

DICTAMEN N° 2/2005

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión [COM(2004) 492 final, de 14 de julio de 2004]

(presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado CE)

(2005/C 121/02)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
OBSERVACIONES GENERALES	1-29	15
OBSERVACIONES ESPECÍFICAS	30	18

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, los artículos 5, 10, 158 a 162, 248, apartado 4, párrafo segundo, 274 y 279,

Visto el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽¹⁾, así como sus normas de desarrollo ⁽²⁾,

Vista la solicitud de dictamen formulada por el Consejo y recibida por el Tribunal de Cuentas el 3 de enero de 2005,

Vista la propuesta de Reglamento General presentada por la Comisión ⁽³⁾,

Visto el análisis de impacto ampliado sobre la propuesta de paquete legislativo por el que se revisan los reglamentos aplicables a la gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión ⁽⁴⁾,

Vista la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las responsabilidades respectivas de los Estados miembros y de la Comisión en la gestión compartida de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión ⁽⁵⁾,

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Construir nuestro futuro común, retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada» ⁽⁶⁾,

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las perspectivas financieras del período 2007-2013 ⁽⁷⁾,

Visto su Dictamen n° 2/2004 ⁽⁸⁾ sobre el modelo de auditoría única,

Considerando que, en virtud del artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, ésta intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida puedan lograrse mejor, debido a su dimensión o a sus efectos, a nivel comunitario;

Considerando que, según lo dispuesto en el artículo 274 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión ejecutará el presupuesto bajo su propia responsabilidad, con arreglo al principio de buena gestión financiera, y los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos se utilizan de acuerdo con este principio;

⁽¹⁾ DO L 248 de 16.9.2002.

⁽²⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión (DO L 357 de 31.12.2002).

⁽³⁾ COM(2004) 492 final, de 14 de julio de 2004.

⁽⁴⁾ SEC(2004) 924 de 14 de julio de 2004.

⁽⁵⁾ COM(2004) 580 final de 6 de septiembre de 2004.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final de 10 de febrero de 2004.

⁽⁷⁾ COM(2004) 487 final, de 14 de julio de 2004.

⁽⁸⁾ DO C 107 de 30.4.2004.

Considerando que la ejecución presupuestaria en el ámbito de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión se ejerce en el marco de una gestión compartida con los Estados miembros, conforme al artículo 53, apartado 3, del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas; y que el artículo 54 de este mismo Reglamento establece que las competencias de ejecución que se deleguen deberán ser definidas con exactitud y el uso que se haga de ellas deberá estar sujeto a control en su totalidad;

Considerando que un control interno eficiente y eficaz del presupuesto de la Unión Europea implica el establecimiento de objetivos claros y coherentes, asegurando una coordinación eficaz, suministrando información sobre los costes y los beneficios y garantizando una aplicación coherente de las normas;

Considerando que los sistemas de control interno de los ingresos y gastos de la Unión Europea deberían garantizar que dichos ingresos y gastos se han obtenido y se han efectuado, respectivamente, de conformidad con las disposiciones legales y se han gestionado con el fin de conseguir una optimización de los recursos,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

OBSERVACIONES GENERALES

Introducción

1. La propuesta de Reglamento confirma fundamentalmente el marco establecido en los anteriores períodos de programación y pretende lograr una mayor simplificación sobre todo en cuanto a los instrumentos financieros, la elección de los temas y, de forma más general, los sistemas de ejecución, de gestión y de control. El Tribunal consideró en particular las consecuencias de las medidas propuestas en materia de gestión financiera y de control.

La responsabilidad de ejecución del presupuesto comunitario

2. El artículo 274 del Tratado CE establece el marco jurídico de ejecución del presupuesto comunitario, al amparo del cual la Comisión ejecutará el presupuesto, bajo su propia responsabilidad y, en cooperación con los Estados miembros, con arreglo al principio de buena gestión financiera.

3. En el contexto de las distintas formas de ejecución del presupuesto comunitario, las acciones estructurales figuran entre los ámbitos denominados de «gestión compartida» en los que «las competencias de ejecución del presupuesto se delegan en los Estados miembros» ⁽⁹⁾. La gestión y el control de las acciones estructurales no sólo afectan a varios servicios de la Comisión, sino también a centenares de administraciones y de organismos de los Estados miembros a nivel nacional, regional y local. Estas acciones en el futuro podrían representar casi la mitad de los créditos del presupuesto comunitario.

⁽⁹⁾ Artículo 53, apartado 3, del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

4. La normativa actual sobre las acciones estructurales [Reglamento (CE) n° 1260/1999] dispone que:

- a) «en aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones incumbirá a los Estados miembros [...], sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas» (artículo 8, apartado 3);
- b) «sin perjuicio del apartado 3 del artículo 8, la autoridad de gestión [...] será responsable de la eficacia y regularidad de la gestión y la ejecución [...]» (artículo 34, apartado 1);
- c) «sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas, los Estados miembros asumirán la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones [...]» (artículo 38, apartado 1).

5. El artículo 12 de la propuesta de Reglamento hace referencia a la gestión compartida en el sentido del artículo 53, apartado 3, del Reglamento financiero. Sin embargo, la referencia a la responsabilidad final de la Comisión no figura en el texto de la propuesta. Así, el artículo 12, apartado 1, última frase, precisa que «los Estados miembros y la Comisión deberán garantizar la observancia del principio de una buena gestión financiera [...]»; el artículo 12, apartado 2, limita fundamentalmente las responsabilidades de la Comisión en materia de ejecución del presupuesto a comprobar «la existencia y el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros [...]»; el artículo 69, apartado 1, atribuye la responsabilidad a los Estados miembros únicamente: «los Estados miembros serán los encargados de garantizar la buena gestión financiera de los programas operativos y la legalidad y regularidad de las transacciones conexas.» Recae además en los Estados miembros la obligación general de garantizar la conformidad de las intervenciones con la legislación comunitaria [artículos 39, letra f); 59, letra a); 60, letra b), inciso ii), y 66, apartado 2, letra g)]. Sin embargo, el hecho de que las tareas de ejecución se deleguen a los Estados miembros no limita la responsabilidad final de la Comisión. En un contexto en el que los Estados miembros son beneficiarios de los fondos comunitarios y, a su vez, responsables de la ejecución de las acciones, sólo la Comisión puede garantizar una aplicación coherente y con conocimiento de los objetivos comunitarios. Por tanto, resulta fundamental que el concepto de responsabilidad final de la Comisión, tal y como se prevé en el artículo 274 del Tratado, se mencione de forma clara en los artículos que abordan la responsabilidad de los Estados miembros.

6. Cabe señalar que si dejara de recaer en la Comisión la responsabilidad final de la ejecución del presupuesto, el proceso financiero comunitario perdería gran parte de su sentido, especialmente en cuanto al procedimiento de aprobación de la gestión. Las observaciones que emanan de las autoridades presupuestarias (artículo 276, apartado 3, del Tratado CE) dejarían de surtir efecto en la práctica.

El marco normativo propuesto

Las condiciones de un marco de control adecuado

7. Con el fin de permitir que la Comisión pueda ejercer su responsabilidad final en la ejecución presupuestaria, la propuesta de Reglamento debería tener en cuenta los siguientes elementos clave en los que se basa el Dictamen del Tribunal n° 2/2004 sobre el modelo de auditoría única:

i) *Intensidad de los controles*

8. En la normativa actual no existe ningún elemento relativo a la intensidad de la verificación en el nivel del beneficiario final, que debería basarse en una comparación entre el coste de los controles que corren a cargo de los Estados miembros y de la Comisión y el beneficio que aportan. La cuestión del establecimiento de un umbral de confianza y de importancia relativa aceptable sólo se menciona de forma indirecta [artículo 61, apartado 1, letra e), inciso ii), y apartado 1, letra g)]. Sería conveniente prever explícitamente unos criterios apropiados en las disposiciones de aplicación contempladas en el artículo 58, apartado 6. También sería necesario definir los términos «garantías suficientes» y «validez de la solicitud».

ii) *Definición de unas normas adecuadas*

9. La referencia a las «normas internacionales en la materia» [artículo 61, apartado 1, letra a)] no resulta lo suficientemente precisa para que los procedimientos de control se basen en normas y principios comunes. Debería preverse, en el marco de las disposiciones de aplicación anteriormente mencionadas, una aceptación previa que englobe tanto la auditoría de los sistemas como de las propias operaciones.

iii) *Marco de los sistemas de gestión y control*

10. El artículo 54 del Reglamento financiero prevé que las competencias de ejecución que se deleguen deberán ser definidas con exactitud y el uso que se haga de ellas deberá estar sujeto a control en su totalidad. El artículo 35, apartado 1, de las normas de desarrollo de este Reglamento precisa que en el supuesto de gestión compartida la Comisión «deberá cerciorarse, mediante inspección previa de documentos e inspección *in situ*, de la existencia, pertinencia y buen funcionamiento de los procedimientos y de los sistemas en los organismos a los que hubiere encomendado la gestión». La propuesta de Reglamento se distancia de estas disposiciones ya que dispone que previamente a la aprobación por la Comisión de un programa operativo corresponderá a los Estados miembros asegurarse de que se han establecido los sistemas de gestión y control (artículo 70). En estas condiciones, si no es posible fijar un procedimiento de acuerdo, al menos debería preverse la supervisión por parte de la Comisión de los procesos de designación de las instancias de gestión y control a escala nacional. Por otro lado, también sería conveniente fundar un organismo intermediario, a nivel nacional, que desempeñe el papel de interlocutor con las autoridades comunitarias.

11. 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 ⁽¹⁾. Las condiciones anteriormente mencionadas cobran todavía mayor importancia teniendo en cuenta que en lo sucesivo las normas de subvencionabilidad del gasto se establecerán fundamentalmente a nivel nacional.

La responsabilidad en materia de legalidad y regularidad

12. El Reglamento financiero prevé que compete al ordenador garantizar la legalidad y la regularidad de los gastos (artículo 60, apartado 1). Asimismo, indica que, en caso de gestión compartida, los Estados miembros deberán comprobar periódicamente la correcta ejecución de las acciones financiadas por el presupuesto comunitario, adoptar las medidas oportunas para prevenir irregularidades y fraudes, y, en su caso, emprender las acciones necesarias para recuperar los fondos indebidamente pagados (artículo 53, apartado 6).

13. Frente a estas disposiciones, la propuesta de Reglamento (artículo 69, apartado 1) confía a los Estados miembros la responsabilidad de garantizar la legalidad y regularidad de las transacciones conexas (véase el apartado 5). La consiguiente transferencia de responsabilidad a los Estados miembros constituye además el corolario de su obligación de garantizar el funcionamiento de los sistemas de gestión y control prevista en el artículo 70.

14. Si bien es verdad que, en caso de dudas respecto del funcionamiento de los sistemas o en caso de irregularidades detectadas o presuntas, la Comisión podría interrumpir el pago durante un plazo de entre seis y doce meses (artículo 89), y que los Estados miembros y la Comisión tienen la facultad de efectuar correcciones financieras (artículos 99 y 100 de la propuesta), estas medidas contribuyen sólo de forma reducida y complementaria a lograr el necesario rigor en la gestión corriente; además su eficacia se encuentra estrechamente vinculada al número de controles realizados. Por otro lado, puesto que las correcciones financieras sólo se efectúan *a posteriori*, no bastan por sí solas para compensar las consecuencias de las operaciones realizadas que no sean conformes a las condiciones reglamentarias establecidas.

La responsabilidad en materia de buena gestión financiera

15. El artículo 60, apartado 1, del Reglamento financiero indica que el ordenador deberá ejecutar los gastos de acuerdo con los principios de buena gestión financiera. El artículo 27 de este mismo Reglamento precisa las condiciones de utilización de los créditos presupuestarios de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Esta disposición prevé para todas las actividades del presupuesto la fijación de objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada. La Comisión deberá realizar evaluaciones previas y evaluaciones *a posteriori*, que comunicará ulteriormente a las administraciones encargadas del gasto y a las autoridades legislativas y presupuestarias.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen n° 10/98 sobre algunas propuestas de Reglamentos contenidas en la Agenda 2000 (Fondos Estructurales, apartado 6.3), DO C 401 de 22.12.1998.

16. La propuesta de Reglamento dispone que serán los Estados miembros los encargados de garantizar la buena gestión financiera (artículo 69). Esta disposición se limita sin embargo a establecer la existencia de «orientaciones adecuadas» a la hora de implantar los sistemas de gestión y control a fin de garantizar una utilización «correcta y eficiente» de la financiación comunitaria. Cuando se trata de eficacia ⁽²⁾ la propuesta de Reglamento prácticamente sólo hace referencia a los sistemas de gestión y control, y de forma implícita a los que conciernen a la legalidad y regularidad únicamente. El artículo 59 de la propuesta se limita a confiar a la autoridad de gestión la responsabilidad de la gestión y ejecución de los programas de forma «eficiente, eficaz y correcta» y, por último, hace referencia [letra e)] a los requisitos de calidad acordados por la Comisión y los Estados miembros en cuanto a las evaluaciones *ex ante*.

17. Respecto a las evaluaciones en concreto, la propuesta de Reglamento prevé que la metodología y las normas que vayan a aplicarse (artículo 45, apartado 5) serán acordadas por la Comisión y los Estados miembros [artículo 59, letra e)]. La calidad de estas normas revestirá especial importancia en el marco de las evaluaciones *ex ante* que han de realizar los Estados miembros (artículo 46, apartados 2 y 3) con el fin de, entre otros, identificar el valor añadido comunitario de los programas operativos.

18. Resulta pues especialmente importante que las disposiciones de aplicación que deberá adoptar la Comisión en virtud del artículo 58, apartado 6, de la propuesta de Reglamento aporten todas las precisiones necesarias a este respecto.

Conservación de los documentos justificativos

19. El artículo 88 de la propuesta de Reglamento señala que los documentos justificativos relacionados con el gasto se mantendrán a disposición de la Comisión y del Tribunal de Cuentas por un período de tres años, como mínimo, a partir del cierre. Con respecto a las intervenciones cofinanciadas, en cuyo caso la subvencionabilidad del gasto obedece en gran medida a la normativa nacional, sería conveniente prever expresamente que el plazo de tres años se fija sin perjuicio de las disposiciones nacionales que establecen plazos más prolongados.

20. Estos comentarios también son de aplicación si se produce el cierre parcial de los programas operativos (artículo 97). En este caso específico, que constituye una excepción a la norma general (artículo 88), el plazo de conservación de los documentos justificativos comienza a partir del cierre parcial (artículo 98, apartado 2). El control al finalizar un período de programación de un programa operativo en su conjunto se vería pues ampliamente limitado, puesto que los documentos justificativos de las operaciones cerradas anteriormente podrían no encontrarse disponibles. El Tribunal considera que en tal caso se verían usurpadas sus prerrogativas de control previstas al amparo del artículo 248 del Tratado CE.

Mayor eficacia de las intervenciones

La programación y la fijación de objetivos

21. Conforme a la propuesta de la Comisión, cada Estado miembro elaborará un «marco estratégico nacional de referencia» que sea coherente con las «orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial», que

⁽²⁾ Por ejemplo, los artículos 57, letras d), f), h); 61, apartado 1, letra a); 70, apartado 1; 71, apartado 2; 72, apartado 2.

el Consejo deberá establecer (artículo 23). Se observa sin embargo que el «marco estratégico nacional de referencia» no afecta al objetivo de «cooperación territorial europea».

22. El contenido del «marco estratégico nacional de referencia» (artículo 25) no es lo suficientemente preciso (en cuanto a las medidas, asignación de recursos y efectos previstos) para garantizar una información detallada sobre la estrategia de desarrollo nacional y regional. Tampoco se mencionan las «prioridades temáticas y territoriales», cuyo fin consiste en establecer las acciones que deberán financiarse. Por otra parte, existe el riesgo de que este marco se limite únicamente a los ámbitos relativos a las intervenciones cofinanciadas. Así pues, la Comisión, encargada de la aprobación de los marcos, no estará en situación de hacer hincapié en un aspecto determinado de los programas operativos.

23. Los programas operativos adolecen también de falta de precisión, ya que no se ha solicitado ninguna información sobre las diferentes medidas destinadas a la realización de los objetivos prioritarios, lo cual impide cualquier elección entre medidas. Los objetivos específicos se cuantificarán mediante un reducido número de indicadores de ejecución, resultados e impacto. Con relación a la normativa actual ya no se prevé la descripción de las disposiciones de gestión del programa operativo (artículo 36). Así, el «marco estratégico nacional de referencia» y los programas operativos ya no serían considerados por la Comisión como verdaderos instrumentos de gestión y de seguimiento. Cabe pues plantearse de qué forma esta institución logrará garantizar que se ha establecido una coordinación con los programas operativos a escala nacional.

Una mejor integración de las intervenciones

24. La justificación del mantenimiento de fondos separados (con relación a una posible agrupación de los fondos, tal y como dispone el artículo 161 del Tratado CE) no ha sido abordada en el análisis de impacto ampliado, pese a que sería conveniente analizar en profundidad las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones posibles. De hecho, el análisis de impacto ampliado expone varios argumentos a favor de la creación de un único fondo. Efectivamente, se afirma que en el caso del actual objetivo 2 la relativa dispersión temática de los proyectos financiados, así como el fraccionamiento derivado de la distribución en zonas, no permitieron aplicar las políticas adecuadas. Por otro lado, no ha sido posible aprovechar suficientemente las sinergias FEDER/FSE en el marco del objetivo 3. Se admite pues la necesidad de intensificar:

- la concentración temática en favor de la competitividad,
- la complementariedad entre el FEDER y el FSE independientemente del objetivo de convergencia.

25. El establecimiento del principio «un fondo/un programa operativo», basado en el objetivo de simplificación, no permitiría favorecer el logro de las sinergias necesarias.

26. Además, en el marco del objetivo de «convergencia», la separación entre el FEDER y el Fondo de Cohesión resulta particularmente difícil de justificar. En principio estos fondos intervienen en los mismos programas operativos y se refieren a los mismos temas (infraestructuras de transporte, proyectos o acciones en el ámbito del medio ambiente). Sus acciones o proyectos son a menudo complementarios (por ejemplo, un tramo de autopista financiado por el Fondo de Cohesión y el tramo restante por el FEDER). Las diferencias corresponden a la subvencionabilidad de las regiones o Estados [menos del 75 % de la media comunitaria del PIB por habitante (Fondos Estructurales) y menos del 90 % de la media comunitaria del PNB por habitante (Fondo de Cohesión),

respectivamente], a los límites máximos de contribución, 85 % en el caso del Fondo de Cohesión y 75 % en el del FEDER (artículo 51), pese a que el tipo máximo del FEDER puede alcanzar un 85 % en ciertos casos específicos (artículos 51, apartado 4, y 52, apartado 1) y a la prefinanciación (artículo 81), que representa el 7 % en el caso de los Fondos Estructurales y el 10,5 % en el del Fondo de Cohesión. Las acciones del FEDER y los proyectos del Fondo de Cohesión son a menudo gestionados por las mismas instancias públicas. Los conceptos de gran proyecto y de proyecto generador de ingresos son válidos tanto en el caso del FEDER como en el del Fondo de Cohesión. En aras de la coherencia sería conveniente contar con un solo fondo, al menos en el caso del FEDER y del Fondo de Cohesión, ya que las anteriores diferencias no representan verdaderos obstáculos.

27. Teniendo en cuenta el artículo 3, apartado 2, de la propuesta, resulta difícil establecer una diferenciación clara entre las acciones contempladas en los párrafos a) y b). La verdadera diferencia parece ser «territorial» (zonas subvencionables) y «financiera» (ayudas otorgadas).

28. Desde un punto de vista práctico, la disposición del artículo 33 (financiación de un único fondo, salvo un 5 % como máximo que puede proceder de otro fondo) resulta una complicación suplementaria ocasionada por la existencia de varios fondos.

Una estructura administrativa adecuada en la Comisión

29. El Tribunal ha hecho constar en el pasado ⁽¹⁾ diversos retrasos imputables a los servicios de la Comisión durante las distintas fases de programación o durante la ejecución de los controles. Resulta pues indispensable crear unas estructuras administrativas y unos procedimientos adecuados. Por otro lado, sería necesario fijar unos plazos precisos en varias de las disposiciones propuestas (artículos 31, apartado 5; 32, apartado 2; 40, apartado 3; 85, apartado 2; 96, apartado 1). También sería útil que los servicios responsables de los distintos fondos establezcan de forma común la estrategia de auditoría, la asignación de los recursos y el nivel de garantía exigido.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

30. El Tribunal presenta sus observaciones específicas en el cuadro siguiente, haciéndose referencia en repetidas ocasiones a la falta de precisión de algunos plazos o de algunas expresiones utilizadas, que podría dar origen a interpretaciones divergentes y afectar al alcance jurídico de las disposiciones en cuestión.

⁽¹⁾ Véanse, por ejemplo, el Informe Especial n° 10/2001 sobre el control financiero de los Fondos Estructurales (DO C 314 de 8.11.2001) y el Informe Especial n° 7/2003 sobre la ejecución de la programación de las intervenciones del período 2000-2006 en el marco de los Fondos Estructurales (DO C 174 de 23.7.2004).

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 3, apartado 1</i></p> <p>1. La intervención de la Comunidad al amparo del artículo 158 del Tratado tendrá por objeto incrementar la cohesión económica y social de la Comunidad ampliada, con vistas a impulsar el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad. Esta intervención se producirá con la ayuda de los Fondos, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otros instrumentos financieros existentes. Su finalidad será hacer frente a los problemas derivados de las disparidades económicas, sociales y territoriales que se plantean particularmente en los países y las regiones menos desarrollados, la aceleración de la reestructuración económica y social, y el envejecimiento de la población. La intervención con cargo a los Fondos incorporará, a escala nacional y regional, las prioridades comunitarias en pro de un desarrollo sostenible, potenciando el crecimiento, la competitividad y el empleo, la inclusión social y la protección y calidad del medio ambiente.</p>	<p>La referencia a las intervenciones contempladas por el artículo 158 del Tratado CE está incompleta ya que no se menciona el desarrollo rural. Sin embargo, más adelante (apartado 3) se señala que la ayuda de los Fondos respaldará, en forma oportuna, la recuperación de zonas rurales y zonas dependientes de la pesca a través de la diversificación económica, así como las zonas montañosas.</p>
<p><i>Artículo 3, apartado 2</i></p> <p>2. A tales efectos, el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y demás instrumentos financieros comunitarios existentes contribuirán cada uno, según corresponda, a la consecución de los siguientes objetivos:</p> <p>a) el objetivo de «convergencia», que perseguirá acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, creando condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, y la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficacia administrativa. Este objetivo constituirá la prioridad de los Fondos;</p> <p>[...]</p>	<p>La propuesta de Reglamento incluye la «eficacia administrativa» entre las acciones que deberán financiarse en el marco del objetivo de «convergencia». Sería necesario clarificar este concepto de «eficacia administrativa», mencionado también en los artículos 25, apartado 3, letra b), y 26, apartado 3, letra c), sobre todo teniendo en cuenta que la propuesta de Reglamento utiliza también el concepto de «capacidad administrativa» (artículo 44, apartado 1).</p>
<p><i>Artículo 5, apartados 1 y 2</i></p> <p>1. Podrán beneficiarse de ayuda de los Fondos Estructurales en virtud del objetivo de «convergencia» las regiones correspondientes al nivel II de la nomenclatura de unidades estadísticas territoriales (en lo sucesivo, «regiones de nivel NUTS II»), según lo definido en el Reglamento (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita, medido en paridades de poder de compra y calculado conforme a las cifras de los tres últimos años de que disponga la Comunidad con fecha [...], sea inferior al 75 % de la media comunitaria.</p> <p>2. Podrán beneficiarse de la financiación de los Fondos Estructurales, de forma transitoria y con carácter específico, las regiones de nivel NUTS II cuyo PIB per cápita, medido en paridades de poder de compra y calculado conforme a las cifras de los tres últimos años de que disponga la Comunidad con fecha [...], sea de entre un 75 % y un [...] % de la media comunitaria.</p>	<p>La determinación de las regiones que podrán beneficiarse de ayuda en función únicamente del PIB es inadecuada respecto del carácter pluridimensional de las diferencias de desarrollo. Efectivamente, resulta importante no olvidar aspectos como la dotación de infraestructuras básicas, la tasa de desempleo, la productividad laboral, la estructura económica, la educación y la formación, la calidad del medio ambiente, la emigración, la investigación y el desarrollo.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 5, apartado 2</i></p> <p>2. Podrán beneficiarse de la financiación de los Fondos Estructurales, de forma transitoria y con carácter específico, las regiones de nivel NUTS II cuyo PIB per cápita, medido en paridades de poder de compra y calculado conforme a las cifras de los tres últimos años de que disponga la Comunidad con fecha [...], sea de entre un 75 % y un [...] % de la media comunitaria.</p>	<p>Debería precisarse el (segundo) porcentaje de la media comunitaria.</p>
<p><i>Artículo 6, apartado 1</i></p> <p>1. Podrán beneficiarse de la financiación de los Fondos Estructurales al amparo del objetivo de «competitividad regional y empleo» aquellas zonas que no estén comprendidas en lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 y 2. Al presentar el marco estratégico nacional de referencia previsto en el artículo 25, los Estados miembros indicarán las regiones de nivel NUTS I o II en relación con las cuales tengan previsto presentar un programa para solicitar financiación del FEDER.</p>	<p>Cabe señalar que el objetivo «competitividad regional y empleo» abarca una zona geográfica potencialmente muy amplia, y por lo tanto no selectiva. Sería conveniente definir unos criterios para poder optar a financiación en el marco de este objetivo.</p>
<p><i>Artículo 7, apartados 1 y 2</i></p> <p>1. A efectos de la cooperación transfronteriza, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS III de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras exteriores, y determinadas regiones de nivel NUTS III de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 km, con sujeción a los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación. Tan pronto como entre en vigor el presente Reglamento, la Comisión establecerá, conforme al procedimiento que se especifica en el artículo 104, apartado 2, la lista de las regiones subvencionables. Esta lista estará vigente desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.</p> <p>2. A efectos de la cooperación transnacional, con arreglo a las orientaciones estratégicas de la Comunidad mencionadas en los artículos 23 y 24, la Comisión, conforme al procedimiento que se especifica en el artículo 104, apartado 2, establecerá la lista de las regiones transnacionales subvencionables. Esta lista estará vigente desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.</p>	<p>La propuesta del objetivo «cooperación territorial europea» debería haberse acompañado de un análisis previo de la situación de estas zonas y de una definición clara de sus necesidades con el fin de poder concentrar los esfuerzos [esta observación no atañe a la versión española donde no se menciona el «objetivo de cooperación territorial europea», N. del T.]. Las disposiciones relativas a la elección de las regiones subvencionables deberían englobar unos criterios definidos con precisión en el Reglamento, y en particular su ponderación.</p>
<p><i>Artículo 10, apartado 3</i></p> <p>3. La Comisión consultará cada año a las organizaciones representativas de los interlocutores sociales en el ámbito europeo sobre la ayuda de los Fondos.</p>	<p>El artículo 10, apartado 1, letra b), hace referencia a los interlocutores económicos y sociales; sería conveniente que se utilizara la misma expresión en el apartado 3.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 13</i></p> <p>1. La contribución de los Fondos Estructurales no sustituirá a los gastos estructurales de naturaleza pública o asimilable de los Estados miembros.</p> <p>2. En relación con las regiones comprendidas en el objetivo de «convergencia», la Comisión y el Estado miembro fijarán el nivel del gasto estructural público o asimilable que el Estado miembro deba sostener en todas las regiones afectadas durante el período de programación. La Comisión y el Estado miembro acordarán este gasto en el contexto del marco estratégico nacional de referencia previsto en el artículo 25.</p> <p>3. El nivel del gasto citado en el apartado 2 será como mínimo igual al importe del gasto medio anual, en términos reales, realizado durante el anterior período de programación. El nivel del gasto se fijará atendiendo a las condiciones macroeconómicas generales en que tenga lugar la financiación y teniendo en cuenta determinadas circunstancias económicas específicas, más concretamente, privatizaciones y la realización por el Estado miembro de un nivel excepcional de gasto estructural público o asimilable durante el anterior período de programación.</p> <p>4. La Comisión, en cooperación con el Estado miembro, efectuará una verificación intermedia de la adicionalidad en 2011 y, con carácter <i>ex post</i>, el 30 de junio de 2016, por lo que atañe al objetivo de «convergencia». Si, a 30 de junio de 2016, el Estado miembro no pudiera demostrar que se ha cumplido la adicionalidad acordada en el contexto del marco estratégico nacional de referencia la Comisión efectuará una corrección financiera conforme al procedimiento establecido en el artículo 101.</p>	<p>Únicamente en el caso del objetivo de «convergencia» se prevé un procedimiento de control de la aplicación del principio de adicionalidad. En los dos objetivos restantes, que representan aproximadamente el 20 % de los créditos, no existe disposición alguna al respecto. Sólo la exposición de motivos (apartado 5.3) precisa que corresponde a los Estados miembros proceder a este control atendiendo al principio de proporcionalidad. Tampoco se prevé una comunicación a la Comisión de los resultados de los controles de los Estados miembros, lo cual constituye un cambio con respecto a la normativa actual [artículo 11, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1260/99].</p>
<p><i>Artículo 13, apartado 3</i></p> <p>3. El nivel del gasto citado en el apartado 2 será como mínimo igual al importe del gasto medio anual, en términos reales, realizado durante el anterior período de programación.</p> <p>El nivel del gasto se fijará atendiendo a las condiciones macroeconómicas generales en que tenga lugar la financiación y teniendo en cuenta determinadas circunstancias económicas específicas, más concretamente, privatizaciones y la realización por el Estado miembro de un nivel excepcional de gasto estructural público o asimilable durante el anterior período de programación.</p>	<p>La posibilidad de tener en cuenta las condiciones macroeconómicas generales, así como determinadas circunstancias económicas específicas, da lugar a un margen de apreciación que puede ser muy amplio.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 16, apartado 1</i></p> <p>1. Los recursos totales destinados al objetivo de «convergencia» serán igual al 78,54 % de los recursos mencionados en el artículo 15 (esto es, un total de 264 000 millones EUR), y se distribuirán entre los diferentes capítulos del siguiente modo:</p> <p>a) un 67,34 % destinado a la financiación a que se refiere el artículo 5, apartado 1, utilizando los criterios de población subvencionable, prosperidad regional, prosperidad nacional y desempleo para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro;</p> <p>b) un 8,38 % destinado a la financiación a que se refiere el artículo 5, apartado 2, utilizando los criterios de población subvencionable, prosperidad regional, prosperidad nacional y desempleo para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro;</p> <p>c) un 23,86 % destinado a la financiación a que se refiere el artículo 5, apartado 3, utilizando los criterios de población; PNB per cápita, atendiendo al aumento de la prosperidad nacional registrado en el período anterior; y superficie para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro; y</p> <p>d) un 0,42 % destinado a la financiación a que se refiere el artículo 5, apartado 4, utilizando el criterio de población subvencionable para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro.</p>	<p>Sería conveniente indicar la ponderación entre los criterios que justifica la distribución de los recursos entre los diferentes capítulos.</p>
<p><i>Artículo 16, apartado 2</i></p> <p>2. El importe del desglose anual de los créditos a que se refiere el apartado 1, letra b), será decreciente a partir del 1 de enero de 2007. Los créditos de 2007 serán inferiores a los de 2006, excepto cuando se trate de regiones que, a 1 de enero de 2000, no estén plenamente incluidas en el objetivo n.º 1, según lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1260/1999, en relación con las cuales los créditos de 2007 serán objetivos y equitativos.</p>	<p>No se ha definido el concepto de «objetivos y equitativos».</p>
<p><i>Artículo 17, apartado 1</i></p> <p>1. Los recursos totales destinados al objetivo de «competitividad regional y empleo» serán igual al 17,22 % de los recursos mencionados en el artículo 15 (esto es, un total de 57 900 millones de euros), y se distribuirán entre los diferentes capítulos del siguiente modo:</p> <p>a) un 83,44 % destinado a la financiación a que se refiere el artículo 6, apartado 1, utilizando los criterios de población subvencionable, prosperidad regional, desempleo, tasa de empleo y densidad de población para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro; y</p> <p>b) un 16,56 % destinado a la financiación de la ayuda transitoria y específica a que se refiere el artículo 6, apartado 2, utilizando los criterios de población subvencionable, prosperidad regional, prosperidad nacional y desempleo para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro.</p>	<p>Sería conveniente indicar la ponderación entre los criterios que justifica la distribución de los recursos entre los diferentes capítulos.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 17, apartado 2</i></p> <p>2. Los créditos a que se refiere el apartado 1, letra a), se distribuirán a partes iguales entre los programas financiados por el FEDER y los programas financiados por el FSE.</p>	<p>Sería conveniente precisar cómo se efectuará la distribución entre el FEDER y el FSE.</p>
<p><i>Artículo 17, apartado 4</i></p> <p>4. El importe de los desgloses anuales de los créditos a que se refiere el apartado 1, letra b), será decreciente a partir del 1 de enero de 2007. Los créditos de 2007 serán inferiores a los de 2006, excepto cuando se trate de regiones incluidas en el objetivo n° 1 a partir de 2004, según lo establecido en el Reglamento (CE) n° 1260/1999, en relación con las cuales los créditos de 2007 serán objetivos y equitativos.</p>	<p>No se ha definido el concepto de «objetivos y equitativos».</p>
<p><i>Artículo 22</i></p> <p>La Comisión velará por que el conjunto de las dotaciones anuales de los Fondos para cualquier Estado miembro en virtud del presente Reglamento, incluida la contribución del FEDER a la financiación de la vertiente transfronteriza del instrumento europeo de vecindad y cooperación, en virtud del Reglamento (CE) n° [...], y del instrumento de preadhesión, en virtud del Reglamento (CE) n° [...], y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en virtud del Reglamento (CE) n° [...], que tiene su origen en la Sección de Orientación del FEOGA, y del Fondo Europeo para la Pesca (FEP), en virtud del Reglamento (CE) n° [...], destinadas al objetivo de «convergencia», no sea superior al 4 % del PIB de ese Estado miembro, estimado en el momento de adopción del acuerdo interinstitucional.</p> <p>Los Reglamentos de los instrumentos financieros mencionados y distintos de los Fondos contienen una disposición similar.</p>	<p>En lo que respecta al conjunto de las dotaciones anuales de los fondos para cualquier Estado miembro, no se ha retomado la idea del considerando 30, que contempla una asignación anual de los créditos en función de la capacidad de absorción de los Estados miembros.</p>
<p><i>Artículo 24</i></p> <p>A más tardar transcurridos tres meses desde la aprobación del presente Reglamento, la Comunidad adoptará las orientaciones estratégicas a que se refiere el artículo 23, conforme al procedimiento establecido en el artículo 161 del Tratado. La decisión se publicará en el <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>. Si fuera necesario, las orientaciones estratégicas comunitarias serán objeto de una revisión intermedia, conforme al procedimiento establecido en el artículo 161 del Tratado, a fin de tomar en consideración, en particular, los cambios registrados en las prioridades de la Comunidad.</p>	<p>Cabe también plantearse los efectos en los marcos de una posible modificación de las orientaciones estratégicas de la Comunidad. Efectivamente, la revisión de los marcos no está prevista en ninguno de los artículos.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 25, apartado 3</i></p> <p>3. En la sección estratégica del marco estratégico nacional de referencia se especificará la estrategia elegida frente al objetivo de «convergencia» y al objetivo de «competitividad regional y empleo», y se motivará la coherencia de las elecciones hechas con las orientaciones estratégicas comunitarias, basándose en un análisis de las disparidades de desarrollo, las carencias y el potencial existente, en particular en relación con las expectativas de cambio en las economías europea y mundial. En concreto, especificará lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>b) únicamente en lo que atañe al objetivo de «convergencia», las medidas previstas para incrementar la eficacia administrativa de los Estados miembros, incluido en lo referente a la gestión de los Fondos, así como el plan de evaluación previsto en el artículo 46, apartado 1;</p> <p>[...]</p>	<p>Se menciona en el texto que la estrategia elegida especificará «las medidas previstas para incrementar la eficacia administrativa de los Estados miembros, incluido en lo referente a la gestión de los Fondos». Ello da a entender que el concepto de «incremento de la eficacia administrativa de los Estados miembros» podría aplicarse fuera del ámbito de gestión de los Fondos, lo cual entraña el riesgo de financiar un abanico de acciones muy amplio.</p>
<p><i>Artículo 25, apartado 3</i></p> <p>3. En la sección estratégica del marco estratégico nacional de referencia se especificará la estrategia elegida frente al objetivo de «convergencia» y al objetivo de «competitividad regional y empleo», y se motivará la coherencia de las elecciones hechas con las orientaciones estratégicas comunitarias, basándose en un análisis de las disparidades de desarrollo, las carencias y el potencial existente, en particular en relación con las expectativas de cambio en las economías europea y mundial. En concreto, especificará lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>A fin de poder realizar el seguimiento, se cuantificarán los principales objetivos de las prioridades mencionadas en la letra a), y se fijará un número limitado de indicadores de eficacia y de impacto.</p>	<p>La indicación de «número limitado» no parece adecuada, ya que no se facilitan precisiones suplementarias. Resulta esencial que los indicadores elegidos puedan plasmar de forma adecuada los resultados alcanzados y sus repercusiones.</p>
<p><i>Artículo 25, apartado 4</i></p> <p>4. La sección operativa recogerá, en lo que respecta al objetivo de «convergencia» y al objetivo de «competitividad regional y empleo», lo siguiente:</p> <p>a) la lista de los programas operativos y la asignación indicativa anual de cada Fondo por programa, debiendo quedar garantizado un apropiado equilibrio entre la intervención regional y la intervención temática; esta lista incluirá el importe de la reserva nacional de imprevisos a que se refiere el artículo 49</p> <p>[...].</p>	<p>No se ha definido el concepto de «equilibrio apropiado».</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 26, apartado 2</i></p> <p>2. Cada Estado miembro remitirá a la Comisión una propuesta de marco estratégico nacional de referencia a la mayor brevedad posible tras la aprobación de las orientaciones estratégicas comunitarias. Los Estados miembros podrán presentar al mismo tiempo los programas operativos a que se refiere el artículo 31. La Comisión negociará esta propuesta en el contexto de la cooperación.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «a la mayor brevedad posible» por un plazo preciso.</p>
<p><i>Artículo 30</i></p> <p>El informe de la Comisión a que se refiere el artículo 159, apartado 2, del Tratado contendrá, en particular:</p> <p>a) una descripción de los progresos realizados en materia económica y social, incluido en lo referente a la situación socioeconómica y al desarrollo de las regiones, así como la integración de las prioridades comunitarias;</p> <p>b) una descripción de la función de los Fondos, del BEI y de los demás instrumentos financieros, así como de la contribución de otras políticas comunitarias y nacionales a los progresos realizados. El informe contendrá, en su caso, las posibles propuestas de medidas y políticas comunitarias que deban adoptarse para fortalecer la cohesión económica y social. Asimismo, en su caso, recogerá propuestas para el ajuste de las orientaciones estratégicas en materia de cohesión como consecuencia de nuevas iniciativas de política comunitaria. En el año de presentación del informe, éste sustituirá al informe anual de la Comisión mencionado en el artículo 28. El informe será objeto de un debate anual, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 29.</p>	<p>Sería conveniente mencionar de forma explícita que el informe sobre la cohesión trata también del aspecto territorial de la cohesión.</p>
<p><i>Artículo 31, apartado 3</i></p> <p>3. El Estado miembro presentará a la Comisión una propuesta de programa operativo, que contendrá todos los elementos a que se refiere el artículo 36, a la mayor brevedad posible tras haber sido aprobada la decisión de la Comisión mencionada en el artículo 26, o en el momento de presentación del marco estratégico nacional de referencia mencionado en ese mismo artículo.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «a la mayor brevedad posible» por un plazo preciso.</p>
<p><i>Artículo 31, apartado 5</i></p> <p>5. La Comisión aprobará cada programa operativo a la mayor brevedad posible tras su presentación formal por el Estado miembro.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «a la mayor brevedad posible» por un plazo preciso (el plazo actual es de cinco meses).</p>
<p><i>Artículo 32, apartado 2</i></p> <p>La Comisión adoptará una decisión sobre las solicitudes de revisión de los programas operativos a la mayor brevedad posible tras la presentación formal de dichas solicitudes por el Estado miembro.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «a la mayor brevedad posible» por un plazo preciso.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 35, apartado 4</i></p> <p>4. La Comisión, si así lo considera oportuno para la evaluación de grandes proyectos, podrá solicitar al BEI que examine la calidad técnica y la viabilidad económica y financiera de tales proyectos, en particular por lo que atañe a los instrumentos de ingeniería financiera que esté previsto aplicar o desarrollar.</p>	<p>El cuarto párrafo es de naturaleza distinta a los tres anteriores y sería preferible que figurara en el artículo 40.</p>
<p><i>Artículo 36, apartado 1</i></p> <p>1. Los programas operativos elaborados con arreglo a los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo» contendrán la siguiente información:</p> <p>[...]</p> <p>c) Información sobre las prioridades y sus objetivos específicos. Dichos objetivos se cuantificarán mediante un reducido número de indicadores de ejecución, resultados e impacto, atendiendo al principio de proporcionalidad. Los indicadores deberán permitir medir los avances realizados frente a la situación de partida, y la eficacia de los objetivos en que se plasmen las prioridades;</p> <p>[...]</p>	<p>Debería precisarse el concepto de «reducido número de indicadores» atendiendo al principio de proporcionalidad.</p>
<p><i>Artículo 36, apartado 4</i></p> <p>4. Los programas operativos financiados por el FEDER contendrán, además, en relación con los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo», lo siguiente:</p> <p>a) actividades de cooperación interregional, debiendo figurar como mínimo una región de otro Estado miembro en cada programa regional;</p> <p>[...]</p>	<p>Las actividades contempladas corresponden más bien al objetivo «cooperación territorial europea».</p>
<p><i>Artículo 40, apartado 3</i></p> <p>3. La Comisión adoptará una decisión a la mayor brevedad posible, una vez haya sido presentada por el Estado miembro o la autoridad de gestión toda la información señalada en el artículo 39. En esa decisión se hará constar el objeto material, el importe al que se aplicará la tasa de cofinanciación correspondiente a la prioridad considerada y el calendario anual.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «a la mayor brevedad posible» por un plazo preciso.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 45, apartado 3</i></p> <p>3. Las actividades de evaluación mencionadas en el apartado 1 se desarrollarán bajo la responsabilidad del Estado miembro o de la Comisión, según proceda, de conformidad con el principio de proporcionalidad y sobre la base de una cooperación entre el Estado miembro y la Comisión. La realización de las evaluaciones correrá a cargo de asesores independientes. Los resultados de las mismas se publicarán [...] de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 [...] del Parlamento Europeo y del Consejo.</p>	<p>No se ha definido el concepto de «principio de proporcionalidad».</p>
<p><i>Artículo 46, apartado 5</i></p> <p>5. Durante el período de programación, los Estados miembros emprenderán una evaluación <i>ad hoc</i>, vinculada con el seguimiento de los programas operativos, cuando dicho seguimiento revele una desviación significativa frente a los objetivos fijados en un principio, o cuando se presenten propuestas para su revisión. Los resultados se remitirán al Comité de seguimiento del programa operativo y a la Comisión.</p>	<p>No se han definido los conceptos de «desviación significativa frente a los objetivos fijados en un principio» y «revisión substancial de los programas operativos».</p> <p>La última observación sólo hace referencia a la versión francesa del texto, puesto que el adjetivo «substancial» no figura en todas las versiones lingüísticas.</p>
<p><i>Artículo 48</i></p> <p>1. En el contexto del examen anual mencionado en el artículo 29, en 2011, el Consejo, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 161 del Tratado, distribuirá entre los Estados miembros la reserva citada en el artículo 20, a fin de recompensar los progresos realizados frente a la situación inicial, teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a) por lo que respecta al objetivo de «convergencia»:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) crecimiento del producto interior bruto per cápita medido con arreglo al nivel II de la NUTS, en comparación con la media comunitaria, basándose en los datos disponibles para el período 2004-2010; ii) crecimiento de la tasa de empleo con arreglo al nivel II de la NUTS basándose en los datos disponibles para el período 2004-2010; <p>b) por lo que respecta al objetivo de «competitividad regional y empleo»:</p> <ul style="list-style-type: none"> i)) prorrateo entre aquellas regiones que entre 2007 y 2010 hayan empleado, como mínimo, el 50 % de la contribución recibida con cargo al FEDER en la financiación de actividades relacionadas con la innovación contempladas en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° [...]; ii) crecimiento de la tasa de empleo con arreglo al nivel II de la NUTS, basándose en los datos disponibles para el período 2004-2010. <p>2. Cada Estado miembro distribuirá los importes recibidos entre los programas operativos teniendo en cuenta los criterios mencionados en el apartado anterior.</p>	<p>La movilización de la reserva de calidad se realiza fundamentalmente en función de criterios cuyo vínculo directo con las acciones objeto de la intervención de la Comunidad resulta muy difícil de establecer. La evolución del PIB y de la tasa de empleo depende de factores mucho más complejos que el representado únicamente por los programas operativos, cuya repercusión financiera resulta además generalmente limitada respecto del conjunto de inversiones públicas. Por otro lado, parece limitado considerar sólo la evolución al alza de los indicadores, ya que es posible que la contribución de las acciones estructurales haya influido en la reducción de una baja eventual.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 50</i></p> <p>La contribución de los Fondos se modulará teniendo en cuenta los siguientes factores;</p> <p>a) la gravedad de los problemas específicos, en particular, los de carácter económico, social o territorial;</p> <p>b) la importancia de cada prioridad frente a las prioridades comunitarias fijadas en las orientaciones estratégicas de la Comunidad;</p> <p>c) la protección y mejora del medio ambiente, principalmente, a través de la aplicación de los principios de cautela, de acción preventiva y de «quien contamina paga»;</p> <p>d) la tasa de movilización de fondos privados, en particular, en el marco de asociaciones de los sectores público y privado, en los ámbitos de referencia.</p>	<p>Debería precisarse la ponderación de los factores que deberán aplicarse para modular las tasas de contribución de los Fondos.</p>
<p><i>Artículo 54, apartado 2</i></p> <p>2. El gasto público en proyectos generadores de ingresos se calculará tomando como base los costes de inversión, de los que se sustraerá el valor corriente de los ingresos netos derivados de la inversión, durante un período de referencia específico. En el cálculo, deberá tenerse en cuenta la rentabilidad que cabe esperar normalmente del tipo de inversión de que se trate, el principio de «quien contamina paga» y, cuando proceda, el principio de equidad vinculado con la prosperidad relativa del Estado miembro en cuestión.</p>	<p>No se han precisado los criterios de aplicación del principio «quien contamina paga», y del principio de equidad vinculado con la prosperidad relativa del Estado miembro. La Comisión debería ofrecer su apoyo metodológico en cuanto a la fijación de la tasa de intervención en estos proyectos (véase el artículo 40, apartado 2).</p>
<p><i>Artículo 55, apartado 1</i></p> <p>1. Podrá acogerse a una contribución con cargo a los Fondos cualquier gasto efectivo realizado por el beneficiario entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015 a fin de llevar a cabo una operación. Las operaciones objeto de cofinanciación no deberán haberse completado antes de la fecha a partir de la cual se consideren subvencionables. El gasto destinado a grandes proyectos será subvencionable a partir de la fecha de su presentación ante la Comisión.</p>	<p>Podría resultar útil flexibilizar esta norma para incluir los trabajos preparatorios de las acciones que puedan optar a financiación. Así, el período de subvencionabilidad podría iniciarse a partir del 1 de julio de 2006.</p>
<p><i>Artículo 55, apartado 3</i></p> <p>3. Las normas sobre subvencionabilidad del gasto se establecerán a escala nacional, salvo excepciones contempladas en los Reglamentos específicos correspondientes a cada Fondo. Dichas normas cubrirán la totalidad del gasto público declarado en el marco del programa operativo.</p>	<p>La aplicación de normas sobre subvencionabilidad nacionales resultará difícil en el marco del objetivo «cooperación territorial europea» ya que las operaciones financiadas engloban varios Estados miembros, aspecto que no se ha tenido en cuenta.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 57, apartado 1</i></p> <p>1. Los sistemas de gestión y control de los programas operativos establecidos por los Estados miembros deberán prever:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) una definición precisa de las funciones de los organismos responsables de la gestión y el control, y una asignación clara de cometidos en el seno de cada organismo; b) una neta separación de las funciones respectivas de los organismos de gestión, de certificación del gasto y de control, y entre esas diferentes funciones en el seno de cada organismo; c) los recursos adecuados a fin de que cada organismo pueda ejercer las funciones que le hayan sido asignadas; d) unas normas de auditoría interna eficaces; e) unos sistemas de contabilidad, seguimiento e información financiera fiables e informatizados; f) un sistema eficaz de información y seguimiento en caso de delegación de la ejecución de las tareas; g) manuales de procedimiento en relación con las funciones que vayan a ejercerse; h) unas normas eficaces para verificar el correcto funcionamiento del sistema; i) sistemas y procedimientos que garanticen una pista de auditoría adecuada; j) procedimientos de control y seguimiento de las irregularidades y de la recuperación de los importes abonados de forma indebida. 	<p>La propuesta hace referencia [párrafo j] a las irregularidades. Sería útil contar con una definición más precisa, sobre todo teniendo en cuenta que este concepto se menciona en varias disposiciones (por ejemplo, en los artículos 69, apartado 3; 73, apartado 4; 89, apartado 1, y artículo 99). La utilidad de esta disposición se ve actualmente limitada por la falta de claridad sobre los datos que deberán transmitirse.</p>
<p><i>Artículo 57, apartado 2</i></p> <p>2. Lo especificado en el apartado 1, letras b), c), d), f) y h), guardará proporción con el gasto público efectuado correspondiente al programa operativo en cuestión.</p>	<p>Se contempla la aplicación de varias medidas de esta disposición proporcionalmente al volumen del gasto público correspondiente al programa operativo. Sin embargo, la falta de precisión de este concepto no permite una aplicación congruente. Por consiguiente, se trata de disposiciones (separación de funciones, recursos adecuados, normas de auditoría interna, de información y de verificación del correcto funcionamiento del sistema) cuya aplicación proporcional resulta difícil de imaginar. Además, esta excepción no se aplica a los manuales de procedimiento y sin embargo no se ha previsto una definición. También sería necesario establecer si el principio de proporcionalidad deberá aplicarse a los artículos 13 (verificación del principio de adicionalidad por lo que atañe al objetivo de «convergencia»), 46, apartado 3 (alcance global o específico de la evaluación <i>ex ante</i>), 66, apartado 2 (contenido de los informes de ejecución anual y final), y 73 (procedimientos relativos al control).</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 61, apartado 1</i></p> <p>1. La autoridad de auditoría de un programa operativo se encargará, en particular, de las siguientes tareas:</p> <p>[...]</p> <p>b) garantizará la realización de auditorías basadas en una muestra representativa de las operaciones a fin de verificar el gasto declarado;</p> <p>[...]</p>	<p>Debería definirse el concepto de «muestra representativa» en las disposiciones de aplicación. En todo caso, las condiciones que se establezcan no deberían ser menos estrictas que las del período 2000-2006.</p>
<p><i>Artículo 61, apartado 1</i></p> <p>1. La autoridad de auditoría de un programa operativo se encargará, en particular, de las siguientes tareas:</p> <p>[...]</p> <p>c) presentará a la Comisión, en el plazo de seis meses a partir de la aprobación del programa operativo, una estrategia de auditoría que abarcará los organismos que vayan a llevar a cabo las auditorías mencionadas en las letras a) y b), la metodología que vaya a aplicarse, el método de muestreo utilizado para las auditorías de las operaciones, así como una planificación indicativa de las auditorías a fin de garantizar que los principales organismos sean auditados y que las auditorías se distribuyan de forma equilibrada a lo largo del período de programación;</p> <p>[...]</p>	<p>Esta disposición tiene como fin garantizar la auditoría de los «principales organismos», aunque no proporciona una definición de los mismos.</p>
<p><i>Artículo 61, apartado 1</i></p> <p>1. La autoridad de auditoría de un programa operativo se encargará, en particular, de las siguientes tareas:</p> <p>[...]</p> <p>e) como muy tarde, el 30 de junio de cada año, durante el período comprendido entre 2008 y 2016:</p> <p>i) elaborará un informe anual de control que recogerá las constataciones de las auditorías realizadas en el marco de la estrategia de auditoría aplicada al programa operativo durante el año anterior y en el que comunicará todas las deficiencias observadas en los sistemas de gestión y control del programa. La información correspondiente a los años 2014 y 2015 podrá incluirse en el informe final que acompañará a la declaración de validez;</p> <p>ii) emitirá un dictamen en el que se pronunciará sobre si el sistema de gestión y control se ha aplicado correctamente de forma que ofrezca garantías suficientes de que las declaraciones de gastos presentadas a la Comisión durante ese año son correctas y las operaciones conexas se han realizado con regularidad y dentro de la legalidad;</p> <p>[...]</p>	<p>La garantía de la Comisión en cuanto al control de los programas operativos se basa en gran medida en el envío, por la autoridad de auditoría, de un informe anual de control acompañado de un dictamen. Sin embargo, el plazo de envío de estos documentos (30 de junio) no permitirá que puedan ser tomados en consideración en las declaraciones anuales que deben formular los directores generales, ni tampoco en la elaboración de las declaraciones de fiabilidad del Tribunal de Cuentas. Idénticas consideraciones pueden aplicarse, <i>mutatis mutandis</i>, al informe anual previsto en el artículo 66.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 63, apartado 2</i></p> <p>2. Podrá participar en las labores del Comité de seguimiento, a iniciativa propia y a título consultivo, un representante de la Comisión. Podrá tomar parte asimismo, en calidad de asesor, un representante del BEI y del FEI en aquellos programas operativos que reciban una contribución por parte de dichos organismos.</p>	<p>Contrariamente a la normativa actual [véase el artículo 35, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1260/1999], la participación de la Comisión en los Comités de seguimiento se deja a su propia iniciativa. Esta participación parece sin embargo conveniente para facilitar el intercambio de datos, así como la aprobación a su debido tiempo de medidas adecuadas.</p>
<p><i>Artículo 65</i></p> <p>1. La autoridad de gestión y el Comité de seguimiento garantizarán que la ejecución del programa operativo responda a criterios de calidad.</p> <p>2. La autoridad de gestión y el comité llevarán a cabo su labor de seguimiento basándose en indicadores financieros, y en los indicadores de ejecución, de resultados y de impacto especificados en el programa operativo. Cuando la naturaleza de la ayuda lo permita, las estadísticas se desglosarán por sexo y en función del tamaño de las empresas beneficiarias.</p> <p>3. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, examinará cuáles son los indicadores necesarios para el seguimiento y la evaluación del programa operativo.</p>	<p>Procede establecer el principio de que todo proyecto cofinanciado deberá dotarse de objetivos de realización y ser objeto de una evaluación de resultados en el marco del artículo 65. Con la gestión por prioridades se corre el riesgo de obtener únicamente datos de naturaleza general.</p>
<p><i>Artículo 66, apartado 2</i></p> <p>2. A fin de transmitir una idea clara sobre la ejecución del programa operativo, los informes contemplados en el apartado 1 deberán incluir la siguiente información:</p> <p>[...]</p> <p>j) la utilización de la ayuda reembolsada a la autoridad de gestión o a otra instancia pública durante el período de ejecución del programa operativo. La extensión de la información facilitada a la Comisión deberá guardar proporción con el importe total del gasto público del programa operativo en cuestión.</p> <p>[...]</p>	<p>Sería conveniente precisar la relación entre la extensión de la información facilitada y el importe del gasto público.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 73</i></p> <p>1. Por lo que respecta a los programas cuyo nivel de cofinanciación con cargo a los fondos comunitarios no rebase el 33 % del gasto público correspondiente al programa operativo, y con relación a los cuales el importe de la cofinanciación sea inferior o igual a 250 millones de euros, no serán de aplicación las disposiciones previstas en el artículo 61, letras c), d) y letra e) inciso i).</p> <p>2. En relación con los programas mencionados en el apartado 1, el Estado miembro podrá optar por establecer, con arreglo a la legislación nacional, los organismos y procedimientos necesarios para el desempeño de las funciones contempladas en el artículo 59, letra b), y en los artículos 60 y 61. Cuando el Estado miembro ejerza tal opción, no serán de aplicación las disposiciones previstas en el artículo 58, apartado 1, letras b) y c), y en el artículo 60, apartado 1, letra c). Cuando la Comisión adopte las disposiciones de aplicación de los artículos 59, 60 y 61, deberá especificar aquellas disposiciones que no vayan a aplicarse a los Estados miembros que hayan ejercido la opción mencionada en el párrafo primero.</p> <p>3. Cuando un Estado miembro ejerza la opción mencionada en el primer párrafo del apartado 2, se aplicará, <i>mutatis mutandis</i>, el artículo 70, apartado 3.</p> <p>4. En relación con todos los programas operativos mencionados en el apartado 1 e independientemente de que el Estado miembro ejerza o no la opción mencionada en el apartado 2, cuando en el dictamen sobre la conformidad del sistema no se formulen reservas, o cuando éstas hayan sido retiradas a raíz de la aplicación de medidas correctoras, la Comisión podrá informar al Estado miembro en cuestión de que va a confiar principalmente en el dictamen emitido por la autoridad de auditoría, o por el organismo designado por el Estado miembro en los casos en que éste haya ejercido la opción mencionada, en lo que respecta a la exactitud, legalidad y regularidad del gasto declarado, y únicamente llevará a cabo sus propias auditorías sobre el terreno en circunstancias excepcionales. En caso de que existan indicios de irregularidades que no hayan sido oportunamente detectadas por las autoridades nacionales de auditoría o no hayan sido objeto de las medidas correctoras adecuadas, la Comisión podrá exigir a los Estados miembros que lleven a cabo las auditorías previstas en el artículo 71, apartado 3, o realicen sus propias auditorías conforme a lo establecido en el artículo 71, apartado 2, a fin de obtener garantías sobre la exactitud, legalidad y regularidad de los gastos declarados.</p>	<p>Este procedimiento simplificado sería teóricamente aplicable, durante el período 2000-2006, a 33 programas de 10 Estados miembros, por un importe de ayuda comunitaria que se eleva a 3 800 millones de euros (es decir, el 2 % de la ayuda comunitaria durante el período 2000-2006). Esta disposición alienta a los Estados miembros a beneficiarse de las medidas de simplificación conexas y podría afectar, pues, a más programas de los estimados teóricamente en el marco del período de programación actual. Se trata en concreto de la exención de presentar una estrategia de auditoría y el informe anual de control (artículo 61, apartado 1), de la posibilidad de designar los organismos de gestión y de control basándose en las normas nacionales (artículos 59 a 61), y de la exención de designar una autoridad de certificación y una autoridad de auditoría (artículo 58, apartado 1). Por otro lado, cuando acepte el informe del organismo de evaluación de la conformidad de los sistemas, la Comisión sólo efectuará sus controles excepcionalmente.</p>
<p><i>Artículo 73, apartado 2</i></p> <p>2. En relación con los programas mencionados en el apartado 1, el Estado miembro podrá optar por establecer, con arreglo a la legislación nacional, los organismos y procedimientos necesarios para el desempeño de las funciones contempladas en el artículo 59, letra b), y en los artículos 60 y 61. Cuando el Estado miembro ejerza tal opción, no serán de aplicación las disposiciones previstas en el artículo 58, apartado 1, letras b) y c), y en el artículo 60, apartado 1, letra c). Cuando la Comisión adopte las disposiciones de aplicación de los artículos 59, 60 y 61, deberá especificar aquellas disposiciones que no vayan a aplicarse a los Estados miembros que hayan ejercido la opción mencionada en el párrafo primero.</p>	<p>El alcance de la opción mencionada en el primer párrafo debe poder apreciarse en su totalidad. Por lo tanto, no resulta justificado remitir a disposiciones de aplicación posteriores con el fin de precisar las disposiciones que no sean de aplicación.</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 73, apartado 4</i></p> <p>4. En relación con todos los programas operativos mencionados en el apartado 1 e independientemente de que el Estado miembro ejerza o no la opción mencionada en el apartado 2, cuando en el dictamen sobre la conformidad del sistema no se formulen reservas, o cuando éstas hayan sido retiradas a raíz de la aplicación de medidas correctoras, la Comisión podrá informar al Estado miembro en cuestión de que va a confiar principalmente en el dictamen emitido por la autoridad de auditoría, o por el organismo designado por el Estado miembro en los casos en que éste haya ejercido la opción mencionada, en lo que respecta a la exactitud, legalidad y regularidad del gasto declarado, y únicamente llevará a cabo sus propias auditorías sobre el terreno en circunstancias excepcionales.</p> <p>En caso de que existan indicios de irregularidades que no hayan sido oportunamente detectadas por las autoridades nacionales de auditoría o no hayan sido objeto de las medidas correctoras adecuadas, la Comisión podrá exigir a los Estados miembros que lleven a cabo las auditorías previstas en el artículo 71, apartado 3, o realicen sus propias auditorías conforme a lo establecido en el artículo 71, apartado 2, a fin de obtener garantías sobre la exactitud, legalidad, y regularidad de los gastos declarados.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «oportunamente» por un plazo preciso.</p>
<p><i>Artículo 79</i></p> <p>Los Estados miembros se cerciorarán de que el organismo responsable de los pagos garantiza la recepción, por parte de los beneficiarios, del importe total de la contribución de los fondos públicos con la mayor celeridad posible y en su integridad. No se deducirá ni retendrá importe alguno, ni se impondrá ninguna carga específica o de efecto equivalente susceptible de reducir los importes destinados a los beneficiarios.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «con la mayor celeridad posible» por un plazo preciso.</p>
<p><i>Artículo 85, apartado 2</i></p> <p>2. Si no se cumple alguno de los requisitos enumerados en el apartado 1, la Comisión informará lo antes posible al Estado miembro y a la autoridad de certificación de la inadmisibilidad de la solicitud de pago.</p>	<p>Sería conveniente sustituir «lo antes posible» por un plazo preciso.</p>
<p><i>Artículo 90, apartado 1</i></p> <p>1. La Comisión podrá decidir aplicar una retención sobre los pagos intermedios equivalente al 20 % de los importes que deba reembolsar cuando, a pesar de haberse aplicado los elementos esenciales del plan de medidas correctoras contemplado en el artículo 70, apartado 3, y haberse rectificado las graves deficiencias referidas en el informe anual elaborado por la autoridad de auditoría del programa, mencionado en el artículo 61, letra e), inciso i), aún sea preciso efectuar modificaciones a fin de aportar a la Comisión garantías razonables en relación con los sistemas de gestión y control.</p>	<p>También debería mencionarse el dictamen a que hace referencia el artículo 61, letra e), inciso ii).</p>

PROPUESTA DE LA COMISIÓN	OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL
<p><i>Artículo 96, apartado 1</i></p> <p>1. Cuando exista riesgo de aplicación de la liberación automática prevista en el artículo 92, la Comisión informará oportunamente al respecto al Estado miembro y a las autoridades competentes, poniendo en su conocimiento el importe de dicha liberación automática, de acuerdo con la información que obre en su poder.</p> <p>El Estado miembro contará con un plazo de dos meses a partir de la fecha de recepción de dicha información para mostrar su conformidad con el importe o presentar observaciones. La Comisión procederá a la liberación automática del compromiso, como muy tarde, en los nueve meses siguientes a la fecha límite mencionada en el artículo 92.</p>	<p>Debería precisarse la expresión «oportunamente».</p>
<p><i>Artículo 97</i></p> <p>1. Los programas operativos podrán ser objeto de un cierre parcial con la periodicidad que el Estado miembro estime oportuna.</p> <p>El cierre parcial se referirá a las operaciones ya ejecutadas en relación con las cuales se hayan efectuado pagos finales al beneficiario, como muy tarde, el 31 de diciembre del año <i>n-1</i>. A efectos del presente Reglamento, las operaciones se considerarán ejecutadas cuando se hayan llevado a cabo de forma efectiva las actividades que las conforman, y el beneficiario haya recibido el pago final o haya presentado un documento de efecto equivalente ante la autoridad de gestión.</p> <p>2. El importe de los pagos correspondientes a las operaciones ya ejecutadas deberá consignarse en las declaraciones de gastos.</p> <p>El cierre parcial podrá llevarse a efecto siempre que la autoridad de gestión presente a la Comisión, como muy tarde, el 30 de junio del año <i>n</i>, los siguientes documentos:</p> <p>a) una declaración de gastos en relación con dichas operaciones;</p> <p>b) una declaración que certifique la legalidad y regularidad de las operaciones cubiertas por la declaración de gastos, emitida por la autoridad de auditoría del programa contemplada en el artículo 61.</p>	<p>Los procedimientos previstos en materia de cierres parciales deben proporcionar un nivel de garantía idéntico respecto de la legalidad y regularidad del gasto que el resultante de la declaración de cierre final del programa operativo, especialmente en cuanto a la intensidad y alcance de los controles.</p>

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, el día 18 de marzo de 2005.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente