



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.12.2011
COM(2011) 838 final

2011/0404 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)

{SEC(2011) 1462 final}

{SEC(2011) 1463 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se inscribe en el conjunto de instrumentos financieros propuestos para las perspectivas financieras 2014-2020, tal como se indica en la Comunicación «Un presupuesto para Europa 2020»¹. En la Comunicación se establece el marco presupuestario para los instrumentos de acción exterior de la UE correspondientes a la rúbrica 4 (Europa Global), incluido el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP). Sobre esta base, la Comisión presenta un proyecto de Reglamento por el que se establece el marco legislativo para el nuevo IAP, junto con una evaluación del impacto que tendrían para el instrumento escenarios alternativos.

El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea dispone que cualquier Estado europeo que respete los valores de la UE mencionados en el artículo 2 del Tratado y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.

Durante los últimos cincuenta años, la UE ha proseguido simultáneamente el proceso de integración y el de ampliación, pasando de tener seis Estados miembros a los veintisiete actuales mientras que su población, que era inferior a 200 millones, cuenta ahora con más de 500 millones de personas. El reexamen² que se llevó a cabo cinco años después de la quinta ampliación de la UE en 2004 concluía que las últimas ampliaciones habían proporcionado una mayor prosperidad económica a todos los ciudadanos de la UE y habían reforzado el papel de Europa en la economía mundial; los marcos institucional y jurídico y las políticas comunes de la UE desempeñaban un papel decisivo en el logro de este éxito; las empresas y los ciudadanos registraban claros beneficios, y la UE ampliada se encontraba en mejores condiciones para abordar los retos actuales y futuros.

La lógica subyacente para seguir ampliando la UE ha sido recordada más recientemente en las conclusiones del Consejo de 14 de diciembre de 2010: «*la ampliación refuerza la paz, la democracia y la estabilidad en Europa, sirve a los intereses estratégicos de la UE y ayuda a esta a lograr mejor sus objetivos de actuación en ámbitos de gran relevancia para la recuperación económica y el crecimiento sostenible*». En las conclusiones del Consejo se reiteraba que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa garantiza que la UE prosiga su programa de ampliación, manteniendo al mismo tiempo el impulso de su propia integración.

Actualmente, la UE mantiene negociaciones con cinco países candidatos³ y cuatro países candidatos potenciales⁴. De aquí a 2014, solo está prevista la adhesión de Croacia. Los indicadores socioeconómicos señalan que, salvo Islandia, los países de la ampliación se encuentra aún muy por debajo de la media de la Unión, incluso por debajo del nivel de los

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un presupuesto para Europa 2020*, COM(2011)500 final, 29.6.2011.

² *Cinco años de Unión Europea ampliada – resultados y retos económicos*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, 20 de febrero de 2009.

³ Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro y Turquía.

⁴ Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Kosovo (en virtud de la Resolución nº 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

Estados miembros más débiles. Este bajo nivel de desarrollo socioeconómico exige realizar importantes inversiones para que estos países se acerquen a las normas de la UE y puedan asumir las obligaciones de la adhesión y soportar las presiones competitivas del mercado único. Además, estos países necesitan estar preparados para hacer frente a los retos mundiales, como el cambio climático, y alinearse con los esfuerzos de la UE para abordar este complejo problema. La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo recoge entre sus cinco objetivos principales abordar los objetivos de cambio climático y energías renovables. La UE confía en el modelo de crecimiento bajo en carbono y ello debe proyectarse al exterior, también en el proceso de ampliación.

Además, los países de los Balcanes Occidentales siguen siendo Estados relativamente jóvenes conformados tras la disolución de la antigua Yugoslavia. Es necesario seguir reforzando aspectos tales como la estabilidad política, el pleno establecimiento de los principios de la democracia y el respeto por los derechos humanos, así como la buena gobernanza, todos ellos valores fundamentales de la UE.

Estos países no pueden hacer frente por sí solos a todos los esfuerzos y costes necesarios para cumplir los criterios de adhesión a la UE. La mayoría de ellos carece de la capacidad para financiar por sí mismos las reformas institucionales y las inversiones públicas necesarias para estabilizar sus sociedades y economías con objeto de emprender el camino hacia un desarrollo sostenible.

Actualmente los países de la ampliación reciben asistencia técnica y económica a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)⁵. Este instrumento expirará a finales de 2013. Con miras a futuras adhesiones, la UE debe seguir ofreciendo a los países candidatos y a los candidatos potenciales asistencia técnica y económica para que puedan superar la difícil situación en que se encuentran y desarrollarse de forma sostenible.

El nuevo instrumento de preadhesión debería seguir *centrándose en cumplir los objetivos de la política de ampliación*, que constituye una de las principales prioridades de la acción exterior de la UE, contribuyendo así a promover la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en Europa. A tal fin, el nuevo instrumento debe seguir persiguiendo el objetivo estratégico general consistente en apoyar a los países candidatos y a los países candidatos potenciales en sus preparativos de cara a la adhesión y la aproximación gradual de sus instituciones y economías a las normas y políticas de la Unión Europea, con arreglo a sus necesidades específicas y adaptándose a la agenda de ampliación de cada país. En este proceso, ha de reforzarse la coherencia entre la ayuda financiera y los progresos globales realizados en la aplicación de la estrategia de preadhesión.

Además, la futura ayuda preadhesión ha de ser aún más estratégica, eficiente y focalizada que hasta la fecha, y su objetivo ha de ser obtener resultados más sostenibles en la mejora de la preparación de estos países de cara a la adhesión. El nuevo instrumento debe ser más flexible y atraer más fondos de otros donantes o del sector privado, utilizando para ello instrumentos de financiación innovadores y persiguiendo al mismo tiempo la simplificación y la reducción de la carga administrativa asociada a la gestión de la asistencia financiera.

Coherencia con otras políticas de la Unión

⁵ Reglamento (CE) n° 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006.

El proceso de ampliación amplía las políticas internas de la UE a los países beneficiarios. Contribuye a la expansión del mercado interior, el Espacio Europeo de Justicia y Libertad, las redes transeuropeas de la energía y los transportes, la mejora de las oportunidades de trabajo, el desarrollo de aptitudes, la educación y la inclusión social, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la reducción de la contaminación de la atmósfera y del agua a escala transfronteriza, la adaptación a la Política Agrícola Común y la Política Pesquera Común, los esfuerzos tendentes a la diversificación de las fuentes de energía⁶, la consecución de la eficiencia de los recursos, la mejora de la resistencia ante las catástrofes y de la gestión y prevención de riesgos y la consecución de un planteamiento más integrado y estratégico en las políticas marítimas, la excelencia científica y la agenda digital, entre otras cosas. Además, la convergencia con la política y la legislación de la UE sobre el clima aportará importantes ventajas a los países beneficiarios, gracias a un desarrollo bajo en carbono y puestos de trabajo más favorables al medio ambiente en una región altamente vulnerable al impacto del cambio climático.

A través de los Acuerdos de Estabilización y Asociación, así como de otros acuerdos celebrados con los países candidatos y los países candidatos potenciales, la UE anima vivamente a los países de la ampliación a establecer regímenes de competencia. La futura ayuda preadhesión también estará dedicada al fortalecimiento de la capacidad de investigación e innovación, así como de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), lo que a su vez facilitará la realización de la Unión por la Innovación, sustentará los demás objetivos de la Estrategia Europa 2020 y respaldará el cumplimiento de las normas y los requisitos técnicos de la UE en muchas otras políticas (p. ej. en materia de salud pública, seguridad alimentaria, acción por el clima y el medio ambiente, incluida la biodiversidad y los ecosistemas).

Hacer de Europa un lugar más seguro es una de las prioridades definidas para la UE en el Programa de Estocolmo. Una mejor orientación estratégica de la asistencia financiera a la preadhesión ayudará a los países de la ampliación a prevenir y combatir la delincuencia organizada y la corrupción, y a reforzar su capacidad para aplicar la ley, gestionar las fronteras y controlar los flujos migratorios.

La ampliación aumenta el peso de la UE y hace más potente su voz en los foros internacionales. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE cuenta ahora con los medios necesarios para hacer valer su peso en el escenario internacional. El papel que desempeñó en la adopción de la Resolución sobre Kosovo de la Asamblea General de las Naciones Unidas es un ejemplo de ese potencial. La quinta ampliación imprimió un nuevo impulso a las relaciones de la UE con sus vecinos orientales y meridionales y propició que se analizaran diversas maneras de desarrollar iniciativas en las regiones del Mar Báltico y del Mar Negro. El proceso de adhesión de Turquía y los países de los Balcanes Occidentales ofrece a la UE un mayor interés e influencia en la región mediterránea, en el Mar Negro y en la cuenca del Danubio. Siempre que el papel que desempeña Turquía en su propia región se desarrolle de forma complementaria a su proceso de adhesión y en coordinación con la UE, dicho proceso puede aumentar la influencia de ambas partes en la esfera internacional, sobre todo en Oriente Medio y el Cáucaso Meridional. Si aúnan sus esfuerzos, la UE y Turquía pueden reforzar la seguridad energética, abordar los conflictos regionales y prevenir la

⁶ Sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional - «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras», COM(2011) 539 de 7.9.2011.

aparición de divisiones por motivos étnicos o religiosos, y mejorar la cooperación en asuntos marítimos, especialmente en el Mar Negro. Asimismo, sumando sus fuerzas, la UE e Islandia pueden contribuir en gran medida a la resolución de las cuestiones que se plantean en el Ártico, en particular en materia de energía, medio ambiente, cambio climático, recursos marítimos y seguridad.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

Consulta con las partes interesadas sobre la futura ayuda preadhesión

La propuesta del nuevo Instrumento de Ayuda Preadhesión se basa en la amplia consulta a las partes interesadas iniciada en la conferencia «IAP: resultados sostenibles y repercusiones», organizada por la Comisión en Bruselas los días 6 y 7 de diciembre de 2010. Posteriormente, en el primer semestre de 2011, se llevó a cabo una serie de consultas con las partes interesadas que aportaron información para una evaluación *ex ante* en preparación del futuro instrumento de ayuda preadhesión. Estas consultas incluían los siguientes elementos:

- una **encuesta en línea** mediante la cual se obtuvieron 338 respuestas procedentes de representantes de los Estados miembros, administraciones públicas y partes interesadas no públicas de los países candidatos y los países candidatos potenciales que reciben ayuda del IAP, personal de la Comisión, donantes e instituciones financieras internacionales, otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), investigadores, expertos y grupos de interés;
- una serie de **grupos de análisis**, en particular, un grupo de trabajo de alto nivel, cuatro grupos mixtos compuestos de funcionarios de la Comisión y partes interesadas externas, tres grupos de análisis especializados en la asistencia del IAP en materia de cooperación transfronteriza, desarrollo regional, desarrollo de recursos humanos y desarrollo rural, dos reuniones con representantes de los Estados miembros que participan en el comité técnico que asiste a la Comisión en la ejecución de la ayuda preadhesión, así como una reunión con autoridades de los Balcanes Occidentales centrada en las opciones para una futura cooperación transfronteriza en las fronteras dentro de su territorio;
- **consultas** con funcionarios de la Comisión en la sede central y en las Delegaciones de la UE en los países beneficiarios, estructuras que ofrecen asistencia técnica o apoyo político a los países beneficiarios, oficinas de los coordinadores nacionales del IAP en los países beneficiarios, donantes multilaterales y bilaterales, organizaciones internacionales y regionales (agencias de las Naciones Unidas, el Consejo de Cooperación Regional, la OSCE, etc.), así como ONG (*European Stability Initiative, International Crisis Group, Open Society Foundation*, etc.) a escala de la UE;
- una **reunión de trabajo** organizada por la Comisión, en cooperación con la Presidencia húngara de la UE, en Zagreb, los días 10 y 11 de mayo, en la que se presentaron y debatieron los resultados preliminares de la consulta con todas las partes interesadas en el IAP.

Del análisis de las posiciones resultantes de la consulta con las partes interesadas se desprende un respaldo a favor de:

- **seguir utilizando este instrumento** con niveles similares de recursos que cubran el desarrollo tanto institucional como socioeconómico;
- **adaptar la ayuda** a las necesidades y características de cada país;
- **reforzar el enfoque sectorial** mediante un proceso de planificación a largo plazo más coherente, cuyo resultado sea un instrumento estratégico dirigido a coordinar a los donantes y a dirigir la inversión del sector privado;
- **introducir una planificación plurianual** que cubra la duración del próximo marco financiero plurianual, con una evaluación intermedia, y seguir desarrollando una **programación plurianual** encaminada también a las acciones de ayuda a la transición y el desarrollo institucional, junto con el **aumento de la participación de los beneficiarios en la programación**, bajo la dirección de las autoridades nacionales de mayor peso encargadas de la coordinación del IAP;
- **recompensar el buen rendimiento** basado en la absorción y la consecución de metas estratégicas; **utilizar las condiciones de un modo más estricto y sistemático** a nivel del país, del proyecto y de la estrategia sectorial;
- **dejar de supeditar el acceso a los diversos tipos de ayuda** al estatuto de país candidato o país candidato potencial, para que dependa del grado de preparación para su ejecución, junto con un enfoque gradual encaminado a descentralizar la gestión de la ayuda;
- **volver a examinar la estructura actual de los componentes**, incluida una mejor coordinación entre los ámbitos de actuación;
- seguir cooperando con las IFI y **atraer** fondos procedentes de ellas y de otros donantes;
- **adoptar un enfoque con tres niveles de seguimiento y evaluación**, que evalúe los avances relacionados con i) la vía hacia la adhesión, ii) las estrategias nacionales y iii) la consecución de resultados a nivel de los programas, sectores y medidas.

Consulta interna sobre la futura ayuda preadhesión

En el seno de la Comisión, los preparativos de cara al nuevo IAP para después de 2013 han conllevado un amplio debate con y entre los cuatro servicios implicados en la gestión de la ayuda: la Dirección General de Ampliación, la Dirección General de Política Regional, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, así como con las Delegaciones de la UE o la Oficina de enlace en Islandia, los Balcanes Occidentales y Turquía.

Consulta pública sobre todos los instrumentos de acción exterior

La futura ayuda preadhesión también ha sido objeto de una consulta pública más amplia sobre la futura financiación de la acción exterior de la UE que celebró la Comisión entre el 26 de noviembre de 2010 y el 31 de enero de 2011. Esta consulta se basó en un cuestionario en línea que iba acompañado del documento de información. «¿Qué financiación queremos para la acción exterior de la UE a partir de 2013?», elaborado por los servicios de la Comisión y del

SEAE implicados. Las doscientas veinte contribuciones recibidas reflejan las amplias y diversas estructuras y planteamientos de la comunidad de acción exterior.

Entre las respuestas que abordaban de forma más específica la ayuda al desarrollo, las siguientes también eran relevantes a efectos de la ayuda preadhesión:

- La mayoría de los encuestados confirmó que la intervención de la UE aporta un **valor añadido esencial** en los principales ámbitos de actuación que se respaldan a través de los instrumentos financieros para la acción exterior⁷. Muchos de ellos mencionaron el valor añadido que aporta la UE como factor clave para el futuro: la UE debería aprovechar su ventaja comparativa, relacionada con su presencia en el ámbito global, sus conocimientos especializados en multitud de campos, su naturaleza supranacional, su función como facilitadora de coordinación, y las economías de escala.
- Prácticamente la totalidad de los encuestados respaldaron un **enfoque más diferenciado** que se ajuste a la situación de los países beneficiarios, basado en criterios sólidos y en una eficiente recopilación de datos, como modo de aumentar el impacto de los instrumentos financieros de la UE.
- Por lo que se refiere a la simplificación de los instrumentos —en lo tocante al equilibrio entre los instrumentos geográficos y temáticos— hubo diversidad de opiniones sobre el reexamen de los programas temáticos de la UE y su posible reducción. **El aumento de la flexibilidad geográfica de los instrumentos de la UE** contó con el respaldo de una abultada mayoría de los encuestados, como forma de responder a los desafíos interregionales.

Utilización de asesoramiento técnico

La Dirección General de Ampliación encargó a expertos la elaboración de dos estudios a fin de evaluar la lógica de la intervención y extraer enseñanzas del actual programa IAP (metaevaluación del IAP), y de preparar una evaluación *ex ante* de la futura ayuda preadhesión después de 2013. Ambos estudios pueden consultarse en el sitio *web* de la DG de Ampliación: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm.

Evaluación de impacto

En el marco de la preparación de la propuesta del nuevo Instrumento de Ayuda Preadhesión, la Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto en la que se tomaron en consideración las siguientes opciones:

Opción 1: «ningún cambio».

Opción 2: «**modificación del Reglamento existente**», con las siguientes alternativas:

⁷ Es decir, la paz y la seguridad, la reducción de la pobreza, la ayuda humanitaria, la inversión en estabilidad y crecimiento en los países vecinos y de la ampliación, la resolución de los desafíos globales, el fomento de normas y valores internacionales y de la UE, y el apoyo al crecimiento y la competitividad en el exterior.

- **Subopción 2.1: «reducir el ámbito de aplicación y mantener las disposiciones de aplicación»**, centrándose en los cambios jurídicos e institucionales necesarios para cumplir con los criterios de adhesión, sin comprometer una cantidad significativa de fondos para cofinanciar la inversión pública en el desarrollo socioeconómico.
- **Subopción 2.2: «mantener la estructura de componentes y prestar más atención a las inversiones»**, a fin de aumentar el impacto socioeconómico en los países beneficiarios y acelerar su preparación para gestionar fondos estructurales, de cohesión y de desarrollo rural.
- **Subopción 2.3: «mantener el ámbito de aplicación y ajustar las disposiciones de aplicación»**, lo que abarca tanto el cumplimiento de los criterios de adhesión como el apoyo al desarrollo socioeconómico. Además, ajustar aspectos de la actual configuración del IAP y las disposiciones de aplicación.

Opción 3: «diseño de un nuevo instrumento». Esta opción no fue analizada en detalle.

Se ha evaluado el **impacto económico** de las distintas opciones en términos de la probabilidad de que dichas opciones: i) retrasen o aceleren la ampliación y, por consiguiente, el impacto económico positivo de la expansión del mercado interior; ii) mantengan o reduzcan los costes para la UE y los Estados miembros de la UE en lo tocante a los riesgos y las medidas de seguridad, los controles de fronteras y la inmigración irregular; iii) restrinjan o mejoren las posibilidades de una mejor integración económica, por ejemplo mediante una mejor integración con las redes transeuropeas; iv) afecten de forma positiva o negativa a la confianza de los donantes e inversores en los países beneficiarios.

Se ha evaluado el **impacto social** de las distintas opciones en términos de su posible efecto en la pobreza y la exclusión en los países de la ampliación en relación con el avance hacia la adhesión y la creación de condiciones para unos mejores resultados económicos y medidas políticas que aborden estas cuestiones. También se han tenido en cuenta los efectos probables en términos del riesgo de que puedan ponerse en peligro en los países beneficiarios los derechos en materia de justicia y Estado de Derecho, como consecuencia de los retrasos y los riesgos para la adhesión.

Se ha evaluado el **impacto medioambiental** de las opciones en términos de la probabilidad de que los costes medioambientales aumenten si se retrasa o se pone en peligro la adhesión, debido a las normas medioambientales menos estrictas utilizadas para obtener ventajas competitivas en los países beneficiarios y/o debido a retrasos en la aplicación de las grandes inversiones necesarias para aproximarse al acervo de la UE en materia de medio ambiente.

Se estimó que la **subopción 2.1** tendría probablemente un **impacto negativo** en todos los aspectos. Se estimó también que —en comparación con la opción 1— los **impactos positivos** procederían de las **subopciones 2.2 y 2.3**, con distintos resultados para cada uno de los aspectos. Se consideró que las modalidades mejoradas para suministrar la ayuda previstas en la subopción **2.3**, que aumentan la atención, la eficiencia, la efectividad, la influencia y el impacto de la ayuda, conseguirían en general impactos más positivos que los resultantes de aumentar las inversiones en desarrollo socioeconómico en el marco de la subopción 2.2.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

La política de ampliación se basa en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, que establece que «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

La base jurídica para la ayuda financiera de preadhesión es el artículo 212, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La propuesta del nuevo Instrumento de Ayuda Preadhesión se atiene a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

Con respecto a la subsidiariedad, la acción a nivel de la UE aporta un valor añadido crucial que está vinculado a una serie de factores:

- Las sucesivas ampliaciones de la UE son, por su propia naturaleza, una **tarea común** que solo se puede lograr a nivel de la Unión Europea. Solo los Estados miembros, actuando conjuntamente, pueden decidir sobre las solicitudes de adhesión de nuevos candidatos. La ayuda de preadhesión prestada con cargo al presupuesto de la UE está diseñada para ayudar a los países candidatos y los países candidatos potenciales a prepararse para su futura adhesión: el IAP está diseñado para mostrar a los países, antes de la adhesión, una «prueba de funcionamiento» de las obligaciones propias de la condición de miembro (como la creación de instituciones para la gestión de los fondos de la UE posteriores a la adhesión y/o la adopción del acervo y las normas de la UE). Ningún otro instrumento multilateral o bilateral puede ofrecer un conjunto de herramientas tan completo y, en todo caso, solo la UE puede definir qué tipo de ayuda es necesaria para incorporar el acervo.
- Cuando los veintisiete Estados miembros actúan con arreglo a políticas y estrategias comunes, la UE por sí misma tiene el peso crítico para responder a los desafíos globales. La acción de los Estados miembros por sí solos puede ser limitada y fragmentaria, ya que se llevan a cabo proyectos cuyo alcance suele ser demasiado pequeño como para marcar una diferencia en el sector de forma duradera. La racionalización del trabajo de los Estados miembros a través de la UE permite una mejor coordinación y hace que la labor de la UE sea más efectiva.
- En los últimos años, los Estados miembros de la UE han venido reduciendo el nivel de ayuda bilateral destinada a los países candidatos y a los países candidatos potenciales, ya que consideran que la acción coordinada a nivel de la UE es más eficaz. En 2009, casi la mitad de la ayuda financiera total de la UE destinada a los países de la ampliación procedió del presupuesto de la UE. Las organizaciones de donantes multilaterales han suprimido progresivamente su apoyo y las que quedan han armonizado sus programas con las prioridades de la UE. Trabajar con la UE resulta además más económico. Los costes administrativos son inferiores a los costes administrativos medios de los principales donantes de ayuda bilateral.

- La ayuda preadhesión es una inversión en el futuro de la UE que apoya la estabilidad y la prosperidad de los países vecinos y garantiza la capacidad efectiva de los países candidatos para aplicar el acervo en el momento de la adhesión, incluida la gestión de fondos y políticas estructurales, de cohesión, de agricultura y desarrollo rural, marítimos y de pesca de la Unión. La asistencia técnica y financiera acelera el proceso de preparación y ofrece incentivos para la transformación necesaria de la sociedad, el sistema jurídico y la economía. Esta asistencia ayuda a cumplir los objetivos de las políticas internas de la UE, crea oportunidades para las empresas de la UE y ofrece un rendimiento tangible de la inversión. Sin la participación intensiva y la colaboración más estrecha contempladas en la ayuda preadhesión, la UE sin duda tendría que gastar más en la lucha contra la migración ilegal, la seguridad en las fronteras exteriores de la UE, la seguridad del suministro energético, las importaciones de alimentos seguros e higiénicos para sus ciudadanos y la lucha contra el cambio climático y la contaminación.

En consonancia con el principio de proporcionalidad, el Reglamento propuesto no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

En su Comunicación de junio de 2011, «Un presupuesto para Europa 2020», la Comisión Europea propuso asignar la suma de 14 110 100 000 EUR (a precios corrientes) al nuevo Instrumento de Ayuda Preadhesión para el periodo 2014-2020.

En la ficha financiera legislativa adjunta a la presente propuesta se presenta en detalle la incidencia financiera estimada de la propuesta. Los compromisos indicativos del presupuesto anual* se recogen en el siguiente cuadro.

Instrumento de Preadhesión	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1

* Precios corrientes en millones EUR

Para garantizar su previsibilidad, la financiación de las actividades de educación superior en terceros países en el contexto del programa «Erasmus para todos» se pondrá a disposición, en consonancia con los objetivos de la acción exterior de la UE, mediante dos asignaciones plurianuales que cubrirán solo los cuatro primeros años y los tres años restantes, respectivamente. Esta financiación quedará reflejada en los documentos de estrategia indicativos plurianuales del IAP, en línea con las necesidades y prioridades definidas de los países de que se trate. Las asignaciones pueden revisarse en caso de graves circunstancias imprevistas o cambios políticos importantes en consonancia con las prioridades exteriores de la UE. Las disposiciones del Reglamento (UE) n° [--] del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea «Erasmus para todos»⁸ se aplicarán a la utilización de esos fondos.

⁸ DO L ...

La ayuda financiera a la comunidad turcochipriota se seguirá prestando hasta que haya tenido lugar el ajuste previsto en el artículo 11, párrafo segundo, del Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020. Dicha ayuda financiera seguirá rigiéndose por las disposiciones del Reglamento (CE) n° 389/2006, de 27 de febrero de 2006, por el que se crea un instrumento de ayuda económica para impulsar el desarrollo económico de la comunidad turcochipriota. Las necesidades financieras para el apoyo a la comunidad turcochipriota se cubrirán con cargo a la dotación global asignada al Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

5. ELEMENTOS FACULTATIVOS

Simplificación

Una prioridad para la Comisión en este nuevo Reglamento, como en otros programas en el marco del Marco Financiero Plurianual (MFP), es simplificar el entorno reglamentario y facilitar la ayuda de la Unión a los países y regiones beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil, PYME, etc.

La presente propuesta persigue principalmente la simplificación *racionalizando la estructura de componentes en torno a las principales políticas*. Ello se traduce en una simplificación del marco legislativo del instrumento y de sus futuras disposiciones de aplicación, con disposiciones racionalizadas. Junto con la racionalización de la estructura de componentes, el *acceso indiferenciado a la ayuda* en el marco de cada política significa que los países beneficiarios ya no tendrán que estar identificados por separado en la base jurídica del instrumento. Por consiguiente, ya no será necesario seguir un engorroso procedimiento para reflejar el cambio de estatuto del beneficiario, reduciéndose así el desfase entre las decisiones políticas en materia de ayuda financiera y su ejecución sobre el terreno. Del mismo modo, si un nuevo país se convirtiese en candidato potencial a la adhesión, se simplificarían considerablemente los requisitos de procedimiento para incluir a dicho país entre los beneficiarios de la ayuda.

Los distintos servicios de la Comisión seguirán siendo los responsables de gestionar y ejecutar la ayuda en los diversos ámbitos de actuación. Sin embargo, la coordinación, la comunicación y la ejecución sobre el terreno mejorarán gracias a la simplificación de una serie de aspectos, entre los que se incluye una *supervisión conjunta más estrecha* de la evolución de la ejecución en los países beneficiarios y *un menor número de procesos de acreditación* y atribución de poderes de gestión. Una mayor coherencia en la acción de la Comisión también reduciría sustancialmente la carga y los costes de coordinación en los que incurrirían los países beneficiarios, debido a los distintos canales de comunicación y los procedimientos empleados por la Comisión.

La propuesta prevé asimismo que las decisiones estratégicas relativas a la asignación de la ayuda se realicen a través de documentos de estrategia nacionales y multinacionales globales que abarcarán todo el periodo del nuevo Marco Financiero (2014-2020) y se revisarán a mitad de periodo, sustituyendo el sistema vigente de documentos indicativos de planificación trianual renovable con revisión anual. De este modo se reducirá la carga administrativa de todas las partes implicadas con respecto al reexamen anual de cada documento y de sus posibles revisiones posteriores. De igual modo, se logrará un aligeramiento general de la administración y una prestación más rápida de la ayuda al introducir los programas plurianuales destinados también al componente de ayuda a la transición y el desarrollo de capacidades.

También se logrará una mayor simplificación al introducir, para aquellos sectores en los que se den las condiciones pertinentes, un enfoque sectorial en relación con la asignación de la ayuda. Además de mejorar la eficacia e impacto de la ayuda, este planteamiento podría traducirse en la financiación de un menor número de proyectos o contratos, reduciéndose así la carga administrativa en cuanto a la gestión de los proyectos o contratos. Si las condiciones lo permiten, el enfoque sectorial también podría conllevar el uso de apoyo presupuestario, reduciendo de nuevo la carga administrativa con respecto al apoyo a los proyectos.

Se establecerán disposiciones detalladas sobre la supervisión conjunta y los procesos de acreditación en disposiciones de aplicación independientes. Estas disposiciones tendrán por objeto lograr una mayor simplificación en la cooperación transfronteriza entre los países candidatos y los países candidatos potenciales, adaptando más la programación y la aplicación al enfoque de los Fondos Estructurales.

La simplificación y los procedimientos flexibles en la ejecución del nuevo Reglamento permitirán acelerar la adopción de las medidas de aplicación y la prestación de la ayuda de la UE. Por otra parte, la revisión del Reglamento Financiero, en concreto de la disposición especial en materia de acción exterior, contribuirá a facilitar la participación de organizaciones de la sociedad civil y pequeñas empresas en los programas de financiación, por ejemplo a través de una simplificación de las normas, una reducción de los costes de participación y una aceleración de los procedimientos de adjudicación. Al aplicar el presente Reglamento, la Comisión utilizará los procedimientos flexibles previstos en el nuevo Reglamento Financiero.

Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

En general, la propuesta actual y las futuras disposiciones de aplicación prevén las siguientes revisiones tanto del diseño del instrumento como de sus procedimientos de aplicación (además de la simplificación anteriormente indicada):

1. La ejecución de la ayuda se realizará de un modo más coherente, estratégico y orientado a los resultados mediante:
 - el tratamiento de las **políticas** en función de los **documentos de estrategia nacionales plurianuales (y con varios beneficiarios) globales** que reflejan las prioridades políticas de la estrategia de ampliación y que engloban —en cada política seleccionada— todo el desarrollo institucional necesario, el cumplimiento del acervo y las operaciones de inversión; el ámbito de aplicación se basará en una evaluación de las necesidades y se adaptará al contexto de cada país;
 - el refuerzo de la (co)**financiación de las estrategias sectoriales convenidas** que contribuyen a los objetivos estratégicos —frente a los proyectos individuales—, alejándose así de los proyectos netamente financiados mediante subvenciones y aumentando la distribución de la ayuda financiada mediante un respaldo a nivel sectorial (incluido el apoyo del presupuesto sectorial para las políticas seleccionadas que se basen en condiciones orientadas adecuadamente); no obstante, se seguirá respaldando el cumplimiento del acervo a través del apoyo a los proyectos u otros procedimientos de aplicación —como mecanismos específicos— cuando no lo contemplen las estrategias sectoriales generales;

- una **programación plurianual** más sistemática destinada también a alcanzar los objetivos estratégicos que reciben ayuda a la transición y al desarrollo institucional (p. ej. la reforma de la administración pública, la reforma de los sistemas judiciales, etc.), que apoye la aplicación efectiva de las correspondientes estrategias sectoriales y, en última instancia, la consecución de los objetivos conexos;
 - la **supeditación** de un modo más directo de la ayuda financiera a **una mejor gobernanza y una mayor asunción de las iniciativas** por parte de los países beneficiarios, así como la introducción de elementos de flexibilidad para hacer frente a las necesidades que pudiesen surgir y ofrecer incentivos para mejorar el **rendimiento**.
2. La **ejecución de la ayuda** se realizará de un modo **más flexible y personalizado a fin de satisfacer las necesidades mediante:**
- **el acceso indiferenciado a la ayuda** (independientemente del estatuto de país candidato o de país candidato potencial), aunque con distinto alcance o intensidad, en función de las necesidades y la capacidad técnica y administrativa; las necesidades de los países beneficiarios constituirían el punto de partida a la hora de determinar los sectores y las políticas que podrían recibir ayuda;
 - la concepción de un **enfoque más gradual y progresivo a la hora de gestionar la ayuda financiera**, según el cual se encargaría de la gestión la Comisión o el país beneficiario —con o sin controles *ex ante* por parte de la Comisión—, en función del estatuto o de las perspectivas de adhesión, el sector o la política de la ayuda y la capacidad administrativa, técnica y de gestión; la creación de estructuras y procedimientos de gestión que reflejen aquellos que deben implantarse tras la adhesión seguirá siendo el objetivo en los sectores pertinentes durante la preparación para la adhesión;
 - la **vinculación de los avances realizados en las distintas etapas de gestión a las prioridades políticas**, tal como queda reflejado en los informes de evolución, en el logro de los parámetros que se utilizan en las negociaciones o en la obtención de resultados en la aplicación de los Acuerdos de Asociación;
 - el aumento de la flexibilidad entre prioridades para conseguir una prestación de la ayuda más orientada a los resultados, que permita **transferir asignaciones entre políticas**, con la posibilidad de **prorrogar los fondos de un año a otro** si lo permite el nuevo Reglamento Financiero.
3. El **despliegue de la ayuda** se realizará de un modo **más eficaz y efectivo** mediante:
- el esfuerzo por seguir definiendo y empleando **instrumentos financieros innovadores** que puedan atraer un mayor número de fondos privados y que estudien la posibilidad de explotar las sinergias con los instrumentos financieros innovadores desarrollados para las políticas internas, de conformidad con normas coordinadas y un enfoque coordinado para utilizar el presupuesto de la UE con dichos instrumentos;
 - asimismo, como parte del movimiento hacia un mayor apoyo sectorial, el **aumento de la cooperación con otros donantes y otras instituciones financieras internacionales y de otro tipo a nivel estratégico**, mediante el acuerdo de las prioridades políticas y un reparto más claro de las tareas;

- la continuidad en el **respaldo a los programas y proyectos regionales** que aportan valor añadido al fomentar los modos de compartir conocimientos y experiencias, la armonización de las políticas, el acuerdo sobre las prioridades comunes y el desarrollo de la confianza mutua; los programas regionales también tienen el potencial de mejorar la efectividad de las políticas como, por ejemplo, en el ámbito del transporte, la energía, el medio ambiente, el cambio climático, las estadísticas, la lucha contra la delincuencia organizada y las cuestiones relativas a la migración;
- la **racionalización de las normas de contratación de ayuda para los hermanamientos** y la introducción de mecanismos que garanticen la adecuación de los expertos contratados, previendo asimismo la posibilidad de retirar fondos de un instrumento específico para responder a las necesidades que pudieran surgir.

Actos delegados

Considerando que las decisiones de medidas discrecionales relativas al estatuto de los Estados solicitantes deben abordarse en otro nivel, se propone que las modificaciones de la lista de países beneficiarios del anexo del Reglamento propuesto donde se reflejan dichas decisiones se adopten mediante un acto delegado en virtud del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dado que estas modificaciones no afectan realmente a ningún elemento esencial del Reglamento.

Se propone asimismo que se confieran a la Comisión poderes delegados con el fin de adoptar normas detalladas que establezcan condiciones uniformes para la aplicación del Reglamento propuesto, en particular en lo tocante a las estructuras y procedimientos de gestión. Dichas normas son necesarias para complementar las normas y procedimientos comunes para la aplicación de los instrumentos de acción exterior de la Unión establecidos por el Reglamento de Ejecución común. Deben tener en cuenta las enseñanzas extraídas de la gestión y ejecución de la anterior ayuda preadhesión y adaptarse a la evolución de la situación en los países beneficiarios.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 212, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión de la propuesta de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un presupuesto para Europa 2020»³, la Comisión establece el marco presupuestario para los instrumentos de acción exterior de la Unión, incluido el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP).
- (2) Dado que el Reglamento (CE) n° 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)⁴, expira el 31 de diciembre de 2013, y con el fin de que la acción exterior de la Unión sea más eficaz, se debe mantener un marco para la planificación y la prestación de ayuda exterior para el periodo 2014–2020. La política de ampliación de la Unión debe seguir apoyándose a través de un instrumento financiero específico. Por consiguiente, debe renovarse el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP).
- (3) El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea dispone que cualquier Estado europeo que respete los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia,

¹ DO C... de... , p...

² DO C... de... , p...

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un presupuesto para Europa 2020*, COM(2011) 500 final, 29.6.2011.

⁴ DO L 210 de 31.7.2006, p. 82.

igualdad, Estado de Derecho y de respeto de los derechos humanos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.

- (4) Un Estado europeo que haya solicitado su incorporación a la Unión solo podrá convertirse en miembro una vez se haya confirmado que cumple los criterios acordados en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, y siempre que esta adhesión no fuerce la capacidad de la Unión para integrar al nuevo miembro. Estos criterios están relacionados con la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, el desarrollo suficiente de la economía para hacer frente a la presión competitiva del mercado interior, y la capacidad de asumir no solo los derechos sino también las obligaciones impuestas por los Tratados.
- (5) El proceso de adhesión se basa en criterios objetivos y en la aplicación del principio de igualdad de trato entre todos los países solicitantes. La evolución hacia la adhesión depende de la capacidad del país solicitante para llevar a cabo las reformas necesarias a fin de aproximar sus sistemas político, institucional, jurídico, administrativo y económico a las reglas, normas, políticas y prácticas de la Unión.
- (6) El Consejo Europeo ha concedido el estatuto de país candidato a Islandia, Montenegro, la antigua República de Yugoslavia y Turquía. Ha confirmado la perspectiva europea para Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Kosovo⁵, que son considerados candidatos potenciales.
- (7) La ayuda financiera en virtud del presente Reglamento debe concederse a los países candidatos y los candidatos potenciales (los «países beneficiarios») incluidos en el anexo del presente Reglamento, independientemente del estatuto que tengan.
- (8) La ayuda en virtud del presente Reglamento debe prestarse de acuerdo con el marco político de la ampliación definido por la Unión para cada país beneficiario y reflejado en el conjunto de documentos que la Comisión presenta anualmente sobre la ampliación, que incluye los informes de evolución y la estrategia de ampliación, en los acuerdos de estabilización y asociación y en las asociaciones europeas o las asociaciones para la adhesión. La ayuda debe centrarse principalmente en un número limitado de políticas que ayudarán a los países beneficiarios a reforzar las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, a reformar el sistema judicial y la administración pública, a garantizar el respeto de los derechos fundamentales y a promover la igualdad de género y la no discriminación. También debe mejorar su desarrollo económico y social, que sirva de base para una agenda de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en consonancia con la Estrategia Europa 2020, y para adaptarse gradualmente a los criterios de Copenhague. Debe reforzarse la coherencia entre la ayuda financiera y los progresos globales realizados en la aplicación de la estrategia de preadhesión.
- (9) Los países candidatos y los países candidatos potenciales deben estar mejor preparados para hacer frente a los retos mundiales, como el desarrollo sostenible y el cambio climático, y alinearse con los esfuerzos de la Unión para abordar estas cuestiones. La ayuda de la Unión en virtud del presente Reglamento debe contribuir

⁵ En virtud de la Resolución n° 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

igualmente al objetivo de elevar la cuota relacionada con el clima en el presupuesto de la Unión hasta al menos el 20 %.

- (10) La Comisión y los Estados miembros deben velar por el cumplimiento, la coherencia y la complementariedad de sus medidas de ayuda, en especial mediante la celebración de consultas a intervalos regulares y el intercambio frecuente de información a lo largo de las diversas fases del ciclo de ayuda.
- (11) A fin de garantizar la coherencia entre el proceso de adhesión y la ayuda financiera y la asistencia técnica prestada en virtud del presente Reglamento y de alcanzar los objetivos de la agenda de adhesión, la Comisión debe crear un marco estratégico común para hacer uso del Instrumento de Ayuda Preadhesión. Dicho marco debe definir, entre otras cosas, la lista de acciones clave que pueden recibir apoyo en virtud del presente Reglamento, así como los criterios para asignar los fondos. El marco estratégico común debe constituir el marco de referencia para los documentos de estrategia nacionales y multinacionales.
- (12) Los objetivos de la ayuda deben definirse en documentos indicativos de estrategia nacionales y multinacionales establecidos por la Comisión para el periodo de vigencia del Marco Financiero Plurianual de la Unión en asociación con los países beneficiarios, basándose en sus necesidades específicas y en su agenda de ampliación. Los documentos de estrategia deben identificar las políticas que requieren ayuda y, sin perjuicio de las prerrogativas de la autoridad presupuestaria, establecer las asignaciones indicativas de fondos por política, desglosadas por año, incluida una estimación del gasto relacionado con el cambio climático. Conviene permitir la suficiente flexibilidad para hacer frente a las necesidades que pudieran surgir y ofrecer incentivos para mejorar el rendimiento. Los documentos de estrategia deben garantizar la coherencia y la consistencia con los esfuerzos desplegados por los países beneficiarios, tal como queda reflejado en sus presupuestos nacionales, y deben tener en cuenta el apoyo que brindan otros donantes. Con objeto de tener en cuenta la evolución interna y externa, los documentos de estrategia indicativos plurianuales deben revisarse según proceda.
- (13) Redunda en interés de la Unión ayudar a los países beneficiarios en sus esfuerzos por reformar sus sistemas para aproximarlos a los de la Unión. Dado que el objetivo del presente Reglamento no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- (14) A fin de que el presente Reglamento pueda reflejar con rapidez los resultados de las decisiones políticas tomadas por el Consejo, deben delegarse en la Comisión poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para actualizar la lista de países beneficiarios que figura en el anexo del presente Reglamento.

- (15) Mientras que el Reglamento (UE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ...⁶ (en lo sucesivo «el Reglamento de Ejecución común») establece normas y procedimientos comunes para la aplicación de los instrumentos de acción exterior de la Unión, también deben conferirse a la Comisión poderes delegados para adoptar normas más detalladas por las cuales se establezcan condiciones uniformes para la ejecución del presente Reglamento, en concreto, en lo que respecta a las estructuras y procedimientos de gestión. Dichas normas deben tener en cuenta las enseñanzas extraídas de la gestión y la ejecución de la anterior ayuda preadhesión y adaptarse a la evolución de la situación en los países beneficiarios.
- (16) En lo que respecta a estos actos delegados, es de particular importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas apropiadas durante sus trabajos preparatorios, también con expertos. La Comisión, al preparar y elaborar actos delegados, debe garantizar en mayor medida una transmisión simultánea, puntual y apropiada de los documentos pertinentes al Parlamento Europeo y al Consejo.
- (17) La ayuda debe seguir empleando las estructuras y los instrumentos que han resultado ser eficaces en el proceso de preadhesión. La transición desde la gestión directa de los fondos de preadhesión por parte de la Comisión a la gestión descentralizada delegada en los países beneficiarios debe ser progresiva y estar en consonancia con las capacidades de cada país beneficiario.
- (18) Los poderes de ejecución relativos al marco estratégico común y los documentos de estrategia IAP deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión⁷. Teniendo en cuenta la naturaleza de esos actos de ejecución, en particular su orientación a las políticas o sus implicaciones financieras, para su adopción debe utilizarse, en principio, el procedimiento de examen, salvo para las medidas técnicas de ejecución de envergadura financiera limitada.
- (19) Los comités establecidos en virtud del presente Reglamento también deben ser competentes en lo que atañe a los actos relativos a la ejecución del anterior Instrumento de Ayuda Preadhesión, así como a la aplicación de la ayuda financiera a la comunidad turcochipriota.
- (20) En caso de que un país beneficiario viole los principios sobre los que se basa la Unión, no respete los compromisos contenidos en los acuerdos pertinentes celebrados con la Unión o no realice los avances necesarios en lo que respecta a los criterios de adhesión, el Consejo —a propuesta de la Comisión— debe poder adoptar las medidas oportunas para subsanar la situación.
- (21) Habida cuenta de los objetivos y el alcance de la ayuda prevista en virtud del presente Reglamento, debe consultarse al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones antes de su adopción.

⁶ DO L...

⁷ DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objetivo general

El Instrumento de Ayuda Preadhesión («IAP») tiene por objeto apoyar a los países candidatos y a los países candidatos potenciales («países beneficiarios») enumerados en el anexo en la ejecución de las reformas políticas, institucionales, legales, administrativas, sociales y económicas que sean necesarias para que estos países se aproximen a los valores de la Unión y se adapten gradualmente a las reglas, normas, políticas y prácticas de la Unión con vistas a su adhesión.

Artículo 2

Objetivos específicos

1. La ayuda en virtud del presente Reglamento perseguirá los siguientes objetivos específicos en función de las necesidades de cada país beneficiario y de su agenda de ampliación:
 - (a) Apoyo a las reformas políticas, entre otros aspectos:
 - i) el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, incluida su aplicación;
 - ii) la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, un mayor respeto a los derechos de las minorías, la promoción de la igualdad de género, la no discriminación y la libertad de prensa, así como las buenas relaciones de vecindad;
 - iii) la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada;
 - iv) la reforma de la administración pública y la buena gobernanza;
 - v) el desarrollo de la sociedad civil y el diálogo social;
 - vi) la reconciliación, la consolidación de la paz y las medidas de fortalecimiento de la confianza.
 - (b) Apoyo al desarrollo económico, social y territorial, para lograr un crecimiento sostenible, inteligente e inclusivo, entre otras cosas mediante:
 - i) el cumplimiento de las normas de la Unión en materia de economía y gobernanza económica;

- ii) las reformas económicas necesarias para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión, al tiempo que se persiguen objetivos económicos, sociales y medioambientales;
 - iii) el fomento del empleo y el desarrollo de capital humano;
 - iv) la inclusión social y económica, en particular de las minorías y los grupos vulnerables;
 - v) el desarrollo de capital físico, la mejora de las conexiones con la Unión y las redes regionales.
- (c) El refuerzo de la capacidad de los países beneficiarios para cumplir con las obligaciones que se derivan de la adhesión mediante el apoyo de la adaptación progresiva y la adopción, aplicación y cumplimiento del acervo comunitario, los fondos y políticas estructurales, de cohesión, agrícolas y de desarrollo rural de la Unión.
- (d) La integración regional y la cooperación territorial en la que participen países beneficiarios, Estados miembros y, cuando proceda, terceros países dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (UE) n° [...] por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad⁸.
2. Los avances hacia la consecución de los objetivos específicos establecidos en el apartado 1 se evaluarán atendiendo a indicadores que abarquen, entre otros aspectos:
- los avances en materia de democracia, Estado de Derecho, respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, sistema judicial y nivel de capacidad administrativa;
 - los progresos de las reformas económicas, la efectividad y solidez de las estrategias de desarrollo económico y social, los avances hacia el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, en particular mediante inversiones públicas con el apoyo del IAP;
 - el corpus de legislación adaptado al acervo, los avances en la reforma institucional relacionada con la Unión, incluida la transición hacia la gestión descentralizada de la ayuda prestada en virtud del presente Reglamento;
 - la relevancia de las iniciativas de cooperación regional y territorial y la evolución de los flujos comerciales.

Los indicadores se utilizarán para supervisar, evaluar y reexaminar el rendimiento, según proceda.

⁸ DO L ...

Artículo 3

Políticas

3. La ayuda en virtud del presente Reglamento se dirigirá principalmente a las siguientes políticas:
 - (a) el proceso de transición hacia la adhesión a la Unión y la creación de capacidades;
 - (b) el desarrollo regional;
 - (c) el empleo, las políticas sociales y el desarrollo de recursos humanos;
 - (d) la agricultura y el desarrollo rural;
 - (e) la cooperación regional y territorial.
4. La ayuda en el marco de las políticas contempladas en el apartado 1 apoyará a los países beneficiarios en la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos en los artículos 1 y 2.
5. La ayuda en el marco de las políticas contempladas en las letras b) a d) del apartado 1 podrá incluir, entre otras cosas, la financiación del tipo de acciones previstas en el Reglamento (UE) n° XXXX/201X del Parlamento Europeo y del Consejo, de DD/MM/AAAA, sobre disposiciones específicas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al objetivo de «inversión en crecimiento y empleo»⁹, el Reglamento (UE) n° XXXX/201X del Parlamento Europeo y del Consejo, de DD/MM/AAAA, relativo al Fondo de Cohesión¹⁰, el Reglamento (UE) n° XXXX/201X del Parlamento Europeo y del Consejo, de DD/MM/AAAA, relativo al Fondo Social Europeo¹¹, el Reglamento (UE) n° XXXX/201X del Parlamento Europeo y del Consejo, de DD/MM/AAAA, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea¹², y el Reglamento (UE) n° XXXX/201X del Parlamento Europeo y del Consejo, de DD/MM/AAAA, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)¹³.
6. La ayuda en el marco de las políticas contempladas en la letra e) del apartado 1 podrá financiar, en particular, acciones multinacionales u horizontales, así como acciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

⁹ DO L

¹⁰ DO L

¹¹ DO L

¹² DO L

¹³ DO L

Artículo 4

Cumplimiento, coherencia y complementariedad

1. La ayuda financiera en virtud del presente Reglamento será coherente con las políticas de la Unión. También deberá ser conforme con los acuerdos celebrados entre la Unión y los países beneficiarios y respetar los compromisos contraídos en virtud de acuerdos multilaterales de los que la Unión sea Parte.
2. La Comisión, los Estados miembros y el Banco Europeo de Inversiones garantizarán la coherencia entre la ayuda concedida en virtud del presente Reglamento y otras ayudas concedidas por la Unión, los Estados miembros y el Banco Europeo de Inversiones.
3. La Comisión y los Estados miembros garantizarán la coordinación de sus respectivos programas de ayuda a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de la ayuda y de evitar la doble financiación, en consonancia con los principios establecidos para reforzar la coordinación operativa en el ámbito de la ayuda exterior y para armonizar las políticas y los procedimientos. La coordinación comprenderá consultas periódicas e intercambios frecuentes de información a lo largo de las diversas fases del ciclo de ayuda, en particular sobre el terreno, y constituirá un elemento clave de los procesos de programación de los Estados miembros y de la Unión.
4. A fin de aumentar la eficacia y eficiencia en la prestación de la ayuda y de evitar la doble financiación, la Comisión, en relación con los Estados miembros, tomará las medidas necesarias para garantizar una mejor coordinación y complementariedad con organizaciones y entidades multilaterales y regionales como las instituciones financieras internacionales, las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y los donantes que no sean de la Unión.
5. En la preparación, ejecución y supervisión de la ayuda en virtud del presente Reglamento, la Comisión actuará en principio en asociación con los países beneficiarios. Cuando proceda, serán partícipes de la asociación las autoridades nacionales, regionales y locales competentes, los interlocutores económicos y sociales, la sociedad civil y agentes no estatales.

TÍTULO II

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Artículo 5

Marco Estratégico Común del IAP

1. La Comisión establecerá el Marco Estratégico Común para el Instrumento de Ayuda Preadhesión. El Marco Estratégico Común del IAP traducirá las prioridades estratégicas de la política de ampliación en acciones claves que puedan recibir ayuda en virtud del presente Reglamento.
2. El Marco Estratégico Común del IAP incluirá, entre otras cosas:

- (a) los criterios que deben emplearse para asignar los fondos a los países beneficiarios, así como a las acciones de cooperación multinacional y territorial;
 - (b) los tipos de acciones que pueden recibir financiación del IAP;
 - (c) las directrices comunes para la gestión y aplicación del IAP.
3. La Comisión aprobará el Marco Estratégico Común del IAP y sus eventuales revisiones con arreglo al procedimiento de examen a que hace referencia el artículo 15, apartado 3, del Reglamento de Ejecución común.

Artículo 6

Documentos de estrategia

1. La ayuda en virtud del presente Reglamento se prestará sobre la base de documentos de estrategia indicativos nacionales o multinacionales (en lo sucesivo, «documentos de estrategia»), establecidos para el periodo de vigencia del Marco Financiero Plurianual de la Unión por la Comisión en asociación con el país o los países beneficiarios de que se trate.
2. Los documentos de estrategia especificarán cuál es la combinación adecuada de políticas contempladas en el artículo 3 que recibirá ayuda financiera en virtud del presente Reglamento para reflejar las necesidades y prioridades con arreglo a los objetivos a que se refiere el artículo 2, al Marco Estratégico Común del IAP a que se refiere el artículo 5, y a las estrategias nacionales, según proceda.
3. Los documentos de estrategia incluirán la asignación indicativa de fondos de la Unión por política, si procede, desglosada por año, de conformidad con los criterios establecidos en el Marco Estratégico Común del IAP a que se refiere el artículo 5. La asignación indicativa de fondos tendrá debidamente en cuenta las necesidades, la capacidad de absorción y la capacidad administrativa de los países beneficiarios. Asimismo, permitirá abordar las necesidades que pudiesen surgir y ofrecer incentivos para mejorar el rendimiento de los países beneficiarios en lo que respecta a los objetivos establecidos en las estrategias indicativas plurianuales.
4. Los documentos de estrategia serán objeto de un reexamen intermedio y se revisarán según proceda. Podrán ser revisados en cualquier momento por iniciativa de la Comisión.
5. La Comisión adoptará los documentos de estrategia y sus eventuales revisiones con arreglo al procedimiento de examen a que hace referencia el artículo 15, apartado 3, del Reglamento de Ejecución común.

TÍTULO III

APLICACIÓN

Artículo 7

Marco general

La ayuda de la Unión en virtud del presente Reglamento se aplicará mediante los programas y medidas contemplados en los artículos 2 y 3 del Reglamento de Ejecución común y conforme a las normas específicas por las cuales se establecen condiciones uniformes para aplicar el presente Reglamento, en concreto, en lo que respecta a las estructuras y procedimientos de gestión, que la Comisión adoptará de acuerdo con los artículos 10 y 11 del presente Reglamento. La aplicación se materializará, en principio, en forma de programas anuales o plurianuales, nacionales o plurinacionales, establecidos conforme a los documentos de estrategia contemplados en el artículo 6 y elaborados por los países beneficiarios y/o por la Comisión, según proceda.

Artículo 8

Acuerdos marco y complementarios

1. La Comisión y los países beneficiarios celebrarán acuerdos marco sobre la aplicación de la ayuda.
2. Podrán celebrarse acuerdos complementarios sobre la aplicación de la ayuda entre la Comisión y el país beneficiario o sus autoridades de ejecución, según proceda.

Artículo 9

Disposiciones en relación con otros instrumentos

1. En circunstancias debidamente justificadas y a fin de garantizar la coherencia y efectividad de la financiación de la Unión o de promover la cooperación regional, la Comisión podrá decidir ampliar la elegibilidad de los programas y medidas contemplados en el artículo 7 a países, territorios y regiones que, de otro modo, no serían elegibles para obtener financiación con arreglo al artículo 1, si el programa o medida que se vaya a ejecutar es de carácter mundial, regional o transfronterizo.
2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional contribuirá a los programas o medidas establecidos en virtud del presente Reglamento con fines de cooperación transfronteriza entre los países beneficiarios y los Estados miembros. El importe de la contribución del Fondo Europeo de Desarrollo Regional vendrá determinado con arreglo al artículo 4 del Reglamento (UE) nº ... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea. Las disposiciones del presente Reglamento serán de aplicación al uso de esta contribución.
3. Cuando proceda, el IAP podrá contribuir a los programas o medidas de cooperación transnacional e interregional establecidos y ejecutados de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº ... [por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo

de cooperación territorial europea] y en los que participen países beneficiarios del IAP.

4. Cuando proceda, el IAP podrá contribuir a los programas o medidas de cooperación transfronteriza establecidos y ejecutados en virtud del Reglamento (UE) n° del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad, y en los que participen países beneficiarios del IAP.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10

Delegación de poderes en la Comisión

La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 11 al objeto de modificar el anexo del presente Reglamento y de complementar el Reglamento de Ejecución común con normas específicas que establezcan condiciones uniformes para la aplicación del presente Reglamento.

Artículo 11

Ejercicio de los poderes delegados a la Comisión

1. Los poderes para adoptar actos delegados otorgados a la Comisión estarán sujetos a las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. La delegación de poderes se otorgará a la Comisión para el periodo de validez del presente Reglamento.
3. La delegación de poderes podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. Surtirá efecto el día siguiente a la publicación de la decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en la fecha posterior que en ella se especifique. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.
4. La Comisión, tan pronto como adopte un acto delegado, lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
5. Un acto delegado entrará en vigor únicamente en caso de que ni el Parlamento Europeo ni el Consejo hayan manifestado ninguna objeción en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho acto a ambas instituciones o en caso de que, antes de que venza dicho plazo, el Parlamento Europeo y el Consejo hayan informado a la Comisión de que no manifestarán ninguna objeción. Ese plazo se prorrogará dos meses a instancia del Parlamento Europeo o del Consejo.

Artículo 12

Comité

1. La Comisión estará asistida por el Comité del IAP. Dicho Comité se considerará comité en el sentido del Reglamento (UE) n° 182/2011.
2. Para los programas que atañan a las políticas contempladas en las letras b) y c) del artículo 3 y ejecutados indirectamente por los países beneficiarios, la Comisión estará asistida por el Comité Coordinador de los Fondos a que se refiere el artículo 143 del Reglamento (UE) n° [...] del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006¹⁴. Para los programas que atañan a las políticas contempladas en la letra d) del artículo 3 y ejecutados indirectamente por los países beneficiarios, la Comisión estará asistida por el Comité de Desarrollo Rural a que se refiere el artículo 91 del Reglamento (UE) n° [...] del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)¹⁵. En tales casos, el Comité del IAP será informado de inmediato del dictamen emitido por el otro o los otros comités.
3. Los comités a los que se hace referencia en los apartados 1 y 2 serán competentes en lo que atañe a los actos jurídicos y los compromisos adoptados en virtud del Reglamento (CE) n° 1085/2006, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión¹⁶. Además, el Comité del IAP también será competente para la aplicación del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 389/2006, de 27 de febrero de 2006, por el que se crea un instrumento de ayuda económica para impulsar el desarrollo económico de la comunidad turcochipriota y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2667/2000 del Consejo relativo a la Agencia Europea de Reconstrucción¹⁷.

Artículo 13

Suspensión del apoyo de la Unión

Sin perjuicio de las disposiciones relativas a la suspensión de la ayuda establecidas en los acuerdos de asociación y cooperación celebrados con los países y regiones asociados, cuando un país beneficiario asociado no respete los principios de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos, derechos de las minorías y libertades fundamentales, o los compromisos contenidos en los correspondientes acuerdos celebrados con la Unión, o cuando no haya avanzado lo suficiente hacia el cumplimiento de los criterios de adhesión, la Unión invitará al

¹⁴ DO L ...

¹⁵ DO L ...

¹⁶ DO L 210 de 31.7.2006, pp. 82-93.

¹⁷ DO L 65 de 7.3.2006, p. 5.

país beneficiario a mantener consultas con miras a encontrar una solución aceptable para ambas partes, excepto en casos de especial urgencia. Cuando las consultas con el país beneficiario no permitan llegar a una solución aceptable para ambas partes, o si las consultas son rechazadas, o en casos de especial urgencia, el Consejo podrá tomar las medidas apropiadas conforme al artículo 215, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que podría incluir la suspensión total o parcial de la ayuda de la Unión. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo de cualquier decisión adoptada a este respecto.

Artículo 14

Importe de referencia financiera

1. El importe de referencia financiera para la aplicación del presente Reglamento durante el periodo 2014-2020 se elevará a 14 110 100 000 EUR (a precios corrientes). Hasta un 3 % del importe de referencia financiera se asignará a programas de cooperación transfronteriza entre países beneficiarios y Estados miembros de la UE.
2. La Autoridad Presupuestaria autorizará los créditos anuales ajustándose al Marco Financiero Plurianual de la Unión.
3. Como se dispone en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento «Erasmus para todos», a fin de fomentar la dimensión internacional de la enseñanza superior, se asignará un importe indicativo de 1 812 100 000 EUR con cargo a los diferentes instrumentos de acción exterior (Instrumento de Cooperación al Desarrollo, Instrumento Europeo de Vecindad, Instrumento de Ayuda Preadhesión, Instrumento de Asociación y Fondo Europeo de Desarrollo) a acciones de movilidad en el aprendizaje hacia o desde países no pertenecientes a la UE y a la cooperación y el diálogo político con las autoridades/instituciones/organizaciones de dichos países. Las disposiciones del Reglamento «Erasmus para todos» se aplicarán a la utilización de dichos fondos.

La financiación se canalizará a través de dos asignaciones plurianuales que cubrirán únicamente los primeros cuatro años y los tres años restantes, respectivamente. Esta financiación quedará reflejada en la programación indicativa plurianual de estos instrumentos, en consonancia con las necesidades y prioridades definidas de los países de que se trate. Las asignaciones podrán revisarse en caso de graves circunstancias imprevistas o cambios políticos importantes en consonancia con las prioridades exteriores de la UE.

Artículo 15

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Será aplicable a partir del 1 de enero de 2014.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

ANEXO

- Albania
- Bosnia y Herzegovina
- Islandia
- Kosovo*
- Montenegro
- Serbia
- Turquía
- Antigua República Yugoslava de Macedonia

*En virtud de la Resolución nº 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA PARA PROPUESTAS

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.6. Duración e incidencia financiera
- 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes
- 2.2. Sistema de gestión y de control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 3.1. Rúbrica(s) del Marco Financiero Plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)
- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.1. *Resumen de la incidencia estimada en los gastos*
 - 3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos de operaciones*
 - 3.2.3. *Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo*
 - 3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*
 - 3.2.5. *Contribución de terceros a la financiación*
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA PARA PROPUESTAS

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)

1.2. **Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA**²⁶

Ampliación

1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa

- La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva**
- La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria**²⁷
- La propuesta/iniciativa se refiere a **la prolongación de una acción existente**
- La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción reorientada hacia una nueva acción**

1.4. Objetivos

1.4.1. *Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(es) de la Comisión contemplado(s) por la propuesta/iniciativa*

El objetivo general de la política de ampliación es aplicar el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que ofrece una perspectiva europea a todos los países europeos que respetan los valores fundamentales de la UE y están comprometidos con su promoción.

La política de ampliación fomenta la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en Europa y aumenta el peso de la UE en la escena internacional.

La política de ampliación ayuda a consolidar la democracia y el Estado de Derecho en Europa. Mejora las oportunidades económicas y aumenta el peso de la UE a la hora de hacer frente a retos globales como el cambio climático, la competencia y la regulación y supervisión de los mercados financieros, y ayuda a movilizar esfuerzos comunes para cumplir las metas de Europa 2020. El proceso de adhesión impulsa firmemente la reformas políticas y económicas.

La integración más estrecha durante el proceso de ampliación también ayuda a la UE a alcanzar sus objetivos en una serie de ámbitos que son fundamentales para la reforma económica y social con miras al crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, entre los que figuran la energía, el transporte, la protección del medio ambiente, la resistencia ante las catástrofes y la lucha contra el cambio climático.

²⁶ GPA: Gestión por Actividades – PPA: Presupuestación por Actividades.

²⁷ Tal como se contempla en el artículo 49, apartado 6, letra a) o b), del Reglamento Financiero.

Las nuevas solicitudes de adhesión ponen de manifiesto el poder de atracción de la UE y su papel en la promoción de la estabilidad, la seguridad y la prosperidad.

La política de ampliación de la UE permite un proceso cuidadosamente gestionado de acercamiento a la UE de los candidatos y los candidatos potenciales de acuerdo con el ritmo de sus reformas políticas y económicas y su capacidad para asumir las obligaciones propias de su condición de miembros de conformidad con los criterios de Copenhague. En los Balcanes Occidentales, la cooperación regional sigue siendo fundamental y constituye un elemento central del Proceso de Estabilización y Asociación.

Una vez que el Consejo decide abrir las negociaciones de adhesión con un país solicitante, los avances de dicho país de cara al cumplimiento de las normas europeas se reflejan en los capítulos del acervo abiertos y cerrados.

A lo largo de los últimos cinco años, la UE ampliada ha demostrado su capacidad para trabajar unida con miras a abordar los importantes desafíos a los que se enfrenta. Durante este periodo, los avances de las reformas en los países de la ampliación les han permitido pasar por sucesivas fases del proceso de adhesión.

El proceso de ampliación de la UE está avanzando a un ritmo que viene determinado en gran medida por la capacidad de los países aspirantes para asumir las obligaciones de la pertenencia a la UE. Esto exige reformas duraderas, así como adaptaciones legislativas e institucionales creíbles y convincentes. A medida que los países en cuestión cumplen las normas establecidas, incluidas en particular aquellas relacionadas con la democracia, el Estado de derecho y los derechos y libertades fundamentales, la UE se compromete a trabajar con ellos para pasar a las siguientes etapas del proceso.

Se propone como pilar financiero de la estrategia de ampliación un único instrumento integrado de preadhesión que engloba todas las dimensiones de las políticas internas y las cuestiones temáticas.

De lo que se trata es de garantizar que los países candidatos y los países candidatos potenciales estén plenamente preparados para su adhesión. Se hará hincapié en la buena gobernanza, la capacidad administrativa, el desarrollo socioeconómico, la cooperación regional, la adopción y aplicación del acervo y la preparación para la gestión de las políticas internas en el momento de la adhesión. El instrumento se ejecutará a través de programas multibeneficiarios/nacionales acordados con los beneficiarios y reflejará asimismo los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), incluida su nueva orientación a la obtención de bienes públicos.

Además, los instrumentos políticos y financieros relacionados con la crisis (Ayuda Macrofinanciera, Instrumento de Estabilidad) seguirán estando disponibles para su uso, en su caso, en los países de la ampliación.

1.4.2. Objetivo(s) específico(s) y actividad(es) GPA/PPA afectadas

Objetivo específico n°

- (a) Apoyo a las reformas políticas
- (b) Apoyo al desarrollo económico, social y territorial y a las reformas encaminadas a un crecimiento sostenible, inteligente e inclusivo

- (c) Aumento de la capacidad de los países beneficiarios para asumir las obligaciones de la pertenencia a la UE respaldando la aproximación progresiva, la adopción, la aplicación y el cumplimiento del acervo comunitario, incluida la preparación para la ejecución y gestión de los fondos estructurales, de cohesión, agrícola y de desarrollo rural de la UE
- (d) Integración regional y cooperación territorial

Actividad(es) GPA/PPA afectada(s)

04.06 Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) – Desarrollo de recursos humanos

05.05 Medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural

13.05 Intervenciones de preadhesión relacionadas con las políticas estructurales

22.02 Estrategia y proceso de ampliación

22.04.02 Programas de información y comunicación para terceros países

1.4.3. Resultado(s) e incidencia esperados

Especifíquense los efectos que la propuesta/iniciativa debería tener sobre los beneficiarios / la población destinataria.

El nuevo instrumento de preadhesión debería seguirá *centrándose en cumplir los objetivos de la política de ampliación*, que es una de las principales prioridades de la acción exterior de la UE, contribuyendo así a promover la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en Europa. A tal fin, el nuevo instrumento perseguirá el objetivo estratégico general consistente en apoyar a los países candidatos y a los países candidatos potenciales en sus preparativos de cara a la adhesión a la UE y la aproximación progresiva de sus sistemas/economías nacionales a las normas y políticas de la Unión Europea, conforme a sus necesidades específicas y adaptándose a las agendas de ampliación de cada país.

En términos de *resultados e incidencia que habrán de lograrse*, el nuevo instrumento abordará i) las deficiencias/retos de desarrollo en los países beneficiarios, ii) la capacidad limitada para superarlos con recursos propios y la debilidad de las instituciones públicas y/o la capacidad administrativa en los países beneficiarios, y iii) las disparidades entre los países beneficiarios, mediante:

i) un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas, en particular para garantizar el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos y la inclusión de las minorías; la reducción de la corrupción y la delincuencia organizada; la reforma y modernización de la administración pública;

ii) la aplicación de las normas de la UE a la economía y la gobernanza económica; la mejora de la capacidad para competir en las fuerzas del mercado de la Unión; la mejora de las tasas de empleo, aumentando los recursos humanos cualificados y reduciendo las disparidades sociales; el aumento de la capacidad de investigación e innovación;

iii) una legislación progresivamente armonizada con el acervo de la UE, que se adopte y se cumpla; la mejora de la capacidad para ejecutar y gestionar los fondos estructurales, agrícolas y de desarrollo rural de la UE; el aumento de la participación en programas y agencias de la UE seleccionados;

iv) una mayor integración económica en la región, en particular a través de las infraestructuras transfronterizas de energía y transporte y de unas relaciones de vecindad más estrechas y reforzadas entre los países beneficiarios y con la UE.

Los avances en estos objetivos políticos específicos contribuirán igualmente a la aplicación de marcos políticos de la UE más amplios, como la Estrategia Europa 2020, el paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático y la Unión por la innovación.

1.4.4. Indicadores de resultados e incidencia

Especifíquense los indicadores que permiten realizar el seguimiento de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

Los avances hacia los objetivos específicos del nuevo instrumento pueden evaluarse mediante tres macroindicadores principales:

- los avances hacia el cumplimiento de los parámetros de adhesión (capítulos abiertos/cerrados) o el balance positivo en la aplicación de los acuerdos de asociación, reflejado, por ejemplo, en los informes de evolución positivos, los índices basados en estudios compilados por organizaciones internacionales de prestigio en ámbitos como la eficacia gubernamental, la estabilidad política y la ausencia de violencia, y el Estado de derecho;
- la **evolución socioeconómica**, medida con indicadores de impacto como el índice de desarrollo humano del PNUD en calidad de medida general de la prosperidad, las tasas de desempleo, las entradas de inversión extranjera directa o las balanzas comerciales;
- la **cooperación e integración regional**, cuantificada mediante índices basados en encuestas que reflejen la percepción del nivel (tendencia) de seguridad y estabilidad y las interacciones políticas, económicas y culturales.

Los hitos y metas relevantes relacionados con estos macroindicadores pueden incluir, entre otros, los siguientes: recepción de la solicitud de adhesión a la UE, adopción por la Comisión de un dictamen favorable sobre la solicitud o recomendación de conceder el estatuto de país candidato, recomendaciones para abrir las negociaciones de adhesión, apertura o cierre provisional de los capítulos de negociación, cierre general de las negociaciones de adhesión, grado de cumplimiento con los criterios de Copenhague, entrada en vigor de acuerdos de liberalización de visados y readmisión, atribución de poderes de gestión de la ayuda del IAP, exención de los controles *ex ante* sobre la gestión de la ayuda del IAP, entrada en vigor de acuerdos aduaneros o comerciales y eliminación de obstáculos o barreras técnicas al comercio, participación en iniciativas regionales, resolución de cuestiones bilaterales, avance en la integración de las redes transeuropeas.

A nivel operativo, los avances pueden medirse en relación con los *objetivos operativos* correspondientes a los objetivos específicos i a iv determinados para el futuro instrumento de preadhesión. Los objetivos operativos incluyen:

- (a) mejorar la percepción de la democracia y del sistema judicial y con respecto a los derechos humanos y la no discriminación; reducir el volumen de casos pendientes en los tribunales y el número de infracciones de los derechos fundamentales; aumentar la capacidad de cumplimiento de la legislación y la capacidad administrativa en general; reducir la rotación de personal;

- (b) desarrollar estrategias de desarrollo social y económico sólidas y eficaces; mejorar los niveles de competencias y cualificación y reforzar los servicios del mercado laboral; apoyar la inversión pública; establecer estructuras de gestión de los fondos estructurales, de cohesión y de desarrollo rural de la UE en el momento de la adhesión, logrando una acreditación y transferencia de la gestión;
- (c) mejorar el marco legislativo; aproximar la legislación al acervo, crear y reforzar instituciones y estructuras de aplicación; adherirse a los programas de la UE y profundizar en la participación en ellos;
- (d) promover una mayor cooperación.

Los objetivos operativos deberán adaptarse a la situación de cada beneficiario y se establecerán en los documentos de programación basados en los desafíos identificados.

La evaluación *ex ante* también ha destacado la necesidad de ofrecer una orientación detallada y de fomentar la capacidad en los países beneficiarios con el fin de recopilar sistemáticamente los datos necesarios para evaluar los avances a nivel operativo. Las ampliaciones anteriores han hecho que se dé mayor prioridad al seguimiento y la evaluación a nivel de programa y a la formulación de políticas «fundamentadas en hechos» en los nuevos Estados miembros. El cambio hacia la asignación de recursos basada en resultados, en el cumplimiento de las condiciones y en la satisfacción de las necesidades también debe fomentar una tendencia similar entre los países candidatos y los países candidatos potenciales.

En relación con la integración de la dimensión del clima en todas las políticas, se implantará un sistema de seguimiento para identificar si los programas fomentan la acción por el clima o la eficiencia energética, a fin de que la UE pueda determinar con claridad qué parte de su gasto atañe a estas cuestiones. Se establecerán criterios de referencia y disposiciones claros en materia de seguimiento e informes. El seguimiento del gasto relacionado con el clima se realizará sobre la base de la metodología establecida de la OCDE («marcadores de Río»). En consonancia con el mayor grado de compromiso de la Comisión con la integración, también se aplicará el marcador del CAD de la OCDE para seguir los avances en la integración de la biodiversidad y la lucha contra la desertificación.

Las evaluaciones y el seguimiento futuros deberán tener en cuenta que los resultados y la incidencia varían entre los países beneficiarios, dadas las diferencias y las diversas necesidades y posiciones en el «camino a la adhesión». Puesto que el instrumento seguirá *funcionando junto con el proceso de negociación política* y otras intervenciones que guardan relación con la adhesión, será difícil identificar los avances que se derivan exclusivamente del instrumento, excepto a nivel de actividades específicas. Muchos de los «resultados» del futuro programa —como los avances en el cumplimiento de los criterios políticos de adhesión— serán *difíciles de medir por su propia naturaleza*: en cierta medida, los objetivos del instrumento pueden lograrse a través de la condición otorgada al beneficiario tanto como a través de los resultados de las intervenciones financieras de la UE.

1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa

1.5.1. Necesidad(es) que deben satisfacerse a corto o largo plazo

Los beneficiarios de la ayuda son los países candidatos y los países candidatos potenciales a la adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales, Islandia y Turquía.

En 1999, la Comisión Europea expuso una visión de las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales, pasando de su anterior enfoque regional a una nueva herramienta, el proceso de estabilización y asociación. Además de estar orientada a la estabilidad política y económica y a la cooperación regional, el proceso de estabilización y asociación ha incorporado gradualmente instrumentos de ampliación para acercar a los países de la región a los valores y las normas de la UE.

El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 reconoció que los países de los Balcanes Occidentales que participaban en el pacto de estabilización y asociación era «candidatos potenciales» a la pertenencia a la UE. La perspectiva europea de estos países fue confirmada por el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, que aprobó el «Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales». Este programa sigue siendo la piedra angular de la política de la UE para la región. En la reunión ministerial entre la UE y los Balcanes Occidentales celebrada en Sarajevo el 2 de junio de 2010, la UE reiteró su compromiso con la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales e hizo hincapié en que el futuro de estos países radica en la UE.

De los países que formaban parte del proceso de estabilización y asociación inicialmente, Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia y recientemente Montenegro obtuvieron la condición de candidatos, mientras que Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo²⁸ y Serbia son candidatos potenciales. Entre otros países a los que se ofreció una perspectiva de adhesión a la UE se incluyen Turquía, que presentó la solicitud ya en 1987 y a la que se le concedió la condición de solicitante en 1999, e Islandia, que presentó la solicitud en 2009 y obtuvo la condición de candidato en 2010.

Los tres requisitos fundamentales para la adhesión figuran en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 1999 (los llamados «criterios de Copenhague»). Se trata de:

- i) la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- ii) la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión, y
- iii) la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.

Asimismo, el Consejo Europeo de Madrid de 1995 aludió a la necesidad de «crear las condiciones para una integración gradual y armoniosa de [estos] Estados, gracias, especialmente, al desarrollo de la economía de mercado, a la adaptación de sus estructuras administrativas y a la creación de un entorno económico y monetario estable».

Los países aspirantes deben cumplir los criterios de Copenhague antes de que puedan iniciarse las negociaciones de adhesión. El cumplimiento de los criterios de adhesión por parte de los beneficiarios requiere esfuerzos considerables en términos de inversión pública y acceso a profundos conocimientos y experiencia. El apoyo de la UE está concebido para ayudar a los candidatos a cumplir estos criterios.

1.5.2. Valor añadido de la intervención de la Unión Europea

La política de ampliación forma parte de la acción exterior y contribuye a cumplir los objetivos comunes en materia de desafíos mundiales, respuesta global y liderazgo mundial.

²⁸ En virtud de la Resolución nº 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las sucesivas ampliaciones de la UE son, por su propia naturaleza, una **tarea común** que solo se puede lograr a nivel de la Unión Europea. Solo los Estados miembros, actuando conjuntamente, pueden decidir sobre las solicitudes de adhesión de nuevos candidatos. La ayuda de preadhesión prestada con cargo al presupuesto de la UE está diseñada para ayudar a los países candidatos y los países candidatos potenciales a prepararse para su futura adhesión: el IAP está diseñado para mostrar a los países, antes de la adhesión, una «prueba de funcionamiento» de las obligaciones propias de la condición de miembro (como la creación de instituciones para la gestión de los fondos de la UE posteriores a la adhesión y/o la adopción del acervo y las normas de la UE). Ningún otro instrumento multilateral o bilateral puede ofrecer un conjunto de herramientas tan completo y, en todo caso, solo la UE puede definir qué tipo de ayuda es necesaria para incorporar el acervo.

La ayuda preadhesión es una inversión en el futuro de la UE, que apoya la estabilidad y la prosperidad en los países vecinos y garantiza la capacidad efectiva de los países candidatos para aplicar el acervo en el momento de la adhesión. La asistencia técnica y financiera agiliza el proceso de preparación y ofrece incentivos para la transformación necesaria de la sociedad, los sistemas jurídicos y la economía. Esta asistencia ayuda a cumplir los objetivos de las políticas internas de la UE, crea oportunidades para las empresas de la UE y ofrece un rendimiento tangible de la inversión. Sin la participación intensiva y la estrecha colaboración contempladas en la ayuda preadhesión, la UE sin duda tendría que gastar más en la lucha contra la migración ilegal, la seguridad en las fronteras exteriores de la UE, la seguridad del suministro energético, las importaciones de alimentos seguros e higiénicos para sus ciudadanos, la lucha contra el cambio climático y la contaminación, el hacer frente a los efectos transfronterizos de los desastres y la entrega de ayuda solidaria de la UE a países con un bajo nivel de resistencia ante las catástrofes.

En los últimos años, los Estados miembros de la UE han venido reduciendo el nivel de ayuda bilateral destinada a los países candidatos y a los países candidatos potenciales, ya que consideran que la acción coordinada a nivel de la UE es más eficaz. En 2009, casi la mitad de la ayuda financiera total de la UE destinada a los países de la ampliación procedió del presupuesto de la UE. Las organizaciones de donantes multilaterales han suprimido progresivamente su apoyo y las que quedan han armonizado sus programas con las prioridades de la UE. Cabe señalar que, teniendo en cuenta sus objetivos e incidencia específicos de desarrollo, la ayuda preadhesión también se contabiliza como ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la UE.

1.5.3. Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores

Una **metaevaluación intermedia del IAP**, concluida en febrero de 2011 y centrada principalmente en el marco estratégico (DPIP) y la programación del IAP (sobre todo la asistencia técnica y el componente de desarrollo institucional), evaluó la lógica de intervención y los resultados (reales o previstos) de la ayuda, en particular en cuanto a relevancia, eficiencia, eficacia, incidencia y sostenibilidad.

En lo que respecta a la lógica de intervención (cómo se planifica y se programa la ayuda), la evaluación concluyó que los DPIP son documentos de programación fundamentales que ofrecen una orientación y un enfoque esenciales en el proceso de programación y son claramente mejores que los documentos de programación equivalentes de los anteriores programas de ayuda preadhesión. La evaluación determinó también que la calidad de los objetivos y los indicadores de los DPIP y los documentos de programación han mejorado con el tiempo. No obstante, se recomiendan nuevas mejoras.

La evaluación determinó que el IAP produjo resultados satisfactorios y significativos. Se constató que la eficacia del IAP alcanza sus máximas cotas en los ámbitos relacionados con el acervo, pero que algunos ámbitos horizontales, como la reforma de la administración pública, planteaban problemas. Las necesidades financieras de los países beneficiarios, en particular en cuanto a la infraestructura,

sobrepasan claramente la financiación disponible del IAP (y de otros donantes). Por lo tanto, un reto fundamental para el futuro es utilizar los fondos del IAP de forma eficaz y seguir movilizando otras fuentes financieras. También se concluyó que los proyectos estaban generalmente bien orientados a los requisitos de adhesión de la UE, pero que la concentración de la ayuda para la consolidación institucional en un número más restringido de sectores prioritarios aumentaría la eficacia y la incidencia. La evaluación constató que los mecanismos para la coordinación de los donantes y la armonización de la asistencia estaban bien establecidos y que un factor determinante para garantizar la incidencia y la sostenibilidad era la apropiación por parte de los países beneficiarios del programa de reformas y la capacidad de sus administraciones, que debe reforzarse.

La evaluación concluyó que la adopción de un enfoque sectorial y plurianual²⁹ para la planificación y la programación debería facilitar la jerarquización y secuenciación de la ayuda, la coordinación de los donantes y aumentar la apropiación por parte de los países beneficiarios.

En mayo de 2011 finalizó una *evaluación intermedia en dos fases de los primeros ocho programas de cooperación transfronteriza del IAP* en las fronteras interiores de los Balcanes Occidentales. La evaluación concluyó que las partes interesadas perciben una mejora de las relaciones vecinales como consecuencia del programa y lo consideran fundamental para la futura cooperación, y que se dan las condiciones para un aumento de la cooperación. La evaluación recomendaba el refuerzo del análisis socioeconómico mediante la actualización de la base estadística, una mejor explicación de los criterios utilizados y una mejor adecuación de los ámbitos estadísticos. Asimismo, recomendaba racionalizar y simplificar el expediente de candidatura y el procedimiento de evaluación.

Se realizaron *evaluaciones ex ante de los programas operativos de desarrollo regional, rural y de recursos humanos* con el fin de apoyar y racionalizar el proceso de programación. Las recomendaciones para reforzar el análisis que sirve de base a la orientación de los programas, así como para mejorar los resultados y los indicadores de impacto, eran comunes a todos los programas. Las evaluaciones intermedias están en curso.

Una *evaluación ex ante de los instrumentos financieros de preadhesión posteriores a 2013* concluyó que existe una sólida justificación para continuar con la ayuda financiera a nivel de la UE en apoyo del proceso de ampliación. Se constató claramente la necesidad de garantizar la **continuidad** con el instrumento actual, puesto que ya se están estableciendo las estructuras y los sistemas necesarios para gestionar la ayuda de la UE. Sin embargo, a la luz de las diferencias entre los países beneficiarios (en términos socioeconómicos con respecto al desarrollo de sus instituciones y sus administraciones públicas y sus perspectivas de adhesión), la consulta recomendó un **enfoque más a medida, una simplificación de las normas de aplicación, una mayor flexibilidad y una mayor orientación estratégica** en la asignación de la ayuda, y un uso más sistemático de la **programación plurianual**.

1.5.4. *Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos pertinentes*

La propuesta mantiene un instrumento de ayuda de preadhesión específico e integrado como pilar financiero de la estrategia de ampliación que abarca todas las dimensiones de las políticas internas y las cuestiones temáticas. Ello se debe a que la política de ampliación trata principalmente de ayudar a los socios a incorporar gradualmente el acervo y a que las relaciones de la UE con los países candidatos y los candidatos potenciales abarcan prácticamente todas las cuestiones temáticas (prosperidad, seguridad, comercio, derechos humanos, etc.). Por lo tanto, en aras de la coherencia, la eficiencia, la

²⁹ El enfoque sectorial de la planificación y la programación de la ayuda se basa en estrategias sectoriales nacionales, combina recursos de diferentes donantes y tiene por objeto lograr objetivos políticos más amplios.

eficacia y la incidencia, las políticas internas y las cuestiones temáticas deberían integrarse en estrategias nacionales coherentes y lograrse a través de los programas nacionales, multibeneficiarios o transfronterizos acordados con los países beneficiarios. En consonancia con el programa de la UE para la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, el hecho de que el IAP abarque todas las políticas internas permite tener mejor en cuenta la incidencia externa de las políticas internas en los países en fase de preadhesión, en lo que a los objetivos de desarrollo de la UE se refiere. Esto es importante especialmente en ámbitos como el comercio, el cambio climático, la migración o la energía.

Sin embargo, cuando la naturaleza de la acción lo justifica (alcance técnico global frente a un enfoque principalmente de adhesión), cuando un país beneficiario no cumple los valores fundamentales europeos (como el respeto de los derechos humanos) o cuando un instrumento de política interna tiene una dimensión externa particularmente importante, podrían intervenir otros instrumentos en la región de ampliación (por ejemplo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear, el Instrumento de Estabilidad y de Ayuda Macrofinanciera, el mecanismo «Conectar Europa», etc.).

1.6. Duración e incidencia financiera

- Propuesta/iniciativa de **duración limitada**
- Propuesta/iniciativa en vigor a partir del 1.1.2014
- Incidencia financiera desde el 1.1.2014 al 31.12.2020
- Propuesta/iniciativa de **duración ilimitada**
 - Ejecución: fase de puesta en marcha de AAAA a AAAA,
 - y pleno funcionamiento a partir de la última fecha.

1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)³⁰

- Gestión centralizada directa** a cargo de la Comisión
- Gestión centralizada indirecta** mediante delegación de las tareas de ejecución en:
 - agencias ejecutivas
 - organismos creados por la Unión³¹
 - organismos nacionales del sector público / organismos con misión de servicio público
 - personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea y que estén identificadas

³⁰ Las explicaciones sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento Financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

³¹ Tal como se contemplan en el artículo 185 del Reglamento Financiero.

en el acto de base pertinente a efectos de lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento Financiero

☒ **Gestión compartida** con los Estados miembros: los programas de cooperación transfronteriza entre Estados miembros de la UE y países beneficiarios del IAP serán ejecutados por las autoridades de gestión de los Estados miembros de la UE en régimen de gestión compartida.

☒ **Gestión descentralizada** con terceros países

☒ **Gestión conjunta** con organizaciones internacionales: en la gestión conjunta participarán fundamentalmente instituciones financieras internacionales (como el BEI, el BERD, el Banco Mundial, el BDCE), así como, en su caso, agencias especializadas de las Naciones Unidas.

Si se indica más de un modo de gestión, facilítense los detalles en el recuadro de observaciones.

Observaciones

El objetivo último del Reglamento es que la ayuda se gestione bajo la plena responsabilidad de los países beneficiarios, con arreglo a una gestión descentralizada. Sin embargo, este objetivo se ejecutará de forma progresiva, a medida que evoluciona la capacidad administrativa de los países beneficiarios y se cumplen las condiciones para la transferencia de los poderes de gestión. Durante las fases iniciales, la Comisión mantendrá el control de la gestión y/o encomendará la ejecución a organismos especializados con arreglo a una gestión indirecta o conjunta, según el caso. La gestión centralizada también será el método principal en el caso de los programas plurinacionales.

La gestión conjunta se utilizará también para las acciones llevadas a cabo con instituciones financieras internacionales y europeas, con el fin de movilizar financiación adicional, fundamentalmente destinada a invertir en las infraestructuras sociales y económicas necesarias.

Por último, se seguirá utilizando la gestión compartida en los objetivos de cooperación territorial que afectan a los Estados miembros de la UE.

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento y evaluación

Especifíquense la frecuencia y las condiciones.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación se reforzarán en relación con la situación actual, centrándose más en los resultados. Definirán objetivos específicos, cuantificables y alcanzables, así como indicadores adecuados.

Los sistemas de seguimiento y evaluación de la Comisión Europea se centran cada vez más en los resultados. En ellos participan tanto personal interno como expertos externos. Los gestores de las Delegaciones de la UE y de la sede central realizan un seguimiento continuo de la ejecución de los proyectos y programas de múltiples formas, incluso mediante visitas sobre el terreno cuando es posible. El seguimiento ofrece valiosa información sobre los avances y ayuda a los gestores a determinar cuáles son los obstáculos reales y potenciales y a adoptar medidas correctivas oportunas, cuando proceda.

Además, se contratan expertos externos independientes para evaluar los resultados de las acciones exteriores de la UE a través de varios sistemas complementarios. Estas evaluaciones contribuyen a la rendición de cuentas y a la mejora de las intervenciones en curso; también extraen conclusiones de experiencias pasadas como base para las futuras políticas y acciones. Las herramientas utilizadas están en consonancia con los criterios de evaluación del CAD de la OCDE reconocidos a nivel internacional, incluida la incidencia (potencial).

La Comisión también apoya a los países beneficiarios en el fomento de su propia capacidad para controlar y evaluar el gasto. Con arreglo al nuevo instrumento, la responsabilidad del seguimiento y la evaluación se delegará en los países beneficiarios. En particular, cuando la Comisión gestione la ayuda en nombre del beneficiario, conservará la responsabilidad principal del seguimiento y la evaluación. Por otro lado, cuando los países beneficiarios gestionen la ayuda bajo su propia responsabilidad (gestión descentralizada), la Comisión desempeñará sobre todo un papel de supervisión (además de las evaluaciones *ex ante* y *ex post*), y la responsabilidad principal recaerá sobre el beneficiario.

El *seguimiento a nivel de los proyectos* informa sobre los avances con respecto a los planes, en particular: i) la contratación/concesión de subvenciones y ii) la consecución de resultados. Los gestores también se apoyan en el sistema de seguimiento de resultados (ROM), que ofrece una visión precisa de la calidad de una muestra de intervenciones. Mediante la utilización de una metodología muy estructurada y estandarizada, los expertos independientes del ROM asignan calificaciones que resaltan los puntos fuertes y débiles del proyecto y formulan recomendaciones sobre la forma de mejorar la eficacia.

Además del seguimiento, también pueden realizarse *evaluaciones a nivel de los proyectos* en el marco de la gestión de la Delegación de la UE o los servicios operativos a cargo del proyecto. Las evaluaciones de los proyectos tienen por objeto complementar los sistemas de seguimiento existentes y deben presentar un análisis exhaustivo más detallado. También deben ayudar a los gestores de los proyectos a mejorar las intervenciones en curso o confirmar sus resultados y su sostenibilidad.

A *nivel sectorial y de programa*, los *comités de seguimiento* copresididos por los países beneficiarios y la Comisión constituyen la estructura para evaluar los avances con respecto a los planes. Estos comités están respaldados por las conclusiones tanto de los informes de seguimiento como de las evaluaciones. En el marco del nuevo instrumento, se reforzará el papel de los comités de seguimiento para los países candidatos y los países candidatos potenciales, con el fin de garantizar que la ejecución de la ayuda financiera alimenta el diálogo político de forma adecuada y que las conclusiones y recomendaciones de los comités se acatan y son objeto de un seguimiento de manera más sistemática.

Las *evaluaciones a un nivel superior al proyecto* (sector, programa, estratégico, temático, etc.) son gestionadas principalmente por los servicios de la Comisión. Algunas evaluaciones, en particular las evaluaciones intermedias destinadas a apoyar el proceso de toma de decisiones, se delegan progresivamente en los países beneficiarios a efectos de apropiación y fomento de la capacidad.

Los resultados de las evaluaciones o el resumen de las conclusiones se comunican con regularidad al Comité del IAP, al Consejo y al Parlamento Europeo como parte del Informe anual del IAP, y se publican en la página *web* de la Comisión.

2.2. Sistema de gestión y de control

2.2.1. Riesgo(s) definido(s)

El entorno operativo del IAP se caracteriza por los siguientes riesgos en la consecución de los objetivos del instrumento:

- el IAP está diseñado principalmente para funcionar en régimen de gestión descentralizada, como parte integral de los preparativos con vistas a la pertenencia a la UE. Ello conlleva un gran riesgo inherente, puesto que el gestor último (la Comisión) no tiene autoridad directa sobre la estructura de ejecución del gestor descentralizado;
- los cambios periódicos en el entorno de ejecución que son inherentes a los procesos de adhesión, por ejemplo el paso de la gestión centralizada a la descentralizada y, posteriormente, la renuncia a los controles *ex ante*, ejercen una presión inusualmente fuerte sobre la coordinación organizativa, así como sobre la adaptabilidad, formación y criterio del personal, puesto que requieren a su vez cambios periódicos en el control interno y la estructura organizativa por el lado de la Comisión;
- la diversidad de potenciales beneficiarios con sus diversas estructuras de control interno y capacidades pueden fragmentar, y por lo tanto reducir, los recursos disponibles de la Comisión destinados al apoyo y al seguimiento de la ejecución;
- las deficiencias en materia de capacidad institucional y administrativa de los países beneficiarios pueden dar lugar a interminables procesos de descentralización que comprometen el uso oportuno de los fondos comprometidos y/o a dificultades y retrasos en el diseño y la ejecución de las intervenciones individuales;
- la mala calidad y escasa cantidad de datos disponibles sobre los resultados y la incidencia de la ayuda preadhesión en los países beneficiarios pueden obstaculizar la capacidad de la Comisión para informar y rendir cuentas de los resultados;
- las dificultades económicas o políticas pueden llevar a dificultades y retrasos en el diseño y la ejecución de las intervenciones, particularmente en los países beneficiarios en los que las instituciones son todavía nuevas y frágiles;
- los problemas constitucionales, institucionales y fronterizos no resueltos dentro de los países beneficiarios y entre ellos pueden bloquear la ejecución de los principales proyectos de ayuda y dar lugar a una pérdida significativa de fondos;
- la falta de créditos administrativos puede dar lugar a recursos insuficientes para gestionar adecuadamente el instrumento.

2.2.2. Método(s) de control previsto(s)

El proceso de control y gestión internos de las Direcciones Generales involucradas en el IAP está diseñado para ofrecer una garantía razonable con respecto a la consecución de los objetivos en la eficacia, eficiencia y economía de sus intervenciones, la fiabilidad de sus informes financieros y el cumplimiento del marco legislativo y procedimental pertinente.

Para garantizar la eficacia, eficiencia y economía de sus intervenciones (y mitigar el elevado nivel de riesgo en su entorno de preadhesión), además de todos los elementos del amplio proceso de política y planificación estratégicas de la Comisión, el entorno de auditoría interna y otros requisitos de las normas de control interno de la Comisión, la Dirección General de Ampliación (otras Direcciones Generales responsables del IAP utilizan mecanismos similares o ligeramente modificados optimizados para la transición al marco de control de los fondos estructurales y agrícolas de la UE) seguirá contando

con un marco de gestión de la ayuda financiera adaptado en todos sus instrumentos, que está contemplado en un documento de estrategia de control interno periódicamente actualizado. Ello incluirá lo siguiente:

- gestión descentralizada por parte de las agencias nacionales de ejecución a las que la Comisión transfiere poderes de gestión tras un cuidadoso proceso de establecimiento de estrictas normas de gestión y una evaluación de estas a través de auditorías integrales de los sistemas;
- controles *ex ante* sobre el terreno por parte de las Delegaciones de la UE de todos los expedientes de solicitud de ayuda aprobados por los sistemas nacionales de ejecución hasta que se considere que estos sistemas están preparados para prescindir de dichos controles previos con seguridad; esta evaluación del historial de los sistemas nacionales incluye entre otras cosas las tendencias de los índices de rechazo de expedientes;
- líneas claras de responsabilidad financiera y de resultados presentadas por los sistemas nacionales de ejecución al ordenador de la Comisión (Director) subdelegado por el ordenador delegado, que incluyan la notificación de irregularidades, una declaración anual de fiabilidad de los ordenadores nacionales y dictámenes de auditoría de las autoridades nacionales de auditoría;
- un programa de auditorías de los subsistemas realizadas por los auditores de la Comisión para comprobar el cumplimiento continuo de las normas de gestión después de la transferencia de la gestión;
- procedimientos definidos de liquidación de cuentas que incluyan verificaciones adicionales y una política estructurada de corrección financiera de errores de transacción y sistémicos detectados por los auditores nacionales y de la Comisión;
- gestión descentralizada del grueso de la ayuda preadhesión llevada cabo por las Delegaciones de la UE sobre el terreno hasta que se puedan transferir los poderes de gestión a las agencias nacionales de ejecución;
- líneas claras de responsabilidad financiera para la gestión transferida a las Delegaciones de la UE a través de la subdelegación, presentadas por el ordenador subdelegado (Director) en la sede central al Jefe de Delegación;
- establecimiento y actualización anual de las estrategias de fiabilidad presentadas por las Delegaciones de la UE a sus ordenadores subdelegados (Directores) que incluyan planes detallados de control de evaluación de riesgos y auditoría;
- presentación de informes periódicos de las Delegaciones de la UE a la sede central (ordenadores subdelegados de la Comisión / informes de gestión) sobre la ejecución de la ayuda y las estrategias de fiabilidad, incluida una declaración anual de fiabilidad de los ordenadores subdelegados / jefes de Delegación;
- auditorías internas periódicas de las Delegaciones, tanto de las que supervisan la ejecución descentralizada como de las Delegaciones desconcentradas;
- controles *ex post* de los programas finalizados para constatar que todos los niveles de los sistemas de gestión y control cumplen las normas obligatorias;

- impartición de un importante programa de formación para el personal de la sede central y las Delegaciones,
- apoyo y orientación significativos de la sede central/Delegación (inclusive a través de Internet);
- una metodología de gestión del ciclo de proyectos y programas, que incluya:
- herramientas de apoyo a la calidad para la concepción de la intervención, su método de ejecución, mecanismo de financiación, sistema de gestión, evaluación y selección de todos los socios de ejecución, etc.,
- gestión del programa y del proyecto, herramientas de control y presentación de informes para una aplicación efectiva, inclusive el control externo regular sobre el terreno de los proyectos,
- componentes significativos de evaluación y auditoría.

La DG ELARG seguirá aplicando las normas más estrictas de contabilidad e información financiera para garantizar un dictamen continuo sin reservas de sus auditores externos (el Tribunal de Cuentas Europeo), utilizando el sistema de contabilidad de ejercicio de la Comisión (ABAC) así como herramientas específicas de ayuda externa como el Sistema Común de Información RELEX (CRIS).

En relación con el cumplimiento del marco legislativo y procedimental pertinente, en la sección 1.3 (medidas de prevención del fraude y las irregularidades) se establecen métodos de control.

2.2.3. *Costes y beneficios de los controles prevista*

2.2.3.1. Costes de control

El sistema de control propuesto para el nuevo IAP no difiere de forma significativa del que se aplica en el marco del instrumento actual. Por lo tanto, la estructura de costes será similar. No obstante, se espera que el nuevo diseño del instrumento reduzca en cierta medida la probabilidad de errores de conformidad. Algunos aspectos, como una programación más flexible que permita una selección optimizada de los proyectos y un mayor uso de los instrumentos de financiación innovadores (por ejemplo, la movilización de instituciones financieras internacionales y otros donantes), deberían contribuir a ello.

Los costes de control previstos que se presentan a continuación se basan en los precios actuales y en los siguientes supuestos:

- Los niveles actuales de dotación de personal en las Direcciones Generales responsables del IAP se mantienen estables durante el periodo
- Coste medio por funcionario = 127 000 EUR (el doble para el personal destacado en las Delegaciones de la UE)
- Coste medio por agente contractual = 64 000 EUR

No se incluyen los costes incurridos por los sistemas nacionales en los países que aplican el IAP en régimen de gestión descentralizada. Cabe señalar que una parte significativa de los costes de inversión y formación generados para implantar estos sistemas se financia con el gasto operativo del IAP.

Costes totales anuales de control y gestión del IAP (Personal: asignado a la gestión presupuestaria o de programas y a la lucha contra el fraude) Costes fijos (niveles actuales y previstos de gasto operativo)	Millones EUR
Funcionarios en la sede de la DG ELARG	11,2
Agentes contractuales en la sede de la DG ELARG	7,3
Funcionarios en las Delegaciones de la UE	9,4
Agentes contractuales en las Delegaciones de la UE	6,5
Costes de los agentes locales, costes locales de los agentes contractuales y otros costes de funcionamiento de las Delegaciones	28,5
Funcionarios y agentes contractuales en otras DG IAP	2,0
Personal externo de otras DG IAP en las Delegaciones de la UE	6,0
Costes variables (estimación de coste total anual actual)	
Costes de auditoría y controles <i>ex post</i> contratados	1,0
Costes de evaluación contratada	3,0
Costes de seguimiento contratado (ROM)	2,0
Certificados de auditoría (contratados por los beneficiarios)	2,0
Controles <i>in situ</i> y otros controles adicionales contratados que forman parte de las comprobaciones del circuito financiero	0,8
Costes de control totales (IAP) anuales	79,7

Los costes presentados en el cuadro se refieren a los costes de gestión y control y ascienden a aproximadamente 80 millones EUR, cerca del 4 % del gasto anual previsto para 2014-2020. Incluyen el conjunto de la estructura de gestión para el instrumento, desde la planificación a la programación de la ejecución. Con una definición más restringida del control, que incluya solo el coste de las comprobaciones que inciden directamente en la regularidad de las transacciones, los costes totales se reducirían en unos 30 millones EUR, es decir, ascenderían a aproximadamente 50 millones EUR (en torno al 2,5 % del gasto anual previsto para 2014-2020).

Las últimas cinco filas reflejan costes variables. Su valor anual dependerá de la intensidad de los controles decididos por los ordenadores subdelegados en sus estrategias de fiabilidad. Dicha intensidad se basa en una evaluación de riesgos minuciosa de todos los contratos pendientes, teniendo en cuenta los recursos presupuestarios disponibles. Los valores anuales indicados en la tabla se basan en las prácticas actuales.

En el caso de los costes variables, se aplican los siguientes costes unitarios medios aproximados de las acciones de control individuales contratadas:

Certificados de auditoría:

Coste de auditoría medio aproximado por subvención: 0,2 % del valor del contrato

Coste de auditoría medio aproximado por contrato de servicio: 0,1 % del valor del contrato

Controles *ex post*:

Coste medio de un control *ex post* que cubre de media 22 millones EUR de operaciones subyacentes (17 millones EUR financiados por la UE): 50 000 EUR (= 2 300 EUR / 3 000 EUR por millón auditado):

Controles *in situ*:

Coste medio de contrato para una cobertura por valor de 175 millones EUR de operaciones subyacentes: 75 000 euros (430 euros por millón comprobado).

2.2.3.2. Beneficios del control

El sistema de control utilizado para los programas previos al IAP y del IAP ha generado sistemáticamente índices de error por debajo del 2 % del gasto. A finales de 2010, las recuperaciones acumuladas de los programas finalizados en régimen de gestión descentralizada ascendieron a 29 millones EUR de un importe total auditado de 3 500 millones (0,82 %).

Un método posible para calcular el beneficio del sistema de control establecido en el caso de la gestión descentralizada en utilizar los valores y las tendencias del índice de rechazo. Puesto que los sistemas nacionales maduran y pueden quedar exentos de los controles *ex ante* de los expedientes de adquisiciones, el índice de expedientes rechazados por la Delegación de la UE en dichos controles previos debería reducirse a un nivel muy bajo.

En un país que actualmente se halla cerca de la adhesión (Croacia), los índices de rechazo han disminuido en 2010 a niveles entre el 14 % y el 20 % (dependiendo del tipo de expediente). En un país al que todavía le queda cierto camino por recorrer antes de que pueda considerarse una exención de los controles *ex ante* (Turquía), los índices oscilan entre el 19 % y el 60 %.

Los expedientes pueden rechazarse por una serie de razones basadas, frecuentemente aunque no siempre, en cuestiones de legalidad y regularidad. Suponiendo que la mitad de los rechazos se basen en la regularidad, puede deducirse razonablemente de la experiencia que el control previo del sistema de adquisiciones permite reducir el nivel de error de entre un 10 % y un 30 % hasta menos de un 2 %. Esta apreciación no tiene en cuenta las diferencias que podrían surgir si, en vez de números de expediente, se utilizaron valores de expediente en el análisis. No obstante, se puede suponer con certeza que el sistema de control actual en la gestión descentralizada está más o menos equilibrado adecuadamente para mantener los errores dentro del objetivo de control interno de la Comisión, no superior al 2 %.

Aunque el IAP está diseñado para evolucionar hacia una gestión descentralizada lo antes posible, la gestión centralizada puede representar un parte significativa del gasto total del IAP si la transferencia de la gestión se retrasa simultáneamente en varios países. Así sucedió en 2010/11 y es probable que continúe así hasta 2013.

En 2010, se realizaron 350 correcciones (deducciones o recuperaciones) de los pagos de la gestión centralizada y conjunta de la DG ELARG, por valor de cerca de 6 millones EUR. Esto representa en torno al 1 % de los pagos totales centralizados en 2010, y puede utilizarse como indicador aproximado del beneficio acumulado a partir de las comprobaciones adicionales además de las comprobaciones básicas de los circuitos financieros.

Al igual que en la gestión descentralizada, esto concuerda con la idea de que el sistema de control utilizado actualmente para el IAP está más o menos equilibrado con respecto al objetivo de control interno fijado.

2.2.3.3. Nivel previsto de no conformidad con las normas aplicables

Hasta 2006, el Tribunal de Cuentas calificaba sistemáticamente las operaciones anteriores a la adhesión como no afectadas por errores significativos (por debajo del 2 % de error), confirmando el punto de vista de la gestión sobre la eficacia del sistema de control utilizado.

A partir de 2007, las transacciones anteriores a la adhesión dejaron de ser auditadas por el Tribunal en una muestra separada plenamente representativa. Desde entonces, la evaluación del Tribunal ha fusionado a la población en fase de preadhesión con la de todos los demás instrumentos de ayuda exterior. Por lo tanto, desde ese momento no ha sido posible una extrapolación estadística específicamente para el ámbito de la política de preadhesión y el sistema de control.

En general, el Tribunal ha constatado errores generales entre un 2 % y un 5 % en los instrumentos de ayuda exterior durante estos años.

Teniendo en cuenta los elementos presentados en la sección 2.2.3.2 anterior, es razonable esperar que el sistema de control utilizado para el instrumento de preadhesión encuentre un equilibrio adecuado entre los costes y los beneficios del control y garantice que en el futuro se cumple sistemáticamente el objetivo de control interno de menos de un 2 % de error en el gasto general.

Además, los elementos de simplificación y flexibilidad añadida propuestos para el nuevo instrumento deberían reforzar esta suposición, puesto que reducen la probabilidad de errores de conformidad.

Por el contrario, surgirán nuevos riesgos a medida que los países con una capacidad administrativa relativamente débil van presentándose para la transferencia de la gestión en los próximos años.

Aunque es difícil cuantificar la incidencia combinada de las mejoras en el diseño del instrumento y los riesgos añadidos, es plausible presuponer un rango para el objetivo general de control interno similar a los resultados actuales.

En conclusión, el sistema de control parece estar bien equilibrado. A través de los planes de control afinados reflejados en las estrategias anuales de fiabilidad basadas en riesgos de los gestores, permite el aumento o la disminución de los costes variables según requiera la evolución de los riesgos, garantizando un equilibrio coste-beneficio constante.

Pero es probable que el sistema de control general sea muy sensible a las variaciones negativas de los costes de control fijos, sobre todo porque no están concebidos para aumentar en consonancia con el gasto general.

2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

Especifíquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas.

Teniendo en cuenta el entorno de riesgo en el que opera la DG ELARG, sus sistemas deben anticipar la aparición de errores potenciales de conformidad en las transacciones y basarse en controles de prevención, detección y corrección lo antes posible en el proceso de adquisición y pago. En la práctica, esto significa que los controles de conformidad de la DG ELARG depositarán una mayor confianza en los controles previos efectuados por el personal de la Comisión sobre las adquisiciones, así como en las auditorías sistemáticas de los sistemas de pago descentralizados (a la vez que siguen realizando algunos

controles y auditorías posteriores), que van más allá de las salvaguardias financieras exigidas por el Reglamento Financiero. El marco de conformidad de la DG ELARG se compone de los siguientes elementos significativos:

- Medidas preventivas:

- formación básica obligatoria sobre fraude para el personal responsable de gestionar la ayuda;
- orientación (incluso a través de Internet), que incluye la guía práctica de los contratos y las instrucciones de gestión proporcionadas con arreglo al marco de la estrategia de control de la DG ELARG;
- auditoría *ex ante* de las autoridades nacionales de ejecución antes de la transferencia de la gestión, incluida una evaluación *ex ante* para garantizar que se apliquen las medidas de lucha contra el fraude apropiadas a fin de impedir y detectar el fraude en la gestión de los fondos de la UE (en los organismos que gestionen los fondos relevantes);
- cribado *ex ante* de los mecanismos de lucha contra el fraude disponibles en el país beneficiario en el marco de la evaluación de los criterios de aptitud de la gestión de la Hacienda Pública para recibir apoyo presupuestario (es decir, compromiso activo de luchar contra el fraude y la corrupción, autoridades de inspección idóneas, suficiente capacidad judicial y mecanismos eficaces de respuesta y sanción);
- controles *ex ante* de todos los contratos adjudicados a nivel nacional; exentos después de que los sistemas nacionales cumplan los rigurosos parámetros de referencia de control y gestión;

- Medidas de detección y correctivas

- comprobaciones *ex ante* de las transacciones realizadas por el personal de la Comisión;
- auditorías y verificaciones internas y externas, en particular por parte del Tribunal Europeo de Cuentas;
- comprobaciones y recuperaciones retrospectivas.

Además, cuando se sospeche la intencionalidad de una irregularidad (fraude), la DG ELARG dispone de otras medidas, entre ellas, las siguientes:

- suspensión del plazo límite para los pagos y notificación a la entidad;
- auditorías específicas (auditoría *ad hoc*/judiciales);
- sistema de alerta temprana y supervisión reforzada de los contratos;
- suspensión/rescisión del contrato;
- procedimiento de exclusión;
- suspensión de las solicitudes de fondos de los fondos nacionales;
- suspensión o eliminación de la transferencia de la gestión.

La DG ELARG seguirá concibiendo su estrategia de lucha contra el fraude en línea con la nueva estrategia de la Comisión en materia de lucha contra el fraude (CAFS), adoptada el 24 de junio de 2011.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

- Líneas presupuestarias de gasto existentes

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Número [Descripción]	CD/CND ⁽³²⁾	de países de la AELC ³³	de países candidatos ³⁴	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 18.1.a bis) del Reglamento Financiero
Rúbrica 4	04 01 04 13 Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) –Capítulo de recursos humanos – Gastos de gestión administrativa	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	04 06 01 <i>Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) – Desarrollo de recursos humanos</i>	CD	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	05 01 04 03 Ayuda de preadhesión en el sector de la agricultura y el desarrollo rural (IPARD) — Gastos de gestión administrativa	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	05 05 02 <i>Instrumento de preadhesión en favor del desarrollo rural (IPARD)</i>	CD	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	13 01 04 02 Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) – Capítulo de desarrollo regional – Gastos de gestión administrativa	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	13 05 02 <i>Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) – Capítulo de desarrollo regional</i>	CD	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	13 05 03 01 Cooperación transfronteriza (CTF) - Contribución de la subrúbrica 1-b	CD	NO	NO	NO	NO

³² CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

³³ AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

³⁴ Países candidatos y, en su caso, países candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

Rúbrica 4	13 05 03 02 Cooperación transfronteriza y participación de los países candidatos y candidatos potenciales en los programas de cooperación transnacionales e interregionales de los Fondos Estructurales – Contribución de la rúbrica 4	CD	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 01 04 01 Ayuda Preadhesión – Gastos de gestión administrativa	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 01 04 04 Mecanismo de preadhesión de la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX) – Gastos de gestión administrativa	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 01 04 30 Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural – Contribución de los programas de la rúbrica 4 de la política de ampliación	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 01 <i>Asistencia de transición y desarrollo institucional en favor de los países candidatos</i>	CND	NO	NO	NO	SÍ
Rúbrica 4	22 02 02 <i>Asistencia de transición y desarrollo institucional en favor de los países candidatos potenciales</i>	CND	NO	NO	NO	SÍ
Rúbrica 4	22 02 03 <i>Administraciones civiles provisionales en los Balcanes Occidentales</i>	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 04 01 Cooperación transfronteriza entre países del IAP y participación en programas transnacionales/interregionales del FEDER y programas para las cuencas marinas del IEVA	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 04 02 Cooperación transfronteriza con Estados miembros	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 06 <i>Mecanismo de preadhesión TAIEX (Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información)</i>	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 07 01 Programas regionales y horizontales	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 07 02 Evaluación de los resultados de la ayuda de la Unión, seguimiento y medidas de	CND	NO	NO	NO	NO

	auditoría					
Rúbrica 4	22 02 10 02 Información y comunicación para terceros países	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	22 02 07 03 Ayuda económica para impulsar el desarrollo económico de la comunidad turcochipriota	CND	NO	NO	NO	NO
Rúbrica 4	32 04 11 <i>Comunidad de la energía</i>	CND	NO	NO	NO	NO

– Nuevas líneas presupuestarias solicitadas

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

El presupuesto para el IPA II se organizará conforme al artículo 41 del Reglamento Financiero. Mientras que la asignación total para este instrumento legal sirve a la política de ampliación, la gestión de las actividades relevantes está compartida entre la DG ELARG, la DG REGIO, la DG EMPL y la DG AGRI. Cada uno de estos servicios debe asumir la responsabilidad de sus respectivos ámbitos políticos, sin perjuicio del papel de coordinación general de la DG ELARG.

A tal fin, las asignaciones totales del IPA II se compartirán entre las políticas, garantizando una combinación adecuada de políticas, en línea con las necesidades de los países beneficiarios y de común acuerdo entre las cuatro Direcciones Generales. Cuando sea necesario garantizar la ejecución eficaz de los documentos estratégicos y del presupuesto, será posible efectuar transferencias entre distintos ámbitos políticos, de acuerdo con los servicios responsables del ámbito político en cuestión.

Se garantizará una transición fluida del IPA al IPA II para lograr una realización efectiva y eficaz de la ayuda en virtud del IPA.

Los detalles sobre la estructura presupuestaria para garantizar la coherencia con los principios de gestión y de presupuestación por actividades se propondrán en el proyecto de presupuesto de 2014.

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

En millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del marco financiero plurianual:	4	Una Europa global
---	----------	-------------------

DG: AGRI/ELARG/REGIO/EMPL			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
• Créditos de operaciones										
22 02 Ayuda financiera destinada a los países candidatos o candidatos potenciales <i>04 06 01 Recursos humanos</i> <i>05 05 02 Desarrollo rural</i> <i>13 05 02 Desarrollo regional</i> <i>13 05 03 Cooperación transfronteriza</i> <i>32 04 11 Comunidad de la Energía</i>	Compromisos	(1)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Pagos ³⁵	(2)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
22 02 07 03 Ayuda económica para impulsar el desarrollo económico de la comunidad turco-chipriota ³⁶	Compromisos	(1a)	p.m.							
	Pagos	(2a)	p.m.							
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos ³⁷										

³⁵ Solo pagos relacionados con el nuevo instrumento IAP.

³⁶ Hasta que tenga lugar el ajuste previsto en el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, las necesidades financieras para el apoyo a la Comunidad turcochipriota se cubrirán con la dotación global asignada al Instrumento de Ayuda Preadhesión.

³⁷ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

22 01 04 01/04/30 04 01 04 13 05 01 04 03 13 01 04 02		(3)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
TOTAL de los créditos para las DG ELARG/AGRI/REGIO/EMPL	Compromisos	= 1 + 1a + 3	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Pagos	= 2 + 2a +3	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

• TOTAL de los créditos de operaciones	Compromisos	(4)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Pagos	(5)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
• TOTAL de los créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos		(6)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 4 del marco financiero plurianual	Compromisos	=4+ 6	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Pagos	=5+ 6	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

Rúbrica del marco financiero plurianual:	5	GASTOS ADMINISTRATIVOS
---	----------	-------------------------------

En millones EUR (al tercer decimal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
DG: AGRI/ELARG/REGIO/EMPL								
• Recursos humanos	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
• Otros gastos administrativos	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
para las DG ELARG/AGRI/REGIO/EMPL	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	(Total de los compromisos = total de los pagos)	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8
--	---	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

En millones EUR (al tercer decimal)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
TOTAL de los créditos para las RÚBRICAS 1 a 5 del marco financiero plurianual	Compromisos	1925,7	1962,7	2001,1	2040,6	2080,9	2122,0	2163,9	14296,8
	Pagos	451,7	1196,2	1956,3	1994,9	2034,2	2074,4	2114,9	11822,6

3.2.2. Incidencia estimada en los créditos de operaciones

Los costes en esta etapa son inciertos o variables, debido a la próxima etapa de la programación, de la cual no podemos prejuzgar los resultados. Por lo tanto, no puede presentarse una estimación de costes unitarios en esta etapa. Los resultados no pueden cuantificarse en términos puramente numéricos, puesto que los avances se miden en relación con los avances de los países en su camino hacia la adhesión a la UE. Las estimaciones de los costes y los costes unitarios se establecerán sobre la base de una evaluación de las necesidades una vez se elaboren y aprueben los documentos de estrategia nacionales y plurinacionales.

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos de operaciones
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos de operaciones

3.2.3. Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

3.2.3.1. Resumen

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos administrativos
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

Recuérdese: Las cifras de la rúbrica 5 incluyen datos relativos a la DG ELARG y a las Delegaciones de la UE y las DG AGRI/REGIO/EMPL. Las cifras de la rúbrica 4 incluyen datos relativos a las DG ELARG/EMPL/AGRI/REGIO.

En millones EUR (al tercer decimal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
Otros gastos administrativos	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
Subtotal de la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

Al margen de la RÚBRICA 5³⁸ del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	49,9	50,9	52,0	53,0	54,1	55,1	55,7	370,6
Otros gastos administrativos	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,2	40,8
Subtotal al margen de la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4

TOTAL	83,2	83,3	84,1	85,3	86,4	87,6	88,3	598,2
--------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

³⁸ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

3.2.3.2. Necesidades estimadas de recursos humanos

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

Recuérdese: Las cifras de personal de la rúbrica 5 incluyen datos relativos a la DG ELARG y las Delegaciones de la UE, las sedes de las DG AGRI/EMPL/REGIO, y también incluyen la reducción de puestos relacionados con la supresión gradual de las Delegaciones de Croacia.]

Las cifras de personal de la rúbrica 4 incluyen datos relativos a las DG ELARG/EMPL/AGRI/REGIO.

Estimación que debe expresarse en valores enteros (o, a lo sumo, con un decimal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
• Empleos de plantilla (funcionarios y agentes temporales)							
22 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión)	108,0	107,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0
04 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión)	10,9	10,9	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
05 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión)	9	9	9	9	9	9	9
13 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión)	13	13	13	13	13	13	13

Comisión)							
22 01 01 02 (Delegaciones) ³⁹	46,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
22 01 05 01 (Investigación indirecta)	n/d						
10 0105 01 (Investigación directa)	n/d						

• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: FTE)⁴⁰

22 01 02 01 (AC, INT, ENCS de la dotación global)	18,6	18,5	18,3	18,1	18,1	18,1	18,1
04 01 02 01 (AC, INT, ENCS de la dotación global)	-	-	-	-	-	-	-
05 01 02 01 (AC, INT, ENCS de la dotación global)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
13 01 02 01 (AC, INT, ENCS de la dotación global)	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
22 01 02 02 (AC, INT, JED, AL y ENCS en las	17,7	17,5	17,3	17,2	17,2	17,2	17,2

³⁹ Incluidas 5 ETC para la realización y supervisión de la ayuda del IPA en Croacia en 2014.

⁴⁰ AC = agente contractual; INT = personal de empresas de trabajo temporal (intérimaires); JED = joven experto en delegación; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios.

Delegaciones)								
22 01 04 01/04 ⁴¹	- en la sede ⁴²	102,3	100,1	98	96	93,9	91,9	90
	- en las Delegaciones	399,5	400,6	401,7	402,8	403,9	404,9	405,9
04 01 04 13 en las delegaciones		13,2	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4
05 01 04 03 en las Delegaciones		5	5	5	5	5	5	5
13 01 04 02 en las delegaciones		39,7	39,8	39,9	40,0	40,1	40,2	40,3
22 01 05 02 (AC, INT, END; investigación indirecta)		n/d	n/d	n/d	n/d	na	na	na
10 01 05 02 (AC, INT, ENCS; investigación directa)		n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Otras líneas presupuestarias (especifíquense)		n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
TOTAL		789,3	781	777,3	776,2	775,3	774,5	773,7

⁴¹ Por debajo del límite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

Esta línea presupuestaria incluye asimismo una disposición de 22 EJC para la aplicación, el seguimiento y la reducción progresiva de la ayuda a la comunidad turcochipriota. Esta disposición será interrumpida y transferida al título correspondiente del presupuesto una vez se haya procedido al ajuste previsto en el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.

⁴² Básicamente para los Fondos Estructurales, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP).

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará en caso necesario con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales	Planificación, programación, gestión y seguimiento de la ayuda financiera
Personal externo	Planificación, programación, gestión y seguimiento de la ayuda financiera

3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual 2014-2020 - X*

- La propuesta/iniciativa es compatible con el Marco Financiero Plurianual 2014-2020
- La propuesta/iniciativa implicará la reprogramación de la rúbrica correspondiente del marco financiero plurianual.

Explíquese la reprogramación requerida, precisando las líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes.

- La propuesta/iniciativa requiere la aplicación del Instrumento de Flexibilidad o la revisión del marco financiero plurianual⁴³.

Explíquese qué es lo que se requiere, precisando las rúbricas y líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes

3.2.5. *Contribución de terceros*

- La propuesta/iniciativa no prevé la cofinanciación por terceros
- La propuesta/iniciativa prevé la cofinanciación que se estima a continuación:

Créditos en millones EUR (al tercer decimal)

	Año N	Año N + 1	Año N+2	Año N + 3	Insértense tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)			Total
<i>Especifíquese el organismo de cofinanciación</i>								
TOTAL de los créditos cofinanciados								

⁴³ Véanse los puntos 19 y 24 del Acuerdo Interinstitucional.

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos.
- La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
 - en los recursos propios
 - en ingresos diversos

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos:	Créditos disponibles para el ejercicio presupuestario en curso	Incidencia de la propuesta/iniciativa ⁴⁴						
		Año N	Año N + 1	Año N+2	Año N + 3	Insértense tantas columnas como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)		
Artículo								

En el caso de los ingresos diversos asignados, especifíquese la línea o líneas presupuestarias de gasto en la(s) que repercuta(n).

Especifíquese el método de cálculo de la incidencia en los ingresos.

⁴⁴ Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos tras la deducción del 25 % por gastos de recaudación.