

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 401

41º año

22 de diciembre de 1998

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información

Sumario

Página

I *Comunicaciones*

Tribunal de Cuentas

98/C 401/01

Dictamen nº 10/98 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre algunas propuestas de Reglamentos contenidas en la Agenda 2000

Introducción general	1
Política agrícola común	3
Fondos estructurales	23
Preadhesión	31
Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores	44

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N° 10/98

del Tribunal de Cuentas Europeo sobre algunas propuestas de Reglamentos contenidas en la Agenda 2000

(98/C 401/01)

INTRODUCCIÓN GENERAL AL DICTAMEN DEL TRIBUNAL SOBRE LAS PROPUESTAS DE REGLAMENTOS CONTENIDAS EN LA AGENDA 2000

El 18 de marzo de 1998, la Comisión presentó, en el marco de la Agenda 2000, una serie de propuestas legislativas que pueden reagruparse de la siguiente manera.

- Ocho propuestas de Reglamentos relativos a la reforma de la política agrícola común [COM(1998) 158 — final], con una evaluación de su incidencia financiera. Cuatro de ellas se refieren a las organizaciones comunes de mercado en los sectores de los cereales, la carne de vacuno, la leche y los productos lácteos. Otras dos tratan de los regímenes de apoyo directo a los productores, bien en relación con determinados cultivos herbáceos, bien para establecer reglas comunes a estos regímenes. Por último, dos se refieren al apoyo al desarrollo rural y a la financiación de la política agrícola común.
- Cuatro propuestas de Reglamento se refieren a los Fondos estructurales [COM(1998) 131 — final]. Una contiene las disposiciones generales aplicables a estos Fondos y las otras tres tratan, respectivamente, del FEDER, del Fondo social y de la pesca.
- Tres propuestas de Reglamento están relacionadas con la preadhesión. Una de estas propuestas se dirige a establecer un Instrumento estructural de preadhesión [COM(1998) 138 — final] y otra se refiere a una ayuda a la preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural [COM(1998) 153 — final]. Una tercera propuesta de reglamento [COM(1998) 150 — final modificado por el documento COM(1998) 551 — final de 30 de septiembre de 1998] trata de la coordinación de la ayuda a la preadhesión.
- Una propuesta de Reglamento por la que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94 por el que se crea un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores.

Vista la importante incidencia financiera de estas propuestas, el Consejo, con fecha 29 de mayo de 1998, solicita al Tribunal de Cuentas que le comunique cualquier observación que desee formular a propósito de esos aspectos financieros.

Los trabajos del Tribunal se han dedicado a cuatro ámbitos regulados por las propuestas citadas, ya sea la continuación de la reforma de la política agrícola común, la mejora de las políticas estructurales, la preparación de la ampliación mediante instrumentos de preadhesión y la reforma del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores.

El presente Dictamen aborda sucesivamente estos cuatro ámbitos.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 29 de octubre de 1998.

Por el Tribunal de Cuentas

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 — 3	4
ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES	4 — 31	4
Evolución del gasto agrícola	4 — 11	4
Uso del margen de maniobra presupuestario	12 — 20	5
Concesión de subvenciones presupuestarias	21 — 31	7
CULTIVOS HERBÁCEOS	32 — 44	8
Líneas generales de la reforma	32 — 33	8
Precios de intervención y precios del mercado mundial para los cereales ...	34 — 38	8
Criterios técnicos aplicables al pago de las ayudas por superficie	39 — 44	9
CARNE DE VACUNO, LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS	45 — 60	10
Líneas generales de la reforma	45 — 46	10
Opciones básicas	47 — 51	10
Criterios técnicos aplicables a las ayudas a la carne de vacuno	52 — 58	10
Particularidades de los productos lácteos	59 — 60	11
GESTIÓN FINANCIERA DE LA SECCIÓN DE GARANTÍA DEL FEOGA		
GARANTÍA	61 — 80	12
Gestión financiera y presupuestaria	61 — 68	12
Ampliación de la sección de Garantía del ámbito de aplicación del FEOGA-		
Garantía	69 — 80	13
CONCLUSIÓN		14
Cuadros 1—4		16
Gráficos 1—3		20

INTRODUCCIÓN

1. En la exposición de motivos de sus propuestas legislativas de la Agenda 2000 sobre la reforma de la política agrícola común (PAC) ⁽¹⁾, la Comisión presenta un análisis de la situación agrícola de la Unión Europea (UE) y esboza las orientaciones estratégicas por las que ha optado. Los objetivos de la reforma propuesta pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) garantizar la competitividad de la agricultura europea, en un mercado mundial abierto y en expansión;
- b) corregir ciertos aspectos negativos de la PAC, tales como la inapropiada distribución geográfica y social de las subvenciones comunitarias y el desarrollo de prácticas agrícolas y ganaderas perjudiciales;
- c) mantener la diversidad y especificidad de la agricultura europea.

2. Con el fin de lograr estos objetivos, la Comisión ha formulado las siguientes propuestas:

- a) conseguir que la producción agrícola comunitaria sea competitiva de forma duradera mediante bajadas de precios lo suficientemente importantes, que se compensen con el aumento de las ayudas directas;
- b) la PAC debería descentralizarse en parte asignando dotaciones nacionales a los Estados miembros para que concedan y modulen las ayudas directas. Deberían respetarse algunas condiciones comunes, como el ejercicio de la profesión de agricultor y la fijación de un límite máximo de ayuda por receptor;
- c) tendrían que reforzarse las acciones en favor del desarrollo rural y la protección del medio ambiente;
- d) además, existen otras propuestas relativas a temas concretos, como la simplificación de la reglamentación, y el aumento de las cuotas lecheras en un 2 %.

3. Las orientaciones expuestas se recogen en varios proyectos de Reglamentos comunitarios destinados a regular tres organizaciones de mercado —cultivos herbáceos, leche y productos lácteos, carne de vacuno— o determinados temas horizontales, como la financiación de la PAC.

⁽¹⁾ COM(1998) 158 final de 18 de marzo de 1998.

ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES

*Evolución del gasto agrícola***Marcada influencia de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)**

4. La bajada de los precios garantizados sigue enteramente la pauta de los acuerdos del GATT de 1994, competencia ahora de la OMC. Por lo que se refiere a los cultivos herbáceos y la carne de vacuno, las medidas globales de apoyo a la producción (MGAP), es decir los precios garantizados, han supuesto ya una bajada de al menos el 28 % en comparación con el nivel alcanzado durante el período 1986–1988. La reforma de la Agenda 2000 persigue una nueva bajada de los precios de intervención correspondientes a los productos de las tres principales organizaciones comunes de mercado. Esta bajada generalizada de los precios garantizados debería permitir no sólo disminuir el recurso a la intervención, sino también reducir el nivel de las restituciones a la exportación.

5. Deberían aumentar las ayudas que se conceden a los productores. Estos pagos, al estar vinculados a superficies y rendimientos fijos o a un número fijo de cabezas de ganado, se clasifican dentro del denominado «compartimento azul», por lo cual quedan al margen de los compromisos de reducir las MGAP establecidos en los actuales acuerdos del GATT. Sin embargo, teniendo en cuenta que la vigencia de la «cláusula de paz» ⁽²⁾ expira en 2003 y que la ley estadounidense de 1996 «America Farm Act» ha suprimido los pagos complementarios, es probable que el contenido del «compartimento azul» termine renegociándose en la próxima ronda de la OMC que comenzará en 1999.

Continuidad entre la Agenda 2000 y la reforma de 1992

6. La reforma de la Agenda 2000 confirma la tendencia iniciada por la reforma de 1992 que prima los pagos compensatorios directos frente al sistema tradicional de apoyo de precios. El *gráfico 1* y el *cuadro 1* muestran un incremento espectacular de las ayudas directas, un cambio de las medidas de intervención y un claro descenso del nivel de restituciones a la exportación desde 1994, tras la primera reforma. Las principales organizaciones comunes de mercado que se benefician de dicho incremento de las ayudas directas son las que engloban los cultivos herbáceos y la carne de vacuno. La parte correspondiente a los cultivos herbáceos disminuirá a partir de 2003. El *cuadro 2* muestra la distribución de las ayudas por sector, teniendo en cuenta la reforma Mac Sharry de

⁽²⁾ La «cláusula de paz» define las disposiciones del acuerdo de la Ronda Uruguay que no serán renegociadas dentro del procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

1992 y las consecuencias de la reforma propuesta en la Agenda 2000. El *cuadro 3* ilustra el gasto de la sección de Garantía del FEOGA correspondiente a 1997, por sector y por Estado miembro.

7. Según la Comisión, el gasto estructural financiado por la sección de Garantía del FEOGA debería aumentar significativamente a partir de 2000, debido a las nuevas medidas de desarrollo rural y a la transferencia de algunas medidas actuales de tipo estructural a las partidas presupuestarias de la sección de Garantía. Estos tipos de gasto deberían estar sujetos a un tope, fijándose límites financieros para cada Estado miembro.

8. La Comisión parte del principio de que la reforma debería surtir plenos efectos a partir de 2003, tras lo cual los gastos totales tenderán en principio a estabilizarse. Las ayudas directas pueden representar de media durante el período 2004–2006 el 72,3 % de los gastos y el 9,6 % de las medidas estructurales, respectivamente. Al mismo tiempo, las tradicionales medidas de intervención de los mercados no representarían más del 3,7 % del gasto y las restituciones a la exportación, el 5,4 %.

9. Normalmente se presupone que el consumidor comunitario se beneficia de las bajadas de los precios garantizados. Sin embargo, la repercusión de la reducción de costes de las materias primas en los precios al consumidor es limitada. Los incrementos de los costes de transformación, comercialización y, en particular, los márgenes comerciales pueden absorber fácilmente la mayor parte de las bajadas de precios agrícolas. Apenas existen pruebas de que los consumidores se hayan beneficiado de la reforma de 1992. Se trata de un aspecto fundamental que requiere especial atención.

Repercusiones de la descentralización

10. La descentralización se basa en el principio de subsidiariedad, que pone el acento en las particularidades nacionales y lleva aparejada, en el contexto comunitario, una cierta disminución del papel de la Comisión. La propuesta actual es que una parte de la prima a la vaca lechera se conceda a los ganaderos conforme a criterios nacionales. Las ayudas directas podrían ser moduladas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de los requisitos medioambientales o conforme a criterios de empleo. La necesidad expresada de respetar un marco comunitario mínimo sigue siendo en gran medida imprecisa, pues los proyectos de reglamentos contienen muy pocas disposiciones sobre los requisitos exigidos para ejercer la profesión de agricultor y la introducción de un régimen de ayudas de carácter decreciente.

11. Las repercusiones de la descentralización propuesta sólo pueden evaluarse a la luz de la experiencia, con especial referencia a la distribución geográfica y social de las subvenciones públicas, la ausencia de distorsiones a la competencia y la protección del medioambiente. Conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, la Comisión sigue siendo responsable de la ejecución y control del presupuesto. Sin embargo, la descentralización propuesta podría crear dificultades a la hora de determinar con exactitud los gastos que pueden subvencionarse con fondos comunitarios.

Uso del margen de maniobra presupuestario

Inclusión de los gastos estructurales y de adhesión en la directriz agrícola

12. La evaluación por la Comisión del impacto financiero global de sus propuestas se basa principalmente en las previsiones macroeconómicas formuladas a finales de 1997 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Existe un margen de maniobra muy amplio en relación con la directriz agrícola que permite a la Comisión, no sólo encarar con tranquilidad la adhesión de seis nuevos Estados miembros⁽³⁾, sino también transferir a la sección de Garantía del FEOGA la financiación del gasto estructural, que hasta ahora se inscribía en la subsección B 2 del presupuesto general de las Comunidades Europeas. En realidad, este margen se basa en hipótesis bastante optimistas.

13. Con la actualización de los datos macroeconómicos, hecha para tener en cuenta la crisis del sudeste asiático y la disminución del crecimiento de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y los Países de Europa Central y Oriental (PECO), la directriz agrícola podría resultar menos favorable en un importe de hasta 1 400 millones de ecus en 2006⁽⁴⁾, según los cálculos del Tribunal.

14. La Comisión habría debido presentar otras opciones, fundamentadas en distintas hipótesis, para evaluar el coste de la PAC «actual». Partiendo de previsiones menos optimistas que las mencionadas anteriormente, el coste aumentaría, según los cálculos del Tribunal, en 1 000 millones de ecus anuales⁽⁴⁾.

15. Por otra parte, el coste de integrar seis nuevos Estados miembros en la Unión Europea ha sido calculado

⁽³⁾ Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia, Estonia, Chipre.

⁽⁴⁾ Véanse los datos e importes recogidos en el *cuadro 4*. Las presunciones se basan en los datos disponibles en el momento en que se formularon las propuestas de la Comisión, marzo de 1998, y tienen en cuenta la reducción del potencial de crecimiento de la CEI y los PECO y la crisis del Sudeste Asiático.

por la Comisión teniendo en cuenta sólo las medidas de intervención y no las ayudas directas. Ello implica la aplicación de un régimen especial a los seis nuevos Estados miembros durante un período transitorio tras la adhesión, por el cual no se pagarán ayudas directas a los agricultores. Dado que ese régimen transitorio está aún por definir, la Comisión habría debido anunciar la opción alternativa de pagar íntegramente las ayudas directas. Partiendo de esta base, los gastos presupuestarios suplementarios se elevarían de media a 3 300 millones de ecus cada año entre 2002 y 2006, según los cálculos del Tribunal basados en los datos financieros de los documentos de la adhesión ⁽⁵⁾.

16. Según muestra el *gráfico 2*, los importes así revisados motivarían que la directriz agrícola quedara sobrepasada entre 2002 y 2005. Aparte de la cuestión fundamental de un régimen transitorio para los seis nuevos Estados miembros, esta previsión podría verse afectada por el hecho de que la parte de gasto estructural financiada por la sección de garantía del FEOGA puede variar a discreción de la Comisión y la autoridad presupuestaria, a diferencia de lo que sucede con los gastos correspondientes a los mercados agrícolas, que se determinan exclusivamente por los Reglamentos del Consejo aplicables en la materia.

17. El *gráfico 2* no tiene en cuenta el informe de la Comisión, titulado «Financiación de la Unión Europea», sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios de 7 de octubre de 1998 ⁽⁶⁾, en el que se menciona la opción de transferir el 25 % de las ayudas directas a los presupuestos nacionales. Una transferencia de este tipo tendría como resultado reducir los créditos de la sección de Garantía del FEOGA en el presupuesto comunitario.

18. Sigue sin estar clara la conveniencia o no de integrar algunas acciones estructurales en la sección de garantía del FEOGA, como propone la Comisión. En el contexto de las actuales políticas comunitarias en el ámbito agrícola y estructural, esta integración puede que no facilite la deseada coordinación y cohesión de las acciones de los Fondos estructurales. También modificaría los términos

del Acuerdo interinstitucional porque el epígrafe 1 (Directriz agrícola) de las perspectivas financieras trata de los gastos obligatorios, mientras que el epígrafe 2 (acciones estructurales) trata de los gastos no obligatorios. Sin embargo, si se decide avanzar hacia una política rural de carácter global, sería aconsejable integrar todos los correspondientes instrumentos de gestión en el mismo marco presupuestario, en cuyo caso habría que definir con claridad las normas presupuestarias y financieras.

Nuevas medidas posibles para fomentar la competitividad agrícola

19. Sería deseable encontrar en el contexto de la Agenda 2000 nuevos medios de fomentar la competitividad de la agricultura europea. Hasta aquí, el principal instrumento propuesto con ese fin (aparte de algunas medidas del segundo pilar) es la bajada de los precios garantizados, pero aunque representa un elemento esencial de cualquier actuación destinada a aumentar la competitividad, no es el único instrumento posible. Se podrían haber propuesto otras medidas, teniendo en cuenta las necesidades y la demanda de los mercados mundiales. Dichas medidas deberían analizarse desde la óptica de ir reemplazando gradualmente una parte del régimen de las ayudas directas para no incurrir en costes netos adicionales. Por ejemplo, se podrían haber propuesto programas de promoción destinados a facilitar el acceso a los mercados exteriores especialmente en los casos en que debe hacerse frente las medidas proteccionistas ⁽⁷⁾. Podrían haberse previsto garantías específicas de crédito a la exportación en la Directiva 98/29/CE del Consejo, de 7 de mayo de 1998, relativa a la armonización de las principales disposiciones sobre el seguro de crédito para operaciones con cobertura a medio y largo plazo ⁽⁸⁾.

20. Un importante reto que tiene planteada la agricultura moderna es garantizar que la producción agrícola ofrezca seguridad y una calidad elevada. Asimismo conlleva dar paso a la innovación para atender las preferencias de los consumidores. Ya se han dado pasos en esa dirección mediante la aprobación de reglamentos específicos que establecen, por ejemplo, normas de sanidad pública y la protección de denominaciones de origen. La Agenda 2000, sin embargo, no contiene nuevas propuestas para coordinar esta legislación o mejorar la calidad, la seguridad, la presentación y el sabor de los productos ⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Chipre, COM(93) 303 de 30 de junio de 1993.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la República Checa, COM(97) 2009 de 15 de julio de 1997.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Estonia, COM(97)2006 de 15 de julio de 1997.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Hungría, COM(97) 2001 de 15 de julio de 1997.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Polonia, COM(97) 2002 de 15 de julio de 1997.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Eslovenia, COM(97) 2010 de 15 de julio de 1997.

⁽⁶⁾ Financiación de la Unión Europea — Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, 7 de octubre de 1998

⁽⁷⁾ En Estados Unidos de América, la Ley sobre la reforma de la agricultura de 1996 introdujo interesantes innovaciones de este tipo (es decir el programa de acceso al mercado cuyo coste se cifra aproximadamente en 90 millones de dólares para 1996–2002).

⁽⁸⁾ DO L 148 de 19.5.1998, p. 22.

⁽⁹⁾ También en Estados Unidos el programa de comercialización persigue estabilizar el mercado y mejorar la calidad y envasado de los productos.

Cualquier gasto que se derive de medidas de este tipo podría considerarse como una subvención de «compartmento verde», es decir, de las que no distorsionan la competencia ni interfieren en las decisiones de producción, por lo cual no deberían causar ningún problema en las próximas negociaciones de la OMC.

Concesión de subvenciones presupuestarias

Distribución de las ayudas directas

21. A la hora de conceder las ayudas directas se presta muy poca atención al tamaño de las explotaciones. Por ejemplo, se aplica el mismo importe por hectárea a una superficie dedicada a cultivos herbáceos inferior a 5 hectáreas que a una superficie superior a 100 hectáreas. Por consiguiente, la distribución de las subvenciones a los beneficiarios refleja en buena medida la distribución de las superficies subvencionables, es decir unas cuantas explotaciones grandes son las que más dinero reciben, como se muestra en el *gráfico 3*.

22. Según reza el artículo 39 del Tratado, uno de los objetivos de la política agrícola común es «garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura». Esto no significa que las ayudas públicas tengan que engrosar indebidamente los beneficios que pueden obtenerse de operaciones comerciales normales. El Tribunal opina que es injustificable la concesión indiscriminada de subvenciones a operaciones agrícolas que serían suficientemente rentables sin ellas.

23. Como declara expresamente la exposición de motivos de la Agenda 2000, el apoyo que presta actualmente la PAC «se reparte de modo bastante desigual y se concentra en (regiones y) productores que no son los más desfavorecidos». Ello implica que no se ha conseguido una de las finalidades de la reforma de 1992, es decir garantizar una renta equitativa a los agricultores. La Agenda 2000 no contiene propuesta alguna dirigida a corregir el reparto desigual de ayudas a los agricultores, excepto la reducción a partir de un determinado límite del importe total de los pagos concedidos anualmente a un agricultor en virtud de los regímenes de apoyo.

Límites a las ayudas y pagos decrecientes

24. La propuesta contenida en la Agenda 2000 de reducir los pagos de las ayudas directas se dirige a «evitar transferencias excesivas de fondos públicos a los agricultores individuales». Su contenido consiste en introducir un límite máximo de 100 000 ecus a partir del cual el importe pagado anualmente a un agricultor se reduce en un 20 %, cuando sea superior a 100 000 ecus e inferior a 200 000, y en un 25 % cuando rebase los 200 000. La

Comisión considera que esta propuesta puede significar anualmente un ahorro aproximado de 400 millones de ecus.

25. Este sistema de pagos decrecientes supondría un ahorro presupuestario insignificante y no eliminaría situaciones difíciles de justificar, como el pago de importes considerables a los beneficiarios individuales cuya situación económica es ya relativamente buena. De hecho, el límite máximo fijado por la Comisión de 100 000 ecus anuales u 8 330 ecus mensuales no impediría que se sigan efectuando pagos muy elevados. En cualquier caso, los beneficiarios podrían hacer frente a los pagos decrecientes dividiendo las explotaciones más grandes en varias diferentes y de menor tamaño.

26. Si la Comisión se hubiera decidido por una opción más estricta como, por ejemplo, un tope real de 100 000 ecus (a partir del cual no se pagara ningún importe) junto con una reducción del 50 % de la ayuda entre 50 000 y 100 000 ecus anuales, el ahorro presupuestario que se hubiera ganado anualmente, según los cálculos del Tribunal, habría supuesto 2 300 millones de ecus al menos en 2005 (véase el *gráfico 3*). En la práctica, los límites citados penalizarían severamente algunas explotaciones de la antigua Alemania oriental, que todavía no están plenamente adaptadas a la libre competencia. Sería necesario por consiguiente admitir algunas excepciones durante un período de tiempo limitado.

27. La Comisión debería reconsiderar su propuesta de nivelación. Por ejemplo, si se bajaran los límites máximos y la nivelación fuera más progresiva se lograría un mayor ahorro presupuestario, el reparto de las ayudas comunitarias se centraría más en quienes lo necesitan y se adaptaría mejor a las prioridades reales de la PAC. Si fuera necesario, se podrían autorizar ayudas nacionales complementarias, compatibles con la OMC. De hecho, si la Comisión no presta más atención a este asunto, existe el peligro real de que los fondos comunitarios se distribuyan a explotaciones organizadas expresamente para aprovechar al máximo las subvenciones públicas.

28. El último informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios⁽¹⁰⁾ analiza la opción de repartir el coste de las ayudas directas entre la Unión Europea (75 %) y los Estados miembros (25 %). Las condiciones inherentes al pago de ayudas directas seguirán formando parte integrante de la PAC, según la Comisión. Sin embargo, con esta opción se pretende corregir los desequilibrios presupuestarios entre

⁽¹⁰⁾ Financiación de la Unión Europea — Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, 7 de octubre de 1998.

los Estados miembros. Nada tiene que ver con la PAC propiamente dicha. Una evolución de este tipo no mejoraría la distribución de ayuda a los agricultores ni tampoco disminuiría el coste global de la PAC.

29. Además, dado que los Gobiernos de todos los Estados miembros están obligados legalmente a incluir los créditos correspondientes en sus presupuestos nacionales, esta opción podría tener graves repercusiones económicas y financieras, sobre todo ante las obligaciones que supone su participación en la unión económica y monetaria (UEM). La Comisión debería examinar, por consiguiente, las consecuencias generales de orden económico y social que acarrea esta opción.

Carga administrativa derivada de la realización de pagos de escasa cuantía

30. Los trámites administrativos necesarios para obtener ayudas comunitarias son a menudo dilatados y engorrosos en relación con los importes en juego. Ello rige especialmente en el caso de pequeños productores, que no están muy acostumbrados a cumplimentar impresos administrativos. A los procedimientos administrativos se añade la carga impuesta por los controles necesarios, tanto a nivel nacional como comunitario. Una posible solución sería abonar a los pequeños agricultores un importe fijo a tanto alzado en vez de varios pagos de escasa cuantía en concepto de los diferentes tipos de ayuda. Con un sistema de este tipo, los productores sólo tendrían que cumplimentar un impreso de solicitud y recibirían un único pago al año. El objetivo sería simplificar la gestión de los organismos pagadores y reducir el número de controles costosos.

31. Antes de poder beneficiarse de un pago fijo como el descrito, el solicitante tendría que cumplir una serie de condiciones como la de estar dado de alta en la seguridad social y el fisco, así como el requisito de que la agricultura o la ganadería constituyan su actividad principal y la obligación de que su explotación no exceda de determinadas dimensiones. La Comisión debería examinar detalladamente esa posibilidad sin olvidar la necesidad de evitar la fragmentación de las explotaciones.

CULTIVOS HERBÁCEOS

Líneas generales de la reforma

32. Los principales objetivos de la reforma en curso del sector de los cultivos herbáceos son reforzar la competitividad interna y externa de los cereales, suprimir la ayuda específica a las oleaginosas y simplificar la reglamentación. Se considera que el objetivo de la competitividad se alcanzará bajando en un 20 % el precio de intervención, con el resultado de que los excedentes comunitarios podrían exportarse sin la ayuda de restituciones y, por consiguiente, sin las limitaciones de volumen que impone

el actual acuerdo de la OMC. La supresión de los pagos específicos a las oleaginosas permitiría a la Comunidad escapar de las complicadas reglas de la OMC. La simplificación de la reglamentación facilitaría los controles.

33. La reforma propuesta puede considerarse satisfactoria en varios aspectos. Sin embargo, resultan discutibles las premisas de las que ha partido la Comisión para el sector de los cereales en relación con las tendencias del mercado mundial, la evolución de los precios y la paridad dólar estadounidense/euro. A ello se añade que siguen sin corregirse ciertas anomalías detectadas en la reforma de 1992, como la falta de fiabilidad de las estadísticas que sirven de base a las superficies básicas y los planes de regionalización, así como la incertidumbre que reina en torno a las superficies dedicadas a los cultivos herbáceos en 1991.

Precios de intervención y precios del mercado mundial para los cereales

34. A la vista del nivel actual de los precios de intervención, casi todas las exportaciones de cereal necesitan ser subvencionadas. Al reducir el precio de intervención de 119,19 euros/tonelada a 95,35 euros/tonelada a partir de 2000 en adelante, la Comisión estima que el trigo comunitario podría exportarse sin restituciones a la exportación.

35. En el caso de los granos gruesos⁽¹¹⁾, la Comisión piensa que el precio medio interno seguirá siendo superior al registrado en el mercado mundial, por lo que su exportación requerirá el pago de restituciones y, en ese caso, regirá el tope de 14,4 millones de toneladas de exportaciones subvencionadas que se fija en el acuerdo de la OMC. Por consiguiente, las existencias de intervención, según la Comisión, podrían alcanzar un nivel de 19,5 millones de toneladas en 2005.

36. Dadas las circunstancias, es posible que la reforma sólo tenga efectos positivos en las exportaciones de trigo. Los cálculos de la Comisión se basan en la hipótesis de que durante el período 2000–2006, el precio mundial del trigo será aproximadamente de 140–150 dólares/tonelada y la paridad monetaria quedará fijada en 0,87 euros/1 dólar estadounidense, factores ambos que permitirían a la Unión Europea exportar 15 millones de toneladas de trigo más al año. La hipótesis sobre el precio del trigo se basa en que la demanda irá en aumento, debido sobre todo al crecimiento sostenido de los países asiáticos. La Comisión considera que dichos países constituirán una importante salida para los cereales comunitarios en el futuro⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Centeno, cebada, maíz, tritical y otros cereales.

⁽¹²⁾ PAC 2000 — Perspectivas a largo plazo: mercado de los cereales, la leche y la carne, documento de trabajo de la DG VI, abril de 1997.

37. A la vista de las anteriores fluctuaciones del precio de los cereales en el mercado mundial y las variaciones del tipo de cambio del dólar, resulta discutible la validez de estas hipótesis. La crisis económica que atraviesan actualmente los países asiáticos y Rusia, sumada a las posibilidades de crecimiento de la producción en América del Norte, Australia y Argentina (principalmente por la mejora de las variedades de cereales), puede presionar los precios a la baja. Además, el aumento del volumen que la Unión Europea aporta al mercado mundial (que en la actualidad absorbe cerca de 100 millones de toneladas para el conjunto de todas las exportaciones) puede hacer bajar aún más los precios mundiales.

38. Partiendo de presunciones más pesimistas que las de la Comisión, existe el peligro de que el precio de intervención siga siendo demasiado elevado para exportar incluso trigo sin la ayuda de restituciones⁽¹³⁾. Si algo así sucede, el éxito de la reforma entera quedaría comprometido. En efecto, si la exportación tiene que subvencionarse, las cantidades exportadas serían limitadas y los posibles excedentes habrían de venderse recurriendo a la intervención. Posteriormente sería necesario reintroducir la retirada de tierras para limitar la producción. El presupuesto tendría que soportar el coste de un sistema que combinara el apoyo directo a la renta mediante la ayuda a las superficies con el apoyo a los precios mediante la intervención y las restituciones a la exportación. El apoyo directo a la renta es posible que se incrementara en las propuestas de la Comisión para compensar parcialmente la reducción del precio de intervención; otros gastos podrían aumentar si los mercados fueran menos favorables de lo que supone la Comisión y las existencias de intervención volvieran a crecer. La Comisión debería reexaminar sus estimaciones de futuros gastos, teniendo en cuenta las posibles consecuencias expuestas anteriormente.

Criterios técnicos aplicables al pago de las ayudas por superficie

Superficies básicas y planes de regionalización

39. Las superficies básicas y los planes de regionalización seguirán calculándose con arreglo a los datos estadísticos utilizados para la reforma de 1992. En consecuencia, salvo en lo relativo a la supresión de la superficie básica y el rendimiento específico para el maíz, la Comisión no aprovecha la oportunidad de resolver todos los problemas descritos por el Tribunal en su Informe anual relativo al ejercicio 1996⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Al inicio del mes de septiembre de 1998, el precio mundial del trigo era sólo de 90 ecus/tonelada, es decir, inferior en un 5 % aproximadamente al nuevo precio de intervención propuesto.

⁽¹⁴⁾ DO C 348 de 18.11.1997.

40. Por lo que se refiere a las superficies básicas, la falta de fiabilidad de las estadísticas nacionales⁽¹⁵⁾ posibilita el mantenimiento de una situación injusta en la que algunos Estados miembros o regiones, con superficies básicas demasiado reducidas, necesitan un aumento permanente o temporal para evitar superaciones, mientras que otros, con superficies básicas demasiado grandes, disponen de un margen de seguridad para evitar cualquier reducción de los pagos.

41. Por lo que se refiere a los planes de regionalización, los Estados miembros tienen la opción de continuar los que tienen actualmente suprimiendo los rendimientos específicos del maíz. Sin embargo, en este sentido, siguen siendo válidas las anteriores observaciones del Tribunal en relación con la falta de fiabilidad de las estadísticas⁽¹⁵⁾ y la inexactitud del cálculo de los rendimientos medios⁽¹⁶⁾.

Estabilizador del rendimiento, tierras con derecho a recibir ayudas por superficie y trigo duro

42. Las disposiciones que regulan actualmente el estabilizador del rendimiento⁽¹⁷⁾ no han variado por lo que sigue calculándose en exceso en algunos Estados miembros⁽¹⁸⁾. Como los rendimientos históricos cada vez corresponden menos a la realidad, no está justificado mantener un rendimiento de regadío de carácter específico.

43. Las solicitudes de ayuda sólo pueden referirse a terrenos que, al 31 de diciembre de 1991, no estuvieran dedicados a pastos y cultivos de carácter permanente, a bosques o a usos no agrícolas. No puede comprobarse de forma satisfactoria el cumplimiento de este requisito, por lo que debería modificarse utilizando, por ejemplo, los datos referentes al aprovechamiento del terreno de los últimos tres años.

44. El régimen aplicado al trigo duro fue modificado por última vez en 1997 y se integró en las propuestas de la Agenda 2000 sin ningún cambio. En opinión del Tribunal⁽¹⁹⁾, el alto nivel de ayuda específica al trigo duro carece de justificación real.

⁽¹⁵⁾ Véase el apartado 3.29 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1996 (DO C 348 de 18.11.1997).

⁽¹⁶⁾ Véase el apartado 3.22 y el cuadro 3.3. del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1996 (DO C 348 de 18.11.1997).

⁽¹⁷⁾ El estabilizador prevé el ajuste de los pagos compensatorios al año siguiente si el rendimiento medio real sobrepasa el estabilizador calculado como el rendimiento medio resultante del plan de regionalización que se aplicó en 1993. Este mecanismo se estableció con el propósito de que los Estados miembros que adoptasen planes de regionalización complicados no recibieran más ayuda compensatoria que aquellos que adoptasen planes más sencillos.

⁽¹⁸⁾ Véanse los apartados 3.24 a 3.28 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1996 (DO C 348 de 18.11.1997).

⁽¹⁹⁾ Véase el título 2 del capítulo 2 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1997 (DO C 349 de 17.11.1998).

CARNE DE VACUNO, LECHE y PRODUCTOS LÁCTEOS*Líneas generales de la reforma*

45. En el sector de la carne de vacuno, la Comisión propone una reducción del 30 % del precio de intervención en tres años y su substitución, a largo plazo, por un precio de base de 1 950 ecus/tonelada que sirva de referencia a la posible concesión de una ayuda al almacenamiento privado. Además, aumentarían las primas actuales y se introduciría un régimen de ayudas suplementarias que podrían gestionar directamente los Estados miembros dentro de un límite determinado para cada uno de ellos.

46. Por lo que se refiere a los productos lácteos, la Comisión propone una reducción del 15 % de los precios de intervención que se haría en cuatro etapas. Se introduciría una ayuda directa a los productores de leche, consistente en un pago de base común a todos los Estados miembros y un pago adicional variable según cada uno de ellos. Se propone un incremento del 2 % de la cantidad total de referencia en relación con la leche (cuotas lecheras) en la Comunidad.

*Opciones básicas***Carne de vacuno: mantenimiento del exceso de producción**

47. El mercado comunitario de carne de vacuno se caracteriza por un ciclo de producción de aproximadamente seis años y por un exceso de producción que dura ya quince años debido al constante descenso de la demanda. No es muy probable que una bajada de precios logre invertir la constante disminución del consumo, con excepción de la recuperación a corto plazo registrada tras la crisis de la EEB. Es más, no existe una relación automática entre los precios de intervención y los del mercado. La propuesta de la Comisión de mantener los límites máximos a las primas especiales y establecer otros de carácter nacional a las primas a las vacas nodrizas no basta para equilibrar a largo plazo la oferta y la demanda. Según los cálculos del Tribunal ⁽²⁰⁾, los excedentes, cuya eliminación incrementará el coste presupuestario, podrían llegar a la cifra de 0,9 millones de toneladas en 2005.

48. Alrededor de dos tercios de la carne de vacuno proceden de la cabaña lechera, por lo que el aumento del 2 % de las cuotas lecheras incrementaría la producción de carne de vacuno. La Comisión no evaluó este aspecto

ni tampoco los efectos de suprimir la prima a la transformación de las novillas. Es probable, por lo tanto, que el aumento de las cuotas lecheras provoque un aumento de los excedentes de carne y, en particular, de los terneros destinados al sacrificio.

Mantenimiento del sistema de cuotas lecheras y aumento de éstas

49. El incremento del 2 % de las cuotas lecheras quedaría absorbido, según la Comisión, por el incremento del consumo interno y de las exportaciones debido a la bajada de precios. Aun en el caso de que la demanda fuera así de elástica, es preciso reconocer que estamos asistiendo a un cambio estructural de los hábitos alimenticios, cuyo efecto práctico es la reducción constante de la demanda comunitaria global de productos lácteos, así como de carne de vacuno. En la actualidad, la producción comunitaria de leche y productos lácteos sigue siendo excedentaria y el porcentaje de autoabastecimiento, aunque varía según los productos, es superior al 100 %. Por consiguiente, el aumento propuesto de las cuotas llevará consigo probablemente la creación en 2005 de excedentes de leche de hasta 10 millones de toneladas ⁽²⁰⁾.

50. Dado el coste actual de las medidas de intervención para dar salida a la leche desnatada en polvo y la mantequilla, la propuesta de aumento de las cuotas comportará probablemente un mayor coste presupuestario. A raíz de la revisión del régimen de cuotas lecheras efectuada en 1993, ha sido posible, pese a lo todavía elevado de su nivel, estabilizar en cierta medida los excedentes. El coste presupuestario de eliminar los excedentes ha ido descendiendo desde entonces. Resulta más prudente continuar con esta política que ir en dirección contraria. Si se quiere prestar especial atención a los agricultores jóvenes y las explotaciones de montaña, ha de acudir a las cuotas nacionales existentes.

51. En términos más generales, el Tribunal recuerda los inconvenientes económicos del sistema de cuotas mencionados en su Informe especial n° 4/93 ⁽²¹⁾. Como se prevé su continuación por otros seis años, la Comisión debería replantearse la justificación económica de mantener este sistema de cuotas lecheras y examinar también las consecuencias de su supresión para la agricultura europea y el presupuesto comunitario.

Criterios técnicos aplicables a las ayudas a la carne de vacuno**Prima especial y prima por vaca nodriza**

52. Los agricultores que tengan una cuota lechera igual o inferior a 120 000 kg tienen derecho a recibir primas

⁽²⁰⁾ Sin tener en cuenta el equilibrio entre producción y consumo en los seis nuevos Estados miembros previstos.

⁽²¹⁾ DO C 12 de 15.1.1994.

por vaca nodriza por las reses que excedan del número que necesitan para producir su cuota lechera. Sería conveniente introducir más precisión en los reglamentos para que las primas por vaca nodriza sólo se paguen por el número de reses que excedan de ese número, que se obtendrá deduciendo del número total de vacas de la explotación las necesarias para producir la cuota lechera. Este criterio debería regir aún cuando, después de ese cálculo, el productor no pueda beneficiarse del total de sus derechos de prima (los llamados «límites máximos individuales» de las primas por vaca nodriza).

Carga ganadera y pagos por extensificación

53. De conformidad con el apartado 2 del artículo 10 de la propuesta de Reglamento de la Comisión, el cumplimiento del límite a la carga ganadera, destinado a desincentivar la producción intensiva, se verificará teniendo en cuenta sólo los animales por los que se solicita la prima y no el número total de animales de la explotación. Por consiguiente, la producción intensiva seguirá teniendo derecho a las ayudas. A modo de ejemplo, un ganadero que engorde varios centenares de bovinos machos y desee aprovechar íntegramente el límite anual de 90 primas especiales por animales de la misma franja de edad, sólo tendrá que justificar 27 hectáreas de superficie forrajera, aplicando la carga ganadera propuesta de 2 UGM por hectárea ⁽²²⁾.

54. En respuesta a las observaciones formuladas por el Tribunal sobre el tema ⁽²³⁾, la Comisión manifestó que en su propuesta de reforma de 1992 ya había previsto que el cálculo de la carga ganadera se basara en el número total de animales de la explotación, pero que el Consejo al final optó por el criterio de los animales con derecho a prima, debido a la falta de un sistema de identificación válido.

55. Desde entonces se ha implantado en toda la Comunidad un sistema integrado de gestión y control (SIGC) que permite identificar y registrar todos los animales bovinos. Es más, la Comisión propone que se aplique el criterio del número total de animales existentes realmente en la explotación para calcular una carga ganadera más estricta que dé derecho a un pago adicional en concepto

de extensificación. No hay ninguna razón válida, por lo tanto, que justifique la no utilización del número total de animales en la explotación para calcular la carga ganadera.

56. Convendría suprimir las excepciones al límite a la carga ganadera que se aplican a los productores cuya solicitud de prima no exceda de 15 UGM pues permiten que se concedan primas por hasta 25 bovinos machos incluso a ganaderos dedicados a la producción intensiva que carecen de superficie forrajera. La condición especial que se exige para el pago adicional por extensificación de que «su ganado haya pastado realmente en tierras de pastoreo durante el período de crecimiento» ⁽²⁴⁾ debe ser entendida en el sentido de que los animales pasten en los campos y no se alimenten sólo de hierba recién cortada en un establo.

Pagos adicionales de importes globales asignados a los Estados miembros

57. De conformidad con el apartado 2 del artículo 14 del proyecto de Reglamento propuesto, la concesión de los pagos por cabeza queda supeditada a «los requisitos específicos sobre la carga ganadera que establezcan los Estados miembros». Conviene tener claro que esos requisitos no contrarrestarán los efectos de la carga ganadera que ha de aplicarse para calcular las primas. Por ejemplo, esos pagos adicionales no deben utilizarse, bajo ningún concepto, para apoyar la renta de los agricultores dedicados a la producción intensiva.

58. Se propone un pago adicional de carácter específico para las novillas dentro de un límite fijado en relación con la vida del animal. Dentro de ciertos límites, las novillas pueden también tener derecho a pagos adicionales en concepto de primas por vaca nodriza. Es preciso establecer sin lugar a dudas que la misma novilla no puede tener derecho a lo largo de su vida a ambos tipos de pagos adicionales.

Particularidades de los productos lácteos

59. El importe de la ayuda a la leche desnatada en polvo debe depender exclusivamente de que se supere un determinado contenido mínimo en proteínas. El importe en relación con la leche en polvo destinado a la alimentación animal debería fijarse mediante licitación pública ⁽²⁵⁾ y servir de referencia para fijar el nivel de ayuda a la leche desnatada. La ayuda a la leche desnatada transformada

⁽²²⁾ Para el cálculo requerido para la concesión de determinadas ayudas, el número de animales debe convertirse a «unidades de ganado mayor» (UGM). En la propuesta de Reglamento figura un cuadro de conversión: un bovino macho de 6 a 24 meses de edad corresponde a 0,6 UGM, por lo que 90 bovinos machos corresponden a 54 UGM.

⁽²³⁾ Véase el apartado 4.42 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1996 (DO C 348 de 18.11.1996).

⁽²⁴⁾ Segundo párrafo del apartado 1 del artículo 11 de la propuesta de Reglamento COM(1998) 158 final — 98/0109 (CNS), p. 57.

⁽²⁵⁾ Véanse los apartados 6.63 a 6.66 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1998 (DO C 132 de 12.12.1989).

en caseína y caseinatos debe fijarse con arreglo a la diferencia entre el precio comunitario de la leche desnatada y el que rige en el mercado mundial ⁽²⁶⁾.

60. Las cuotas lecheras adicionales que se han propuesto se asignarían a productores situados en zonas de montaña (apartado 4 del artículo 4). La Comisión debería asimismo pensar en la posibilidad de asignar cuotas adicionales a los agricultores que practiquen la trashumancia, es decir que cuenten con instalaciones en la llanura durante el invierno y en las montañas durante el verano.

GESTIÓN FINANCIERA DEL FEOGA-GARANTÍA

Gestión financiera y presupuestaria

Procedimientos de liquidación de cuentas

61. La propuesta COM(1998) 158 final — 98/0112 (CNS) dirigida a sustituir al Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1971, sobre la financiación de la política agrícola común ⁽²⁷⁾, no modifica los procedimientos vigentes de liquidación de cuentas, cuyas disposiciones de aplicación se contienen en el Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión ⁽²⁸⁾.

62. El Tribunal ha formulado ya observaciones ⁽²⁹⁾ sobre la aplicación de los procedimientos vigentes de liquidación de cuentas, en particular con respecto al número de organismos pagadores que deberían mantenerse a un estricto mínimo y la independencia de los organismos de certificación. El Tribunal continuará examinando la aplicación de estos procedimientos en la práctica y, en el contexto de las propuestas de la Agenda 2000, desea formular las observaciones siguientes sobre el cometido de los organismos de certificación.

63. En el nuevo procedimiento de liquidación de cuentas, los organismos de certificación, designados por los Estados miembros, deben declarar si han «obtenido garantías razonables sobre la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas que deben transmitirse a la Comisión y que los procedimientos de control interno han sido realizados satisfactoriamente». Este cometido esencial se define en el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1663/95, según el cual el certificado, «deberá garantizar la conformidad de los pagos con las

disposiciones comunitarias solamente en lo que respecta a la capacidad de las estructuras administrativas de los organismos pagadores para efectuar tales controles de conformidad antes de realizar el pago».

64. La fiscalización del Tribunal ha revelado que, por lo general, los organismos de certificación han interpretado este texto de manera restrictiva. Al identificar los sistemas de control en los organismos pagadores, limitan su tarea a confirmar a las autoridades competentes la existencia de controles dirigidos a garantizar la conformidad de los pagos, sin llevar a cabo pruebas de conformidad suficientes para ratificar que esos controles han funcionado efectivamente durante todo el ejercicio. Al comprobar la validez de las diferentes operaciones, no controlan suficientemente a los beneficiarios para confirmar la legalidad y regularidad de los pagos efectuados. En opinión del Tribunal, la certificación no debería limitarse a la fiabilidad de las cuentas sino abarcar también la legalidad y regularidad de los gastos de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

Falta de coherencia entre los distintos ejercicios

65. Existe una gran diversidad en las disposiciones financieras de los reglamentos agrícolas con respecto a la fecha en que se tiene derecho a recibir las ayudas comunitarias, los plazos para el pago de las ayudas, los plazos de admisión de las solicitudes y la imputación presupuestaria. En la práctica, la nomenclatura presupuestaria detallada no permite registrar los datos necesarios para llevar a cabo una gestión presupuestaria estricta y coherente. Por añadidura, el ejercicio del FEOGA que finaliza el 15 de octubre, no coincide con el ejercicio normal que finaliza el 31 de diciembre.

66. El resultado es que los gastos imputados a las diversas cuentas de gestión resultan heterogéneos y no permiten, por lo tanto, comparar adecuadamente los distintos ejercicios. La Comisión habría debido resolver este tema en la Agenda 2000.

Reglamentos financieros

67. La propuesta COM(1998) 158 final — 98/0112 (CNS) de la Comisión se refiere sólo al artículo 43 del Tratado, y no al artículo 209, a diferencia del anterior Reglamento (CEE) n° 729/70. Este hecho contrasta con el título especial del Reglamento financiero del FEOGA que se refiere al marco creado por el actual Reglamento (CEE) n° 729/70. Por añadidura, el Tribunal

⁽²⁶⁾ Véase el apartado 4.54 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1993 (DO C 327 de 24.11.1994).

⁽²⁷⁾ DO L 94 de 28.4.1970, p. 13.

⁽²⁸⁾ DO L 158 de 8.7.1995, p. 6.

⁽²⁹⁾ Informe especial n° 21/98 sobre el proceso de autorización y certificación aplicadas a la liquidación de las cuentas de 1996 de los gastos del FEOGA-Garantía (DO C 389 de 14.12.1998).

llama la atención sobre el hecho de que su consulta, obligatoria en virtud del artículo 209, se convierte en optativa en la propuesta de la Comisión.

68. Las propuestas de la Comisión en conjunto no tienen suficientemente en cuenta el dictamen nº 4/97 del Tribunal ⁽³⁰⁾, en el que se ponen de manifiesto las disparidades y la falta de coherencia de las disposiciones financieras que contienen los distintos reglamentos que regulan la agricultura, así como la necesidad de cambiar al criterio contable del devengo.

Ampliación del ámbito de aplicación del FEOGA-Garantía

69. La propuesta de Reglamento establece que, en lo sucesivo, la sección de Garantía del FEOGA abarcará asimismo el gasto relativo a las medidas de desarrollo rural, las medidas estructurales del sector pesquero, las medidas veterinarias y fitosanitarias, así como las acciones de información de la política agrícola común.

Desarrollo rural

70. En la actualidad las «medidas de acompañamiento» ⁽³¹⁾ se financian dentro de la sección de Garantía del FEOGA y, en principio, rigen para ellas las mismas normas administrativas (SIGC) y de control (procedimientos de liquidación) que para los gastos de las OCM. Sin embargo, a diferencia de estos últimos, las medidas de acompañamiento son aprobadas por la Comisión con arreglo a los programas presentados por los Estados miembros y debatidos antes de su aprobación por el Comité STAR (un Comité formado por representantes de los Estados miembros y la Comisión que está encargado del gasto estructural).

71. Los compromisos del programa tienen una duración mínima de cinco años ⁽³²⁾. De hecho, las medidas de acompañamiento constituyen básicamente gastos de

orientación, para los cuales el presupuesto prevé normalmente créditos disociados. Sin embargo, los créditos del FEOGA-Garantía no lo son, ni tampoco el presupuesto ni la cuenta de gestión toman en consideración los compromisos de cinco años y los pagos posteriores.

72. En vista de esta integración de más gastos estructurales en la sección de Garantía del FEOGA, resulta esencial adaptar la gestión del presupuesto para que los compromisos financieros de la Comunidad estén registrados de manera exhaustiva y correcta y se respeten por completo los límites establecidos en el presupuesto.

73. Por lo que se refiere a las acciones de desarrollo rural, el artículo 5 de la propuesta dispone que los anticipos concedidos por la Comisión para aplicar los programas se considerarán gastos efectuados el primer día del mes siguiente a aquél en que se tome la decisión por la cual se concede el anticipo. Ello implica el pago de auténticos anticipos al principio del programa, antes incluso de la realización de cualquier gasto.

74. En su Informe anual relativo al ejercicio 1997 ⁽³³⁾ el Tribunal reitera la necesidad de reflejar en las cuentas anuales el porcentaje en que los pagos presupuestarios efectuados por la Comisión en virtud de los Fondos estructurales, en su mayor parte anticipos o pagos a cuenta, han sido utilizados efectivamente como gastos realizados en el nivel del beneficiario final. Ello podría hacerse registrando los anticipos aún no gastados como activos en el balance y añadiendo a las notas a las cuentas una relación de los cambios de situación financiera que muestre el saldo inicial de los anticipos al 1 de enero, los movimientos de la cuenta de gestión a lo largo del año y el saldo final de los anticipos al 31 de diciembre.

75. El Tribunal recomienda que la Comisión precise, en sus disposiciones de aplicación, las condiciones de concesión y liquidación de los anticipos mencionados, en particular para hacer compatibles su funcionamiento y seguimiento con el sistema de liquidación del FEOGA, que se basa en el control del gasto realmente efectuado.

Medidas estructurales del sector pesquero

76. Por lo que se refiere a las medidas estructurales del sector pesquero, el Tribunal hace constar que a partir del

⁽³⁰⁾ DO L 144 de 13.5.1997.

⁽³¹⁾ Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DO L 215 de 30.7.1992, p. 85).

Reglamento (CEE) nº 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura (DO L 215 de 30.7.1992, p. 91).

Reglamento (CEE) nº 2080/92 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura (DO L 215 de 30.7.1992, p. 96).

⁽³²⁾ Tal y como se establece en el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo y en el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2080/92 del Consejo.

⁽³³⁾ Véase el apartado 8.24 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1997 (DO C 349 de 17.11.1998).

1 de enero de 2000, los gastos que no excedan anualmente de los 500 millones de ecus de créditos de pago se integrarán en dos sistemas de gestión diferentes: el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) o el FEOGA-Garantía, o ambos.

77. La coexistencia de ambos sistemas en algunas regiones resultará complicada. La carga para las administraciones aumentará obligándoles a veces a jugar con dos reglamentos diferentes para el mismo tipo de acción estructural.

78. Dada la cuantía relativamente reducida de los importes en juego, el Tribunal recomienda que el Consejo se replantee la eficacia del nuevo enfoque.

Medidas veterinarias y fitosanitarias

79. Se ha propuesto que el FEOGA-Garantía se haga cargo de la contribución comunitaria a medidas veterinarias específicas, lo cual representa un cambio radical. El sistema de financiación hasta ahora se ha diferenciado claramente del sistema de garantía y tradicionalmente ha estado sujeto a un control más intensivo. Una unidad de la Comisión (DG VI G.2) se ha encargado expresamente hasta ahora de controlar ese tipo de gastos, por ejemplo, los referentes al brote epidémico de la peste porcina clásica en España, Alemania, Bélgica y los Países Bajos.

80. Existen dos niveles de contribución comunitaria: el 70 % para el denominado apoyo del mercado y el 50 % para las medidas veterinarias. El Tribunal ha hecho constar⁽³⁴⁾ la falta de claridad que existe en la clasificación de las medidas llevada a cabo por la Comisión y los Estados miembros. Aunque la propuesta actual deja claro que todo el gasto será considerado como de «garantía», el Tribunal piensa que la Comisión debería aprovechar la oportunidad para declarar expresamente la parte que corresponde a la Comunidad en la financiación de ese tipo de gastos.

CONCLUSIÓN

81. Las propuestas legislativas relativas a la Agenda 2000 se dirigen a corregir algunos de los problemas observados en relación con la política agrícola común actual. El Tribunal acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión en este sentido, especialmente en lo que se

refiere a la competitividad de la agricultura comunitaria, pero considera que la reforma propuesta no cambiará de forma significativa la evolución de los gastos de la política agrícola común registrada a raíz de la reforma Mac Sharry. El Tribunal también expresa su preocupación ante el hecho de que los medios propuestos para alcanzar los distintos objetivos expresados son poco innovadores y de corto alcance.

82. En el mercado de los cultivos herbáceos, la evolución de los precios del mercado mundial del trigo constituye un factor clave. Existe el riesgo de que a medio plazo se sitúe por debajo del precio propuesto de intervención. Si se da este tipo de situación, como el recurso a las restituciones está limitado por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), habrá que vender los excedentes recurriendo a la intervención y reimplantar la retirada de tierras. Si esta hipótesis se hace realidad, el coste presupuestario será elevado y repercutirá tanto en las ayudas directas como en los sistemas de garantía de precios, con lo cual quedará comprometido el éxito de la reforma entera (véanse los apartados 32 a 44).

83. La presunción de la Comisión de que la demanda de carne de vacuno y productos lácteos irá en aumento es demasiado optimista. Es muy probable que continúe el descenso del consumo, pese a la ligera bajada de los precios al consumidor. Cualquier medida que conduzca a un aumento de la producción debería evitarse y conveniría que las previsiones financieras tuvieran en cuenta el coste de eliminar los excedentes. Conviene que la Comisión se replantee todo el sistema de cuotas (véanse los apartados 45 a 60).

84. Las propuestas de la Comisión apenas tocan temas problemáticos como el medio ambiente, el efecto de la política agrícola común en los consumidores y la descentralización. La política agrícola común tradicional contiene numerosos incentivos para aumentar e intensificar la producción y esto puede tener efectos perjudiciales en el medio ambiente. Como ejemplo claro puede tomarse la producción agroindustrial intensiva. Las medidas de desarrollo rural que se han adoptado en este contexto resultan limitadas. Los intereses de los consumidores no han primado en la Agenda 2000 y es probable que se beneficien poco de las reducciones de precios. La descentralización podría comprometer el juego de la competencia leal dentro de la Unión Europea, pues parte de las ayudas directas variarían en función de los distintos criterios nacionales. (véanse los apartados 9, 10, 11 y 53 a 56).

85. Por lo que se refiere a la gestión financiera y presupuestaria, el nuevo procedimiento de liquidación ha resultado demasiado limitado, dado que los organismos de certificación se limitan, en la mayoría de los casos, a verificar la existencia de sistemas de control interno en los organismos pagadores sin examinar la legalidad y regularidad de los gastos (véanse los apartados 61 a 68).

⁽³⁴⁾ Véase el apartado 3.28 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1995 (DO C 340 de 12.11.1996).

86. La integración en la sección de Garantía de los gastos en favor del desarrollo rural y las medidas de acompañamiento implica la necesidad de registrar y seguir la pista de los compromisos plurianuales correspondientes a los créditos disociados. El sistema contable debe reflejar por lo tanto la utilización de los anticipos y registrar los saldos pertinentes en las cuentas consolidadas de la Unión Europea (véanse los apartados 70 a 75).

87. La reforma de la Agenda 2000 confirma la tendencia, iniciada por la reforma de 1992, en pro de las ayudas directas que se convierten en el instrumento principal de la política agrícola común. Dichas ayudas se conceden actualmente a los agricultores, por su importe íntegro, sin prestar apenas atención al tamaño de las explotaciones. En consecuencia, el apoyo de la política agrícola común se distribuye de manera desigual, pues el 40 % de los pagos se destina al 4 % de los productores, que son los de mayor importancia. Las propuestas de la Comisión de reducir los pagos a los beneficiarios en un 20 o 25 % cuando se sobrepase el límite de los 100 000 ecus anuales cambiaría poco la situación y no supondría un gran ahorro presupuestario. Habría que pensar en la posibilidad de limitar de manera general y progresiva las subvenciones en pro de una mayor eficacia. No debería haber interferencia entre el sistema de recursos propios y los gastos del FEOGA-Orientación (véanse los apartados 6 a 8, 21 a 23, 28 y 29).

88. Aun cuando está confirmado que la tendencia es someter la agricultura europea a las fuerzas del mercado, las subvenciones siguen concediéndose indiscriminadamente a todas las explotaciones, con independencia de la rentabilidad lograda. Habría que alentar a los agricultores competitivos a hacerse autosuficientes e incentivarles

con las ayudas a que busquen nuevas salidas a sus productos y las exploten. Hasta ahora estos objetivos no se han tratado de forma coherente a nivel europeo (véanse los apartados 24 a 29).

89. Las propuestas de la Comisión siguen apoyando la agricultura europea a base de un coste presupuestario elevado, pues las ayudas directas representan casi tres cuartos del gasto del FEOGA-Garantía, pese a que se esperaba una disminución de los gastos de la política agrícola común. Partiendo de hipótesis macroeconómicas menos optimistas y de costes más elevados con respecto a la política agrícola común actual que las previstas en las propuestas de la Agenda 2000, la directriz agrícola quedará rebasada después de 2002 si las ayudas directas se pagan por su importe íntegro a los seis nuevos Estados Miembros y se financian nuevas medidas estructurales por el FEOGA-Garantía (véanse los apartados 12 a 18).

90. En conclusión, la Comisión debería buscar métodos que ayuden a alcanzar el objetivo fundamental de que la actuación pública se lleve a cabo con arreglo a criterios de eficiencia. El apoyo comunitario debería limitarse, por ejemplo, a ayudar a los agricultores desfavorecidos, proteger el medio ambiente, organizar la investigación en temas de salud pública y seguridad de los productos y desarrollar mercados exteriores. Estos son ámbitos en que los mecanismos de mercado sirven de poco para satisfacer las necesidades públicas o mejorar la competitividad de la Unión Europea. La política agrícola común no es la única política comunitaria que juega en el sector agrícola. Sólo es uno de los instrumentos (aunque el más importante) de lo que debería ser una estrategia global y plurifuncional de desarrollo rural que abarque, entre otros aspectos, la agricultura, el empleo, el medio ambiente, la competencia leal y el comercio mundial.

Cuadro 1

FEOGA-Garantía: Desglose de los compromisos según su naturaleza (1988-2006)

(en millones de ecus)

Ejercicio	Restituciones a la exportación	Pagos directos ⁽¹⁾	Medidas estructurales ⁽²⁾	Intervenciones de 2ª categoría y otras intervenciones de 1ª categoría	Ampliación, ayuda preadhesión, medidas de mercado PAC, y medidas de desarrollo rural y de acompañamiento	Otros tipos de gasto	Total
1988	9 686,1	10 256,2	637,2	5 481,6	0,0	375,1	26 436,2
1989	9 708,0	11 389,1	974,3	3 455,6	0,0	349,0	25 876,0
1990	7 722,0	12 731,4	712,2	4 334,1	0,0	974,8	26 474,5
1991	10 079,6	15 034,5	1 102,7	5 065,3	0,0	1 107,2	32 389,3
1992	9 472,3	15 471,1	1 264,6	5 205,7	0,0	857,5	32 271,2
1993	10 159,2	15 522,0	1 434,0	7 074,2	0,0	558,8	34 748,2
1994	8 300,8	21 707,2	877,5	2 037,1	0,0	489,3	33 411,9
1995	7 802,2	24 453,6	1 765,7	818,5	0,0	(337,3)	34 502,7
1996	5 705,0	29 541,4	2 752,7	1 512,8	0,0	(404,2)	39 107,7
1997	5 884,0	30 111,4	2 760,4	1 645,0	0,0	274,3	40 675,1
1998	5 336,0	29 716,0	2 442,0	1 908,5	0,0	834,4	40 236,9
1999	5 004,0	30 143,0	2 689,0	1 742,0	0,0	862,0	40 440,0
2000	4 957,9	29 842,2	4 832,5	1 421,2	530,0	1 066,2	42 650,0
2001	3 796,2	33 946,5	4 877,4	1 649,1	540,0	920,9	45 730,0
2002	3 406,4	35 766,3	4 917,1	1 998,4	2 250,0	896,9	49 235,0
2003	3 015,8	37 605,5	4 957,1	2 044,8	2 760,0	876,9	51 260,0
2004	2 859,7	38 057,7	4 997,1	1 918,7	3 270,0	866,9	51 970,0
2005	2 865,6	38 040,1	5 036,8	1 884,6	3 890,0	862,9	52 580,0
2006	2 816,6	38 032,1	5 076,8	1 961,6	4 500,0	862,9	53 250,0

Notas: ⁽¹⁾ Por pagos directos hay que entender los correspondientes a un producto y abonados directamente a los productores o a las asociaciones de productores y, con menos frecuencia, a las empresas de transformación. Queda incluida también la ayuda a la transformación y al consumo.

⁽²⁾ Primas de orientación, medidas de acompañamiento y nuevas medidas estructurales (a partir de 2000).

Fuentes: 1988-1997: Informes anuales del Tribunal de Cuentas.

1998-1999: Cifras basadas en el presupuesto general de 1998 y el anteproyecto de presupuesto de 1999. Desglose del gasto según su naturaleza efectuado por el Tribunal.

2000-2006: Cifras basadas en la Agenda 2000. Desglose del gasto según su naturaleza efectuado por el Tribunal.

Cuadro 2

FEOGA-Garantía: Evolución de los gastos agrícolas 1989-2005 (% del total de gastos del FEOGA)

(en %)

Denominación	1989	1993	1997	2001	2005
Cultivos herbáceos	25,6	30,7	43,1	44,4	41,5
Azúcar	8,1	6,3	4,0	4,1	3,8
Aceite de oliva	6,0	7,1	5,4	5,4	5,0
Forrajes desecados y leguminosas de grano	0,9	1,5	0,9	0,9	0,8
Plantas textiles y gusanos de seda	2,5	2,5	2,2	2,0	1,8
Frutas y hortalizas	4,2	4,8	3,9	4,5	4,1
Productos vitivinícolas	4,7	4,4	2,5	1,9	1,7
Tabaco	4,7	3,4	2,5	2,4	2,2
Otros productos vegetales	0,8	0,8	0,7	1,0	0,9
Total título 1	57,4	61,5	65,2	66,4	61,9
Leche y productos lácteos	20,4	15,1	7,7	7,4	9,7
Carne de vacuno	10,0	11,5	16,3	13,3	17,0
Carne de ovino	6,0	5,2	3,5	4,5	4,2
Carne de porcino	1,1	0,6	1,2	0,1	0,1
Huevos y aves de corral	1,0	0,8	0,2	0,0	0,0
Otros productos animales	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2
Pesca	- 0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Total título 2	38,4	33,7	29,2	25,7	31,4
Productos no incluidos en el anexo II	2,3	2,1	1,4	0,8	0,6
MCA, MCM y ayudas agromonetarias	1,5	0,4			
Ayuda alimentaria	0,5	0,5	0,0	0,8	0,6
Financiación de intereses	0,2	0,3	0,0		
Distribución a personas desfavorecidas	0,5	0,4	0,5		
Medidas para combatir el fraude		0,2	0,1	0,1	0,1
Liquidación de cuentas	- 0,8	- 1,1	- 2,1		
Desarrollo rural		1,3			
Medidas de promoción		0,0	0,1	0,2	0,2
Otras medidas			0,5		
Total título 3	4,2	4,1	0,5	1,9	1,6
Ayudas a la renta		0,1	0,0		
Medidas de acompañamiento		0,6	5,1	6,5	6,0
Total FEOGA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: 1989: Cuentas de la Comisión.

1993 y 1997: Informe financiero sobre la sección de Garantía del FEOGA-ejercicio 1997 - COM (1998) 552 final.

2001 y 2005: Agenda 2000; % calculados por el Tribunal de Cuentas.

Cuadro 3

FEOGA-Garantía: Gastos de 1997, por sector y por país

(en millones de ecus)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	CE	Total	%
Cultivos herbáceos	183	682	3 563	459	1 652	5 236	124	2 160	10	229	374	211	249	475	1 809	0	17 414	43,1
Azúcar	209	71	260	6	81	612	10	84	0	58	21	3	16	28	149	0	1 608	4,0
Aceite de oliva	0	0	0	607	550	9	0	971	0	0	-1	55	0	0	1	4	2 196	5,4
Forrajes desecados y leguminosas en grano	0	15	21	4	178	86	0	43	0	13	0	1	0	0	6	0	367	0,9
Plantas textiles y gusanos de seda	9	0	4	606	227	38	0	0	0	4	1	0	0	0	19	0	907	2,2
Frutas y hortalizas	7	0	3	408	429	240	0	415	0	4	0	56	0	0	6	0	1 569	3,9
Vino	0	0	1	20	308	225	0	441	0	1	2	31	0	0	1	0	1 030	2,5
Tabaco	3	0	27	349	122	81	0	395	0	0	1	18	0	0	0	3	998	2,5
Otros productos vegetales	4	23	20	32	61	31	0	72	0	11	-3	15	1	0	8	0	274	0,7
Leche y productos lácteos	259	217	400	-2	-30	850	297	-110	0	696	16	6	85	47	370	0	3 101	7,7
Carne de vacuno	213	137	987	46	438	1 232	1 195	317	8	248	146	89	46	83	1 398	0	6 581	16,3
Carne de ovino	1	1	32	186	358	142	106	121	0	12	4	47	2	3	411	0	1 425	3,5
Carne de porcino	20	25	17	1	43	7	0	5	0	357	2	1	1	0	0	0	479	1,2
Huevos y aves de corral	2	9	2	0	1	55	0	1	0	9	0	1	0	0	0	0	79	0,2
Otros productos animales	0	0	0	7	69	8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	94	0,2
Pesca	0	3	0	0	11	10	1	0	0	0	0	4	0	1	3	0	34	0,1
Productos no incluidos en el anexo II	43	34	116	6	22	53	46	27	0	97	17	2	18	13	74	0	566	1,4
Ayuda alimentaria	5	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	15	0,0
Financiación de intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Liquidación de cuentas	-10	0	-38	-98	-196	-61	-23	-394	0	-6	1	-9	0	0	-33	0	-868	-2,1
Medidas de acompañamiento	6	10	286	65	209	233	187	418	4	14	264	86	148	83	53	0	2 065	5,1

Fuente: Vigésimo séptimo Informe sobre la sección de Garantía del FEOGA - ejercicio 1997 - COM (1998) 552 final.
% calculados por el Tribunal de Cuentas.

Cuadro 4

Evolución de la directriz y de los gastos agrícolas entre 2000 y 2006

Hipótesis de la Agenda 2000 de la Comisión

(en millones de ecus)

Ejercicio	Directriz agrícola (UE-21)	Nuevas medidas veterinarias y estructurales	Ampliación (*)	PAC «actual»	Total UE-21
2000	46 940	2 045	530	40 075	42 650
2001	48 750	2 090	540	43 100	45 730
2002	50 940	2 130	2 250	44 855	49 235
2003	52 990	2 170	2 760	46 330	51 260
2004	55 120	2 210	3 270	46 490	51 970
2005	57 350	2 250	3 890	46 440	52 580
2006	59 680	2 290	4 500	46 460	53 250

(*) Ayuda preadhesión, medidas de mercado PAC y medidas de desarrollo rural y acompañamiento.

Fuente: Agenda 2000, hipótesis de la reforma, COM(1998) 158 final.

Hipótesis de la Agenda 2000 revisada

(en millones de ecus)

Ejercicio	Directriz agrícola ⁽¹⁾ (UE-21)	Nuevas medidas veterinarias y estructurales ⁽²⁾	Ampliación ⁽³⁾	PAC «actual» ⁽⁴⁾	Total UE-21
2000	46 681	2 045	530	40 655	43 230
2001	48 340	2 090	540	44 090	46 720
2002	50 370	2 130	5 550	45 975	53 655
2003	52 240	2 170	6 110	47 430	55 710
2004	54 190	2 210	6 640	47 750	56 600
2005	56 210	2 250	7 150	47 750	57 150
2006	58 310	2 290	7 670	47 770	57 730

Notas: ⁽¹⁾ Hipótesis elegidas por el Tribunal:

- crecimiento: 2,4 % anual de 1998 a 2000 inclusive, 2 % anual en 2001 y 2,095 % de 2002 a 2006 para tener en cuenta, a partir de esa fecha, la adhesión de los 6 nuevos Estados miembros. En el caso de éstos, sólo se ha tomado en consideración el crecimiento del volumen de su producto nacional bruto (PNB) (estimado en un 3,8 % anual) ponderándolo con su contribución a la formación del PNB comunitario
- deflactor: 2,1 % anual.

Las estimaciones del crecimiento y de la erosión motivada por la inflación resultan conformes a las hipótesis a la baja de la OCDE que, vista la coyuntura, tienen grandes posibilidades de hacerse realidad. El FMI, por su parte, prevé asimismo un crecimiento de cerca del 2 % a lo largo del período.

⁽²⁾ Conforme a las cifras de la Comisión.

⁽³⁾ Se refiere a las ayudas preadhesión, las medidas de mercado de la PAC y las medidas de desarrollo rural y de acompañamiento. Los gastos relativos a las medidas de mercado de la PAC se estiman con arreglo a los datos que figuran en los dictámenes de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión de los seis países candidatos [COM(93) 303, COM(97) 2001, COM(97) 2002, COM(97) 2006, COM(97) 2009, COM(97) 2010].

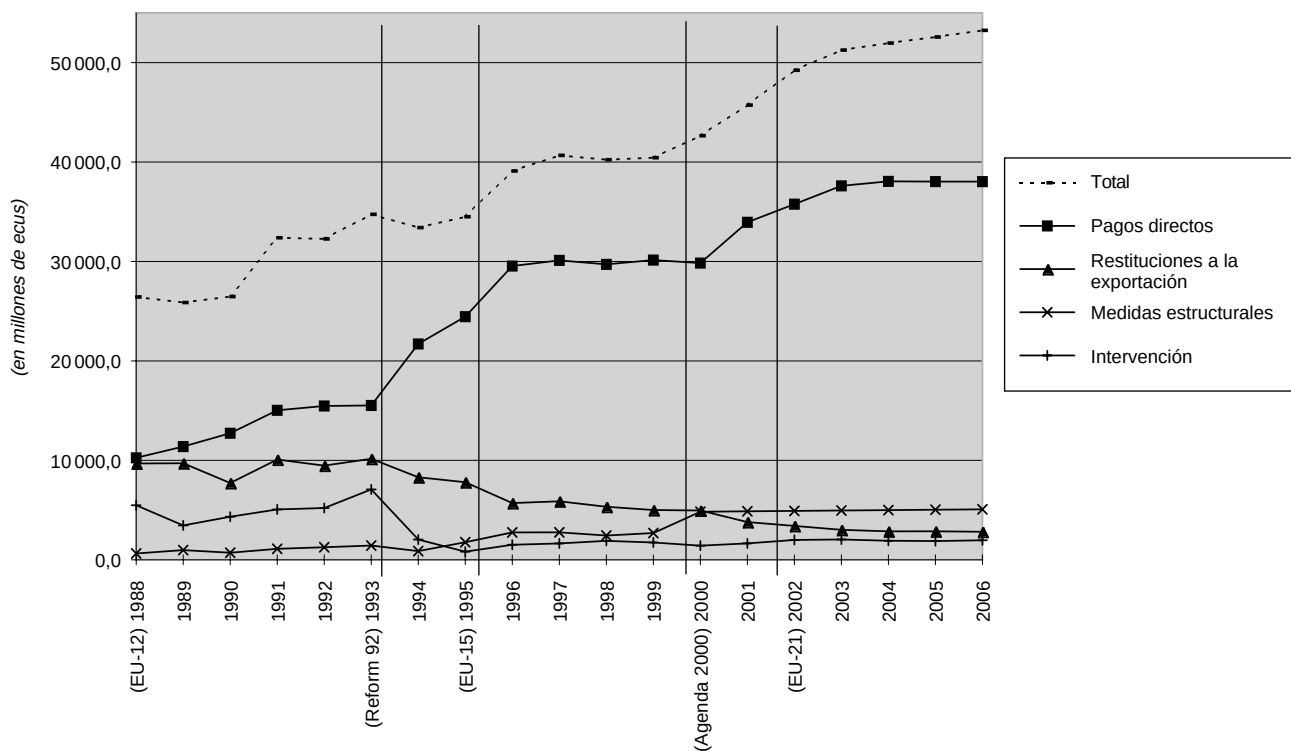
⁽⁴⁾ La diferencia con las cifras de la Comisión proviene de los elementos siguientes:

- cultivos herbáceos: los precios de los cereales en el mercado mundial son más bajos, lo cual aumenta el gasto en concepto de restituciones a la exportación y de depreciación de existencias, estimado entre 420 y 580 millones de ecus anuales
- leche y productos lácteos: menor crecimiento de la demanda, lo cual provoca que el coste de dar salida a estos productos oscile entre 40 y 230 millones de ecus anuales
- carne de vacuno: menor crecimiento de la demanda, lo cual provoca gastos de almacenamiento adicionales que se estiman entre 120 y 310 millones de ecus anuales
- carne de ovino y de caprino: bajada del precio interno de este producto, lo cual provoca el pago de ayudas directas adicionales estimadas en 350 millones de ecus anuales.

Fuente: Estimaciones del Tribunal.

Gráfico 1

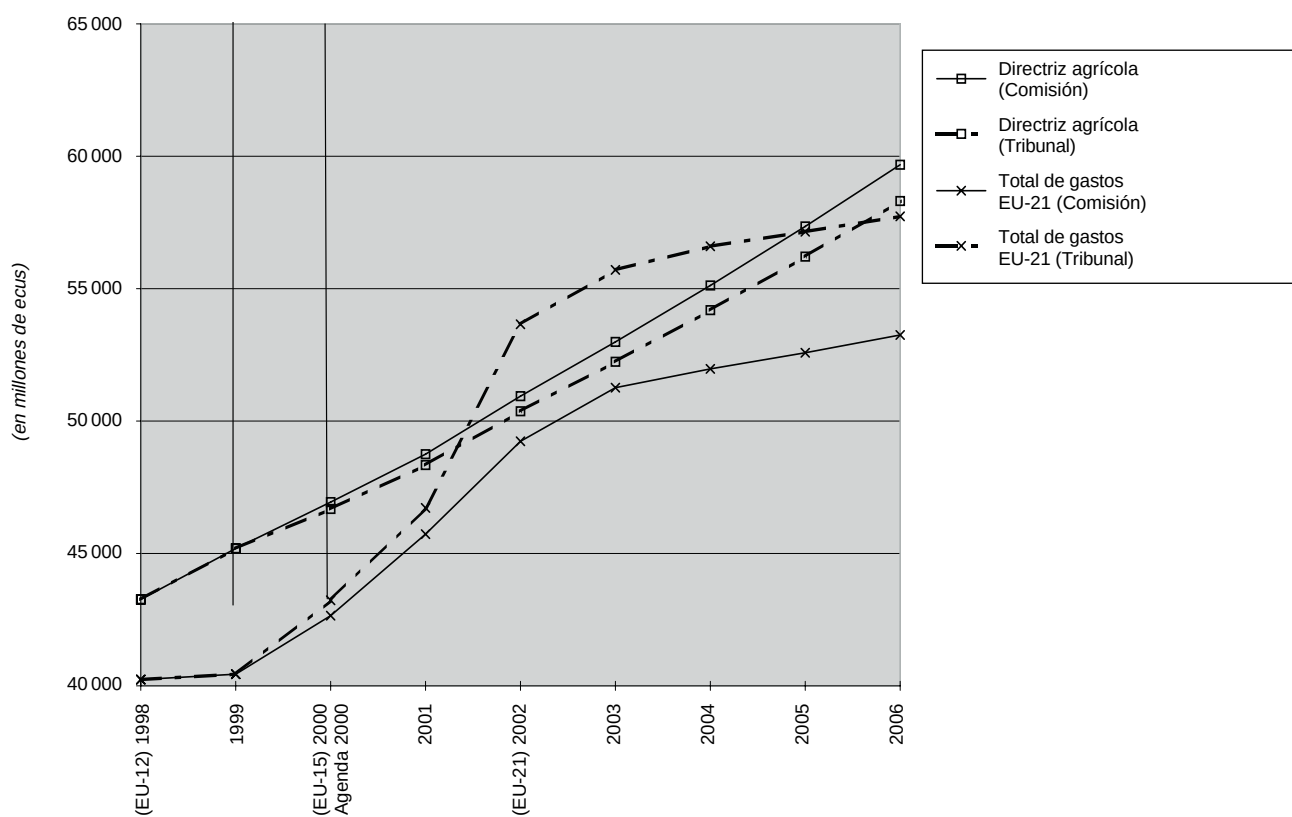
Evolución de los gastos del FEOGA según su naturaleza (1988-2006)



Fuente: véase el Cuadro 1.

Gráfico 2

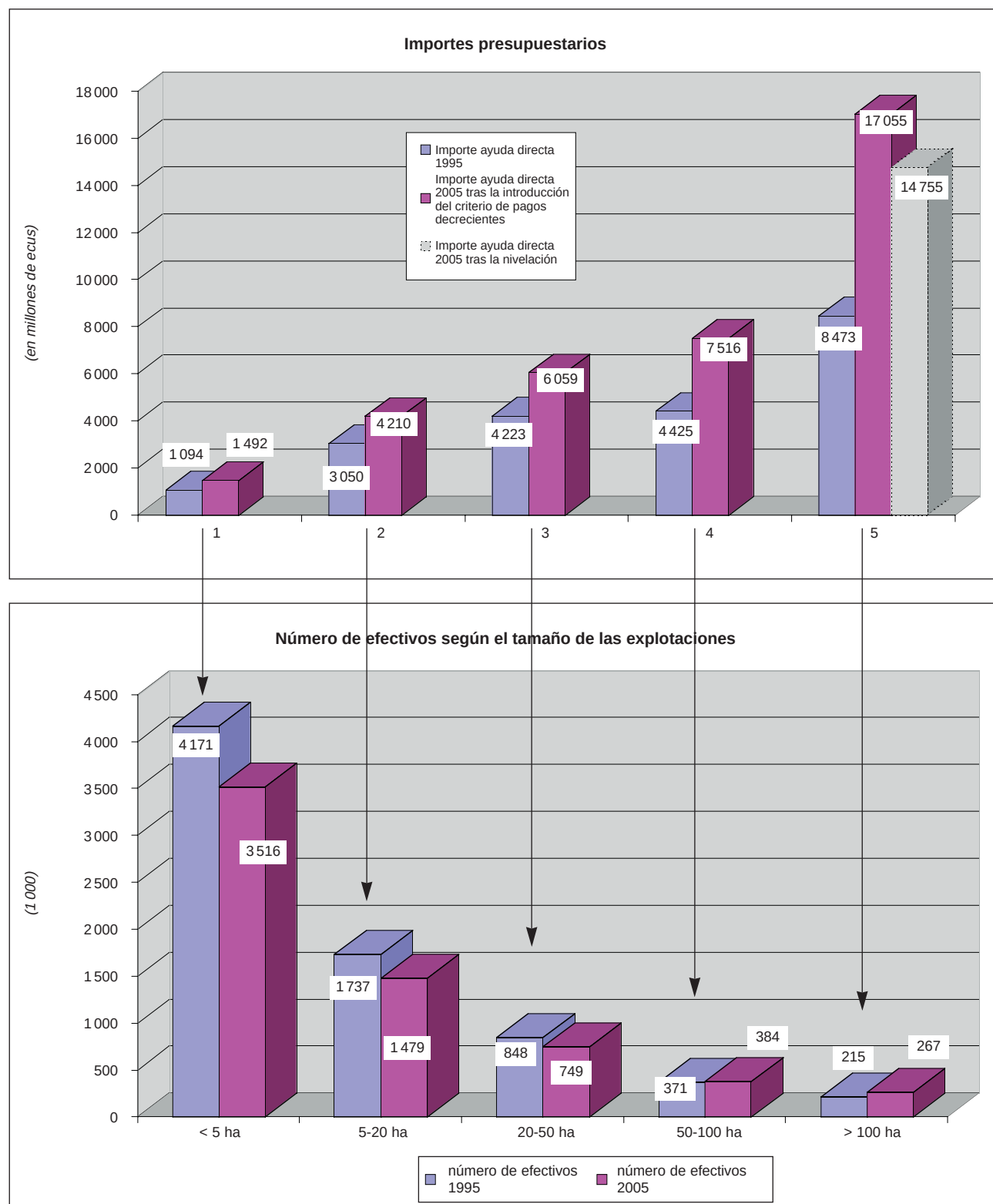
Comparación entre la directriz agrícola y el total de gastos (EU-21)



Fuente: véase el Cuadro 4.

Gráfico 3

Distribución de las ayudas directas según el tamaño de las explotaciones beneficiarias — Consecuencias financieras de la nivelación



Fuente: Importes presupuestarios estimados por el Tribunal. Las diferencias con el cuadro 1 (3ª columna) (3 200 millones de ecus en 1995 y 1 700 millones de ecus en 2005) representan la ayuda a la transformación y al consumo, que no se incluye en este gráfico.
 N° de efectivos: Eurostat, 1995; estimados por el Tribunal para 2005 con arreglo a tendencias anteriores.

FONDOS ESTRUCTURALES

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
1. INTRODUCCIÓN	1.1 — 1.12	24
2. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS	2.1 — 2.8	24
3. DISTINCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNITARIAS Y NACIONALES	3.1 — 3.7	25
4. PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACIÓN	4.1 — 4.7	26
5. PROCEDIMIENTO DE COMPROMISOS Y PAGOS COMUNITARIOS ..	5.1 — 5.7	27
6. CONTROL COMUNITARIO	6.1 — 6.9	28
7. CONFORMIDAD CON LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS	7.1 — 7.4	29
8. COHERENCIA DEL MARCO REGLAMENTARIO	8.1 — 8.5	29
9. CONCLUSIÓN	9.1 — 9.6	30

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El presente informe se refiere a las cuatro propuestas de nuevos reglamentos sobre gastos estructurales, que se han recogido en el documento COM(1998) 131 final y a la parte relativa a este ámbito de la propuesta sobre el apoyo al desarrollo rural [COM(1998) 158 final]. El dictamen examina más particularmente la propuesta de reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, que fija las normas generales aplicables al funcionamiento de los instrumentos de finalidad estructural.

1.2. Desde 1988, la concepción y la gestión de los Fondos se basan en la realización de los principios de la reforma. Éstos consisten en la concentración de las medidas, la coordinación de los instrumentos, la cooperación entre los gestores y la adicionalidad de las ayudas. Además, la concesión de las ayudas en general se efectúa mediante la cofinanciación de programas plurianuales, aprobados por la Comisión, que se encarga de su seguimiento y evaluación, mientras que la gestión de los proyectos queda a cargo de las autoridades nacionales o regionales.

1.3. Durante el último decenio se han realizado esfuerzos importantes para movilizar un volumen de ayuda cada vez mayor y, en términos más generales, crear un sistema de gestión y de control derivado de los principios de la reforma. La modificación de los reglamentos en 1993 también permitió varias adaptaciones.

1.4. Junto a muchos elementos positivos, los informes anuales y especiales del Tribunal han señalado que todavía deberían mejorarse algunos aspectos importantes del sistema. La nueva reglamentación propuesta por la Comisión aporta respuestas positivas a los principales problemas identificados por el Tribunal.

1.5. La concentración de las ayudas se ha enfrentado a numerosas dificultades y se ha observado principalmente una tendencia a conceder financiaciones de distinta índole a un número creciente de zonas geográficas.

1.6. La coordinación entre los Fondos debe desarrollarse tanto en la Comisión como en los Estados miembros. Los servicios gestores interesados siguen aplicando demasiados enfoques y modalidades administrativas distintas y es preciso un mayor desarrollo de la complementariedad de los instrumentos financieros.

1.7. La preparación y la aplicación de los programas, el funcionamiento de los comités de seguimiento y el sistema de informes han dado lugar a un proceso administrativo cada vez más lento. No obstante, los procedimientos y criterios de selección de los proyectos no obedecen suficientemente a un planteamiento comunitario. Pese a un esfuerzo de armonización formal de los documentos,

la función de la programación se ha concebido de manera muy variable.

1.8. Los sucesivos informes del Tribunal, tanto anuales como especiales, han subrayado las dificultades encontradas en el control de las inversiones y de las medidas cofinanciadas. El conocimiento detallado de cada proyecto es cada vez más ocasional, mientras que la evaluación general de las acciones y la apreciación de sus esfuerzos globales sigue enfrentándose a obstáculos considerables, en particular en el plano metodológico.

1.9. Es fundamental, pues, aumentar la transparencia y la eficacia de las intervenciones para asegurarse del desarrollo generado y para que éste sea óptimo y duradero.

1.10. En este sentido, las propuestas de la Comisión, al tratar de realizar un esfuerzo general de concentración, alcanzar un modo de funcionamiento simplificado y descentralizado, una eficacia reforzada principalmente por la diversificación de los tipos de ayudas y unos controles reforzados, tienen por objeto solventar varias de las lagunas encontradas y corregir las debilidades surgidas durante el período de programación anterior y el actual.

1.11. Sin embargo, es necesario velar por que las mejoras así propuestas sean lo bastante precisas para que su aplicación sea clara y controlable y que constituyan un equilibrio adecuado entre los trabajos administrativos que implican y los resultados esperados en la transparencia y en la eficacia de las intervenciones.

1.12. Esta preocupación debe subrayarse sobre todo porque, fundamentalmente, el sistema de aplicación y de control de los Fondos Estructurales sigue estando afectado por dos anomalías. Mientras que la política estructural está definida por los objetivos prioritarios fijados para todos los instrumentos, la gestión se efectúa por fondos y con la consiguiente diferencia de conceptos y de procedimientos existente entre éstos. Por otra parte, la participación financiera de la Comunidad obedece a una lógica de programas y no de proyectos, ya que se concede a los distintos ejes de las intervenciones; sin embargo, la gestión y el control de esta participación se efectúan por referencia a proyectos, que son los que se incluyen en la declaración de gastos.

2. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

2.1. El artículo 7 de la propuesta de reglamento general prevé que la Comisión, según procedimientos transparentes, reparta con carácter indicativo por Estado miembro

el 90 % de los créditos de compromiso disponibles para la programación. No se han previsto plazos ni reparto por regiones.

2.2. Hasta la fecha, el reparto de los recursos a menudo ha sido el resultado de un proceso relativamente largo y complejo, basado en determinados criterios objetivos cuya aplicación va acompañada de excepciones que no han permitido garantizar la aplicación del principio de concentración ni tener en cuenta plenamente los problemas específicos de las regiones, como observó el Tribunal en sus informes anuales de 1990, 1991 y 1995 ⁽¹⁾. Será necesario velar por que sea efectiva la concordancia entre las ayudas estructurales comunitarias y los regímenes de ayuda autorizados en el marco de la política comunitaria de la competencia, en particular en lo que respecta a las zonas subvencionables.

2.3. También deberían preverse disposiciones para que las ayudas contribuyan satisfactoriamente al desarrollo equilibrado de todas las regiones afectadas, especialmente las partes menos prósperas de las zonas beneficiarias.

2.4. Por otra parte, el proceso de asignación de recursos no debe mantener demasiadas incertidumbres con respecto al conocimiento de los medios financieros de los que podrán beneficiarse las diversas intervenciones. De hecho, la concepción y la preparación de un programa dependen en gran medida del conocimiento de la dotación financiera que se le pueda asignar. El reparto con carácter indicativo de los recursos previsto por la Comisión es condición indispensable para una definición adecuada de las obligaciones y las responsabilidades de las distintas autoridades interesadas. Por lo tanto, también deberá ser lo más preciso y tener lugar cuanto antes, e incluir condiciones claras con respecto a la utilización de estos recursos.

2.5. El artículo 43 de la propuesta de reglamento general prevé una reserva de eficacia general, equivalente al 10 % del total de los créditos de compromiso, que será asignada a mitad del período «en función del respeto de la adicionalidad y del resultado de la aplicación de los programas operativos o documentos únicos de programación realizados en cada Estado miembro». El resultado se evaluará a partir de un número reducido de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera y evalúen los resultados intermedios a mitad del período en relación con los objetivos específicos iniciales.

2.6. Efectivamente, es deseable disponer de mecanismos que permitan favorecer las intervenciones más eficaces. Para evitar efectos contraindicados son necesarias unas

condiciones precisas de aplicación de esta disposición. De hecho, en una fase intermedia, la adicionalidad sólo se conoce de manera prospectiva, ya que se trata de un concepto que se aplica globalmente a todo el período de programación. Por otra parte, los indicadores de seguimiento disponibles a mitad de período corren el riesgo de reflejar sobre todo el nivel de utilización de los créditos y la rapidez de absorción de los Fondos.

2.7. Con frecuencia, la utilización de la financiación comunitaria se efectúa con rapidez transfiriendo a los programas inversiones que ya se están realizando, práctica que de hecho reduce el valor añadido del programa a una transferencia de los recursos.

2.8. De ese modo, los indicadores de seguimiento destinados a evaluar los resultados deberían permitir comprobar no sólo la rapidez de utilización de los Fondos, sino principalmente el efecto de esta utilización con respecto a los objetivos fijados y, en particular, en el incremento del volumen de la inversión en la región o en la mejora y la aceleración de la realización de los proyectos.

3. DISTINCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNITARIAS Y NACIONALES

3.1. En la línea de los principios que desde 1988 constituyen la base del funcionamiento de los Fondos Estructurales, las propuestas de la Comisión tratan de organizar mejor el reparto de las responsabilidades centrando más el papel institucional de la Comisión en la estrategia de programación, en el respeto de las políticas comunitarias, en el seguimiento y control de las realizaciones y en la evaluación de los resultados. La aplicación de las intervenciones corresponde a las autoridades nacionales, regionales y locales, con la participación de los interlocutores económicos y sociales interesados.

3.2. La distinción de los dos niveles de responsabilidad es pertinente, pero debería ser más clara. Numerosas disposiciones deben aplicarse en estrecha concertación, en cooperación, en organización conjunta o en colaboración (propuesta de reglamento general, apartado 4 del artículo 4, apartado 4 del artículo 8, apartado 3 del artículo 14, apartado 1 del artículo 33 y apartado 2 del artículo 41). Deberían introducirse precisiones para evitar dificultades de competencias y una cierta dilución de las obligaciones y para establecer las condiciones de una cooperación eficaz.

3.3. La propuesta de reglamento general también prevé «autoridades de gestión» y «autoridades pagadoras» que han de ser designadas por el Estado miembro o la región de que se trate. Para evitar la creación de funciones paralelas y circuitos específicos para las financiaciones comunitarias, debería tratarse de autoridades (cosa que

⁽¹⁾ Por «región», hay que entender los niveles II o III en el sentido de la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (NUTS), o cualquier otra zona subvencionable.

no especifica la propuesta) que, en el orden jurídico nacional o regional, asuman las funciones de gestión o de pago de todas las medidas correspondientes a las financiadas por la Comunidad. Esto podría contribuir a agilizar la gestión mediante una atribución clara de responsabilidades.

3.4. Asimismo, la letra f), del apartado 1 del artículo 37 del reglamento general dispone que, al término de cada intervención, se presente a la Comisión una declaración establecida por una persona o un servicio «funcionalmente independiente» de la autoridad de gestión. Dicha persona o servicio también debería ser funcionalmente independiente de la autoridad pagadora. De hecho, la declaración tiene principalmente por objeto pronunciarse sobre la validez de documentos o de operaciones dependientes de las funciones de la autoridad pagadora, como la solicitud del pago del saldo o la legalidad y la regularidad de las operaciones a las que se refiere el certificado final de los gastos.

3.5. Por otra parte, algunas de las responsabilidades asignadas parecen teóricas. Según el artículo 31 de la propuesta de reglamento general, la autoridad pagadora debe velar por que los beneficiarios finales reciban los importes de la participación de los Fondos a los que tengan derecho cuanto antes y en su totalidad. Las mismas autoridades también deben certificar que los pagos reembolsan los gastos realmente efectuados. Para evitar el riesgo de que los certificados expedidos sean únicamente formales, es necesario que la autoridad pagadora disponga de las competencias necesarias para llevar a cabo estas funciones.

3.6. Las disposiciones actualmente en vigor y las disposiciones propuestas contemplan esencialmente situaciones en las que existe una cofinanciación pública nacional o asimilada con los procedimientos inherentes a dichas situaciones. Estas disposiciones no son adecuadas cuando la subvención comunitaria consiste en una ayuda a una financiación privada, sin cofinanciación pública. Deberían preverse normas específicas para estos casos.

3.7. La clarificación de las responsabilidades comunitarias y nacionales en el funcionamiento de los Fondos Estructurales no cuestiona la responsabilidad general de la Comisión en la ejecución del presupuesto, planteada por el artículo 205 del Tratado.

4. PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACIÓN

4.1. Las nuevas disposiciones propuestas en materia de programación pretenden simplificar los procedimientos de gestión y definir mejor las tareas y responsabilidades. No obstante, sería necesario estudiar atentamente dichas

disposiciones para asegurarse de que se obtienen ambos resultados.

4.2. La exigencia prevista en el artículo 17 del reglamento general de aprobar para cada intervención un programa operativo, una programación complementaria y un convenio entre los interlocutores que participen en la financiación debería plantearse de modo que no complique considerablemente la gestión, que no alargue los plazos de preparación y que no diluya la coherencia general.

4.3. Dicha coherencia se obtendría mejor mediante un único documento de programación, centrado en los elementos operativos, aprobado por las distintas autoridades afectadas y que precise claramente las funciones y responsabilidades. Esto no excluye que una parte del documento sea presentado por el Estado miembro con carácter informativo, sin ser objeto de una decisión de la Comisión.

4.4. Es importante que el programa defina el plan de financiación, las medidas que se han de aplicar, las autoridades responsables en la materia y el origen de los fondos. En este sentido, hay que señalar que un programa plurianual también hace que se sobreentienda la disponibilidad de una financiación plurianual por parte de los diversos interlocutores. El programa debe precisar las modalidades y criterios de selección de cada tipo de operaciones que se han de financiar para garantizar la transparencia de los procedimientos y la coherencia con las políticas y objetivos comunitarios.

4.5. Una documentación múltiple, voluminosa y descriptiva puede derivar hacia una rutina burocrática sin reflejar verdaderamente los aspectos concretos y operativos de las acciones previstas.

4.6. A la luz de las nuevas propuestas, la puesta en marcha de un período de programación sigue siendo una operación compleja. Tras la aprobación de los nuevos reglamentos:

- a) la Comisión deberá elaborar la lista de las regiones y zonas subvencionables (apartado 2 del artículo 3 y apartado 4 del artículo 4);
- b) la Comisión deberá establecer repartos indicativos por Estado miembro y objetivo (apartado 3 del artículo 7);
- c) la Comisión deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial orientaciones que señalen las prioridades comunitarias para cada objetivo. Los Estados miembros y la Comisión deberán tener en cuenta dichas orientaciones en las distintas etapas (apartado 4 del artículo 9);

- d) los Estados miembros deberán elaborar los planes correspondientes a los objetivos y presentarlos a las distintas autoridades y demás instancias que intervengan en la cooperación (apartado 1 del artículo 14);
- e) los interlocutores deberán emitir su dictamen (apartado 1 del artículo 14);
- f) deberá efectuarse una evaluación previa (artículo 40);
- g) deberán presentarse los planes a la Comisión, a más tardar tres meses después del establecimiento de las listas de las zonas subvencionables, salvo acuerdo en contrario con el Estado miembro de que se trate (apartado 1 del artículo 14);
- h) la Comisión evaluará los planes (apartado 2 del artículo 14);
- i) se efectuará una comprobación previa de la adicionalidad [letra a) del apartado 3 del artículo 10];
- j) basándose en los planes, la Comisión elaborará los marcos comunitarios de apoyo y los documentos únicos de programación y aprobará una decisión de participación de los Fondos a lo sumo seis meses después de la recepción de los planes (apartado 3 del artículo 14);
- k) la Comisión evaluará las propuestas de programas operativos presentadas por los Estados miembros y aprobará una decisión de participación de los Fondos (apartado 3 del artículo 14);
- l) la autoridad de gestión aprobará los elementos complementarios de programación, previo acuerdo del comité de seguimiento en los tres meses siguientes a la decisión de financiación (apartado 5 del artículo 14);
- m) todos los interlocutores suscribirán un convenio (apartado 3 del artículo 17);
- n) los elementos complementarios de programación y el convenio se remitirán a la Comisión (apartado 5 del artículo 14).

4.7. Estos procedimientos sólo tendrán un verdadero sentido si en cada etapa pueden discutirse y examinarse seriamente los documentos, por lo que probablemente se supere el total de más de un año previsto teóricamente. Para acelerar el examen de las solicitudes y la ejecución de los programas, una disposición prevista en el tercer párrafo del apartado 3 del artículo 14 del reglamento general permite la presentación concomitante de los programas y de los planes, lo que plantea dudas sobre la utilidad real de las distintas etapas que de ese modo podrán soslayarse.

5. PROCEDIMIENTO DE COMPROMISOS Y PAGOS COMUNITARIOS

5.1. Las nuevas disposiciones tratan de modificar el régimen actualmente en vigor de compromisos y de pagos

comunitarios. En el caso de las intervenciones de dos años o más de duración, los compromisos se efectuarían en general por tramos anuales y con fecha fija. En el de los pagos, se pondría a la disposición de la autoridad pagadora nacional o regional un pago a cuenta que podría alcanzar el 10 % de la ayuda asignada a la intervención durante el tiempo en que ésta tenga lugar, y se reconstituirá a medida que se abone la participación comunitaria en los gastos.

5.2. El Tribunal de Cuentas ha subrayado repetidamente las lagunas del procedimiento de compromiso por tramos anuales. Dicho procedimiento presenta el inconveniente de no reflejar en la contabilidad las partes de las obligaciones que, por la aprobación de los distintos programas u otras intervenciones, ha suscrito la Comunidad para los años siguientes a los de los tramos anuales comprometidos. Además, actualmente el carácter variable de las normas sobre la imputación de los compromisos reducen el valor de los créditos de compromiso como mecanismo de control. Asimismo, el Tribunal ha insistido en varias ocasiones en los riesgos inherentes a un sistema que incluye la imputación indistinta, a una misma cuenta y sin un método fiable de diferenciación, de pagos efectuados en concepto de anticipo u otro pago provisional y pagos correspondientes a una liquidación definitiva.

5.3. Estas lagunas y riesgos deben recordarse, máxime cuando las nuevas propuestas tienen por objeto extender el procedimiento a otros instrumentos estructurales, como el de preadhesión. De hecho, una parte cada vez mayor de la contabilidad comunitaria de los compromisos y pagos se organizará de manera incompleta y no lo bastante fiable.

5.4. El Tribunal considera que es necesario establecer normas coherentes para definir los compromisos presupuestarios y garantizar el registro completo en la contabilidad comunitaria de todas las obligaciones asumidas. Los pagos presupuestarios en forma de anticipos o pagos a cuenta, que continuarían registrándose como tales en la parte de gastos de la cuenta de gestión, también deberían figurar en el balance hasta que el Estado miembro de que se trate justifique la utilización de los fondos percibidos en virtud de sus solicitudes de reembolso de los pagos efectuados. La introducción de este procedimiento permitiría acercar la contabilidad comunitaria a las prácticas contables corrientes y mostrar claramente en qué medida los pagos presupuestarios a los Estados miembros no se han absorbido por las declaraciones de gastos. La propuesta de crear un sistema de anticipo inicial único para los programas de los Fondos Estructurales -destinándose después los pagos posteriores a reembolsar los gastos

incurridos por el Estado miembro- facilitaría esta presentación en los estados financieros.

5.5. El artículo 30 de la propuesta de reglamento general sobre los Fondos Estructurales prevé liberar de oficio la parte de un compromiso para la cual no se haya presentado ninguna solicitud de pago admisible transcurrido un cierto plazo, con la correspondiente reducción de la participación comunitaria.

5.6. Esta propuesta permitiría limitar el mantenimiento y la acumulación en los compromisos de importes no justificados. No obstante, un sistema de liberación completamente automática puede no ser apropiado en todos los casos. Es preciso evitar que las medidas destinadas a favorecer la liquidación de los compromisos no creen otras dificultades en la ejecución de los programas. En cualquier caso, lo importante no es sólo gastar con rapidez, sino gastar en las mejores condiciones, obteniendo óptimos resultados.

5.7. No se han precisado las modalidades de compromiso y de pago de las medidas que habría de financiar la sección de Garantía del FEOGA en las zonas del objetivo 1 de la Comunidad, correspondientes al desarrollo rural y a las acciones estructurales en favor de la pesca. Debe subrayarse esta laguna, sobre todo porque esta sección no dispone de créditos disociados. En este sentido, el artículo 5 de la propuesta de nuevo reglamento relativo a la financiación de la política agrícola común se limita a prever la posibilidad de anticipos para la aplicación de los programas en las acciones de desarrollo rural, sin más precisión.

6. CONTROL COMUNITARIO

6.1. Según los artículos 37 y 38 de la propuesta de reglamento general, el control financiero de las intervenciones incumbe en primer lugar a los Estados miembros. La Comisión, responsable de la ejecución del presupuesto, ha de comprobar la existencia y el buen funcionamiento en los Estados miembros de sistemas de control que garanticen una utilización eficaz y regular de los fondos comunitarios.

6.2. Para ello, varias disposiciones (artículos 37 y 38 de la propuesta de reglamento general) prevén en particular que los Estados miembros describan sus sistemas de gestión y de control y comuniquen a la Comisión dicha descripción, los procedimientos de declaración, la coordinación de la metodología, etc. En este sentido, durante los últimos ejercicios la Comisión ha adoptado varias iniciativas reunidas principalmente en el Reglamento CE

nº 2064/97 ⁽²⁾ en materia de control financiero, así como fichas sobre el carácter subvencionable de los gastos ⁽³⁾ y orientaciones sobre las correcciones financieras ⁽⁴⁾. Sin embargo, la aplicación eficaz de dichas iniciativas implica, como demuestra la experiencia del procedimiento de liquidación de las cuentas de la garantía agrícola, una base jurídica clara y una definición precisa de las responsabilidades de la Comisión en la materia, principalmente para evitar impugnaciones en estos dos aspectos. También sería necesaria una mejor articulación de todas estas disposiciones.

6.3. Un sistema en el que la gestión de los proyectos depende de las autoridades nacionales y regionales debe tener como contrapartida indispensable un refuerzo significativo del control comunitario. Este control debe permitir asegurarse de que los gastos asumidos correspondan a gastos reales y necesarios, que los procedimientos y condiciones previstos se apliquen correctamente, que las opciones elegidas sean las que permitan obtener los mejores resultados en términos de desarrollo estructural y que se respeten los objetivos y políticas comunitarias.

6.4. Por lo tanto, es necesario prever y precisar el refuerzo del control comunitario mediante más comprobaciones sobre el terreno y sobre todo por la puesta a disposición de la Comisión de un sistema de información de fácil acceso, más preciso y completo, sobre los proyectos y demás operaciones financiadas. Este sistema deberá permitir, a través de un conocimiento más sistemático, conferir a los controles por muestreo y especialmente sobre el terreno un carácter más organizado y mejor fundado, tanto desde el punto de vista de la regularidad de los gastos como de la eficacia de los resultados.

6.5. Al igual que los reglamentos actualmente en vigor, las nuevas propuestas prevén dos documentos de base para conocer y apreciar la ejecución de los programas. Se trata del informe de ejecución anual y el sistema de evaluación, previstos respectivamente en el artículo 36 y en los artículos 39 a 42 de la propuesta de reglamento general.

6.6. La experiencia de las generaciones de programas anteriores ha demostrado que el valor de los informes anuales es muy desigual. Con frecuencia contienen descripciones generales poco útiles para conocer el contenido de la aplicación de la intervención. En general no puede contrastarse la información de un programa a otro, ni siquiera entre distintos documentos de un mismo pro-

⁽²⁾ Reglamento (CE) nº 2064/97 de la Comisión, de 15 de octubre de 1997 (DO L 290 de 23.10.1997, p. 1).

⁽³⁾ DO L 146 de 5.6.1997, p. 31.

⁽⁴⁾ Documento de la Comisión C(97)3151 final — II.

grama, elaborados en fechas diferentes o con arreglo a métodos divergentes. Los informes anuales de ejecución deberían permitir disponer de datos adecuados sobre las realizaciones y su incidencia, datos que por otra parte son necesarios para la asignación de la reserva de eficacia general.

6.7. Por otra parte, numerosos informes de evaluación tienden a limitarse a una descripción de la ejecución en lugar de valorar los efectos de ésta. En ese caso, favorecen el análisis de las realizaciones en términos financieros y físicos en detrimento de la apreciación del impacto en el desarrollo.

6.8. Es importante, pues, que las nuevas disposiciones diferencien la naturaleza y el alcance respectivos de los informes de ejecución anuales y de los informes de evaluación y que precisen metodologías apropiadas que permitan establecer esta diferenciación, la información prevista y su carácter comparable. Las responsabilidades de los Estados miembros y de las regiones en la gestión de los programas deben ir a la par con una información pertinente y sistemática de la Comisión que, hasta la fecha, no ha organizado el sistema de informes de manera suficiente.

6.9. Además, el último informe de ejecución de un programa debería permitir establecer una relación con la programación de la generación siguiente. Al cierre de una intervención, una parte importante de las inversiones financiadas se hallan en curso y quedan pendientes de conclusión, pero no se han previsto indicaciones para asegurar su consecución o evitar solapamientos.

7. CONFORMIDAD CON LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

7.1. El artículo 11 de la propuesta de reglamento general precisa que las operaciones que reciben una financiación comunitaria deben ajustarse a las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de éste, así como a las políticas comunitarias. Se trata de las referidas a las normas de competencia, especialmente en materia de ayudas estatales, a la contratación pública, a la protección y mejora del medio ambiente, a la eliminación de desigualdades y al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.

7.2. Este artículo es fundamental para afirmar la coherencia de la intervención comunitaria. La participación financiera debe dirigirse a las acciones y operaciones que respeten y favorezcan las políticas comunitarias, que además contribuyen de manera esencial al objetivo de desarrollo estructural sostenible.

7.3. No obstante, las disposiciones análogas que figuran en los reglamentos vigentes a menudo no han resultado lo suficientemente eficaces para garantizar la conformidad de las operaciones financiadas con las políticas comunitarias, por lo que sería importante reforzarlas. En numerosos casos de inversiones realizadas por organismos estatales o paraestatales, la cofinanciación pública nacional viene facilitada por el propio organismo y no entra en los circuitos presupuestarios que permitirían a las autoridades nacionales competentes comprobar su conformidad con las políticas comunitarias.

7.4. Es necesario un esfuerzo de información y de sensibilización para que los servicios nacionales y regionales afectados estén más al corriente de las directivas y demás normas comunitarias. Por otra parte, deberían preverse unas disposiciones más precisas para que todas las financiaciones de contrapartida a la financiación comunitaria se sometan efectivamente al examen de las autoridades nacionales encargadas de comprobar su conformidad con las políticas comunitarias.

8. COHERENCIA DEL MARCO REGLAMENTARIO

8.1. En el caso del desarrollo rural, la Comisión propone modificar el reglamento financiero agrícola y transferir, de la sección de Orientación a la sección de Garantía del FEOGA, la financiación de las medidas de apoyo en las zonas distintas del objetivo 1. Esto crea un problema de clasificación entre gastos obligatorios y no obligatorios, ya que las dos secciones del FEOGA corresponden a rúbricas distintas de las perspectivas financieras. Las financiaciones transferidas de ese modo seguirían por otra parte sujetas a los principios generales de programación que rigen los Fondos Estructurales, pero en distinta medida según se trate de las zonas del objetivo 2 u otras.

8.2. Estas disposiciones están destinadas a reforzar el vínculo entre la política agrícola común y las intervenciones en las zonas mencionadas. No obstante, son discutibles desde el punto de vista de la coordinación y de la cohesión de la acción de los Fondos Estructurales y en particular del refuerzo de la competitividad de las regiones rurales. Dicho refuerzo, principalmente en lo que se refiere a la protección y a la creación de empleo, se obtendría mejor a través de un enfoque más integrado en el conjunto de la acción de los Fondos Estructurales que se beneficie de la diversidad de intervenciones facilitadas por estos Fondos.

8.3. Por otra parte, en el marco de un programa de iniciativa comunitaria, el artículo 20 de la propuesta de

reglamento general prevé que cada Fondo podrá financiar no sólo las medidas que apoya habitualmente, sino también las que son financiadas normalmente por los otros Fondos. De hecho, el citado artículo precisa que «con objeto de abarcar todas las medidas necesarias para la aplicación del programa de iniciativa comunitaria de que se trate, la decisión de participación de los Fondos podrá ampliar el ámbito de aplicación fijado en los Reglamentos específicos de cada Fondo, aunque sin rebasar esas disposiciones específicas».

8.4. Esta ampliación de los ámbitos de aplicación es discutible en un sistema que sigue regido por la coexistencia de fondos sectoriales distintos y no por un fondo estructural único. En el plano comunitario, las disposiciones en cuestión pueden debilitar la necesaria coordinación entre los instrumentos financieros, ya que cada uno de ellos, en el marco de una iniciativa comunitaria, podrá actuar en lugar de los demás. En el nivel nacional pueden traducirse en una cierta confusión ya que los servicios afectados (agricultura y pesca, economía e industria, trabajo y asuntos sociales...) corren el riesgo de tener como interlocutor a varias direcciones generales de la Comisión para el mismo tipo de operación.

8.5. Con respecto a las iniciativas comunitarias, también convendría determinar mejor cuáles de las disposiciones contenidas en los artículos 12 a 18 de la propuesta de reglamento son igualmente aplicables a los programas de iniciativa comunitaria, especialmente en lo que se refiere al procedimiento de elaboración y de aprobación de los programas.

9. CONCLUSIÓN

9.1. La aplicación de los principios que sirven de referencia a la gestión y el control de los Fondos Estructurales es una tarea exigente y de larga duración. Exige un desarrollo constante de los procedimientos y una adaptación progresiva de las instancias administrativas encargadas de garantizar su funcionamiento.

9.2. Las propuestas de la Comisión tienen el mérito de tratar de continuar y profundizar en la aplicación de

estos principios, principalmente a la luz de las dificultades que hasta la fecha han surgido en su aplicación. Estas propuestas insisten en las prioridades comunitarias, tratando de obtener un mejor reparto de competencias y una mayor descentralización y simplificación de la gestión.

9.3. La distribución de los recursos, tanto en la fase inicial como durante la ejecución, deberá favorecer la eficacia de las intervenciones e ir acompañada de criterios claros para garantizar la concentración de las ayudas. Las disposiciones sobre la programación podrían simplificarse para conferir una mayor coherencia a todo el procedimiento.

9.4. Un sistema de pago inicial, reconstituido en cada reembolso de gastos, constituiría una simplificación adecuada de la gestión. No obstante, debería completarse mediante disposiciones específicas para asegurar un mejor seguimiento de los compromisos y determinar con más precisión el carácter subvencionable de las acciones y las condiciones de las correcciones financieras. Estas disposiciones deberían evitar, a través de normas adecuadas, la acumulación injustificada de los compromisos pendientes de liquidación. Por último, la nueva reglamentación debería intentar mejorar el tratamiento de los compromisos y pagos de los Fondos Estructurales para aumentar su transparencia.

9.5. Una mayor transparencia y un control mejor organizado también son necesarios para lograr un reparto más claro de las responsabilidades. Para que sea válido, dicho reparto debe efectuarse en condiciones que mejoren el conocimiento y la evaluación de las ayudas movilizadas por los Fondos Estructurales, tanto desde el punto de vista de su incidencia como de sus condiciones de utilización.

9.6. Las acciones estructurales deben ajustarse a las políticas comunitarias, en particular con respecto a la competencia, contratación pública, medio ambiente e igualdad entre hombres y mujeres. Sólo podrá alcanzarse esta adecuación si se refuerzan las medidas de información y de control.

PREADHESIÓN

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
1. INTRODUCCIÓN	1.1 — 1.2	32
2. CONCEPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS	2.1 — 2.8	32
3. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS	3.1 — 3.7	33
4. PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACIÓN	4.1 — 4.5	34
5. PROCEDIMIENTO DE COMPROMISOS Y PAGOS COMUNITARIOS ..	5.1 — 5.2	34
6. CONTROL DE LAS OPERACIONES	6.1 — 6.5	35
7. CONCLUSIÓN	7.1 — 7.3	35
ANEXOS		37
Anexo 1. Comparación temática de los distintos instrumentos relativos a la preadhesión		37
Anexo 2. Comparación de las estructuras de las propuestas de Reglamento para los instrumentos de preadhesión		40
Anexo 3. Acciones previstas en el marco de la preadhesión		41

1. INTRODUCCIÓN

1.1. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo ⁽¹⁾, la estrategia de la Unión Europea ⁽²⁾ prevé que las asociaciones para la adhesión ⁽³⁾ constituyan el marco único para la programación de las prioridades de los medios de financiación de la ayuda de preadhesión.

1.2. Con esta idea, el Consejo ⁽⁴⁾ invitó a la Comisión a proponer un marco reglamentario unitario para una aplicación coherente de los instrumentos de preadhesión. En el primer semestre de 1998 la Comisión presentó unas propuestas de Reglamentos que incluían, como complemento del programa PHARE ⁽⁵⁾, un instrumento de ayuda a la agricultura y al desarrollo rural denominado Sapard ⁽⁶⁾ un instrumento estructural denominado ISPA ⁽⁷⁾ articulado en torno a los transportes y al medio ambiente, así como una coordinación ⁽⁸⁾ de estos tres instrumentos. La Comisión indicó al Consejo ⁽⁹⁾ que proponía actos legislativos distintos para la preadhesión para permitir a los países candidatos familiarizarse con los procedimientos y las normas de la Unión con respecto a la gestión de la política agrícola común y de los Fondos Estructurales.

⁽¹⁾ Julio de 1997.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n°622/98 del Consejo relativo a la asistencia en favor de los Estados candidatos en el marco de una estrategia de preadhesión (DO L 85 de 20.3.1998, p. 1).

⁽³⁾ Por el momento, las asociaciones para la adhesión se hallan recogidas en diez Decisiones del Consejo (una por cada país candidato) sobre los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación (Decisiones 98/259/CE a 98/268/CE del Consejo, DO L 121 de 23.4.1998).

⁽⁴⁾ Informe del Consejo de Asuntos Generales de 10 de diciembre de 1997, al Consejo.

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo (DO L 375 de 23.12.1989, p. 11), Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 753/96 (DO L 103 de 26.4.1996, p. 5).

⁽⁶⁾ Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural en los PECO candidatos, durante el período de preadhesión (Sapard, Special Accession Program for Agriculture and Rural Development), COM(1998) 153 final (DO C 150 de 15.5.1998).

⁽⁷⁾ Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo, por el que se crea un Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), COM(1998) 138 final (DO C 164 de 29.5.1998, p. 4).

⁽⁸⁾ Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre la coordinación de la asistencia a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión, COM(1998) 150 final, modificada por la propuesta COM(1998) 551 final.

⁽⁹⁾ Punto E.II.a) de la segunda parte del informe del Consejo sobre los avances realizados en los trabajos «Agenda 2000» (9000/98 add. 1 de 10.6.1998).

2. CONCEPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

2.1. La propuesta de Reglamento relativa al instrumento Sapard está inspirada en la reglamentación sobre desarrollo rural en la Unión Europea ⁽¹⁰⁾, que se sitúa en la intersección de las políticas estructurales y agrícolas comunitarias. Esta dualidad de objetivos que aparece en el título propuesto por el Reglamento (agricultura y desarrollo rural) crea problemas de fuente de financiación (Sapard sería financiado por el FEOGA-Garantía) y de ortodoxia presupuestaria (el FEOGA-Garantía está clasificado entre los gastos obligatorios) dentro de las perspectivas financieras de la Unión Europea (véase el apartado 8.1 del dictamen sobre la reforma de los Fondos Estructurales), lo que complica inútilmente el mecanismo de las ayudas exteriores.

2.2. Con respecto al aspecto estructural (desarrollo rural), la propuesta del Reglamento Sapard se refiere ampliamente ⁽¹¹⁾ al Reglamento general de los Fondos Estructurales. No obstante, las referencias son imprecisas y equívocas. El alcance de las referencias a otros Reglamentos es discutible. Para un mismo asunto, la propuesta de Reglamento para el desarrollo rural incluye a la vez disposiciones propias y referencias al Reglamento general de los Fondos Estructurales. Estas duplicaciones causan dificultades de interpretación. Mecanismos fundamentales como la definición de zonas de objetivos o la descentralización de la gestión, subyacentes a los Fondos Estructurales, quedan poco claros en la propuesta de Reglamento de preadhesión. Deberían introducirse referencias más precisas sobre las disposiciones generales de los Fondos Estructurales que son de aplicación inmediata y las que no lo son, así como sobre el calendario y las condiciones de convergencia.

2.3. Con respecto a la política agrícola, el artículo 1 de la propuesta de Reglamento prevé la aplicación del acervo comunitario relativo a la política agrícola común y a las políticas relacionadas, y el séptimo considerando refleja el deseo de que el instrumento siga las prioridades de la política agrícola común reformada. Sin embargo, la parte detallada del Reglamento, y en particular el artículo 4 relativo a la programación, sólo trata del desarrollo rural. Para evitar que la aplicación esté afectada por interpretaciones diferentes y así pierda eficacia, deberían precisarse la naturaleza de las acciones y la amplitud de

⁽¹⁰⁾ Ésta depende del Reglamento general de los Fondos Estructurales. No obstante, al constituir el segundo pilar de la política agrícola común, la Comisión presenta su revisión con el paquete correspondiente a la política agrícola común reformada.

⁽¹¹⁾ Octavo y decimocuarto considerandos, apartado 5 del artículo 4, apartados 2 y 3 del artículo 5 y apartado 1 del artículo 7, que se refieren, directa o indirectamente a prácticamente la totalidad del Reglamento general de los Fondos Estructurales.

los medios que puedan destinarse a la adopción del acervo comunitario agrícola en otros ámbitos o a través de otros medios distintos del desarrollo rural.

2.4. La exposición de motivos de la propuesta de Reglamento por el que se crea el instrumento ISPA precisa que dicha propuesta está inspirada en el enfoque del Fondo de Cohesión revisado. El Fondo de Cohesión ⁽¹²⁾, creado en las cumbres europeas de Lisboa y Edimburgo, tenía por objeto ayudar a España, a Grecia, a Portugal y a Irlanda en el camino de la convergencia en la perspectiva de la tercera etapa de la unión económica y monetaria. El Fondo de Cohesión queda al margen de los fondos a los que se aplican los principios y condiciones de aplicación del Reglamento general de los Fondos Estructurales. Está basado en un planteamiento por proyectos más específico, e introduce modalidades de programación, de gestión y de control de las operaciones por parte de los países beneficiarios distintas de las de los Fondos Estructurales.

2.5. Con independencia de las ventajas e inconvenientes respectivos de ambos sistemas, la yuxtaposición de los instrumentos Sapard e ISPA no contribuye a la unificación deseada. Los países candidatos, ya inmersos en una tarea de envergadura para reformar su administración pública, deberán establecer, además del dispositivo propio del programa PHARE, otros dos mecanismos distintos para la gestión y el control de las operaciones cofinanciadas por la Unión Europea, lo que no contribuye ni a la simplificación ni al dominio rápido de los nuevos instrumentos.

2.6. Mientras que el Consejo y la Comisión expresan su intención de crear un marco unitario de programación, siete de los catorce artículos del Reglamento de coordinación propuesto (artículos 2, 3, 4, 5 y 8 y apartado 1 del artículo 11) reafirman la especialización de los distintos instrumentos financieros y su independencia desde el punto de vista de la programación, la decisión y la ejecución ⁽¹³⁾. Puesto que la mayor parte de los artículos del Reglamento de coordinación suponen una duplicación de las disposiciones de los Reglamentos ISPA y Sapard, el alcance de este Reglamento se limita, en lo que respecta a la coordinación, a prever la presentación al Comité PHARE de las orientaciones de la ayuda de preadhesión por países, y cada dos años, de un informe por países sobre la totalidad de la asistencia de preadhesión. Los artículos 4 y 12 del Reglamento de coordinación, que precisan el ámbito de intervención de PHARE y contemplan una gestión descentralizada inspirada en las nuevas orientaciones de este programa, constituyen más bien una revisión de hecho del Reglamento PHARE que de las disposiciones de coordinación.

2.7. Los anexos 1 y 2 muestran que la estructura, la clasificación, el nivel de detalle y la redacción de numerosas disposiciones difieren innecesariamente en los diversos Reglamentos, elaborados sin duda por distintos servicios sin que haya existido una coordinación efectiva.

2.8. La asociación prevista en las propuestas de Reglamento se realiza en una sola dirección:

- a) los países candidatos, incluso aquellos con los que se están manteniendo negociaciones de adhesión, están excluidos de los comités de gestión y consultivos, en particular en la fase de programación;
- b) las modalidades de seguimiento de los programas de desarrollo rural son definidas «de común acuerdo» (apartado 2 del artículo 5) pero «adoptadas por la Comisión» (apartado 2 del artículo 9.2).

3. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

3.1. La definición de diferentes zonas de objetivos según criterios en gran medida cuantitativos acordados entre la Comisión y los Estados miembros e integrados en el marco reglamentario de los Fondos Estructurales es un instrumento esencial, por una parte, para la distribución de las ayudas por países y, por otra, para la programación financiera y operativa de las medidas en los distintos países de la Unión Europea. El marco reglamentario de preadhesión elude esta cuestión. Es necesario introducir precisiones sobre el grado de integración con las políticas comunitarias, máxime cuando la Comisión tiende hacia una mayor descentralización de la gestión de los programas en favor de los países candidatos.

3.2. Las normas de asignación de la ayuda por países y los criterios de redistribución en una fase intermedia son poco precisos. En el caso del instrumento agrícola, estas disposiciones, que actualmente se hallan dispersas en el Reglamento, deberían agruparse bajo un único título para su mejor comprensión.

3.3. El artículo 11 de la propuesta de Reglamento agrícola dispone que, en los tres meses siguientes a la adopción del Reglamento, la Comisión comunicará a cada país candidato su decisión sobre la asignación financiera indicativa para siete años, sin haber conocido los planes de desarrollo rural elaborados por cada país (transmitidos a lo sumo seis meses después de la entrada en vigor del Reglamento). Al tratarse de un primer ejercicio de programación en este ámbito, no están suficientemente claros el enfoque ni el calendario utilizados por la Comisión para evaluar las necesidades y las prioridades.

⁽¹²⁾ Creado por el Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo (DO L 130 de 25.5.1994, p. 1).

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen del Tribunal sobre la reforma de los Fondos Estructurales en el marco de la Agenda 2000, apartado 1.12.

3.4. Con respecto al medio ambiente, ya son conocidos ⁽¹⁴⁾ los ámbitos prioritarios de intervención que motiven la creación del instrumento ISPA. Deberían enunciarse en la reglamentación para garantizar una utilización de los fondos conforme a las intenciones.

3.5. Para evitar la multiplicación de los estudios en detrimento de las inversiones concretas, debería precisarse la parte correspondiente a éstas. Además, los Reglamentos deberían prever un control estricto de las posibilidades de excepción al principio de cofinanciación de las acciones (los estudios pueden ser financiados al 100 % por la Unión Europea). En el marco de la asociación para la adhesión, es importante garantizar que sólo en casos debidamente justificados se emprendan estudios por iniciativa de la Comisión financiados al 100 % por la Unión Europea.

3.6. La cuestión de los indicadores de rendimiento no se ha abordado. Sin embargo, la consideración de las realizaciones prevista por el instrumento ISPA (adaptación del reparto por países) va más allá de la prevista por el artículo 43 del Reglamento general de los Fondos Estructurales (asignación a mitad de período de una reserva de eficacia general limitada al 10 %).

3.7. Este principio de adaptación en función de las realizaciones no se menciona en el caso del desarrollo rural, lo que afecta negativamente a la coherencia del dispositivo y a su claridad para los países candidatos. Debería establecerse una relación explícita entre indicadores de rendimiento, informes preparados cada dos años por la Comisión, revisiones de programas (apartado 6 del artículo 4), evaluaciones (apartado 1 del artículo 5) y redistribuciones (artículo 15). Asimismo, la duración y la fragmentación en fases de los programas deberían tener en cuenta el calendario de evaluación.

4. PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACIÓN

4.1. En el estado actual de la propuesta de Reglamento Sapard, el dispositivo prevé una doble consulta inicial a los Estados miembros para cada proyecto de desarrollo rural ⁽¹⁵⁾. La coordinación, no obstante, no cuenta con medios de acción propios, ya que las actividades de coordinación y estudios de coherencia se financian en el marco de cada instrumento financiero. En particular, ningún mecanismo garantiza la coordinación de las normas de aplicación y de ejecución que debe aprobar la Comisión para los distintos Reglamentos. En lo que

respecta a la coordinación con los IFI y otros proveedores de fondos, no es más que una esperanza bien intencionada sin modalidades prácticas ni recursos definidos.

4.2. El ISPA sigue un enfoque por proyectos sin perspectiva global por parte de los beneficiarios, mientras que el desarrollo rural obedece a un enfoque por programas en el marco de los planes preparados por los países candidatos. Además, el umbral de 5 millones de ecus para las medidas de ISPA carece de importancia práctica, ya que las medidas no están definidas con precisión, por lo que pueden constituirse programas de proyectos dispares sin relación lógica o práctica.

4.3. El anexo 3 detalla las acciones previstas en virtud de los tres instrumentos de preadhesión. Los objetivos de ISPA no mencionan la adopción del acervo comunitario en el ámbito de los transportes ⁽¹⁶⁾, pese a que este objetivo es explícito en el caso del medio ambiente y el desarrollo rural. El Reglamento de coordinación deja abiertas posibilidades de que se produzcan superposiciones entre los distintos instrumentos con respecto a esta adopción del acervo. Dichas superposiciones son particularmente evidentes entre los programas integrados de desarrollo rural PHARE y el nuevo instrumento de desarrollo rural.

4.4. Sin unas líneas directrices más precisas relativas a la creación de planes nacionales de desarrollo rural, y en particular al nivel geográfico adecuado, puede existir una incoherencia entre los distintos planes de desarrollo rural presentados por los países candidatos y los diversos programas de la Comisión.

4.5. A la luz de las propuestas actuales, la ayuda de preadhesión deberá hacer frente a la yuxtaposición de cuatro dispositivos de programación ⁽¹⁷⁾, ya que las medidas de preadhesión están financiadas a partir de tres rúbricas diferentes de las perspectivas financieras (política agrícola común, acciones estructurales y acciones exteriores). Esto no constituye una respuesta satisfactoria a la eficacia y a la simplificación que se trataba de obtener.

5. PROCEDIMIENTO DE COMPROMISOS Y PAGOS COMUNITARIOS

5.1. Aunque en el caso del ISPA ⁽¹⁸⁾ las modalidades de compromiso se precisan, no sucede lo mismo en el caso

⁽¹⁴⁾ Calidad del agua y del aire y gestión de los residuos, de acuerdo con la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento ISPA.

⁽¹⁵⁾ Comité PHARE y Comité de gestión de las estructuras agrícolas y rurales.

⁽¹⁶⁾ Directivas sobre el transporte y el tráfico por carretera y por ferrocarril, así como la aviación civil y la navegación comercial.

⁽¹⁷⁾ PHARE, ISPA, Sapard, Asociaciones para la adhesión.

⁽¹⁸⁾ Artículo 8 del Reglamento.

del desarrollo rural. En materia de pagos, deben determinarse las modalidades para los dos instrumentos. Con respecto a las acciones que deberían ser financiadas por la sección Garantía del FEOGA, hay que señalar que esta sección no dispone de créditos disociados. Por otra parte, en ninguno de los dos instrumentos se aborda la cuestión del tratamiento contable de los anticipos y existe un riesgo importante de que éstos se pierdan de vista al considerarse desde el inicio como gastos definitivos. El Reglamento de coordinación no prevé la conclusión con los países candidatos de un protocolo financiero único y aplicable a todos los instrumentos.

5.2. La ayuda financiera puede abonarse en forma de anticipos o a medida que se efectúen los gastos ⁽¹⁹⁾. Esta formulación es incluso más vaga que la que figura en el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 31 del Reglamento general de los Fondos Estructurales. Según dicho artículo, los gastos efectuados deberán corresponder a los pagos realizados por los beneficiarios finales. Debido a la definición de éstos ⁽²⁰⁾, el auditor externo puede verse ante la imposibilidad de asociar los pagos efectuados y la realidad de las operaciones realizadas sobre el terreno, sin que este riesgo quede atenuado por unas disposiciones adecuadas de control financiero interno, que aún no se han definido.

6. CONTROL DE LAS OPERACIONES

6.1. En lo que respecta a los dispositivos de control de ejecución, ambos instrumentos contienen disposiciones poco homogéneas:

- a) aunque no existe ninguna disposición precisa al respecto en el caso del desarrollo rural, la propuesta ISPA insiste en el establecimiento de sistemas de gestión y de control en los países beneficiarios ⁽²¹⁾, en la perspectiva de una mayor descentralización del seguimiento y de la gestión de las acciones en favor de los beneficiarios, que se deberá precisar en el marco del protocolo financiero que se ha de concluir;
- b) la Comisión presentará un informe anual en el caso de ISPA, y cada dos años en el del desarrollo rural ⁽²²⁾. El contenido del informe de ISPA se precisa en un anexo del Reglamento; se pedirá un dictamen al Parlamento y la Comisión deberá informar del modo

en que ha tenido éste en cuenta. Estas modalidades prácticas no se han previsto en el caso del desarrollo rural.

6.2. La simple referencia al Reglamento general de los Fondos Estructurales para las evaluaciones de las acciones de desarrollo rural ⁽²³⁾ es insuficiente en el contexto de la preadhesión. De hecho, no se ha establecido relación alguna entre estas evaluaciones y el seguimiento de las condiciones previas a la adhesión.

6.3. No se ha abordado la cuestión de las normas sobre el carácter subvencionable de los gastos, pese a ser esencial para su control. También habría que precisar en el origen (Unión Europea o país candidato) de las normas de competencia ⁽²⁴⁾ y de las disposiciones sobre medio ambiente ⁽²⁵⁾ para los programas de desarrollo rural.

6.4. Las propuestas de Reglamento ISPA y Sapard no hacen referencia alguna al proceso de descentralización de la gestión, iniciado por la Comisión en el marco de las nuevas orientaciones ⁽²⁶⁾ del programa PHARE y mencionado en el artículo 12 del Reglamento de coordinación, que abre la posibilidad de descentralizar, en particular, los procedimientos de licitación y de contratación. De este modo, la Comisión sólo efectuaría un control *a posteriori*.

6.5. Pese a la creación de una asociación para la gestión de las acciones de apoyo al proceso de preadhesión, nunca se ha mencionado la función que podrían tener los organismos de control de los Estados beneficiarios.

7. CONCLUSIÓN

7.1. A la luz del dispositivo propuesto, parece que la ayuda de preadhesión deberá articular sus esfuerzos en torno a cinco ejes principales: el desarrollo de las capacidades administrativas e institucionales, la incorporación del acervo reglamentario comunitario, el desarrollo rural, las infraestructuras de transporte y el medio ambiente. Los años 1998 y 1999 deberán emplearse en preparar la movilización de medios financieros que sólo serán disponibles a partir del año 2000. Debido a la desproporción entre las necesidades y los recursos movilizables, las

⁽¹⁹⁾ Apartado 1 del artículo 7 del Reglamento Sapars y apartado 3 del artículo 8 del Reglamento ISPA.

⁽²⁰⁾ «Organizaciones encargadas de llevar a cabo las operaciones» o «instituciones que decidan la concesión de la ayuda pública», según el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento sobre el desarrollo rural.

⁽²¹⁾ Apartado 1 del artículo 9.

⁽²²⁾ Artículo 13 del Reglamento SAPARD y artículo 12 del Reglamento ISPA.

⁽²³⁾ Artículo 5.

⁽²⁴⁾ Apartado 2 del artículo 4.

⁽²⁵⁾ Apartado 3 del artículo 4.

⁽²⁶⁾ Nota informativa sobre las nuevas orientaciones PHARE, COM(97) 112/8 de marzo de 1997.

financiaciones deberán complementar las acciones nacionales o multilaterales y provocar un efecto de palanca importante. Los procesos de decisión y de programación difieren de las prácticas comunitarias en la exclusión de los beneficiarios de los comités de gestión o consultivos. Por el contrario, se mantiene el principio de una descentralización progresiva en el seguimiento de las acciones y en la gestión de los fondos comunitarios.

7.2. Estas líneas generales del dispositivo de ayuda de preadhesión resultan poco legibles en el marco reglamentario propuesto debido a la complejidad y a la dispersión del mismo. En particular, se dejan a la discreción de la Comisión las disposiciones de aplicación, que son conocidas en lo esencial, sin enunciar sus principios rectores, especialmente las disposiciones de descentralización.

7.3. La elaboración de un dispositivo con estas características muestra que las Direcciones Generales de la Comisión actúan como una yuxtaposición de servicios compartimentados ocupados de mantener sus respectivas prerrogativas, en lugar de actuar como elementos de una única institución. De ese modo, el programa PHARE, aunque profundamente reorientado, no ha sido objeto de ninguna propuesta de modificación reglamentaria que permita su integración con los nuevos instrumentos en el momento en que éstos entren en vigor. Asimismo, la propuesta de recurrir a tres rúbricas distintas de las perspectivas financieras parece obedecer ante todo a la falta de agilidad de la compartimentación organizativa de los servicios de la Comisión (DG I, DG VI, DG XVI) afectados por los instrumentos de preadhesión. Sin duda alguna, un Reglamento único sería la manera más eficaz de fomentar el enfoque comunitario deseado.

ANEXO 1

Comparación temática de los distintos instrumentos relativos a la preadhesión

	COM(1998) 551 final (Coordinación)	Reglamentos (CEE) n ^{os} 3906/89 y 2698/90 (PHARE)	COM(1998) 153 final (Agricultura)	COM(1998) 138 final (ISPA)
Definiciones				
Medidas	No definido	No definido	Nada	Artículo 2 — Grupo o conjunto de proyectos, de dimensión suficiente (≥ 5 millones de ecus en principio) para tener un impacto significativo
Proyecto	No definido	No definido	Nada	Nada
Fases de proyectos	Nada	Nada	Nada	Nada
Acciones financiadas				
Naturaleza de las acciones	Artículos 2,3,4 — Instrumento agrícola: desarrollo rural. ISPA: medio ambiente e infraestructuras de transporte. PHARE: en prioridad, capacidad administrativa e institucional y otras inversiones (detalle en el anexo 3)	Apartado 1 del artículo 3 — Reestructuración económica en los ámbitos de la agricultura, industria, inversiones, energía, formación, medio ambiente, comercio y servicios	Artículo 2 — Lista de quince ámbitos de acción. No obstante, pueden adoptarse otras medidas previo dictamen del Comité de gestión de desarrollo rural, según el artículo 49 del RGFS ⁽¹⁾ (detalle en el anexo 3)	Apartado 2 del artículo 2 — a) medio ambiente; b) infraestructuras de transporte; c) estudios preparatorios, información, publicidad, impacto, seguimiento, evaluación, control, coherencia y coordinación con las asociaciones para la adhesión, gestión, ejecución (detalle en el anexo III)
Formas de ayuda	Nada	Artículos 4,5 — Ayudas no reembolsables. Posibilidad de cofinanciación (Estados miembros, BEI, terceros países, organismos multilaterales, países beneficiarios)	Artículo 7 — Financiaciones o cofinanciaciones. Pagos de anticipos o según los gastos efectuados. Seguimiento de los principios de los artículos 28 y 29 del RGFS	Apartado 1 del artículo 6 — Financiación directa no reembolsable o ayuda reembolsable, bonificación de interés, comisión de garantía, capital riesgo, cualquier otra forma posible. Reutilización con el mismo fin de la ayuda reembolsada
Complementariedad	Nada	Nada	Artículo 3 — La acción comunitaria será complementaria de las medidas nacionales correspondientes «o supondrá una contribución a las mismas»	Nada

	COM(1998) 551 final (Coordinación)	Reglamentos (CEE) n ^{os} 3906/89 y 2698/90 (PHARE)	COM(1998) 153 final (Agricultura)	COM(1998) 138 final (ISPA)
Participación financiera de los beneficiarios	Artículo 7 — La participación de los Estados beneficiarios en la financiación de las inversiones se exige sistemáticamente	No prevista al margen de las posibles cofinanciaciones	Apartado 3 del artículo 7 y artículo 8 — ≤ 75 % de los gastos públicos subvencionables totales, y hasta 100 % para la AT. Si la inversión genera ingresos: ≥ 50 %, más ayuda FEOGA hasta un límite total UE 75 %. El total de AT de iniciativa de la Comisión ≤ 2 % de los créditos anuales	Apartado 2 del artículo 6 — ≤ 85 % gastos públicos o equivalentes, reducido en caso de cofinanciación, de ingresos sostenibles y de la aplicación del principio de «quien contamina paga». Hasta el 100 % para la AT. Total AT de iniciativa de la Comisión ≤ 2 % total ISPA

Programación

Perspectivas financieras plurianuales	Nada	Nada	Artículo 1 — FEOGA Garantía	ISPA, bajo rúbrica de los Fondos Estructurales.
Duración de la asistencia	Nada	Nada	Artículos 7, 15 — Período de preadhesión. Tras su adhesión a la UE, un país pierde el derecho a la ayuda. La Comisión redistribuirá entre los demás beneficiarios los recursos disponibles	Artículo 3 — Período 2000 a 2006
Tipos de programas	Nada	Proyectos individuales	Considerando 8 — Programas plurianuales según las orientaciones y principios de los programas operativos de los Fondos Estructurales	Artículo 7 — No programas, sino medidas decididas individualmente
Asignación de los recursos	Nada	Nada	Apartado 2 del artículo 7 — Reparto indicativo por países basado en la población agraria, el PIB en poder adquisitivo, la superficie agrícola y la situación territorial específica	Artículo 4 — Reparto indicativo por países basado en la población, el PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo, y la superficie. Puede ajustarse según los resultados obtenidos y las deficiencias particulares
Instrucción de las decisiones	Apartado 1 del artículo 8 — Disposiciones previstas por los Reglamentos de los instrumentos de financiación. Dictamen del Comité de gestión PHARE. Artículos 8 y 9	Orientaciones generales y proyectos de medidas presentadas para dictamen al Comité de gestión PHARE	Apartado 1 del artículo 4. — Únicamente desarrollo rural. Preparación por el país beneficiario de un plan a la Comisión, que controla según el apartado 2 del artículo 4, evalúa la compatibilidad con el reglamento y aprueba tras dictamen del Comité de gestión de desarrollo rural	Artículo 7 — Presentación a la Comisión por país beneficiario de solicitudes (no programa), control formal del contenido según los anexos I y II, evaluación exhaustiva conforme a los criterios del anexo II, decisión tras el dictamen del comité consultivo ISPA

Compatibilidad y coordinación	Artículos 8, 9 — La Comisión se encarga de la coordinación teniendo en cuenta la opinión del Comité de gestión PHARE. Campo de coordinación: UE, BERD, BEI, otros IFI	Nada	Artículo 6 — Las medidas deberán ajustarse a las asociaciones para la adhesión, a los programas nacionales de incorporación del acervo comunitario, a los acuerdos europeos y a sus disposiciones de aplicación en lo relativo a las ayudas estatales	Artículo 5 — Las medidas deberán ser conformes a los acuerdos europeos y a las disposiciones sobre las ayudas estatales y a las políticas de la UE. La Comisión garantizará la coordinación con el BEI y los demás IFI
-------------------------------	---	------	---	--

Seguimiento y evaluación

Modalidades de aplicación	Descentralización progresiva de la gestión	Nada	Artículo 12 — Disposiciones que aprobará la Comisión previo dictamen del Comité de desarrollo rural y según el Reglamento financiero agrícola. Amplias referencias al RGFS	Artículo 9 — Según protocolo de financiación que se efectuará con los países beneficiarios
Indicadores	Nada	Nada	Artículo 5 — Procedimientos e indicadores físicos, medioambientales y financieros acordados en común entre la Comisión y el Estado comunitario	Artículo 11, anexo III — Procedimientos e indicadores físicos y financieros convenidos en común entre la Comisión y el Estado beneficiario. Informe anual y final por el beneficiario y Comité de seguimiento en virtud de acuerdos de la Comisión y de los beneficiarios. Disposiciones de aplicación en las decisiones de la Comisión
Sistemas de gestión y de control del país beneficiario	Nada	Nada	Artículo 9 — Límitado a: controles por la Comisión «sin perjuicio de los controles aplicados por los beneficiarios»	Artículo 9 — Beneficiarios invitados a establecer a más tardar en enero de 2002 los sistemas de gestión y de control. Modalidades en el protocolo financiero firmado con la Comisión
Informes del beneficiario	Nada	Nada	Artículo 5 — Informe anual según el artículo 36 del RGFS	Anexo III — Informe anual y final para cada medida
Informes de la Comisión	Informe cada dos años por países	Informe anual	Artículo 13 — Cada dos años	Artículo 12 — Informe anual

(¹) RGFS = Reglamento general de los Fondos Estructurales.

ANEXO 2

Comparación de las estructuras de las propuestas de reglamento para los instrumentos de preadhesión

COM(1998)138 final (ISPA)		COM(1998)153 final (Desarrollo rural preadhesión)	
Artículo 1	Definición y objetivo	Título 1	Objetivos y tipos de medidas
Artículo 2	Medidas subvencionables	Artículo 1	Objetivos
Artículo 3	Recursos financieros	Artículo 2	Medidas
Artículo 4	Asignación indicativa	Título 2	Ayuda
Artículo 5	Compatibilidad con las políticas comunitarias	Artículo 3	Complementariedad y asistencia técnica
Artículo 6	Modalidades y porcentaje de la ayuda	Artículo 4	Programación
Artículo 7	Evaluación previa y aprobación de las medidas	Artículo 5	Estudios previos, seguimiento y evaluación
Artículo 8	Compromisos y pagos	Artículo 6	Compatibilidad
Artículo 9	Gestión y control	Título 3	Disposiciones financieras
Artículo 10	Utilización del euro	Artículo 7	Recursos
Artículo 11	Seguimiento y evaluación <i>a posteriori</i>	Artículo 8	Porcentaje de la contribución comunitaria
Artículo 12	Informe anual	Artículo 9	Control financiero
Artículo 13	Información y publicidad	Artículo 10	Reducción, suspensión y cancelación de la ayuda
Artículo 14	Comité	Artículo 11	Asignación por países
Artículo 15	Disposiciones finales y transitorias	Título 4	Disposiciones de aplicación
Artículo 16	Entrada en vigor	Artículo 12	Disposiciones de aplicación y financieras que se han de adoptar
Anexo I	Contenido de las solicitudes	Título 5	Otras disposiciones
Anexo II	Evaluación previa de las medidas	Artículo 13	Informes
Anexo III	Seguimiento y evaluación <i>a posteriori</i>	Título 6	Disposiciones finales
Anexo IV	Informe anual de la Comisión	Artículo 14	Información y publicidad
Ejemplo de ficha financiera		Artículo 15	Pérdida de derechos
		Artículo 16	Entrada en vigor

ANEXO 3

Acciones previstas en el marco de la preadhesión

COM(1998) 551 final (Coordinación)

Acciones cubiertas por el instrumento agrícola

Artículo 2	Mejora de las estructuras de las explotaciones agrícolas, de transformación y comercialización de los productos agrícolas y pesqueros Mejora del control fitosanitario, veterinario y de calidad de los productos alimenticios Acciones integradas de desarrollo rural, incluidas infraestructuras y acciones agroambientales
------------	--

Acciones cubiertas por ISPA

Artículo 3	Proyectos de inversión en los ámbitos siguientes: a) medio ambiente, para ajustarse a las exigencias del acervo comunitario y cumplir los objetivos de las asociaciones para la adhesión b) infraestructuras de transporte, que fomenten una movilidad sostenible, en particular: — proyectos de interés común según los criterios de la Decisión nº 1692/96/CE del Consejo — proyectos que permitan alcanzar los objetivos de las asociaciones para la adhesión — interconexión e interoperabilidad de las distintas redes nacionales y de éstas con las redes transeuropeas, así como el acceso a tales redes
------------	--

Acciones cubiertas por PHARE

Artículo 4	Concentración en las prioridades esenciales derivadas de la incorporación del acervo comunitario: a) refuerzo de las capacidades administrativas e institucionales de los países candidatos b) inversiones, excepto, en los países candidatos, las cubiertas por los otros dos instrumentos de preadhesión No obstante, las inversiones relativas al medio ambiente y a los transportes indispensables para la realización de los programas integrados de reestructuración industrial y de desarrollo regional y rural pueden ser financiadas
------------	---

COM(1998) 153 final (Agricultura)

Apartado 1 del artículo 2	Quince ámbitos: — inversiones en las explotaciones agrarias — mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas y pesqueros — mejora de las estructuras de los controles de calidad, veterinarios y fitosanitarios — métodos de producción agraria concebidos para la protección del medio ambiente y la conservación del paisaje — desarrollo y diversificación de las actividades económicas, creando actividades múltiples y fuentes alternativas de ingresos — creación de servicios de apoyo de las explotaciones agrarias y de gestión de las mismas — creación de agrupaciones de productores — renovación y desarrollo de las comunidades rurales y protección y conservación del patrimonio rural — mejora de las tierras y concentración parcelaria — creación y actualización de catastros — mejora de la formación profesional — desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales — gestión de los recursos hídricos — silvicultura, incluida la repoblación forestal, las inversiones en explotaciones silvícolas de propiedad privada y la transformación y comercialización de los productos de la silvicultura — asistencia técnica para las medidas, incluidos los estudios que contribuyan a la preparación y al seguimiento del programa y las campañas de información y publicidad
Apartado 2 del artículo 2	Podrán adoptarse otras medidas con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 49 del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales
Apartado 3 del artículo 4	En sus planes de desarrollo, los países candidatos deberán garantizar que se otorga prioridad, de conformidad con las disposiciones relativas a medio ambiente, a las medidas destinadas a: — mejorar la eficacia del mercado — mejorar los niveles de calidad y sanidad — mantener el empleo y generar nuevos puestos de trabajo en las zonas rurales
Apartado 2 del artículo 1	La ayuda comunitaria se ajustará a las condiciones establecidas en el marco de las asociaciones para la adhesión y se destinará a: — resolver problemas prioritarios y específicos de la adaptación sostenible del sector agrario y las zonas rurales de los países candidatos — contribuir a la aplicación del acervo comunitario respecto a la política común y políticas relacionadas

COM(1998) 138 final (ISPA)

Apartado 2 del artículo 1	Consecución de los objetivos definidos en la asociación para la adhesión de cada uno de los países candidatos y en los programas nacionales correspondientes relativos a la mejora del medio ambiente y de las redes de infraestructura de transporte
Letra a) del apartado 2 del artículo 2 Letra b) del apartado 2 del artículo 2	Medidas medioambientales que permitan a los países beneficiarios cumplir los requisitos establecidos en la normativa comunitaria en materia de medio ambiente y los objetivos establecidos en las asociaciones para la adhesión Medidas en materia de infraestructuras de transporte destinadas a fomentar una movilidad sostenible: — proyectos de interés común basados en los criterios señalados en la Decisión nº 1692/96/CE — que permitan cumplir los objetivos de las asociaciones para la adhesión — interconexión e interoperabilidad de las distintas redes nacionales y de éstas con las redes transeuropeas, así como acceso a tales redes
Letra a) del apartado 4 del artículo 2 Letra b) del apartado 4 del artículo 2	Estudios preliminares relativos a medidas subvencionables, incluidos los necesarios para su aplicación Medidas de asistencia técnica, incluidas las informativas y de publicidad, concretamente: — medidas horizontales tales como estudios comparativos destinados a evaluar el impacto de la ayuda comunitaria — medidas y estudios que contribuyan a la evaluación previa, seguimiento y evaluación <i>a posteriori</i> y control de los proyectos y a garantizar reforzar la coordinación y coherencia de los proyectos con las disposiciones de las asociaciones para la adhesión — medidas y estudios destinados a garantizar una gestión y ejecución eficaces de los proyectos y a proceder a los ajustes necesarios

FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
1. FUNCIONAMIENTO DEL FONDO	1.1 — 1.4	45
2. BALANCE DE LA ACTIVIDAD DEL FONDO	2.1 — 2.3	45
3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL FONDO .	3.1 — 3.3	45
4. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS	4.1 — 4.5	46

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el segundo párrafo del apartado 4 de su artículo 188 C,

Visto el Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores,

Visto el informe de conjunto sobre el funcionamiento del fondo de garantía presentado por la Comisión el 18 de marzo de 1998 [COM(1998) 168 final],

Vista la propuesta de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo [COM(1998) 168 final], de 18 de marzo de 1998, sobre la modificación del Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94, por el que se constituye un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1. FUNCIONAMIENTO DEL FONDO

1.1. Creado el 31 de octubre de 1994 por el Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94, el Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores está destinado a reembolsar a los acreedores de la Comunidad en caso de impago, por parte del beneficiario, de un préstamo concedido o garantizado por la Comunidad a un país tercero o en un país tercero. El Fondo de garantía interviene en el momento en que el beneficiario persiste en su impago tres meses después del vencimiento del plazo; toma en ese momento el relevo de la tesorería comunitaria que hasta entonces aseguraba el servicio de los empréstitos.

1.2. El Fondo se nutre con transferencias efectuadas a partir de la reserva de garantía inscrita en el presupuesto general de las Comunidades (338 millones de ecus para el presupuesto 1998), con los intereses devengados de las inversiones y con las cantidades cobradas de los deudores morosos.

1.3. Conforme a los artículos 3 y 4 del Reglamento del Fondo, las transferencias equivalen al 14 % ⁽¹⁾ del importe del principal de cada nueva operación hasta que el Fondo alcance el importe objetivo, fijado en el 10 %

del saldo vivo (pendientes) total del principal del conjunto de las operaciones cubiertas y de los intereses devengados y no pagados. El artículo 4 del Reglamento establece que el porcentaje de provisión anual del Fondo se revisará cuando éste alcance su importe objetivo y, en cualquier caso, hasta el 31 de diciembre de 1999 inclusive.

1.4. De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, la Comisión encomendó la gestión financiera del Fondo al Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el marco de un convenio firmado entre este último y la Comunidad en noviembre de 1994.

2. BALANCE DE LA ACTIVIDAD DEL FONDO

2.1. Desde su creación, el Fondo solamente ha intervenido en el contexto de dos operaciones relacionadas con los nuevos Estados independientes (NEI) de la antigua Unión Soviética y los países de la antigua Yugoslavia y nunca se ha recurrido a él en relación con alguno de los seis países candidatos a la adhesión.

2.2. La relación entre las disponibilidades del Fondo y el capital pendiente de las operaciones de préstamo y de garantía de préstamos en favor de los terceros países, más los intereses devengados y no pagados, no ha cesado de aumentar todos los años, hasta llegar al 10,8 % al final de 1997 ⁽²⁾, sobrepasando así el tipo del 10 % fijado como importe objetivo. Desde su creación nunca se ha recurrido al Fondo para un importe superior al 5 % de las sumas pendientes y, al final de 1997, el total de las solicitudes de garantía, al que ya se le habían deducido los cobros, representaba el 3,96 % del total del capital pendiente.

2.3. De 1994 a 1997, el porcentaje de utilización de la reserva de garantía fue del 82 % de su dotación anual para alimentar el Fondo. Por el contrario, los ingresos de las inversiones financieras, pese a haber aumentado, siguen siendo relativamente marginales (0,4 % del capital pendiente garantizado para 1997) y no constituyen, por tanto, un factor real de autonomía financiera.

3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL FONDO

3.1. A la vista del funcionamiento del Fondo, la Comisión propone revisar determinadas disposiciones del Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94. Así, el artículo 3 se modificaría con la finalidad de reducir el importe objetivo del Fondo del 10 al 8 % del conjunto de las sumas pendientes.

⁽¹⁾ Conforme al artículo 5 del Reglamento, el porcentaje de provisión se fijó en un 15 % cuando los recursos del Fondo fueron inferiores al 75 % del importe objetivo.

⁽²⁾ Las disponibilidades netas del Fondo se elevan a 862 millones de ecus al final de 1997 con respecto a un saldo vivo total de 7 960 millones de ecus.

3.2. Por otra parte, el artículo 4 se modificaría con objeto de que las transferencias del Fondo no supongan más del 6 % del importe nominal de las nuevas operaciones suscritas y garantizadas por el Fondo. No obstante, este tipo podría fijarse en el 7 % si, como consecuencia de impagos, los recursos del Fondo disminuyeran por debajo del 75 % del importe objetivo.

3.3. Además, se propone modificar el artículo 6 de manera que la gestión financiera del Fondo se confíe en el futuro a la Comisión y no al BEI como hasta ahora.

4. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

4.1. La Comisión plantea como postulado que el saldo acumulado de los impagos se mantenga en un nivel de

315 millones de ecus para todo el período comprendido entre 1999 y 2006. Ahora bien, éste era ya el saldo al 31 de diciembre de 1997, así que la hipótesis resulta poco realista si el saldo vivo debe pasar de 7 960 millones de ecus al final de 1997 a 25 298 millones de ecus al final de 2006, fijándose la relación entre los impagos y las sumas pendientes en un 1,25 % al final de 2006 frente al 3,96 % al final de 1997. El *cuadro 1* resume las diferencias entre la situación actual y la propuesta de la Comisión.

4.2. Por otro lado, también se llegaría a la misma conclusión ⁽³⁾ si se retomaran los nuevos elementos de la propuesta de la Comisión y se aplicaran retrospectivamente a la misma actividad del Fondo. Esta simulación permitiría comprobar que el Fondo no habría sido capaz de hacer frente por sí solo a los impagos de 1995 y únicamente lograría un nivel de cobertura del 2,3 % al final de 1997, es decir, muy lejos del importe objetivo fijado en el 8 % de las sumas pendientes (véase el *cuadro 2*).

Cuadro 1

Comparación de los elementos fundamentales

	Situación actual	Propuesta de la Comisión
Reserva de garantía	329 millones de ecus ⁽¹⁾	150 millones de ecus
Porcentaje de utilización de la reserva	82 % ⁽²⁾	87 % ⁽³⁾
Importe objetivo	10 %	8 %
Porcentaje normal de provisión	14 %	6 %
Porcentaje acelerado de provisión	15 %	7 %
Capacidad anual ⁽⁴⁾	2 350 millones de ecus	2 500 millones de ecus
Incremento del saldo vivo	1 245 millones de ecus ⁽⁵⁾	2 293 millones de ecus
Saldo vivo global	7 960 millones de ecus	25 298 millones de ecus
Saldo acumulado de los impagos	315 millones de ecus	315 millones de ecus
Impagos/saldo vivo	3,96 %	1,25 %

⁽¹⁾ Importe consignado en el presupuesto 1997.

⁽²⁾ Promedio para el período 1994-1997.

⁽³⁾ Promedio para el período 2002-2006.

⁽⁴⁾ Relación entre el importe de la reserva de garantía y el porcentaje de provisión.

⁽⁵⁾ En 1997.

⁽³⁾ Capital pendiente, impagos y reembolsos.

Cuadro 2

Simulación de los movimientos y de la situación del Fondo de garantía (en millones de ecus) aplicando de manera retrospectiva las modificaciones propuestas por la Comisión

Ejercicios	Transferencias ⁽¹⁾	Solicitudes de garantía ⁽²⁾	Reembolsos tardíos	Total disponibilidades del Fondo al 31.12 ⁽³⁾	Saldo vivo garantías	Porcentaje de garantía (en %)
1994	125,88	—	—	125,88	6 017	2,1
1995	85,95	(303,07)	35,63	(55,61)	5 882	(0,9)
1996	114,52	(52,54)	55,72	62,09	6 715	0,9
1997	132,55	(54,29)	45,03	185,38	7 960	2,3
Total	458,9	(409,90)	136,38			

⁽¹⁾ Alimentación del Fondo de garantía con un porcentaje de provisión fijado en el 6 y el 7 %, respectivamente.

⁽²⁾ Se recurrió al Fondo de garantía a partir de enero de 1995 para reembolsar impagos.

⁽³⁾ Los intereses, que no constituyen un elemento fundamental, no se han tenido en cuenta en esta hipótesis.

Fuente: Comisión.

4.3. Además, la próxima adhesión de los seis países candidatos entre 2002 y 2006 puede implicar el hecho de que una parte de la dotación disponible con anterioridad para préstamos a estos países se atribuya ahora a países con un nivel de riesgo más elevado y, por consiguiente, menor solvencia.

4.4. En consecuencia, el Tribunal considera que, habida cuenta de la experiencia en el pasado y ante la próxima adhesión de los nuevos Estados miembros, la propuesta de reducir el importe objetivo de un 10 % a un 8 % y,

por tanto, de disminuir el porcentaje de provisión del 14 % al 6 % no dejaría completamente exento al Fondo de un problema de liquidez en el futuro. El Tribunal también opina que si, a raíz de los impagos, los recursos del Fondo disminuyeran por debajo del 75 % del importe objetivo, la reducción del porcentaje de provisión al 7 % podría resultar insuficiente.

4.5. La propuesta de que sea la Comisión quien gestione el Fondo no da lugar a comentarios por parte del Tribunal.