



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 7.11.2007
COM(2007) 685 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe anual del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) 2006

{SEC(2007)1467}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Presupuesto del ISPA	3
3.	Financiación de proyectos.....	4
3.1.	Nuevos proyectos ISPA	4
3.2.	Proyectos financiados durante 2000-2006	4
3.3.	Pagos	5
4.	Asistencia técnica.....	6
4.1.	Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario	6
4.2.	Asistencia técnica (AT) por iniciativa de la Comisión	6
5.	Gestión y ejecución.....	7
5.1.	Seguimiento de los proyectos.....	7
5.2.	Gestión y control financieros (incluido EDIS).....	8
5.3.	Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo	8
5.4.	Socios cofinanciadores: el BEI, el BERD y el KfW	9
6.	Contribución a las políticas comunitarias	9
6.1.	Contratación pública	9
6.2.	Política ambiental.....	9
6.3.	Política de transportes	9
7.	Coordinación de los instrumentos de preadhesión.....	10
8.	Siete años del ISPA: experiencia adquirida	10

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe anual del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) 2006

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe se presenta de conformidad con el artículo 12 del Reglamento ISPA. Es el séptimo informe anual y engloba las actividades del ISPA en 2006. Además de Bulgaria y Rumanía, que reciben ayuda del ISPA desde la creación de este instrumento en el año 2000, el presente informe también abarca a Croacia, que pasó a ser país beneficiario del ISPA cuando el Consejo Europeo de junio de 2004 decidió concederle el estatuto de país candidato.

Para todos estos países, el año 2006 supuso diversos desafíos. Mientras para Croacia el objetivo principal era comprometer completamente su asignación del ISPA, Bulgaria y Rumanía tuvieron que acelerar y mejorar la ejecución de los fondos del ISPA y, al mismo tiempo, empezar a elaborar futuros proyectos para el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales, que tienen derecho a recibir desde su adhesión. Tras analizar los progresos realizados en la financiación de proyectos, la gestión y ejecución y la contribución a las políticas de la UE, el presente informe concluye que en 2006 se han realizado importantes progresos. Dado que el año 2006 era el último año de ayudas del ISPA, con la excepción de Croacia, la sección dedicada a las conclusiones presenta también una evaluación de la experiencia adquirida durante los siete años de aplicación de dicho instrumento.

2. PRESUPUESTO DEL ISPA

En el presupuesto de la Comisión correspondiente a 2006, se asignaron al ISPA 585 millones de euros. Los créditos cubrieron todos los gastos de los proyectos de cofinanciación (medidas) de los sectores del medio ambiente y el transporte, así como los correspondientes al suministro de asistencia técnica (AT), independientemente de que la iniciativa de las medidas de AT fuera de los países beneficiarios o de la Comisión.

Cuadro 1: Presupuesto del ISPA en 2006 (en euros)

Línea presupuestaria	Créditos de compromiso	Créditos ejecutados	Pagos ejecutados
Línea presupuestaria para la gestión administrativa B13.01.04.02	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Línea presupuestaria operativa B13.05.01.01	580 500 000	580 350 000	175 579 778
Total	585 000 000	582 688 712	177 734 197

3. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

3.1. Nuevos proyectos ISPA

En 2006, la Comisión aprobó once nuevas medidas del ISPA. La contribución total del ISPA ascendió dicho año a 89,9 millones de euros, lo que supone un porcentaje medio de subvención del 82,8 % del coste total de un proyecto subvencionable de 134,5 millones de euros. Se utilizaron compromisos por un total de 89,96 millones de euros para nuevos proyectos y de 490,3 millones de euros para proyectos en curso.

De los once nuevos proyectos del ISPA para 2006, cuatro tenían por objeto la protección del medio ambiente (un proyecto sobre agua y aguas residuales, incluido su tratamiento, un proyecto sobre residuos sólidos y dos medidas medioambientales horizontales para preparar futuros proyectos del Fondo de Cohesión y del IPA).

Se pusieron en marcha cinco nuevos proyectos en el sector del transporte – uno para mejorar la navegación en el río Danubio y cuatro proyectos horizontales para preparar futuros proyectos del Fondo de Cohesión y del IPA en el sector del transporte, que abarcaban la consolidación de la capacidad institucional y la prestación de asistencia técnica a las medidas de modernización ferroviaria.

Por último, dos proyectos de asistencia técnica prestan apoyo al coordinador nacional del ISPA en Croacia y a las reuniones de Comité de Coordinación del ISPA en Rumanía. Casi el 64,5 % del total de la contribución del ISPA total se destinó al sector del medio ambiente.

Cuadro 2: Nuevos proyectos aprobados en 2006 (en euros)

	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Porcentaje de subvención	Compromisos
Medio ambiente	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Transporte	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
AT horizontal	2	312 335	312 335	100	312 335
Total	11	134 585 002	89 967 258	82,8	89 967 258

3.2. Proyectos financiados durante 2000-2006

Entre 2000 y 2006, la Comisión ha cofinanciado 107 proyectos presentados por Bulgaria, Croacia y Rumanía: 69 en el sector del medio ambiente, 33 en el sector del transporte y 5 medidas horizontales de AT (una destinada a lograr una ejecución descentralizada [EDIS] y cuatro para organizar comités de seguimiento y apoyar a los organismos de ejecución). Dichos proyectos suponen un coste total de 4 810 millones de euros, de los cuales, 4 430 millones pueden ser financiados por el ISPA. Los fondos del ISPA contribuyeron en un 67,36 % (2 980 millones de euros) a dichos costes de inversión subvencionables. Se mantuvo un estricto equilibrio entre ambos sectores.

A final de 2006, se habían asignado más de 2 981 millones de euros de los fondos del ISPA para los tres países beneficiarios durante el período 2000-2006. De esta cantidad, se ha comprometido el 100 %.

Cuadro 3: Proyectos aprobados en 2000-2006 (en euros)

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Porcentaje medio de subvención	Compromisos
Medio ambiente	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Transporte	33	2 344 434 543	1 482 548 029	63,24	1 482 548 029
AT horizontal	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
Total	107	4 426 170 412	2 981 660 167	67,3	2 981 660 167

3.3. Pagos

Entre 2000 y 2006, se comprometieron 2 981 millones de euros para un total de 107 proyectos en los tres países beneficiarios. A finales de 2006, los pagos ascendían al 24,6 % (733 millones de euros) del total de los fondos asignados del ISPA y, por tanto, aún quedan 2 248 millones de euros por pagar en los próximos años. En cuanto a su evolución en 2004, 2005 y 2006, los pagos aumentaron de 132,3 millones de euros en 2004 a 229,1 millones de euros en 2005, pero descendieron a 174,3 millones de euros en 2006. Como reflejo de la aceleración sustancial de los pagos entre 2004 y 2005, en el presupuesto de la Comisión correspondiente a 2005 se absorbieron todos los créditos de pago previstos inicialmente. La disminución de los pagos de 2006 produjo créditos de pago no utilizados por importe de unos 46 millones de euros.

El motivo del descenso de los pagos en Bulgaria y Rumanía durante el período 2005/2006 en relación con los del período 2004/2005 es que los proyectos no habían progresado suficientemente para dar lugar a pagos intermedios significativos. Hasta el período 2004/2005, los pagos crecieron debido a que algunos de los primeros plazos de los anticipos fueron muy elevados. Posteriormente, los segundos plazos dependen de la firma de los contratos, y los primeros pagos intermedios dependen de los gastos reales. En el caso de Croacia, que ingresó en la familia del ISPA en 2005, los primeros pagos (primeros anticipos) se realizaron en 2006.

Cuadro 4: Pagos (en euros)

Sector	2000-2005	2006	Total
Medio ambiente	255 243 502,98	87 328 724,24	342 572 227,22
Transporte	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
AT	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
Total	558 942 229,73	174 301 691,92	733 243 921,65

4. ASISTENCIA TÉCNICA

4.1. Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario

Las medidas de AT para la *preparación de proyectos* han de garantizar que los países beneficiarios presenten un número suficiente de proyectos de calidad a tiempo para ser financiados, incluso para futuras financiaciones procedentes del Fondo de Cohesión y del IPA. Del mismo modo, el objetivo de las medidas de AT de *refuerzo institucional* es mejorar la capacidad de la administración del beneficiario para gestionar y controlar la ejecución de inversiones de infraestructura a gran escala.

En 2006 se aprobaron cuatro solicitudes relativas a la preparación de proyectos en el sector del transporte y dos solicitudes relativas a la preparación de proyectos en el sector del medio ambiente. También se aprobaron otros dos proyectos de AT para capacitación institucional.

Durante el período 2000-2006, el ISPA concedió más de 149 millones de euros a más de 29 proyectos relativos al desarrollo institucional o la preparación de proyectos.

**Cuadro 5: Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario
2000-2006 (en euros)**

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA
Medio ambiente	9	87 791 848	64 434 542
Transporte	15	99 493 298	82 833 250
AT horizontal	5	1 945 643	1 945 643
Total	29	189 230 789	149 213 435

4.2. Asistencia técnica (AT) por iniciativa de la Comisión

La AT a iniciativa de la Comisión facilita esencialmente fondos a los servicios de la Comisión para desempeñar funciones esenciales de control y gestión de programas o directamente a los beneficiarios para determinados servicios horizontales críticos. Existen tres categorías de actividades:

- ayuda técnica local *intramuros* (para cubrir los sueldos del personal contratado en las delegaciones de la CE en Bulgaria, Rumanía y Croacia, así como sus gastos generales);

- ayuda *extramuros* a las delegaciones de la CE (esencialmente para cubrir los servicios contratados para realizar tareas de control *ex-ante* de los documentos de contratación, así como las actividades de formación); y
- contratos de servicio y subvenciones de ayuda para valoración de proyectos, desarrollo de políticas, análisis estratégico, servicios de consultoría, supervisión y actividades de ejecución similares.

**Cuadro 6: Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión en 2006
en euros**

Actividad	Créditos ejecutados	Pagos ¹
Apoyo intramuros	1 880 800	1 478 984
Apoyo extramuros	457 912	675 435
Contratos de servicio y subvenciones ²	80 000	1 278 086
Total	2 418 712	3 432 505

(¹) Incluye todos los pagos efectuados en 2006, alguno de ellos relativo a compromisos anteriores a 2006.

(²) Incluye actividades relativas a los países beneficiarios del ISPA que pasaron a ser Estados miembros en 2004.

5. GESTIÓN Y EJECUCIÓN

5.1. Seguimiento de los proyectos

Después del EDIS, que se concedió a los organismos de ejecución de Rumanía en el verano de 2006, la delegación continuó controlando las actividades de licitación y contratación hasta la adhesión. Aparte de ejercer los poderes de la Comisión para aprobar las licitaciones y contrataciones (antes del EDIS), la delegación se encuentra en mejor situación para garantizar los progresos *in situ* y para comunicarse con las autoridades nacionales y los beneficiarios finales sobre cualquier problema que pueda surgir.

Si bien la Comisión aprobó los primeros proyectos del ISPA para Bulgaria y Rumanía en el año 2000, su ejecución no empezó, en el mejor de los casos, hasta 2001, generalmente con la licitación de los contratos de servicios para la supervisión de la ejecución. Sin embargo, a consecuencia de los retrasos de los procesos de licitación y contratación, los primeros contratos efectivos de obras no se firmaron hasta 2002. Desde entonces se han constatado lentos avances sobre el terreno, lo que se refleja en la evolución de los pagos realizados por la Comisión a las autoridades nacionales de estos dos países adherentes.

En cuanto a Croacia, a finales de 2006 aún no había comenzado a ejecutar ningún proyecto. Sin embargo, en enero de 2007 se anunciaron las dos primeras licitaciones de contratos de servicios.

5.2. Gestión y control financieros (incluido EDIS)

Los requisitos principales de gestión financiera y control y de tratamiento de las irregularidades se regulan por lo dispuesto en Reglamento ISPA y el anexo III de los memorándums financieros, aplicables bajo el sistema de control *ex ante* de la Comisión. Los elementos clave son los relativos al establecimiento de sistemas y procedimientos internos de control financiero que puedan garantizar la transparencia y el carácter no discriminatorio de los procedimientos de contratación pública, la exactitud de los gastos declarados, una capacidad adecuada de auditoría interna, suficiente pista de auditoría y un tratamiento adecuado de las irregularidades.

En 2006 se llevaron a cabo cuatro misiones de evaluación en Rumanía y Bulgaria en el marco del proceso del EDIS, cuya etapa final consiste en una auditoría de verificación por parte de los auditores de la Comisión a fin de evaluar la preparación de los países adherentes para asumir la total responsabilidad de la licitación y la contratación, prescindiendo de los controles *ex ante* realizados por las delegaciones de la CE.

Paralelamente al EDIS, se llevaron a cabo diversas auditorías de proyectos en Rumanía para verificar la legalidad y regularidad de las declaraciones de gastos presentadas a la Comisión y de los pagos correspondientes. A este respecto, los problemas principales estaban relacionados con la certificación de gastos no subvencionables a la Comisión, la falta de documentos justificativos, la documentación incompleta o inadecuada de la verificación de la subvencionabilidad de los gastos, las adiciones a contratos incorrectamente tratadas y el incompleto cumplimiento de las medidas de publicidad e información.

También se llevaron a cabo diversas auditorías de proyectos en Bulgaria. En general, las principales constataciones reflejaban las carencias identificadas en las auditorías de sistemas, a saber, la insuficiente calidad de los expedientes de licitación y contratación, particularmente en relación con las modificaciones de los contratos, la necesidad de mejorar la verificación de las declaraciones de gastos y el incompleto cumplimiento de los requisitos de publicidad e información. Dado que los proyectos del ISPA en Croacia avanzaron muy lentamente en 2006, la labor de auditoría consistió en un trabajo documental sobre los problemas pendientes tras las auditorías de sistemas realizadas en la segunda mitad de 2005, y que respaldaron eficazmente la decisión de la Comisión de conceder DIS a Croacia en febrero de 2006. La principal carencia era el desarrollo de una política efectiva y coherente de retención de personal.

5.3. Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas llevó a cabo un estudio limitado en la Comisión, que consistió principalmente en un examen de las actividades de la Comisión en materia de sistemas de gestión y control en uno de los países candidatos (Croacia) y en los países adherentes (Bulgaria y Rumanía), incluido un examen de la evolución del EDIS en estos últimos países.

La conclusión del Tribunal fue que, en general, habida cuenta del alcance de la auditoría, las transacciones auditadas no estaban afectadas materialmente por errores. Aunque el Tribunal constató mejoras en los sistemas de supervisión y de control a

escala de la Comisión, observó carencias importantes a escala nacional. En el caso de los proyectos del ISPA, la frecuencia relativamente elevada de estas carencias se compensaba por la acción correctora resultante de los controles *ex ante* de la delegación.

5.4. Socios cofinanciadores: el BEI, el BERD y el KfW

Habida cuenta de la experiencia en materia de preparación y ejecución de proyectos que tienen dichos organismos de crédito, la Comisión se reunió periódicamente con ellos y, cuando fue posible, organizó misiones conjuntas para identificar y evaluar proyectos para los que se buscaba financiación mediante préstamos. En 2006 el BEI concedió un préstamo a un proyecto.

6. CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

6.1. Contratación pública

El cumplimiento de los requisitos jurídicos para una contratación pública equilibrada, justa y transparente, consagrados en la PRAG (Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea), han resultado ser un importante desafío para los países adherentes beneficiarios. El motivo es que, en esos países, las cualificaciones del personal no siempre están a la altura de los conocimientos exigidos para gestionar complejos proyectos de infraestructura, en concreto en lo que se refiere a licitación y contratación. Debido a las dificultades encontradas en este ámbito, la Comisión se ha esforzado por desarrollar actividades de asistencia técnica centradas en fortalecer los conocimientos, sistemas y procedimientos de los beneficiarios. Entre otras cosas, siguió organizando seminarios y sesiones de formación, y difundiendo manuales y guías prácticas.

6.2. Política ambiental

Al suministrar asistencia directa a proyectos prioritarios de medio ambiente, el ISPA facilita la ejecución de la política ambiental y el cumplimiento de las normas de la UE en los países beneficiarios. En particular, se ha reforzado la capacidad administrativa respecto de la planificación y la priorización de la inversión ambiental, y se ha avanzado constantemente en la adecuada ejecución de la Directiva EIA, incluidos los aspectos relacionados con la consulta pública. No obstante, estos países tienen que solventar los problemas relativos a las dificultades que experimentan las autoridades ambientales en la obtención de fondos y personal adecuados, así como la falta de coordinación entre los ámbitos de las políticas y la planificación estratégica.

6.3. Política de transportes

En el caso de Bulgaria y Rumanía, las redes de transporte de los países beneficiarios acordadas con arreglo a la ENIT (*Evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte*), se construyeron en torno a la red de corredores paneuropeos. Estas redes se utilizan como base de planificación para las estrategias nacionales de transporte a efectos del ISPA, es decir, se refieren a la construcción o rehabilitación de una sección, punto nodal o acceso conectados a redes. Seis de los corredores antes

mencionados atraviesan el territorio de Bulgaria, Croacia y Rumanía. Con arreglo a las nuevas directrices comunitarias para el desarrollo de la red de transporte transeuropea (RTE-T), tres de los proyectos prioritarios de la red (*el eje de autopistas Igoumenitsa/Patras-Atenas-Sofía-Budapest, el eje fluvial interior Rhin/Meuse-Main-Danubio y el eje ferroviario Atenas-Sofía-Budapest-Viena-Praga-Nuremberg/Dresde*) son ejes que afectan a Bulgaria y Rumanía, y uno afecta a Croacia (*el eje ferroviario Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubliana-Budapest-frontera de Ucrania*). En el caso de Croacia, que no se incluyó en el estudio de la ENIT, las necesidades de infraestructuras de transporte se fijaron con arreglo a las prioridades identificadas en el estudio REBIS (estudio regional de infraestructura de los Balcanes - transporte). En consecuencia, se ha identificado como proyecto prioritario un eje ferroviario adicional (*Salzburgo-Ljubliana-Zagreb-Belgrado-Nis-Skopje-Salónica*).

7. COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN

De conformidad con el Reglamento de coordinación, la Comisión garantiza la estrecha coordinación entre los tres instrumentos de preadhesión, PHARE, SAPARD e ISPA. El Reglamento especifica minuciosamente los ámbitos de asistencia de cada uno de ellos, con el fin de reducir al mínimo los posibles solapamientos entre los diferentes instrumentos.

El Comité de gestión de PHARE se ocupa de la coordinación entre los tres instrumentos, mientras que el Comité mixto de supervisión (PHARE), el Comité de coordinación interservicios y las reuniones periódicas con las delegaciones de la CE en los países beneficiarios se ocupan de la coordinación adicional.

8. SIETE AÑOS DEL ISPA: EXPERIENCIA ADQUIRIDA

Dado que 2006 fue el último año del ISPA, al menos para la gran mayoría de proyectos y países beneficiarios (sólo los seis proyectos croatas continuarán ejecutándose con arreglo al Reglamento ISPA del Consejo), conviene extraer algunas lecciones de la experiencia adquirida en los últimos siete años.

El ISPA se concibió en 1999 para financiar la mejora de las infraestructuras y preparar a los países candidatos de Europa Central y Oriental para absorber los instrumentos políticos de cohesión, en concreto el Fondo de Cohesión, al que pueden acceder los Estados miembros menos desarrollados. Por tanto, el Reglamento ISPA del Consejo se ajustó en gran medida al Reglamento del Fondo de Cohesión en lo relativo a los ámbitos de subvencionabilidad (medio ambiente y transporte) y al sistema de gestión y control. En cuanto a este último, cabe señalar que las diferencias en el sistema de gestión se deben sobre todo a que determinadas disposiciones esenciales de contratación pública y control financiero deben respetar las normas de ayuda exterior.

El ISPA ha proporcionado **financiación para infraestructuras claves a una escala sin precedentes**. Sólo en Rumanía, Bulgaria y Croacia se están financiando 107 proyectos, que se benefician de subvenciones comunitarias por un importe de 3 000 millones de euros y movilizan en total unos fondos de 4 800 millones de euros.

Se pidió a los países beneficiarios que prepararan estrategias de inversión para el ISPA que abarcaran siete años. Pese a tratarse de documentos nacionales, su contenido y calidad debían ser aceptados por los servicios de la Comisión antes de recibir financiación. Así, el ISPA introdujo la **planificación estratégica** para obtener financiación comunitaria en dos sectores clave para estimular el desarrollo económico y la cohesión.

La planificación estratégica y la ejecución de proyectos suponen una experiencia valiosa de «**aprendizaje práctico**», que ayudará a los países beneficiarios a prepararse mejor para absorber los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales y, en el caso de Croacia, el IPA.

Con los años, los países beneficiarios han mejorado en general la calidad de la preparación de los proyectos, reduciendo el tiempo y los recursos necesarios para que la Comisión aprobara los proyectos de financiación. Con ayuda de la Comisión y de consultores internacionales, los países beneficiarios han aprendido a **respetar la normativa esencial de la UE**, como las Directivas EIA y otras normas medioambientales pertinentes, el acervo y las normas de contratación pública. También han desarrollado habilidades de preparación de proyectos (análisis financiero, estudios técnicos, diseño, licitación y contratación) y de ejecución de proyectos. El ISPA ha ayudado a los países beneficiarios a familiarizarse mejor con las nuevas fórmulas de financiación (como las asociaciones público-privadas), los principios modernos de planificación (como el desarrollo sostenible y la evaluación del impacto ambiental, incluida la consulta pública) y las políticas sectoriales (como la inversión integrada del sector del agua), y ha hecho modificar la normativa nacional en ámbitos esenciales para la ejecución de proyectos (como la adquisición de terrenos).

Con el ISPA, los países beneficiarios y la Comisión desarrollaron una **estrecha relación con las instituciones financieras internacionales (IFI)**, en especial con el BEI. Un importante número de proyectos del ISPA se han cofinanciado con las IFI. Las IFI también han participado, cuando procedía, en misiones de programación y evaluación. En especial en los primeros años del ISPA, los donantes bilaterales ayudaron a preparar los proyectos y financiar las inversiones. Las sinergias desarrolladas con las IFI en el ISPA contribuyeron a la decisión de la Comisión de crear la iniciativa JASPERS para ayudar a los nuevos Estados miembros a preparar los proyectos.

El ISPA ha proporcionado importantes cantidades de **financiación para asistencia técnica (AT), preparación de proyectos, desarrollo de capacidades administrativas** y estudios estratégicos. La AT ha desempeñado un papel especialmente importante para financiar la preparación de los proyectos del Fondo de Cohesión en los nuevos Estados miembros, y del IPA en el caso de Croacia.

La mayoría de los proyectos del ISPA de los nuevos Estados miembros se completarán con arreglo a las normas del Fondo de Cohesión. Las semejanzas existentes entre las normas del ISPA y las del Fondo de Cohesión han permitido a los países beneficiarios que se convirtieron en Estados miembros en 2004 y 2007 **pasar sin ninguna dificultad del ISPA al Fondo de Cohesión**.

La Comisión también ha tenido en cuenta la experiencia adquirida con el ISPA al elaborar el Reglamento del Consejo del IPA y las disposiciones de aplicación correspondientes. El componente de desarrollo regional del IPA unifica, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Política Regional, los ámbitos de financiación que en el período 2000-2006 se programaron con arreglo a diversos instrumentos (ISPA y PHARE) y fueron gestionados por diversas Direcciones Generales. La planificación estratégica, las metodologías de preparación de proyectos, la AT y la capacitación son facetas desarrolladas con éxito en el ISPA que se introducen ahora en el IPA.

Por último, el muy activo **papel de los Estados miembros** en el Comité de Gestión del ISPA y la competencia de sus expertos ha sido un factor importante para mejorar la calidad de los proyectos del ISPA, y ha subrayado el enfoque cooperativo desarrollado en el ISPA entre los Estados miembros y los países candidatos.

Como aspecto negativo, los **avances reales en materia de ejecución sobre el terreno están muy lejos** de las expectativas (iniciales). Dada la escala y el alcance sin precedentes del ISPA, así como las carencias de las administraciones nacionales, no podía esperarse que el ISPA tuviera un comienzo fácil. Sin embargo, Bulgaria y Rumanía necesitaron más de 4 años para pagar los compromisos financieros del año «n»; y Croacia, después de más de 2 años de ISPA, aún no ha firmado ningún contrato de obras. A finales de 2006, sólo se había pagado una cuarta parte de los fondos comprometidos durante todo el período del ISPA. Esencialmente, estos retrasos de ejecución se deben a la falta de una adecuada capacitación, como atestiguan los proyectos mal elaborados, el incumplimiento de las normas pertinentes de la UE (como las de EIA y contratación pública) la mediocre gestión de contratos, la confusión sobre la propiedad del suelo y los retrasos en la adquisición de terrenos.

Aunque se concedió EDIS a organismos de ejecución de Rumanía en junio de 2006 (la mayor cartera de EDIS concedida nunca antes de una adhesión), y a determinados organismos de Bulgaria en noviembre de 2006, el **EDIS, sin embargo, llegó bastante tarde**. Una gestión completamente descentralizada antes de la adhesión es una referencia valiosa para evaluar la preparación de los países beneficiarios para absorber fondos y cumplir las obligaciones de gestión financiera, en especial de contratación pública.

Aunque los sistemas y las estructuras de programación y ejecución son importantes y esenciales, la adecuación del personal y la competencia son los elementos que los hacen funcionar de forma eficaz. La **falta de continuidad de la administración pública** que gestionaba el ISPA supuso un problema grave en numerosos organismos de ejecución. La formación y la experiencia práctica en gestión de proyectos que adquirirían los expertos los hacían atractivos para el sector privado, lo que provocaba una gran rotación del personal y problemas continuos de puestos vacantes y de contratación del personal adecuado («el síndrome de formar para que se vayan»).

La preparación y ejecución del **ISPA se basaron en gran medida en la ayuda externa**. Se contrataron consultores internacionales para que elaboraran proyectos de calidad adecuada y se necesitaron consultores internacionales y asesores externos para que ayudaran a examinar ofertas complejas y a supervisar su aplicación; el papel *ex ante* de la delegación era el de funcionar como red de seguridad para garantizar el respeto de las normas de contratación. Esta dependencia de la ayuda y la asesoría

externas ha reducido la implicación y la responsabilidad de las autoridades nacionales y de los organismos locales, que son un requisito previo clave para una programación y ejecución acertadas.