



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 05.1.2005  
COM(2004)851 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO,  
AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**INFORME ANUAL SOBRE EL PROGRAMA SAPARD – Año 2003**

**{SEC(2004)1719}**

## **1. INTRODUCCIÓN**

A lo largo de 2003, todos los países beneficiarios del SAPARD siguieron ejecutando sus programas. En algunos de ellos se acometieron medidas complementarias previstas. En el presente informe, amén de exponerse los aspectos novedosos, se hace un repaso de la ejecución del SAPARD y de la absorción de sus créditos en los países beneficiarios y se reseñan los avances realizados en la consecución de los objetivos fijados por el Reglamento del SAPARD<sup>1</sup> y los correspondientes programas SAPARD.

Para realizar los anexos, en los que figura la información básica necesaria para evaluar los avances habidos en la consecución de los objetivos fijados por el Reglamento del SAPARD, se han utilizado los datos más relevantes de seguimiento de la ayuda de la UE a los respectivos países.

## **2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SAPARD**

### **2.1 Ejecución del programa**

Los principales objetivos del SAPARD, según lo dispuesto en el correspondiente Reglamento, consisten en:

- contribuir a la aplicación del acervo comunitario de la política agrícola común y demás políticas afines,
- resolver problemas urgentes y específicos que dificultan la adaptación sostenible del sector agrario y de las zonas rurales de los países beneficiarios.

Sin perder de vista estos objetivos generales, cada país beneficiario fija objetivos y prioridades nacionales en función de: a) una evaluación de sus necesidades (análisis SWOT), b) las perspectivas de adhesión; c) los recursos disponibles y d) las políticas nacionales. Para alcanzar los objetivos fijados en sus programas, los países beneficiarios pueden optar entre aplicar alguna de las quince medidas especificadas en el Reglamento del SAPARD o varias de ellas. Analizando cómo ha canalizado los fondos de la UE a los diversos sectores cada uno de los países beneficiarios a través de las medidas elegidas puede hacerse una valoración preliminar de cómo están alcanzando esos objetivos.

Todos los programas giran básicamente alrededor de cuatro medidas: a) inversiones dirigidas a la transformación y comercialización de alimentos; b) inversiones en las explotaciones agrarias, c) infraestructuras rurales y d) diversificación de las actividades económicas (anexo A, cuadro I).

La elección de esas medidas se explica ante todo por los dos objetivos fundamentales, o ejes prioritarios, de los programas: a) reestructuración y preparación para la aplicación de las normas del acervo comunitario en el sector agrario y b) fomento del desarrollo económico sostenible y creación de puestos de trabajo en las zonas rurales. En el anexo B se expone un panorama general de los fondos asignados y de los niveles de compromisos medida por medida y país por país.

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión (DO L 161 de 26.6.1999, p. 87).

Todos los programas SAPARD de los países beneficiarios, con excepción del de Eslovenia<sup>2</sup>, incluyen medidas agroambientales. Estas medidas están concebidas como actuaciones piloto dirigidas a adquirir experiencia práctica en la aplicación de medidas agroambientales antes de que se produzca la adhesión<sup>3</sup>. En el caso del primer eje prioritario, referido principalmente a las inversiones en explotaciones agrarias y en la industria de transformación alimentaria, se ha puesto el énfasis en los sectores en los que las inversiones relacionadas con el acervo comunitario son más necesarias.

Por lo que se refiere a las inversiones en explotaciones agrarias, los sectores que precisan mayores inversiones para adecuarse al acervo comunitario son el ganadero y, en menor medida, el vitivinícola y el de las frutas y hortalizas. En el sector de la producción vegetal, las inversiones están orientadas fundamentalmente a la racionalización, la mecanización y la mejora de la eficacia. Como puede verse en el anexo B, las inversiones en estos sectores copan una proporción significativa de las inversiones totales, salvo en unos pocos casos.

Según se desprende de los datos extraídos del seguimiento de los programas y de los informes de evaluación intermedios, las inversiones han progresado a mayor velocidad en los sectores de producción vegetal que en los de producción animal debido, entre otros motivos, a que éstos adolecen de problemas económicos y de falta de recursos financieros. La Comisión trata de solventar esta situación en el contexto del seguimiento de los informes anuales de ejecución y, en su caso, de los informes de evaluación intermedios. Para ello, reexamina y, en caso necesario, adapta los programas de conformidad con el acuerdo de financiación plurianual (AFP) con objeto de que los sectores que precisan más ayudas para prepararse para la adhesión puedan acceder más fácilmente al programa y de que todos los sectores que pueden beneficiarse de la medida avancen al unísono.

En lo que se refiere a las inversiones en el apartado de la transformación y comercialización de alimentos, los sectores que requieren inversiones con más urgencia para adecuarse al acervo comunitario son el de los productos lácteos y el cárnico, aunque también es importante que el sector pesquero, el vitivinícola, el frutícola y de las hortalizas cumplan la normativa de la UE. Una gran parte de las inversiones realizadas en este campo corresponde a sectores que se dedican sobre todo a la transformación secundaria de los productos. Así, las inversiones en la transformación primaria y, en particular, en mataderos, avanzan a un ritmo más lento. Según se desprende de los datos extraídos del seguimiento de los programas y, en su caso, de los informes de evaluación intermedios, existe un cierto porcentaje de inversión muerta, especialmente en el sector de la transformación secundaria. La Comisión trata de solventar esta situación en el contexto del seguimiento de la ejecución anual y de los informes de evaluación intermedios, reexaminando los programas para reorientar las inversiones hacia la adaptación al acervo comunitario y hacia la preparación para la adhesión.

El grupo que más contribuye al segundo eje prioritario es el de las inversiones en infraestructuras rurales y en la diversificación de las actividades económicas, con especial hincapié en inversiones en infraestructuras locales, redes de comunicación y creación de empleo.

---

<sup>2</sup> En Eslovenia, este tipo de actuaciones ya han sido acometidas por medio de un sistema nacional avanzado.

<sup>3</sup> Después de la adhesión, este tipo de medidas será un componente obligatorio de los planes de desarrollo rural.

En el caso de las inversiones en infraestructuras rurales, las más importantes son las inversiones en carreteras locales, redes de suministro de agua y alcantarillado, cuyo volumen depende de la situación de la zona rural de que se trate y de los objetivos fijados.

En el de las inversiones destinadas a diversificar las actividades económicas, las más importantes son las encaminadas a mejorar y construir infraestructuras de turismo rural, pequeñas y medianas empresas de transformación de alimentos, y proveedores de servicios locales.

En lo que se refiere a las medidas agroambientales, los avances realizados en la preparación de la ejecución de esta medida son desiguales, habida cuenta de que uno países beneficiarios han preferido centrarse en la mejora de la ejecución de medidas ya existentes, para facilitar la absorción de créditos, mientras que otros han optado por preparar las medidas agroambientales necesarias después de la adhesión. El 19 de febrero y el 14 de agosto de 2003, la Comisión la Comisión adoptó sendas decisiones de transferencia de la gestión de la ayuda para medidas agroambientales a la República Checa y Eslovaquia. Al final de 2003, la República Checa había celebrado 36 contratos de proyectos por un total de 524 380 euros en concepto de fondos del SAPARD. El primer pago efectuado en enero de 2004 a la República Checa ascendió a 124 756 euros.

## **2.2. Seguimiento de la ejecución de los programas**

En 2003, el Comité de seguimiento se reunió en diecinueve ocasiones. Los principales temas que debatió y sobre los que se pronunció fueron los siguientes: a) seguimiento de la ejecución de los programas SAPARD mediante los indicadores fijados previamente para ello; b) aprobación de modificaciones de los programas SAPARD; c) examen de los informes de evaluación intermedios; d) aprobación de los informes anuales de ejecución antes de su presentación a la Comisión.

### **Seguimiento de los compromisos**

Cada país comunicó mensualmente a la agencia SAPARD los compromisos adquiridos con respecto a los beneficiarios finales. Esta información resultó útil para las evaluaciones comparativas, para detectar pronto la falta de avances y los riesgos de cancelación de créditos no utilizados. Gracias a ello, la Comisión pudo tratar tempranamente esos problemas y recomendar a los países formas de mejorar la ejecución.

### **Modificaciones de los programas**

En 2003, se modificaron nueve programas SAPARD mediante doce decisiones de la Comisión. Las modificaciones se basaron en los resultados de la ejecución práctica de los programas y se concibieron como preparación para posteriores medidas de transferencia de la gestión (anexo C, cuadro I).

### **Evaluación intermedia**

A finales de 2003, todos los países beneficiarios, salvo Rumanía, habían presentado su informe de evaluación intermedia<sup>4</sup>. Actualmente, la Comisión está estudiando las implicaciones de dicha evaluación para la valoración general del programa.

---

<sup>4</sup> Rumanía lo presentó el 17 de mayo de 2004.

## **Ventanilla de crédito rural**

Debido a las dificultades que tienen los agricultores y las empresas rurales para conseguir créditos adecuados para cofinanciar sus proyectos, la Comisión adoptó una decisión sobre la financiación del mecanismo de financiación de pequeñas y medianas empresas previsto por PHARE para 2003. Un elemento nuevo de este mecanismo es la creación de una subventanilla rural cuya finalidad es reforzar la capacidad del sector financiero para proporcionar servicios financieros a los agricultores y empresas rurales. Cuando esté en marcha, hará que los agricultores y las pequeñas y medianas empresas de las zonas rurales puedan conseguir créditos con más facilidad.

### **2.3. Modificaciones de los marcos jurídicos**

El Reglamento (CE) nº 696/2003 aumentó los porcentajes máximos de ayuda de SAPARD en caso de catástrofe natural excepcional<sup>5</sup>.

El Reglamento (CE) nº 188/2003<sup>6</sup> estableció las disposiciones aplicables en caso de que se produzcan catástrofes naturales excepcionales y amplió los plazos de cancelación de créditos, procurando que todos los países beneficiarios recibiesen un trato equivalente. La cancelación de los créditos de 2000 y 2001 se retrasó a 2004 y 2005, respectivamente, y la de los de 2002 y 2003, a 2006.

Estas modificaciones se describieron en el informe de 2002.

### **2.4. Acuerdo de financiación anual (AFA) para 2003**

El AFA 2003 fue presentado a comienzos de 2003 para que los países beneficiarios pudieran disponer de los créditos lo antes posible. Además, ese acuerdo modificó los AFA y AFP (acuerdo de financiación plurianual) anteriores, fijó la contribución comunitaria con cargo al presupuesto de 2003 (560 millones de euros), ajustó las disposiciones relativas a la presentación de solicitudes de pago a la Comisión, adecuó sus procedimientos de contratación pública a los del Reglamento financiero (CE) nº 1605/2002<sup>7</sup>, especificó que los procedimientos de contratación pública deben ser transparentes y no discriminatorios y no dar lugar a conflictos de intereses, y clarificó los conceptos de «irregularidades» y «fraude» así como las condiciones de cofinanciación de los gastos generales<sup>8</sup> de un proyecto dado.

Mediante una modificación del AFA de 2003, se pusieron a disposición de los países beneficiarios en 2004 unos recursos adicionales de 3,9 millones de euros (anexo C, cuadro I).

### **2.5. Ejecución presupuestaria en 2003 – Cuestiones financieras y presupuestarias**

Los créditos presupuestarios disponibles en 2003 y la ejecución financiera de ese año se encuentran sintetizados en el anexo C, cuadro II.

---

<sup>5</sup> DO L 99 de 17.4.2003, p. 24.

<sup>6</sup> DO L 27 de 1.2.2003, p. 14.

<sup>7</sup> Reglamento por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

<sup>8</sup> Los gastos generales de un proyecto son los gastos de arquitectos, ingenieros y consultores, los honorarios de abogados, los gastos de los estudios de viabilidad necesarios para preparar o ejecutar el proyecto, y los gastos de adquisición de patentes y permisos relacionados directamente con el proyecto.

### *2.5.1. Créditos de compromiso*

Las asignaciones presupuestarias SAPARD fijadas para compromisos en el presupuesto de 2003 ascendían a 564 millones de euros, de los que 560 millones estaban destinados a la línea de programas B7-010 y 4 millones a la de gestión administrativa B7-010A.

El 23 de diciembre de 2003, se transfirieron a la línea B7-010 3,9 millones de euros no utilizados por la Comisión para los fines administrativos previstos en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento del SAPARD (línea B7-010A) que luego se prorrogaron a 2004. No se prorrogaron asignaciones presupuestarias de 2002 y no se anuló ningún crédito en 2003.

### *2.5.2. Créditos de pago*

Los créditos fijados para pagos en la línea presupuestaria B7-010 (tras una transferencia global de 10 millones de euros) ascendían a 428,9 millones de euros y los fijados en la línea B7-010A, a 4 millones de euros (de los cuales se prorrogaron 3,9 millones a 2004).

No se prorrogaron créditos del ejercicio de 2002 y se anularon créditos de pago no utilizados en 2003 por valor de 169,4 millones de euros. Esta segunda circunstancia se debió sobre todo a que Rumanía, país al que se transfirió la gestión en julio de 2002, no solicitó reembolso alguno de gastos imputables al presupuesto de 2003 y a que, en Polonia, la utilización de fondos fue menor de lo esperado, especialmente en el primer semestre del año. Estos dos países suponen aproximadamente el 61 % de los créditos totales.

Se efectuaron pagos de apoyo administrativo por un total de 82 900 euros para la organización de tres seminarios. Los pagos totales realizados en 2003 para la ejecución de los programas ascendieron a 263 378 761 euros.

En 2003, se abonó un segundo anticipo a cuatro países (anexo C, cuadro III).

En el anexo C, cuadro III pueden verse los pagos realizados para reembolsar los gastos efectivos declarados en las solicitudes de pago. En los casos de Polonia y Eslovaquia, era la primera vez que se efectuaban pagos que no eran anticipos.

Se recibieron las primeras solicitudes de pago de Hungría (en julio y octubre, por un importe de 0,3 millones de euros) y Rumanía (en noviembre de 2003, por un importe de 0,5 millones de euros), si bien aún no se habían efectuado los pagos a finales de 2003 debido a que faltaban justificantes.

A finales de 2003, se había comprometido a favor de los países beneficiarios un total de 2 183 000 millones de euros en el período abarcado por el AFA 2000–2003.

Los pagos efectuados por la Comisión a los países beneficiarios entre el comienzo del programa y el final de 2003 supusieron un total de 417,6 millones de euros, de los que 207,6 millones fueron anticipos y 210 millones, reembolsos basados en declaraciones de gastos (anexo C, cuadro IV).

### **3. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN, LAS AUDITORÍAS Y LOS CONTROLES**

#### **3.1. Transferencia de la gestión**

A finales de 2002, todos los países beneficiarios estaban en condiciones de aplicar algunas de las medidas previstas en el SAPARD. En 2003, los servicios de la Comisión se centraron en la segunda fase de la transferencia de la gestión de las medidas restantes o de una parte de esas medidas.

Se adoptaron decisiones para seis países (anexo D, cuadro II) con lo que, al final de 2003, en ocho países, las medidas sobre las que se habían adoptado decisiones de transferencia de la gestión representaban más del 90 % del presupuesto asignado al programa SAPARD.

Después de las transferencias, se realizaron auditorías cuya segunda finalidad era preparar el terreno para las decisiones restantes, correspondientes a Estonia, Hungría y Eslovenia, que fueron adoptadas en 2004.

Tras la primera fase de transferencia de la gestión, se efectuó un trabajo de seguimiento de los sistemas implantados que consistió en controles sobre el terreno en Hungría, Polonia y Rumanía y a raíz del cual se recomendaron algunas mejoras a las autoridades competentes.

#### **3.2. Decisión de liquidación de cuentas**

Todos los países, salvo Hungría y Rumanía, declararon gastos con cargo a 2002.

Antes de proceder a la liquidación de las cuentas, los servicios de la Comisión efectuaron comprobaciones de la información presentada. Con tal fin, realizaron *in situ* auditorías de las agencias SAPARD, los fondos nacionales y los organismos de certificación de todos los países, excepto Rumanía, país con respecto al cual hicieron una verificación documental.

Mediante la Decisión de la Comisión de 31.10.2003 se liquidaron las cuentas de todos los países beneficiarios. Dicha Decisión se adoptó sin perjuicio de posibles decisiones posteriores por las que se excluyan los gastos que no se hayan ejecutado con arreglo al acuerdo de financiación plurianual.

#### **3.3. Decisión de conformidad de la liquidación**

En septiembre se inició una auditoría de conformidad que, al final del año, había dado lugar a cinco auditorías. En ellas, se hizo una comprobación general de los procedimientos aplicados por las agencias acreditadas y por los organismos locales encargados de la gestión y el control de las medidas SAPARD en Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia y Eslovenia. También se examinaron expedientes de pago seleccionados por muestreo y se realizaron inspecciones sobre el terreno de algunos beneficiarios finales.

Los auditores analizaron sobre todo los aspectos del acuerdo de financiación plurianual en los que se consideraba que existía más riesgo en cuanto a: a) la observancia de los principios de una gestión financiera cabal y, en particular, el de economía y el de rentabilidad; b) doble financiación o solapamiento de financiaciones; c) gastos realizados al amparo de SAPARD no cofinanciables por la Comunidad; d) los criterios de financiación fijados para cada medida en los programas de desarrollo rural; e) el alcance y la calidad de los controles; f) la sustitución de personas consideradas «personal fundamental»; g) los contratos públicos y h) declaraciones específicas.

Las deficiencias detectadas fueron comunicadas a las autoridades competentes en forma de escrito de observaciones. Cuando finalice la auditoría que está en marcha se determinará si procede aplicar correcciones financieras a los correspondientes gastos.

### **3.4. Amenaza de anulaciones no concretada**

Los nuevos plazos para anular dotaciones presupuestarias comenzarán a aplicarse a finales de 2004. A tenor de la evolución reciente de la situación, no parece que vaya a haber anulaciones.

### **3.5. Trabajo realizado por el Tribunal de Cuentas**

A lo largo de 2003, el Tribunal de Cuentas volvió a seguir de cerca la ejecución de SAPARD. La principal observación que formuló al respecto en su informe anual sobre 2002 fue que la ejecución estaba siendo lenta y que, por ende, no se había utilizado un volumen importante de créditos de pago que acabaron venciendo. En 2003, el Tribunal comenzó a elaborar un informe especial sobre SAPARD que presentó a la Comisión el 19 de febrero de 2004.

### **3.6. Información sobre las actividades de la OLAF en relación con las irregularidades ligadas al programa SAPARD comunicadas por los países beneficiarios**

En 2003, todos los países beneficiarios, salvo Rumanía y Hungría, recibieron pagos de la Comisión y en consecuencia estaban obligados a informar a los servicios de la Comisión de las irregularidades detectadas. La OLAF fue informada de catorce irregularidades. La transmisión oportuna de información en Estonia evitó que se produjera una situación manifiesta de conflicto de intereses. La experiencia demuestra que la mayoría de las irregularidades obedece a una aplicación incorrecta de la normativa referente a la contratación pública o a la entrega de documentación errónea.

La OLAF inició diversas investigaciones en algunos países beneficiarios, en colaboración con ellos.

## **4. SEMINARIOS**

En mayo, se celebró en Pardubice (República Checa) un seminario sobre el desarrollo y fomento de iniciativas locales en los países beneficiarios que constituyó un foro para intercambiar opiniones sobre la ejecución del SAPARD y, en especial, sobre los trabajos en los que participan organizaciones no gubernamentales. Los Estados miembros y los países beneficiarios intercambiaron pareceres sobre la creación de mecanismos eficaces de cooperación con los agentes locales y con los gobiernos centrales para apoyar la ejecución del SAPARD.

Se organizó para todos los países beneficiarios, excepto Eslovenia, una segunda serie de talleres sobre evaluación para ayudarles a realizar la evaluación intermedia. Estos talleres permitieron reforzar las directrices de la Comisión sobre la evaluación intermedia y ayudaron a que el ejercicio de evaluación se realizase de forma exhaustiva y en los plazos fijados, además de servir para tratar cuestiones específicas planteadas por los evaluadores.

## **5. TRANSICIÓN DESPUÉS DE LA ADHESIÓN**

Dado que ocho de los diez países beneficiarios iban a convertirse en Estados miembros en mayo de 2004, la Comisión tomó medidas para facilitarles la transición del SAPARD a los instrumentos de desarrollo rural posteriores a la adhesión:

- organización de un seminario sobre los instrumentos de desarrollo rural posteriores a la adhesión en marzo de 2003, en el que se expuso una serie de orientaciones de cara a la transición del SAPARD a esos instrumentos.
- preparación de un marco jurídico, basado en los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 5, del Acta de adhesión y compuesto básicamente por:
  - normas destinadas a facilitar la transición del SAPARD a los instrumentos de programación de que disponen los Estados miembros. Estas normas determinan cuándo deben dejar los nuevos Estados miembros de concluir contratos al amparo del SAPARD y cómo deben proceder en relación con los proyectos contratados al amparo del SAPARD para los cuales la financiación haya sido insuficiente;
  - normas para seguir aplicando el acuerdo de financiación anual y el acuerdo de financiación plurianual en los nuevos Estados miembros hasta que concluyan los programas SAPARD; algunas de estas normas adaptan esos acuerdos a la nueva posición de esos países.

Todas estas disposiciones fueron adoptadas por la Comisión en 2004.