erificación por el Estado miembro de la asignación y de



las transferencias de los fondos comunitarios y nacionales disponibles y la letra f) del artículo 4 prevé la verificación de que el pago de las contribuciones comunitarias a los beneficiarios finales se realiza sin ninguna reducción o retraso injustificado.

6.27. El bajo nivel de gasto público en 1994 refleja la tardía adopción de este programa. El reparto anual de los gastos se ha orientado más hacia las perspectivas financieras que hacia perspectivas realistas de ejecución. Por otro lado, los tramos anuales se establecen para el programa y no se orientan necesariamente a cada uno de los 1 256 proyectos cofinanciados en Sajonia-Anhalt durante el período 1994-1996.

6.28. En 1997, solamente el 20 % de los pagos se hicieron en diciembre, frente al 48 % en 1994. Las cifras correspondientes para los compromisos fueron el 32 % y el 60 %. Las propuestas de la Comisión para el próximo período de programación tienden a eliminar la concentración de compromisos y de pagos de la Comisión hacia finales de año.

6.29. Sería necesario crear los procedimientos mencionados por el Tribunal en los Estados miembros. La Comisión está de acuerdo en que las declaraciones de gastos de los Estados miembros no son siempre fiables. Se espera que la aplicación correcta del Reglamento (CE) nº 2064/97 mejore la situación.

6.30-6.32. La Comisión es consciente de que los retrasos en los procedimientos financieros pueden ser causados por problemas de los flujos de información en los Estados miembros. Recuerda, sin embargo, que sus propios pagos suelen adoptar la forma de anticipos para cubrir los gastos de los Estados miembros aún no declarados. Se espera que las disposiciones de la letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2064/97 sobre el control financiero mejoren la calidad y la velocidad de estos flujos de información.

Los puntos de desencadenamiento se calculan sobre la base de los gastos indicados en los planes financieros y los porcentajes previstos en el artículo 21 del Reglamento (CEE) nº 4253/88; sobre esta base, la ignorancia de los Estados miembros acerca de los puntos de desencadenamiento no parece justificada. Las propuestas de la Comisión para el nuevo período de programación prevén que la Comisión realice pagos sobre la base de las declaraciones de gastos de los Estados miembros, que ya no tendrán que alcanzar un nivel mínimo específico para dar lugar al pago.

Los retrasos en los pagos de la Comisión afectan por lo general solamente al pago final de un programa; generalmente se deben a la falta de suficiente información por parte del Estado miembro. La Comisión no puede cerrar un programa si no cuenta con toda la información necesaria.

6.33. Es evidente que el índice de ejecución de los programas y la velocidad de los flujos de información desde los beneficiarios finales a través de diversos inter-

mediarios hasta la Comisión, afectan considerablemente al índice de pagos comunitarios. Estos pagos solamente dan una indicación del progreso real; no pueden reflejarlo con exactitud.

#### Movilización de los recursos

6.35. La observación del Tribunal se basa en la situación que existía en Italia en 1994 y 1995. Es cierto que, en las tres regiones italianas inspeccionadas por el Tribunal en 1996, la cofinanciación del Estado central llegó al nivel regional con mucho retraso. Pero en dos de las tres regiones, las autoridades regionales pudieron prefinanciar lo que les debía el Estado central. Entre tanto, el problema se resolvió (véase la respuesta al punto 7.57 del Informe Anual relativo al ejercicio 1996).

6.37. Independientemente de las negociaciones con la Comisión, Córcega ha renunciado a que se financien las incineradoras de Bastia y Ajaccio en el marco del DOCUP 1994-1999, porque el segundo de los proyectos, por razones técnicas, aún no está preparado para realizarse, y las autoridades de la región prefieren realizar ambos proyectos al mismo tiempo.

6.38-6.39. Las peticiones de cofinanciación de inversiones privadas se verifican desde el punto de vista de su conformidad con el régimen de ayudas vigente (en el caso alemán, la «Gemeinschaftsaufgabe») y no en función de los posibles efectos de la coyuntura económica u otros factores externos.

6.42. Se reconoce que los procedimientos administrativos italianos son demasiado largos y complejos. Es por tanto más adecuado, según lo estipulado en el «Intesa» (acuerdo entre el Gobierno italiano y la Comisión, de 26 de julio de 1995, destinado a mejorar la utilización de los Fondos Estructurales en Italia), modernizar estos procedimientos que modificar los programas de los Fondos Estructurales (incluidos los planes financieros) para tener en cuenta los retrasos que ocasionan los procedimientos existentes.

6.43-6.44. La Comisión es desde hace tiempo consciente de los efectos de las variaciones del tipo de cambio entre las monedas nacionales y el ecu. Está haciendo todo lo que está en su mano para atenuar estos efectos cuando resultan negativos. El legislador ha deseado que los planes financieros y la contabilización de las intervenciones se establezcan en ecus, lo que garantiza la ausencia de riesgo de cambio para el presupuesto comunitario y una cierta promoción de la «moneda» comunitaria. Los efectos mencionados desaparecerán para los Estados miembros de la zona euro. Por lo que se refiere a Italia, la fluctuación de la lira respecto al ecu tuvo un efecto perjudicial en el cierre de los programas de 1989-1993. Sin embargo, no está claro si una «reacción eficaz», que implicaría un aumento del gasto nacional para utilizar

toda la ayuda comunitaria disponible, habría sido una opción disponible en muchos casos. Por ejemplo, debido al hecho de que trabajaran en divisa nacional e hicieran sus declaraciones sobre la base de las cantidades recibidas del tesoro nacional en liras, muchas organizaciones intermedias que gestionaban subvenciones globales no tenían forma práctica de aumentar sus presupuestos.

### Aplicación

6.45. Con la adopción de las «fichas de elegibilidad» por la Comisión en consulta con los Estados miembros, se han aportado precisiones sobre las nociones de compromiso, de beneficiario final y de gastos elegibles. De forma más general, la Comisión realiza un esfuerzo de información continuo; los Estados miembros deben participar asimismo en este trabajo, tal como exige la normativa.

6.46. La aplicación de los Fondos Estructurales en los nuevos Estados miembros exigió inevitablemente la creación de nuevos sistemas administrativos y la adaptación de los sistemas nacionales para desembolsar y para justificar el gasto de fondos de la Unión Europea. Surgieron algunos problemas iniciales, que se han resuelto ya en gran parte.

6.47. La compensación de devoluciones y pagos en la misma autoridad nacional de ejecución es una práctica contable dirigida a la simplificación de procedimientos; no puede considerarse como razón válida de los retrasos en la aplicación de un programa posterior. La Comisión, correctamente, no realiza pagos hasta que el Estado miembro ha presentado la información necesaria.

6.48. El FEDER y el FSE no se administran de forma idéntica, pero las diferencias son bien conocidas y dominadas por los gestores regionales de los fondos. En los servicios de la Comisión, la DG directora asume la función de coordinadora; esta coordinación se realiza mediante reuniones interservicios donde se presentan y resuelven las cuestiones operativas y financieras.

En cuanto a la imputación de los proyectos del DOCUP Hainaut entre el FEDER y el FSE, el gestor dispone de toda la información necesaria relativa a la elegibilidad de los Fondos Estructurales, estando la separación entre los fondos bien definida, no sólo en el DOCUP sino también en las reuniones con los socios de la región valona.

6.49. En el nuevo reglamento general propuesto por la Comisión, se detalla el contenido del informe anual en el artículo 36, y se prevé que los pagos intermedios de reembolso únicamente se efectuarán si el informe anual

de ejecución del año anterior, que contiene los elementos previstos en el artículo 36, se ha transmitido a la Comisión (apartado 3 del artículo 31). Además, la Comisión deberá informar sin demora al Estado miembro y a la autoridad designada si no se cumple alguna de las condiciones para el desembolso de los pagos intermedios.

6.50. Los perfiles financieros de todas las medidas del programa regional de Cerdeña se han ajustado en la reprogramación adoptada en diciembre de 1997. Además, se han modificado las medidas para mejorar la flexibilidad y para eliminar los proyectos que no pueden ejecutarse en el período de tiempo necesario. Este proceso continuará en los próximos comités de supervisión, dependiendo del progreso que se realice en la aplicación del programa revisado.

6.51. Efectivamente, es importante minimizar los retrasos debidos a la necesidad de garantizar que todos los proyectos respetan toda la normativa comunitaria pertinente.

6.52. Cerdeña: véanse los comentarios sobre el apartado 6.50. Córcega: tras los retrasos producidos, la Comisión decidió el 30 de julio de 1996 una reprogramación del DOCUP. Se introdujeron nuevos procedimientos por las autoridades competentes del Estado miembro en noviembre de 1996 y enero de 1997, con el fin de mejorar la supervisión y la aplicación del DOCUP.

6.53. Ciertos retrasos son inevitables dada la imposibilidad de prever la ejecución exacta de cada proyecto. Por lo que respecta a los procedimientos de modificación, éstos deberían verse simplificados en el contexto de la propuesta de la Comisión de descentralización de la ejecución de las intervenciones. Las irregularidades deben corregirse claramente, incluso si esto significase un retraso.

### 7. CONCLUSIÓN

7.1. Los créditos de compromiso anuales incorporados en el presupuesto para acciones estructurales corresponden a las perspectivas financieras. Es difícil hacer pronósticos exactos de los requisitos para los créditos de pago, puesto que estos requisitos están relacionados con el progreso variable de centenares de programas y de cientos de miles de proyectos individuales. La Comisión y los Estados miembros están intentando conjuntamente mejorar estos pronósticos.

7.2. En la importante revisión del Reglamento financiero que está llevando a cabo, la Comisión se propone clarificar la relación entre las normas financieras horizontales y sectoriales.

7.4. La Comisión no considera que su enfoque de los compromisos presupuestarios para los programas de los Fondos Estructurales dé una imagen confusa; está claro que no hay ninguna relación exacta, durante la vigencia de un programa, entre los compromisos del presupuesto comunitario por una parte y el progreso real de un programa por otra.

Los directores del programa consideran útiles los planes financieros.

Las propuestas de la Comisión para el período 2000–2006 tienen como objetivo clarificar responsabilidades en el ámbito de la programación y aumentar el grado de descentralización hacia los Estados miembros.

7.5. Las personas responsables de la gestión política o la gestión financiera de un programa a cualquier nivel necesitan poseer la información necesaria para realizar correctamente su trabajo.

El reciente Reglamento (CE) n° 2064/97 de la Comisión sobre el control financiero incluye requisitos, por ejemplo sobre auditoría, tendentes a mejorar la calidad de la información financiera.

La Comisión espera establecer para el próximo período de programación un sistema de información horizontal mejorado en sustitución de ARINCO. Sin embargo, no es necesario que todos los interesados en los Fondos Estructurales

tengan acceso al mismo conjunto global de información. En especial, la Comisión no considera que necesite acceso a información detallada sobre los proyectos.

7.6. El principal requisito es garantizar que los beneficiarios reciben sin retrasos injustificados los pagos a que tienen derecho. Esto dependerá, una vez que la Comisión haya pagado el anticipo, esencialmente de la eficacia de los circuitos y procedimientos financieros del Estado miembro. La Comisión se ha visto obligada a efectuar los pagos, en la mayoría de los Estados miembros, a través de bancos comerciales. En efecto, los pagos se realizan en ecus y únicamente dos Estados miembros han autorizado cuentas en ecus en las Haciendas nacionales.

A partir de 1999, esta complicación desaparecerá para los Estados miembros que pertenezcan a la zona del euro.

7.7. La Comisión recuerda que el capítulo 6 del Tribunal, relativo a los retrasos, refleja especialmente la experiencia de los gestores de los programas que acusan los mayores retrasos (el 3 % del total). La mayoría de los programas progresan normalmente sin retrasos considerables. No obstante, la Comisión acepta que la gestión de los programas podría mejorarse y acelerarse en diversos aspectos y a todos los niveles; sus propuestas de reforma para el nuevo período de programación deberían aportar una importante contribución a esta mejora.

7.8. La Comisión se propone contribuir plenamente en aras de la mejora.

---