TRIBUNAL DE CUENTAS

Conforme a lo dispuesto en los Tratados artículo 78 séptimo (4) del Tratado CECA, artículo 206 bis (4) del Tratado CEE y artículo 180 bis (4) del Tratado CEEA y en el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 (artículo 83), así como a las disposiciones correspondientes sobre los Fondos Europeos de Desarrollo, el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, en su reunión del 17 de noviembre de 1988 ha aprobado su

INFORME ANUAL

relativo al ejercicio 1987

El informe, acompañado de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, ha sido transmitido a las autoridades responsables del descargo y a las otras instituciones antes del 30 de noviembre de 1988

Marcel MART
(Presidente)

Aldo ANGIOI

Pierre LELONG

André J. MIDDELHOEK

Keld BRIXTOFTE

Lothar HAASE

Stergios VALLAS

John CAREY

Josep SUBIRATS

Carlos MORENO

Richie RYAN

Fernand HEBETTE

NOTA AL LECTOR

1. Las notas correspondientes a las llamadas que aparecen en cada capítulo figuran al final del mismo.
2. La explicación de las abreviaturas y símbolos utilizados en el presente informe figura en la segunda página del Anexo III.
3. Las respuestas de las instituciones, que se señalan con una banda gris en el margen, aparecen a continuación de los anexos al presente informe.

ÍNDICE DE MATERIAS

Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1987

Página

Introducción 5

Primera Parte

Presupuesto General de las Comunidades Europeas 9

Capítulo 1 — Observaciones Generales 9

Capítulo 2 — Ejecución presupuestaria y contabilidad 21

Capítulo 3 — Ingresos 44

Capítulo 4 — Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía) 62

Capítulo 5 — Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación (FEOGA-Orientación) 87

Capítulo 6 — Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 97

Capítulo 7 — Fondo Social Europeo 108

Capítulo 8 — Investigación 119

Capítulo 9 — Cooperación financiera y técnica con países terceros 134

Capítulo 10 — Gastos de personal y de funcionamiento 148

Capítulo 11 — Préstamos, empréstitos y bonificaciones de intereses 165

Segunda Parte

Fondos Europeos de Desarrollo 173

ANEXOS

Anexo I — Atribuciones de los Miembros del Tribunal de Cuentas en el momento de la aprobación del presente informe 191

Anexo II — Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal de Cuentas durante los últimos cinco años 193

Anexo III — Información financiera sobre el Presupuesto General de las Comunidades Europeas y los Fondos Europeos de Desarrollo (1987) 201

Respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 1987

Primera Parte Página

Presupuesto General de las Comunidades Europeas 235

Capítulo 1 — Observaciones Generales 235

Capítulo 2 — Ejecución presupuestaria y contabilidad 241

Capítulo 3 — Ingresos 250

Capítulo 4 — Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía) 257

Capítulo 5 — Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación (FEOGA-Orientación) 265

Capítulo 6 — Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 271

Capítulo 7 — Fondo Social Europeo 275

Capítulo 8 — Investigación 279

Capítulo 9 — Cooperación financiera y técnica con países terceros 287

Capítulo 10 — Gastos de personal y funcionamiento 289

Capítulo 11 — Préstamos, empréstitos y bonificaciones de intereses 300

Segunda Parte

Fondos Europeos de Desarrollo 303

Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1987

INTRODUCCIÓN

RESEÑA DEL PROCEDIMIENTO

1. El presente informe sobre las cuentas del ejercicio 1987 es el undécimo Informe Anual del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (1).

2. Los Tratados (2) y el Reglamento Financiero (3) disponen que la Comisión tendrá hasta el 1º de junio para preparar y enviar las cuentas correspondientes a las operaciones del Presupuesto así como un balance financiero descriptivo del activo y del pasivo de las Comunidades, acompañados de un análisis de la gestión financiera del ejercicio anterior. El Tribunal presenta a la Comisión antes del 15 de junio las observaciones que por su naturaleza le parece que deben figurar en su Informe Anual y a las otras instituciones las que les afectan. El Reglamento Financiero dispone que todas las instituciones deberán hacer llegar sus respuestas al Tribunal antes del 1 de noviembre y que éste tendrá hasta el 30 de noviembre para elaborar su Informe Anual (4). En la práctica, antes de redactar las respuestas formales, se realiza un procedimiento contradictorio entre las instituciones y el Tribunal en el que se tratan tanto las observaciones de este último como los proyectos de respuesta comunicados a título informal. Durante este procedimiento, si corresponde, se adaptan las observaciones y las respuestas de modo que el lector encuentre una presentación lo más objetiva posible de los distintos puntos de vista. El Tribunal no ha juzgado útil pronunciarse sobre las respuestas definitivas de las instituciones recibidas tras el procedimiento contradictorio; sin embargo este hecho no supone necesariamente que esté de acuerdo con el contenido de todas ellas.

3. Apoyándose especialmente en el Informe Anual del Tribunal, el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, decidirá sobre el descargo de la ejecución del presupuesto que se ha de dar a la Comisión antes del 30 de abril del año siguiente.

(1) Las notas aparecen al final de la introducción.

CONTENIDO DEL INFORME ANUAL DEL EJERCICIO 1987

4. Este Informe Anual contiene dos partes, tres anexos y las respuestas de las instituciones.

5. En la primera parte del informe, el capítulo 1 presenta un mensaje de carácter general del Tribunal sobre la situación financiera de las Comunidades.

6. El capítulo 2 reúne todas las observaciones del Tribunal resultantes de la auditoría horizontal de la ejecución del Presupuesto o del examen de la legalidad y regularidad de las operaciones del ejercicio, con independencia del sector presupuestario de que se trate. También se incluyen en este capítulo las observaciones sobre cuestiones contables realizadas por el Tribunal.

7. Los capítulos 3 a 11 se dedican de un modo más específico a las observaciones relacionadas con la buena gestión financiera en los sectores relacionados por el Tribunal. Las observaciones que se recogen en estos capítulos pueden tener un alcance muy amplio y, a diferencia de las del capítulo 2, a veces sobrepasan los límites de las cuentas anuales del ejercicio 1987.

8. La segunda parte del informe trata de los Fondos Europeos de Desarrollo, que no forman parte del Presupuesto General de las Comunidades sino que se financian por medio de contribuciones especiales de los Estados miembros.

9. En el Anexo I se indican las atribuciones de los miembros del Tribunal en el momento de la aprobación del presente informe; en el Anexo II figura la lista de los informes y dictámenes aprobados por el Tribunal en los últimos cinco años, mientras que en el Anexo III se presentan resúmenes y una serie de análisis de los datos

financieros del Presupuesto General de las Comunidades y de los Fondos Europeos de Desarrollo.

INFORMES ANUALES ESPECÍFICOS

10. El Tribunal presenta además a las autoridades de descargo competentes informes sobre las cuentas del ejercicio 1987 del JET (Joint European Torus), del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Berlín), de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Dublín), de la Agencia de Abastecimiento de Euratom y de las Escuelas Europeas. El Tribunal ha elaborado, como dispone el artículo 78 séptimo ([5]) del Tratado CECA, un informe anual sobre las operaciones contables de las actividades operativas de la CECA y su gestión por la Comisión.

INFORMES ESPECIALES

11. Por otra parte, desde su último informe anual, el Tribunal ha aprobado informes especiales sobre los siguientes temas:

(a) la gestión de los fondos de contrapartida en materia de ayuda alimentaria ([5]);

(b) los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo ([6]);

(c) el planteamiento integrado en la financiación comunitaria de las acciones con finalidad estructurada ([7]);

(d) la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca en España y Portugal ([8]);

(e) la cooperación regional financiada en el marco de las convenciones de Lomé ([9]);

(f) la gestión y el control del almacenamiento público ([10]).

12. A este respecto, el Tribunal desea señalar a la autoridad de descargo y a los lectores la complementariedad de sus informes especiales con el presente Informe Anual, especialmente por la información suplementaria que aporta.

DICTÁMENES

13. Desde su último Informe Anual, el Tribunal ha aprobado también dictámenes sobre:

(a) proyectos de Reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General ([11]);

(b) una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1883/78 del Consejo relativo a las normas generales sobre la fianaciación de las intervenciones por el FEOGA, Sección Garantía (depreciación) ([12]);

(c) una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el estado actual del Reglamento (CEE) nº 729/70 sobre la financiación de la Política Agrícola Común tras su modificación por el Reglamento (CEE) nº 3183/87 de 19 de octubre de 1987 por el que se establecen las normas especiales relativas a la financiación de la Política Agrícola Común ([13]);

(d) una propuesta de modificación de Reglamento Financiero aplicable al presupuesto de la Empresa Común JET (Joint European Torus) ([14]);

(e) una propuesta de Reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo relativo al régimen uniforme definitivo de percepción de los recursos propios procedentes del IVA ([15]);

(f) una propuesta de modificación del artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 2891/77 por el que se aplica la decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades ([16]);

(g) un proyecto de Reglamento Financiero de las Escuelas Europeas ([17]);

(h) una propuesta de Reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo por la que se aplica la Decisión de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades ([18])

PRESUPUESTO DEL TRIBUNAL Y PLANTILLA DE PERSONAL

3414. Los gastos del Tribunal en 1987 (pagos sobre créditos de 1987 más pagos sobre prórrogas de 1986) han ascendido a 24,5 Mio ECU.

15. Los presupuestos de 1986 y 1987 asignaron al Tribunal la plantilla siguiente:

Categorías	1986	1987
Categoría A	124	132
Categoría LA	44	46
Categoría B	70	74
Categoría C	82	86
Categoría D	25	28
Total	**345**	**366** ([19])

CONTROL DE LAS CUENTAS DEL TRIBUNAL

16. Conforme a lo dispuesto en los Tratados, el Tribunal examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de todas las instituciones, incluyendo los suyos. Los procedimientos de control de sus propias cuentas que el Tribunal empezó a utilizar en 1983 disponen que el examen de un tema concreto en otra institución incluirá igualmente el de la utilización de los créditos correspondientes en el presupuesto del Tribunal. Las observaciones resultantes de este examen se recogen en el capítulo correspondiente del Informe Anual del Tribunal. Además, el Tribunal ha encargado la revisión de sus cuentas del ejercicio 1987 a una empresa privada de auditoría.

([1]) El Informe Anual se presenta de acuerdo con lo dispuesto
en el Tratado CECA, artículo 78 séptimo (4)
en el Tratado CEE, artículo 206 bis (4)
en el Tratado CEEA, artículo 180 bis (4)
en el artículo 83 del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, DO L 356 de 31.12.1977
y en las disposiciones análogas de los reglamentos financieros del tercer, cuarto, quinto y sexto Fondos Europeos de Desarrollo; es decir:
(i) la Decisión 71/69/CEE del Consejo, DO L 31 de 8.2.1971;
(ii) la Decisión 76/647/CEE del Consejo, DO L 229 de 20.8.1976;
(iii) la Decisión 81/215/CEE del Consejo, DO L 101 de 11.4.1981;
(iv) la Decisión 86/548/CEE del Consejo, DO L 325 de 20.11.1986.

([2]) Tratado CECA, artículo 78 quinto;
Tratado CEE, artículo 205 *bis*;
Tratado CEEA, artículo 179 *bis*.

([3]) Artículo 77.

([4]) Artículos 83 y 84 del Reglamento Financiero.

([5]) Informe Especial 7/87, DO C 31 de 4.2.1988.

([6]) Informe Especial 1/88, DO C 126 de 16.5.1988.

([7]) Informe Especial 2/88, DO C 188 de 18.7.1988.

([8]) Informe Especial 3/88, DO C 188 de 18.7.1988.

([9]) Informe Especial 4/88, DO C 188 de 18.7.1988.

([10]) Informe Especial 5/88, DO C 274 de 24.10.1988.

([11]) Dictamen 6/87, DO C 337 de 16.12.1987.
Dictamen 7/87, DO C 339 de 17.12.1987.
Dictamen 8/87, DO C 339 de 17.12.1987.
Dictamen 1/88, DO C 166 de 25.6.1988.

([12]) Dictamen 2/88, DO C 166 de 25.6.1988.

([13]) Dictamen 3/88, DO C 166 de 25.6.1988.

([14]) Dictamen 4/88, no publicado.

([15]) Dictamen 5/88, DO C 191 de 20.7.1988.

([16]) Dictamen 6/88, DO C 212 de 12.8.1988.

([17]) Dictamen 7/88, no publicado.

([18]) Dictamen 8/88, DO C 313 de 8.12.1988.

([19]) De ellos, 310 son puestos permanentes y 56 temporales.

PRIMERA PARTE

Presupuesto General de las Comunidades Europeas

CAPÍTULO 1

Observaciones generales

1.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Principales datos presupuestarios resultantes de las cuentas del ejercicio 1987	1.1 — 1.25
Introducción	1.1
Superávit contable y déficit real	1.2 — 1.10
Vigilancia de la ejecución del Presupuesto	1.11 — 1.15
Cargas futuras	1.16 — 1.23
Revisión del Reglamento Financiero	1.24 — 1.25
Implicaciones de la gestión compartida	1.26 — 1.46
El principio de la gestión y el control compartidos	1.26 — 1.27
Problemas vinculados al reparto de responsabilidades en los grandes sectores de la actividad comunitaria	1.28 — 1.37
Problemas derivados del mandato confiado al BEI	1.38 — 1.45
Observación final sobre la gestión compartida	1.46

PRINCIPALES DATOS PRESUPUESTARIOS RESULTANTES DE LAS CUENTAS DEL EJERCICIO 1987

Introducción

1.1. Después de haberse aplicado al principio del ejercicio el régimen de los doceavos provisionales, el Presupuesto General de las Comunidades Europeas del ejercicio 1987 (1) fue aprobado el 19 de febrero de 1987 por un importe total de 37 414,9 Mio ECU de créditos para compromisos y 36 313,4 Mio ECU de ingresos y créditos para pagos. El 17 de julio de 1987, el presupuesto suplementario y rectificativo nº 1/87 (2) modificó dichas cantidades dejándolas respectivamente en 37 452,8 Mio ECU y 36 168,4 Mio ECU.

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

Superávit contable y déficit real

1.2. La cuenta de gestión del ejercicio 1987 de las Comunidades Europeas arroja un superávit de los ingresos sobre los pagos efectuados de 521 Mio ECU. A pesar de que la Comisión ha preparado esta cuenta conforme a la legislación en vigor el 31 de diciembre de 1987, este resultado puramente contable no puede, sin embargo, hacer olvidar que pagos por importe de 6 775 Mio ECU, es decir, más del 18 % del presupuesto definitivo del ejercicio, no han sido imputados al presupuesto de 1987, cuando correspondían a gastos efectivamente incurridos durante este año. Teniendo en

cuenta estas cantidades, el saldo negativo del ejercicio queda en 6 254 Mio ECU, que el Tribunal ha calculado como sigue:

(a) superávit contable de 1987	+ 521,0 Mio ECU
(b) asunción por los Estados miembros de dos meses de gastos agrícolas vencidos en 1987	− 4 546,6 Mio ECU
(c) deudas resultantes del Programa Especial de Comercialización de Mantequilla (Reglamento (CEE) nº 801/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 ([3])) que se realizó en 1987 con prefinanciación de los Estados miembros, pero cuyo reembolso sólo se efectuará a partir de 1989	− 1 534,8 Mio ECU
(d) prórroga a 1988 del reembolso a los Estados miembros:	
— cantidades adeudadas a los Estados miembros por la recaudación de los recursos propios ([4])	− 442,7 Mio ECU
— anticipos reembolsables concedidos por éstos a las Comunidades en 1984 ([5])	− 250,9 Mio ECU
Déficit total:	− 6 254 Mio ECU

1.3. Por otra parte, según la misma cuenta de gestión, los gastos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía) aumentaron un 3,8 % en 1987, pasando de 22 133,9 Mio ECU a 22 967,0 Mio ECU. Ahora bien, esta forma de expresarlo no representa la evolución real de los gastos del FEOGA-Garantía. Es conveniente, por lo tanto, ajustar estos importes mediante, por una parte, la atribución de los gastos agrícolas pospuestos a otros ejercicios distintos de los que normalmente hubieran correspondido, lo que es particularmente importante en 1987 (+ 6 081,4 Mio ECU —véanse apartados 1.2(b) y (c)— y − 692,7 de gastos de 1986 imputados a 1987) y, por otra parte, teniendo en cuenta todos los gastos agrícolas llamados «negativos» (véase ***cuadro 1.1***).

1.4. Teniendo en cuenta las previsiones mencionadas en el apartado 1.3, los gastos del FEOGA-Garantía quedan en 19 225,6 Mio ECU en 1984, 20 567,7 Mio ECU (+ 7 %) en 1985, 24 132,3 Mio ECU (+ 17,3 %) en 1986 y 30 208,3 Mio ECU (+ 25,2 %) en 1987, con porcentajes de crecimiento neto superiores a los de la base de recursos propios que, según las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, los gastos agrícolas no hubieran debido superar. En efecto, el porcentaje de aumento de los recursos propios ha seguido la evolución siguiente: 5,9 % en 1985, 4,3 % en 1986 y 5,6 % en 1987.

Cuadro 1.1 — Gastos negativos del FEOGA-Garantía en 1987

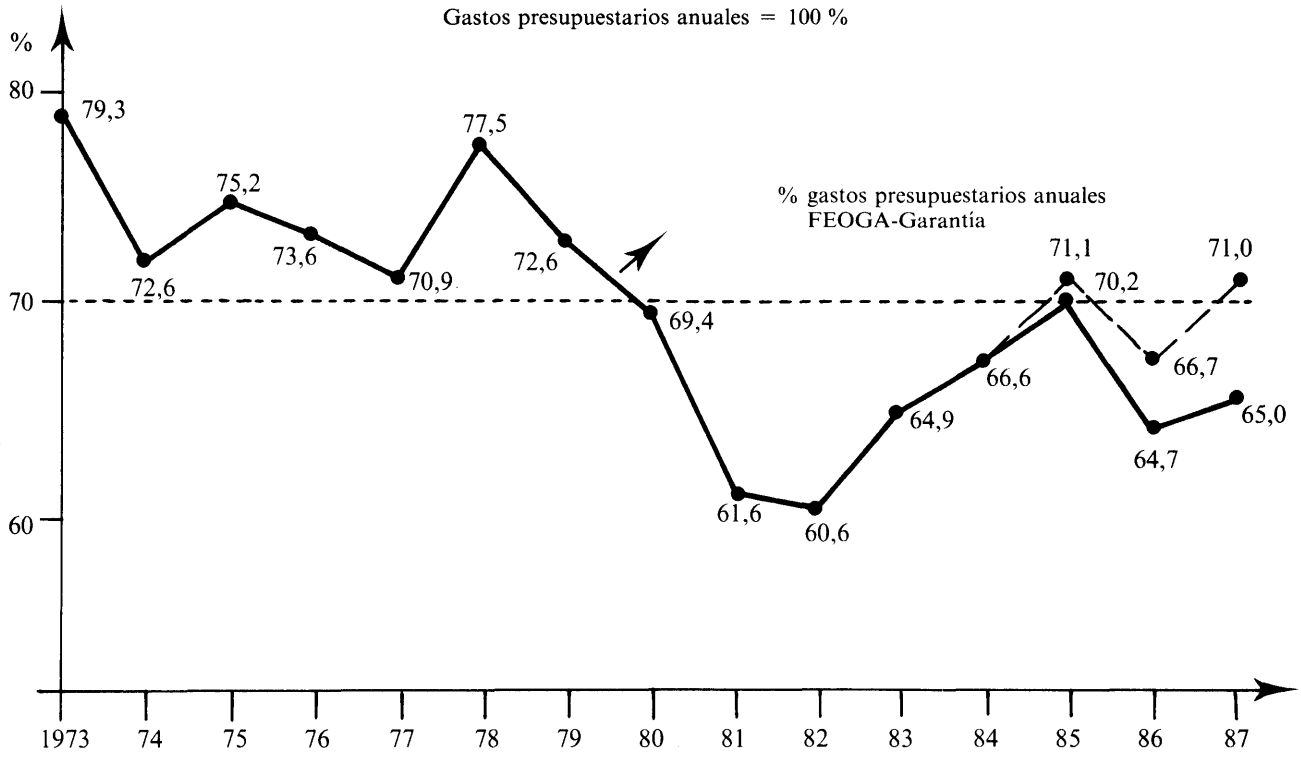
(Mio ECU)

Sector	Artículo/Partida	Importes
(A)		
Cereales y arroz	1030: Exacciones de corresponsabilidad	378,7
Oleaginosas	1306: Intervención en forma de almacenamiento	0,4
Leche	207: Participación financiera de los productores de leche	601,3
Montantes compensatorios monetarios (MCM)	2802: MCM a la importación recaudados por los Estados miembros importadores	121,8
	2804: MCM a la exportación recaudados por los Estados miembros exportadores	542,2
Otros	1029; 184; 2060	0,1
	Subtotal (A)	*1 644,5*
(B)		
Liquidaciones	290: Liquidaciones de ejercicios anteriores	208,1
	Total general	**1 852,6**

1.5. Ateniéndose siempre a la cuenta de gestión, la parte correspondiente al FEOGA-Garantía en el conjunto de los gastos comunitarios se elevaría en 1987 al 65 %, porcentaje comparable al de 1986. También aquí esta cifra debe ser sustancialmente corregida al alza para tener en cuenta las correcciones mencionadas en el apartado anterior: pasa al 71,0 % en 1987 frente al 66,7 % en 1986 (véase ***cuadro 1.2***).

1.6. En sus informes anuales anteriores, el Tribunal llamaba la atención de la autoridad de descargo sobre factores preocupantes registrados en ejercicios anteriores que han persistido en 1987: la incapacidad de la autoridad presupuestaria para aprobar el Presupuesto a su debido tiempo y permitir una gestión normal del ejercicio, el persistente desequilibrio del Presupuesto y, por último, el retraso en la revisión del Reglamento Financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas ([6]). Para hacer frente a este desorden de su situación financiera y reglamentaria, a partir del ejercicio 1983 las Comunidades han recurrido a diversas fórmulas ya detalladas por el Tribunal en sus informes anuales y cuyo efecto principal ha sido comprometer gravemente el principio de anualidad del Presupuesto.

Cuadro 1.2 — Porcentaje de los gastos del FEOGA-Garantía en el total de los gastos presupuestarios anuales (1) (1973-1987)



(1) Gastos anuales = pagos con cargo a créditos del ejercicio más pagos con cargo a créditos prorrogados de ejercicios anteriores.

Nota: Para el cálculo de los porcentajes de los ejercicios 1985, 1986 y 1987 se han utilizado las cifras 70,2 %, 64,7 % y 65,0 % que figuran en la Cuenta de Gestión. Los procentajes 71,1 %, 66,7 % y 71,0 % (líneas punteadas) han sido calculados por el Tribunal de Cuentas teniendo en cuenta las correcciones a los gastos del FEOGA-Garantía mencionadas en el apartado 1.5.

1.7. En el transcurso del ejercicio 1987 las Comunidades, como se expone en los apartados 1.8 y 1.9, modificaron la duración del ejercicio presupuestario del FEOGA-Garantía y los métodos contables destinados a presentar los resultados de esta gestión.

1.8. Aunque el artículo 5 del Reglamento Financiero contempla un ejercicio que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre, los gastos del FEOGA-Garantía, que constituyen más de las dos terceras partes del Presupuesto, se contabilizan en ejercicios que van desde el 16 de octubre al 15 de octubre siguiente. En estos gastos se incluyen los correspondientes al almacenamiento, que se contabilizan dentro de ejercicios que van desde el 16 de septiembre al 15 de septiembre siguiente. La primera manipulación de la duración del ejercicio presupuestario agrícola tuvo lugar a finales de 1983 cuando el Reglamento (CEE) nº 3184/83 de la Comisión, de 31 de octubre de 1983 (7), acortó en un mes la duración del ejercicio contable de los gastos de almacenamiento público, posponiendo de esta manera al ejercicio siguiente la contabilización de aproximadamente 150 Mio ECU. En 1987, la duración del ejercicio 1987 ha sido reducida a aproximadamente diez meses por el Reglamento (CEE) nº 3183/87 del Consejo, de 17 de octubre de 1987 (8), que permitió a la Comunidad aplazar la asunción por el Presupuesto de casi dos meses de gastos del FEOGA-Garantía del ejercicio 1987. Finalmente el Reglamento (CEE) nº 2048/88, de 24 de junio de 1988 (9), aprobado en contra del parecer expresado en el dictamen del Tribunal (10), ha tenido como efecto reducir la duración del ejercicio 1988 a once meses y medio.

1.9. Con las sucesivas adaptaciones del calendario del ejercicio «agrícola» para hacerlo corresponder con los créditos disponibles o con la prórroga de gastos vencidos a ejercicios posteriores, la Comunidad ha podido mantener la apariencia de un Presupuesto equilibrado. Pero estas soluciones implican graves consecuencias para el control del Presupuesto de las Comunidades. Así, los objetivos políticos contenidos en la Decisión del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, que exigía que el gasto agrícola no creciera a un ritmo más rápido que el de los recursos propios, o los objetivos políticos, aparentemente más vinculantes, recogidos en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 1988, en materia de disciplina presupuestaria, pierden su significado y eficacia si el principio de continuidad de los métodos contables en los ejercicios sucesivos no es seguido rigurosamente. Las cuentas presentadas por la Comisión durante los últimos años no tienen un nivel aceptable de coherencia y en la sección « Resumen de los principios contables esenciales» de las cuentas del ejercicio 1987 ni siquiera se mencionan las sustanciales modificaciones reglamentarias que se han producido.

1.10. Parece difícil pensar que estos cambios se hayan realizado únicamente por su valor teórico; por el contrario, el Tribunal debe concluir que se han efectuado para mantener artificialmente la tasa de crecimiento de los gastos de la garantía agrícola por debajo de la de los recursos propios, de acuerdo con las orientaciones del Consejo Europeo de Fontainebleau en materia de disciplina presupuestaria, y hacer que, en apariencia, los hechos concuerden con el Derecho.

Vigilancia de la ejecución del Presupuesto

1.11. Habida cuenta de los créditos prorrogados del ejercicio 1986, los créditos definitivos para compromisos y para pagos disponibles en 1987 se elevaron a 39 801,5 Mio ECU y 37 575,8 Mio ECU respectivamente. La utilización global de estos créditos fue del 96,7 % en los créditos para compromisos disponibles (93,9 % en 1985 y 95 % en 1986) y del 94,0 % en los créditos para pagos disponibles (95,2 % en 1985 y 94,3 % en 1986).

1.12. Haciendo abstracción de los pagos efectuados en el marco del FEOGA-Garantía, resulta que en los «Gastos obligatorios» (GO) ([11]), el nivel de utilización de los créditos para pagos disponibles sólo alcanzó el 79,7 % (83,1 % en 1986). En cuanto a los «Gastos no obligatorios» (GNO), se emplearon 8 878,2 Mio ECU de créditos para pagos y 1 349,1 Mio ECU quedaron sin utilizar. El porcentaje de utilización de los GNO alcanzó el 86,4 % en 1987, nivel equivalente al de 1986 (véase ***cuadro 1.3***).

1.13. En sus informes anuales anteriores el Tribunal había recordado que, de acuerdo con las normas de anualidad presupuestaria, no debían solicitarse créditos ni menos aún concederse por la autoridad presupuestaria más que cuando la probabilidad de su utilización fuera muy alta, con el fin de no movilizar inútilmente los recursos del Presupuesto comunitario. Una serie de averiguaciones realizadas por el Tribunal había puesto de relieve la escasa utilización de numerosas líneas presupuestarias y cuestionaba la fiabilidad de las previsiones efectuadas por la Comisión, tanto en el momento de la preparación del anteproyecto de Presupuesto como al ser éste examinado por la autoridad presupuestaria.

1.14. Siguiendo las sugerencias del Tribunal, el Consejo, en sus comentarios adjuntos a la recomendación al Parlamento sobre el descargo a la Comisión por la ejecución del Presupuesto de 1986 ([12]), encarecía a la Comisión a profundizar en su análisis para identificar las causas de la subutilización de los créditos y dar a conocer el resultado en términos numéricos de su análisis.

1.15. Al no haber seguido la Comisión esta recomendación, el Tribunal se ha esforzado por cubrir esta laguna. De su análisis se desprende que las principales causas de la escasa utilización de determinados créditos (véanse para más detalles los apartados 2.11 — 2.14) pueden agruparse como sigue:

(a) retrasos estructurales relacionados con el carácter poco realista de determinados programas y su lenta realización;

(b) lentitud y, en determinados casos, complejidad de los procedimientos y del mecanismo de acceso del beneficiario a los fondos comunitarios;

(c) falta de base legal;

(d) problemas relacionados con la liquidación de acciones terminadas, lanzamiento de nuevos programas y aplicación de nuevos reglamentos;

(e) carácter poco satisfactorio, en algunos casos, de la gestión que pueden realizar los servicios de la Comisión.

Cargas futuras

1.16. De las cuentas presentadas por la Comisión se desprende que las obligaciones ciertas o muy probables existentes a finales de 1987 y que deberían atenderse durante los próximos años se elevan a 26 484,5 Mio ECU (frente a 22 855,1 Mio ECU en 1986) (véanse ***cuadros 1.4 y 1.5***).

1.17. Junto a ello, la Comisión valora en aproximadamente 14 600 Mio ECU (frente a 8 400 Mio ECU en 1986) las cargas y deudas a las que califica de «existencia dudosa, estimación aleatoria y vencimiento sometido a factores imprevisibles». Estas cargas y deudas potenciales que, no obstante, están valoradas con precisión por la Comisión, aparecen también desglosadas en el ***cuadro 1.4***.

1.18. Las obligaciones y cargas potenciales mencionadas en los dos apartados anteriores representan, por tanto, una masa total del orden de 41 000 Mio ECU frente a 31 200 Mio ECU en 1986. Sin embargo, el Tribunal debe señalar que el importe final y las fechas de exigibilidad de estas deudas pueden experimentar variaciones importantes y que la adición se ha hecho únicamente a título indicativo y con el fin de establecer un orden de magnitud de las cargas futuras con vistas a fijar un calendario provisional de los pagos.

1.19. El Tribunal, aunque se felicita por la inclusión en la situación financiera a 31 de diciembre de 1987 de algunos elementos omitidos por la Comisión en 1986, estima que es preciso igualmente tener en cuenta una

Cuadro 1.3 — Utilización de los créditos para pagos de 1987; gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO)

(Mio ECU)

Sector		Créditos definitivos 1987	Pagos	Nivel (%)	Prórrogas de 1986	Pagos	Nivel (%)	Total créditos en 1987	Total pagos	Nivel (%)
		(1)	(2)	(2a)	(3)	(4)	(4a)	(5) = (1) + (3)	(6) = (2) + (4)	(6a)
1. Funcionamiento	GO	151,2	142,8	(94,4)	3,3	3,2	(97,0)	154,5	146,0	(94,5)
(todas las instituciones)	GNO	1 608,7	1 434,2	(89,2)	120,3	103,2	(85,8)	1 729,0	1 537,4	(88,9)
	Total	1 759,9	1 577,0	(89,6)	123,6	106,4	(86,1)	1 883,5	1 683,4	(89,4)
2. FEOGA-Garantía	GO	22 960,8	22 949,6	(99,9)	3,5	2,2	(62,9)	22 964,3	22 951,8	(99,9)
3. Estructuras agrarias	GO	564,5	556,5	(98,6)	69,7	67,2	(96,4)	634,2	623,7	(98,3)
	GNO	265,6	242,5	(91,3)	32,1	22,4	(69,8)	297,7	264,9	(89,0)
	Total	830,1	799,0	(96,3)	101,8	89,6	(88,0)	931,9	888,6	(95,4)
4. Pesca	GO	110,8	78,9	(71,2)	40,4	32,5	(80,5)	151,2	111,4	(73,7)
	GNO	63,2	45,7	(72,3)	2,0	0,7	(35,0)	65,2	46,4	(71,2)
	Total	174,0	124,6	(71,6)	42,4	33,2	(78,3)	216,4	157,8	(72,9)
5. Política regional	GNO	2 679,5	2 479,9	(92,6)	242,6	207,4	(85,5)	2 922,1	2 687,3	(92,0)
6. Política social	GNO	2 724,8	2 615,4	(96,0)	259,3	237,1	(91,4)	2 984,1	2 852,5	(95,6)
7. Investigación, energía, etc.	GNO	965,9	803,1	(83,2)	112,5	97,2	(86,4)	1 078,4	900,3	(83,5)
8. Reembolsos a los Estados miembros	GO	2 869,0	2 281,1	(79,5)	127,8	127,8	(100,0)	2 996,8	2 408,9	(80,4)
9. Cooperación al	GO	169,4	69,1	(40,8)	170,1	135,3	(79,5)	339,5	204,4	(60,2)
desarrollo	GNO	928,0	412,2	(44,4)	221,6	177,2	(80,0)	1 149,6	589,4	(51,3)
	Total	1 097,4	481,3	(43,9)	391,7	312,5	(79,8)	1 489,1	793,8	(53,3)
10. Créditos	GO	108,0	—	—	—	—	—	108,0	—	—
provisionales	GNO	1,2	—	—	—	—	—	1,2	—	—
y reserva	Total	109,2	—	—	—	—	—	109,2	—	—
Total	**GO**	**26 933,7**	**26 078,0**	**(96,8)**	**414,8**	**368,2**	**(88,8)**	**27 348,5**	**26 446,2**	**(96,7)**
	GNO	**9 236,9**	**8 033,0**	**(87,0)**	**990,4**	**845,2**	**(85,3)**	**10 227,3**	**8 878,2**	**(86,8)**
	Total	**36 170,6**	**34 111,0**	**(94,3)**	**1 405,2**	**1 213,4**	**(86,4)**	**37 575,8**	**35 324,4**	**(94,0)**
Total GO sin FEOGA-Garantía	**GO**	**3 972,9**	**3 128,4**	**(78,7)**	**411,3**	**366,0**	**(89,0)**	**4 384,2**	**3 494,4**	**(79,7)**

cantidad de aproximadamente 1 458 Mio ECU constituida por los elementos siguientes:

(a) estimación de los gastos derivados de la aplicación, durante ocho ejercicios, del Reglamento (CEE) nº 776/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 ([13]) por el que se fija la indemnización por abandono definitivo de la producción de leche; 1 287,4 Mio ECU (frente a 905,6 Mio ECU en 1986);

(b) obligaciones, que están siendo examinadas, relativas a solicitudes de reembolso presentadas por determinados Estados miembros en concepto del FEOGA - Sección Orientación; 95,6 Mio ECU (frente a 107,9 Mio ECU que la Comisión hacía figurar en el Anexo al Volumen V de la cuenta de gestión de 1986 y que no ha actualizado en 1987);

Cuadro 1.4 — Situación de las obligaciones y cargas potenciales a 31 de diciembre de 1987

(Mio ECU)

	Situación a 31.12.1987	Situación a 31.12.1986
A. Obligaciones		
(1) Obligaciones «jurídicamente obligatorias»		
(a) obligaciones que figuran en el balance consolidado de las Comunidades y que proceden del desequilibrio entre ingresos y gastos:		
(i) anticipos reembolsables pagados por los Estados miembros en 1984 y 1985 con el fin de cubrir parcialmente los déficits de los ejercicios 1984 y 1985	750,9	750,9
(ii) déficit del año 1986	—	819,9
(b) compromisos contabilizados con cargo a créditos disociados pendientes de liquidación y no cubiertos por los créditos de pago prorrogados al ejercicio 1988	13 435,8	11 681,7
(c) obligaciones que resultan de los compromisos jurídicamente obligatorios pero que no figuran como compromisos contables en las cuentas de la Comunidad:		
(i) gastos del FEOGA-Garantía diferidos a falta de créditos disponibles	4 546,6	693,0
(ii) obligaciones relativas a las solicitudes de reembolso de gastos del FEOGA-Orientación por parte de determinados Estados miembros	—	107,9
(iii) deudas con los Estados miembros en el marco de la liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía	40,7	—
(iv) gastos de 1987 relativos al reembolso, a tanto alzado, de los gastos de recaudación de los recursos propios a los Estados miembros	442,7	—
(v) deudas resultantes del programa especial de comercialización de mantequilla realizado en 1987	1 534,8	—
Subtotal (c)	*6 564,8*	*800,9*
Subtotal (1)	*20 751,5*	*14 053,4*
(2) Estimación de la carga potencial derivada de la comercialización de las existencias de productos agrícolas comprados a la intervención en virtud de los reglamentos del FEOGA-Garantía	5 733,0([1])	8 801,7
Total (A)	**26 484,5**	**22 855,1**
B. Otras cargas potenciales		
(1) Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación (marco financiero quinquenal)	3 700,0	3 504,0
(2) Programa marco de las estructuras pesqueras (paquete indicativo quinquenal)	678,0	800,0
(3) Obligaciones resultantes de programas aprobados fuera de cuota por la Comisión en el ámbito del FEDER (paquetes plurianuales)	3 243,0	974,0
(4) Programas Integrados Mediterráneos (esfuerzo presupuestario específico)	1 397,0	1 600,0
(5) Obligaciones ante Estados miembros y terceros países derivadas de programas plurianuales dentro del Título 7 del Presupuesto (investigaciones, energía, etc.): decisiones sobre programas	5 121,0	1 460,0
(6) Ayuda al desarrollo prevista en el marco del Primer y Segundo Protocolo con los países mediterráneos	466,0	93,0
Total (B)	**14 605,0**	**8 431,0**

([1]) Almacenamiento público (excluido el volumen de mantequilla objeto del programa especial de comercialización y no comercializado en 1988), 3 659,1 Mio ECU; Alcohol «mixto», 430,9 Mio ECU; Deudas resultantes del programa especial de comercialización de mantequilla (1988), 1 643,0 Mio ECU.

Cuadro 1.5 — Totales acumulados de los compromisos pendientes de liquidación (créditos disociados)

(Mio ECU)

Evolución de los compromisos	1985		1986		1987	
Total acumulado de los compromisos pendientes de liquidación al comienzo del ejercicio	10 346,1		11 805,1		12 458,1	
Anulaciones y revalorizaciones de compromisos de ejercicios anteriores	−965,2		−1 298,0		−1 259,3	
Pagos efectuados con cargo a compromisos de ejercicios anteriores	−2 639,1		−3 860,1		−3 871,5	
Total acumulado de compromisos de ejercicios anteriores pendientes de liquidación al cierre del ejercicio	6 741,8		6 647,0		7 327,3	
Compromisos contraídos durante el ejercicio	+7 663,5		+9 121,2		+10 866,1	
Pagos efectuados con cargo a compromisos del ejercicio	−2 600,2		−3 310,1		−3 962,6	
Total acumulado de los compromisos pendientes de liquidación al cierre del ejercicio	11 805,1	(+14,1 %)	12 458,1	(+5,5 %)	14 230,8	(+14,2 %)(1)
Desglose de los compromisos acumulados por Título del Presupuesto						
— Estructuras agrarias (Título 3)	1 169,3	(+1,5 %)	1 259,8	(+7,7 %)	1 253,8	(+0,5 %)
— Pesca (Título 4)	125,8	(+40,1 %)	187,3	(+48,9 %)	255,3	(+36,3 %)
— Política regional y de transportes (Título 5)	5 336,2	(+14,4 %)	6 049,0	(+13,4 %)	6 982,2	(+15,4 %)
— Política social (Título 6)	2 850,5	(+12,8 %)	2 071,0	(−27,4 %)	2 182,7	(+5,4 %)
— Investigación, energía, etc. (Título 7)	1 066,7	(+34,1 %)	1 278,1	(+19,8 %)	1 649,1	(+29,0 %)
— Cooperación con países en vías de desarrollo (Título 9)	1 256,6	(+12,3 %)	1 612,9	(+28,4 %)	1 907,7	(+18,3 %)

(1) Las cifras entre paréntesis indican el porcentaje de aumento respecto al ejercicio anterior.

(c) obligaciones en materia de ayuda alimentaria relativas a la ejecución de programas de 1986 y anteriores valoradas en 75 Mio ECU (frente a 131 Mio ECU en 1986).

1.20. La cuenta de gestión presenta desde hace varios años dividido, por títulos del Presupuesto, un calendario de vencimientos de los compromisos pendientes de liquidación. Los pagos totales recogidos en este calendario, sin incluir los créditos de pago prorrogados de 1987 a 1988, son de 13 435,8 Mio ECU al final de 1987. En lo que se refiere a otras obligaciones y cargas potenciales, el Tribunal, en sus informes anuales relativos a los ejercicios 1985 y 1986 ([14]), exhortaba a la Comisión «a esforzarse por establecer un calendario de su exigibilidad». El Consejo, en los comentarios adjuntos a la recomendación sobre el descargo del ejercicio 1986, respaldaba firmemente esta petición. El Tribunal constata que la Comisión no ha preparado aún este calendario y que ni siquiera se ha planteado hacerlo. Por consiguiente, la autoridad presupuestaria no puede estimar la exigibilidad, ni siquiera de forma indicativa, de estas cargas en los próximos ejercicios. El Tribunal sigue convencido de que se trata de una laguna importante en las previsiones y en el rigor presupuestario exigidos en las últimas reuniones del Consejo europeo en Fontainebleau y en Bruselas.

1.21. El ***cuadro 1.6*** muestra que, incluso en materia de compromisos pendientes de liquidación, la Comisión da pruebas de una falta de exactitud, y aun de rigor, en el establecimiento de los calendarios de las previsiones de pago. Las realizaciones a 31 de diciembre de 1987, que sólo representaron el 77,6 % de las previsiones globales de ese ejercicio, se prepararon en abril-mayo de 1987, es decir, únicamente siete u ocho meses antes. Por otra parte, en la aplicación de algunas políticas aparecen diferencias aún más importantes. Así, en 1987, el porcentaje de ejecución de los pagos con cargo a compromisos pendientes de liquidación (tramo 1987) alcanza solamente el 47 % en política de cooperación al desarrollo y el 65 % en política social. La Comisión no ha determinado aún en qué medida la baja utilización de los créditos de pago es resultado de una mala previsión o de una gestión más rigurosa de los compromisos.

1.22. En su Informe Anual relativo al ejercicio 1986 ([15]), el Tribunal subrayaba que en materia de compromisos pendientes de liquidación «hay importes considerables que permanecen comprometidos durante mucho tiempo, a veces incluso más de 10 años» y recordaba su observación anterior en la que «deploraba un seguimiento a veces ineficaz de los compromisos pendientes de liquidación en los sectores de la pesca, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo

Social Europeo (FSE). El Tribunal no tiene más remedio que recordar la necesidad de que, tal como lo ha hecho con el FSE desde 1986, la Comisión conceda la importancia que merece a su recomendación de que «las deseadas mejoras en el seguimiento de los compromisos pendientes de liquidación sean una realidad» ([16]) (véase ***cuadro 1.7***). En este orden de cosas, el Tribunal desea llamar la atención sobre el retraso de varios años en la liquidación de las cuentas de la ayuda alimentaria (véase apartado 2.65).

Cuadro 1.6 — Compromisos pendientes de liquidación a 31 de diciembre de 1986: comparación entre pagos previstos en 1987 y pagos efectuados en 1987

(Mio ECU)

Sector	Pagos previstos en 1987 ([1])	Pagos efectuados en 1987			Realizado en %
		Con cargo a créditos de 1987	Con cargo a créditos prorrogados de 1986	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(4)/(1)
3. Estructuras agrarias	287,9	250,0	29,5	279,5	97,1
4. Pesca	66,4	45,8	2,5	48,3	72,7
5. Política regional	1 613,2	1 503,2	108,1	1 611,3	99,9
6. Política social	1 510,6	773,8	208,1	981,9	65,0
7. Investigación, energía, etc.	543,7	442,7	52,4	495,1	91,1
9. Cooperación al desarrollo	969,6	225,4	230,0	455,4	47,0
Total	**4 991,4**	**3 241,0**	**630,5**	**3 871,5**	**77,6**

([1]) Véase Cuenta de Gestión 1986, volumen V, p. 30 (Doc. COM(87) 191).

Cuadro 1.7 — Compromisos relativos a los créditos disociados pendientes de liquidación a 31 de diciembre de 1987([1])([2])

(Mio ECU)

Sector	Ejercicios en que se contrajeron los compromisos											Total
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
Estructuras agrarias (Título 3)	(2,2) 2,1	(1,8) 1,0	(9,7) 6,3	(17,5) 13,4	(44,5) 32,7	(73,1) 43,2	(139,1) 74,1	(199,6) 138,8	(369,1) 268,7	(403,2) 312,3	 361,1	(1 259,8) 1 253,7
Pesca (Título 4)			(0,2) —	(0,02) —	(0,8) 0,5	(2,7) 2,2	(4,7) 3,5	(23,3) 14,6	(40,9) 23,7	(114,7) 87,9	 122,9	(187,3) 255,3
Política regional y de transportes (Título 5)	(9,5) 2,6	(15,8) 12,3	(50,8) 41,4	(114,3) 81,1	(254,7) 213,6	(319,7) 274,9	(451,0) 336,6	(927,1) 693,5	(1 367,2) 1 024,2	(2 538,9) 1 452,3	 2 849,7	(6 049,0) 6 982,2
Política social (Título 6)		(3,1) —	(1,1) —	(5,8) 0,02	(23,8) 1,9	(62,3) 0,9	(169,4) 16,7	(135,5) 27,2	(379,9) 54,7	(1 290,1) 278,1	 1 803,2	(2 071,0) 2 182,7
Investigación, energía, etc. (Título 7)			(1,3) 0,9	(11,1) 8,2	(8,4) 5,6	(21,2) 14,4	(64,4) 26,4	(135,4) 66,0	(348,2) 168,5	(688,1) 398,5	 960,6	(1 278,1) 1 649,1
Cooperación con los países en vías de desarrollo	(3,8) 2,4	(5,1) 4,3	(26,6) 15,9	(40,6) 25,9	(81,8) 60,3	(84,8) 61,0	(105,6) 89,0	(225,3) 183,0	(263,2) 201,6	(776,1) 434,5	 829,9	(1 612,9) 1 907,8
Total	**(15,5) 7,1**	**(25,8) 17,6**	**(89,7) 64,5**	**(189,3) 128,6**	**(414,0) 314,6**	**(563,8) 396,6**	**(934,2) 546,3**	**(1 646,2) 1 123,1**	**(2 768,5) 1 741,4**	**(5 811,1) 2 963,6**	** 6 927,4**	**(12 458,1) 14 230,8**

([1]) *Fuente:* volumen V de las cuentas de gestión de 1986 y 1987.
([2]) La situación a 31 de diciembre de 1986 figura entre paréntesis.

1.23. Por otra parte, el Tribunal observa que todos los compromisos pendientes de liquidación están generalmente considerados como prácticamente equivalentes a los compromisos jurídicos y son, por tanto, casi ineludibles. Ello no siempre es así, habida cuenta de la gran libertad dejada a la Comisión en lo que respecta a la definición de compromiso contable. Así, por ejemplo, en materia de adaptación de las capacidades en el sector de la pesca, el 29 de diciembre de 1987 se comprometió globalmente una cantidad de 26,3 Mio ECU basándose únicamente en una decisión de la Comisión por la que se fijaba el importe máximo de los gastos subvencionables de los Estados miembros. Igualmente, en el ámbito de los contratos con gastos compartidos del sector energético, las cantidades se comprometen desde el momento en que se produce una decisión, del Consejo o de la Comisión, generalmente varios meses antes de la firma de los contratos, mientras que en otros campos la Comisión no compromete los créditos hasta que los contratos están preparados para la firma. El Tribunal exhorta a la Comisión a distinguir en el futuro entre los compromisos que corresponden a obligaciones jurídicas respecto a terceros y aquéllos que sólo corresponden a sus propias decisiones o estimaciones de carácter general.

Revisión del Reglamento Financiero

1.24. El Tribunal recuerda que el procedimiento de revisión del Reglamento Financiero, pendiente aún desde 1981, ha sufrido en el transcurso de 1987 una súbita multiplicación de propuestas de modificaciones parciales y a menudo contradictorias entre sí, sin que por ello se haya finalizado el trabajo de aclaración global de este texto fundamental del sistema legislativo comunitario. En concreto, en sus dictámenes 4/87, 5/87, 6/87 y 7/87 ([17]), el Tribunal ya ha tenido ocasión de expresar sus objeciones de forma y de fondo a un método legislativo de este tipo que conduce al debilitamiento de la estructura misma del edificio jurídico comunitario.

1.25. En la «Observación preliminar» a los comentarios que acompañan la recomendación de descargo del ejercicio 1986 ([12]), el Consejo subrayaba que la revisión del Reglamento Financiero constituía, junto con el examen de las propuestas sobre política agrícola común, fondos estructurales, adecuación de ingresos y gastos y disciplina presupuestaria, uno de los elementos que «van en el sentido de las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas desde hace varios ejercicios» y que se refieren a «las dificultades que cuestionan la función del Presupuesto en tanto que instrumento de previsión y de gestión». El Tribunal considera que si la Comisión desea cumplir correctamente sus obligaciones en materia de ejecución del Presupuesto, debe retornar a los principios presupuestarios básicos de los Tratados y tomar las medidas necesarias para mejorar su capacidad de controlar y gestionar el Presupuesto General.

IMPLICACIONES DE LA GESTIÓN COMPARTIDA

El principio de la gestión y el control compartidos

1.26. La gestión de la mayor parte de los gastos presupuestarios comunitarios está confiada a los organismos y a los agentes económicos de los Estados miembros (es el caso, por ejemplo, del gasto de garantía agrícola y de la recaudación de los recursos propios), o bien se realiza conjuntamente con los Estados miembros (en el caso, por ejemplo, de las políticas de finalidad estructural). Estos repartos de las responsabilidades de gestión tienen consecuencias sobre la realización de los controles de esta gestión, controles que efectúan los Estados miembros en su propio territorio en colaboración con la Comisión. Aunque de naturaleza diferente, ambas modalidades de gestión suponen, de conformidad con el artículo 5 del Tratado CEE, una cooperación activa entre la Comisión y las autoridades involucradas de los Estados miembros, en particular en materia de vigilancia, intercambio de información, coordinación y seguimiento de los resultados obtenidos. En el marco de sus trabajos de control del ejercicio 1987, el Tribunal ha dedicado una especial atención al funcionamiento de estos mecanismos, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional.

1.27. Los controles efectuados por el Tribunal en 1987 llegan a determinadas conclusiones que, a su juicio, serán de gran importancia para el éxito de la política de disciplina presupuestaria. El Tribunal estima que un mayor rigor en este campo debería traducirse no sólo en un tope cuantitativo de los pagos en determinados sectores, sino sobre todo en una mejora cualitativa de las decisiones presupuestarias y de la gestión de los fondos comunitarios. Así pues, las observaciones que siguen se refieren tanto a la evaluación de la gestión financiera como a los aspectos de legalidad y regularidad de las operaciones controladas.

Problemas vinculados al reparto de responsabilidades en los grandes sectores de la actividad comunitaria

1.28. Sin olvidar los incumplimientos de determinados Estados miembros de su deber de cooperación con la Comisión en determinados ámbitos (véanse apartados 3.33, 3.34, 3.82, 4,91, 5.37 y 5.42), el Tribunal subraya que la Comisión no siempre ha realizado los esfuerzos de coordinación y supervisión necesarios, especialmente con vistas a emplazar los controles nacionales dentro de un enfoque integrado al nivel europeo (véase apar-

tado 4.85 (a)). Lagunas importantes en esta materia no sólo producen una diferencia importante entre las intenciones del legislador y la aplicación práctica de las medidas al nivel local (véase apartado 4 133 (a)), sino que amenazan también con gravar de forma no desdeñable las finanzas comunitarias.

1.29. En el sector del FEOGA-Garantía los servicios de aduanas desempeñan un papel de primer orden entre las numerosas y diversas autoridades nacionales implicadas en la gestión y salvaguardia de los fondos comunitarios Son ellos los que realizan los controles clave de las restituciones a la exportacion y de determinados pagos de montantes compensatorios monetarios Ademas, en materia de recursos propios, están encargados de la recaudación de los derechos de aduana y de las exacciones agrícolas e incluso del IVA en algunos Estados miembros

1.30. Habiendo examinado las tareas realizadas por las autoridades aduaneras nacionales en estos ámbitos, el Tribunal se ve obligado a expresar serias reservas sobre la eficacia de la recaudación de los recursos comunitarios y la regularidad de determinados gastos El Tribunal desea particularmente llamar la atención sobre sus observaciones relativas al régimen de tránsito comunitario (véanse apartados 3 32 — 3 35) y a las restituciones a la exportación (véanse apartados 4 20 — 4 59) Considera, en efecto, que la vigilancia ejercida por las autoridades aduaneras nacionales en materia de salvaguardia y de gestión de los fondos comunitarios no siempre alcanza el nivel mínimo requerido por los textos legales vigentes y el aceptable para la realización de los objetivos definidos por los Tratados, a la vez que la Comisión no siempre se ha mantenido suficientemente informada sobre los sistemas de control aplicados por las administraciones (véanse apartados 3.8, 3 32 y 4 76 — 4 85 (e))

1.31 Por otra parte, la Comisión sigue sin disponer de datos actualizados y completos sobre los sistemas de gestión y de control aplicados en los Estados miembros al almacenamiento de intervención (véase apartado 4 78) y a la aplicación de la Directiva 77/435/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1977 ([18]), relativa a los controles ejercidos por los Estados miembros sobre las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el FEOGA-Garantía (véase apartado 4 81(a)) Además, el proceso de liquidación de cuentas no siempre le permite pronunciarse sobre la fiabilidad de las cuentas de los Estados miembros (véase apartado 4 85) Carente de una visión clara de los sistemas nacionales aplicados, la Comisión sigue sin estar en condiciones de evaluar la importancia y naturaleza reales de los fraudes al FEOGA-Garantia, ni su incidencia sobre las diferentes medidas de apoyo de los mercados agrícolas

1.32 Dentro del FEOGA-Orientación, se ha observado que numerosos programas presentados por los Estados miembros en el sector de almacenamiento publico de cereales se fundamentan en un aumento de la producción sin que se tengan en cuenta las perspectivas de estabilización o de reducción de los excedentes comunitarios susceptibles de hacer que disminuya la carga soportada por la Sección Garantía del FEOGA (véase apartado 5 11(a)) Por su parte, la Comisión no concede a este problema la suficiente atención en el momento de la aprobacion de estos programas y, en general, no investiga satisfactoriamente la información y los instrumentos de analisis que, sin embargo, son indispensables para la realización de una política estructural eficaz de ayuda a las inversiones racionales (véase apartado 5.38) Por último, cuando dispone de informes sobre los proyectos realizados, la Comisión no siempre procede a su estudio y utilización (véase apartado 5 26) Esta insuficiencia de información y de análisis, tanto en la Comisión como en los Estados miembros, sobre los resultados de las acciones realizadas, no permite averiguar si se han alcanzado los objetivos comunitarios (véase apartado 5 42)

1 33 Por otra parte, y siempre en el marco del FEOGA-Orientacion, la puesta en práctica de la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo agrícola en Grecia ofrece un contraste entre el exceso de normativa comunitaria y el escaso seguimiento que se le hace (véase apartado 5 45) Las numerosas acciones comunitarias emprendidas dan fe, además, de la ausencia de una concepción global Para acciones de tal envergadura deberian contemplarse las necesarias medidas de vigilancia y control, y la cuestión de la subvencionabilidad de los gastos debería exigir un esfuerzo continuo de información y ayuda de la Comisión para acentuar los objetivos de la acción comunitaria y conseguir la utilización más eficaz posible de la ayuda (veanse apartados 5 48 — 5 50)

1 34 En cuanto a la financiación de acciones integradas de finalidad estructural, no se han adaptado en el nivel comunitario las modalidades de gestión de los diversos instrumentos financieros para responder a las necesidades y los objetivos del planteamiento integrado (véase apartado 6 78) Además, la falta de un marco contable adecuado impide conocer el contenido real y la evolución exacta de las iniciativas financiadas En el caso de algunas iniciativas integradas, al no disponer de documentos contables generales ni de informes de ejecución, la Comisión no efectua ni el seguimiento de las acciones ni la evaluación de sus resultados (véase apartado 6 80)

1 35 Sobre todo en el FEDER, el análisis de los informes que deben enviar los Estados miembros sobre la ejecución de los programas de desarrollo regional y la utilización de las principales infraestructuras terminadas debería llevar a la puesta a punto de un sistema de medicion y evaluación de la utilización de las inversiones financieras Tal instrumento es indispensable para conocer y evaluar el efecto de los proyectos en el desarrollo regional e, indirectamente, debería también permitir enmendar los métodos de tramitación de las solicitudes de ayuda con vistas a orientar mejor las decisiones futuras e incrementar su eficacia (véase apartado 6 75)

1.36. Por su parte, el Fondo Social Europeo sería un instrumento financiero más eficaz y mejor controlable si, en concreto, se aclararan y precisaran los criterios de subvencionalibidad y prioridad, si se enviaran a los Estados miembros instrucciones explícitas sobre los datos que han de proporcionar y los tipos de control en los que debe basarse la certificación nacional y, por último, si los poderes de control de la Comisión fueran plena y regularmente utilizados e incluyeran sanciones eficaces (véase apartado 7.9). Por otra parte, la Comisión no ha sacado de la experiencia adquirida todas las enseñanzas útiles para la continuación y el desarrollo de las acciones en el ámbito experimental del Fondo Social Europeo, tanto en lo que se refiere a la definición del campo experimental, como a la gestión financiera y a la evaluación de los resultados (véase apartado 7.55).

1.37. La falta de información adecuada limita, por tanto, no sólo la acción de la Comisión (y, como consecuencia, la de la autoridad presupuestaria y la del Tribunal) en su función de control de la buena utilización de los fondos comunitarios, sino que constituye también una traba para el indispensable trabajo de evaluación a posteriori que debería permitir mejorar, cuando no optimizar, la utilización de los fondos que se asignen a nuevas acciones del mismo tipo.

Problemas derivados del mandato confiado al BEI

1.38. El Tribunal no ha intentado nunca y por ningún medio efectuar controles sobre las operaciones que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) realiza con sus recursos propios. Sin embargo, debe hacer constar que se están poniendo obstáculos cada vez mayores al ejercicio de sus prerrogativas de control, definidas por los Tratados, de los recursos de las Comunidades utilizados bajo responsabilidad de la Comisión para financiar operaciones en las que el BEI interviene de alguna forma (gestión por el BEI de fondos comunitarios por mandato de la Comisión, bonificaciones de intereses, cofinanciaciones, etc.).

1.39. La parte más importante, en volumen, de estos recursos cuya gestión está confiada al BEI, es tomada a préstamo en los mercados financieros por la Comisión, que después la distribuye con ayuda del BEI. En su Informe Anual del ejercicio 1986 ([19]) el Tribunal decía sobre el Nuevo Instrumento Comunitario que «en la auditoría de las operaciones NIC del ejercicio 1985, la información y los documentos pedidos a la Comisión, y proporcionados por ésta, no han sido suficientes para permitir al Tribunal verificar el grado de realización del objetivo que el Consejo de Ministros había fijado en sus decisiones». Estas repetidas observaciones llevaron al Tribunal a prestar una especial atención al modo en que la Comisión cumple su misión de gestora de dichos fondos y, por consiguiente, a la forma de desempeñar su tarea de control.

1.40. Por carta de 29 de abril de 1988 dirigida al Presidente del Tribunal de Cuentas, el Presidente de la Comisión deseaba «reafirmar que la Comisión no ha modificado en absoluto su posición de principio sobre los poderes del Tribunal de Cuentas relativos a las operaciones cuya gestión está confiada al BEI y que considera que la formulación del artículo 10 de la Decisión 87/182/CEE sobre el NIC IV no puede interpretarse en el sentido de que limita los derechos atribuidos al Tribunal por los Tratados». En esta carta, al igual que en anteriores respuestas a observaciones del Tribunal relativas a los ejercicios 1985 ([20]) y 1986 ([21]), la Comisión contaba, además, con que las modalidades concretas de ejercicio del derecho de control del Tribunal serían aprobadas en breve por las partes interesadas.

1.41. El Tribunal recuerda que, no siendo su derecho de control contestable en los textos legales ni habiendo sido cuestionado por las instituciones interesadas, sólo le animaba un espíritu constructivo cuando proponía una búsqueda concertada de modalidades de ejercicio de sus prerrogativas, especialmente para las visitas in situ, con el fin de tener en consideración, por una parte, la estrecha interrelación de las intervenciones de la Comisión y del BEI y, por otra, la preocupación del BEI por no dar la impresión, cara al exterior, de estar como tal sometido a controles del Tribunal. Las modalidades a las que el Tribunal se refiere en el punto anterior se inspiran en el acuerdo concluido con la Comisión sobre los controles efectuados en el ámbito de los préstamos-empréstitos de la CECA, según el cual el Tribunal puede acompañar a la Comisión en sus misiones in situ no conjuntas.

1.42. Sin embargo, en las misiones de control efectuadas en octubre y noviembre de 1987, el Tribunal ha podido comprobar que el BEI había intervenido ante los beneficiarios de préstamos NIC gestionados por el BEI por cuenta de la Comunidad para que se opusieran a que el Tribunal ejerciera sus prerrogativas de control in situ. El argumento esgrimido consistió en que como los fondos en cuestión estaban gestionados por el BEI por mandato de la Comisión, los beneficiarios no podían aceptar la visita de una misión del Tribunal sin haber recibido una «autorización de control» expedida por el BEI (véanse apartados 11.7 — 11.19).

1.43. Los créditos presupuestarios del Capítulo 96 «Cooperación con los países de la cuenca mediterránea» constituyen otra categoría de recursos comunitarios en cuya gestión el BEI ha sido llamado a participar. En 1987 fueron objeto de un bloqueo inesperado en cuanto al ejercicio por el Tribunal de sus poderes de control in situ. Así, en Chipre, las autoridades nacionales —refiriéndose explícitamente a presiones ejercidas por el BEI— se negaron a que el Tribunal fuera a controlar in situ la parte de los proyectos financiados con cargo a créditos presupuestarios. Por su parte, la Comisión ha omitido informar a este Estado beneficiario de fondos comunitarios de las obligaciones en materia de control que le correspondían en virtud de los acuerdos firmados con la Comunidad. El motivo de esta negativa podría ser el hecho de que el BEI cofinancia con cargo a sus recursos propios una parte de los proyectos en cuestión (véase apartado 9.6).

1.44. Argumentos contra el Tribunal como los expuestos son tanto más inadmisibles cuanto que podrían, por extensión, llevar a sustraer áreas importantes del Presupuesto comunitario a cualquier control ejercido por el Tribunal y, por consiguiente, afectar de forma significativa a las competencias atribuidas por los Tratados a las autoridades de descargo. Además, el Tribunal subraya que la actitud del BEI en los casos concretos que acaban de señalarse está tanto menos justificada cuanto que el Tribunal nunca se ha encontrado con dificultades de este tipo en la realización de sus controles sobre operaciones cofinanciadas o gestionadas por organismos financieros internacionales.

1.45. Los datos que preceden ponen suficientemente de relieve la responsabilidad de la Comisión por estar privando de forma creciente desde hace varios años a las autoridades presupuestarias y políticas correspondientes de la posibilidad de disponer de los resultados de controles que les permitirían evaluar con conocimiento de causa la utilización de fondos muy importantes que éstas autorizan cada año.

Observación final sobre la gestión compartida

1.46. El Tribunal observa que, más o menos voluntariamente o en función de la normativa, la Comisión se ha visto obligada a desatender, e incluso a abandonar progresivamente, sus responsabilidades, sin que, hasta el momento, esta tendencia esté suficientemente contrarrestada por la puesta en práctica de un sistema comunitario central de supervisión y de control. En lo que se refiere a las operaciones financiadas con cargo a recursos comunitarios en las que de alguna manera interviene el BEI, el Tribunal tiene razones para temer que, si la Comisión no actúa de forma suficientemente atenta, el ejercicio de sus funciones en tanto que organismo superior de control externo se vea gradualmente desprovisto de significado y que incluso resulte imposible.

---

(1) DO L 86 de 30.3.1987.
(2) DO L 211 de 3.8.1987.
(3) DO L 79 de 21.3.1987.
(4) DO L 211 de 3.8.1987, p. 58.
(5) Acuerdo intergubernamental del 2 y 3 de octubre de 1984.
(6) DO L 356 de 31.12.1977.
(7) DO L 320 de 17.11.1983, p. 1.
(8) DO L 304 de 27.10.1987.
(9) DO L 185 de 15.7.1988, p. 1.
(10) Dictamen nº 3/88, DO C 166 de 25.6.1988.
(11) Según la clasificación aprobada por la Comisión para diferenciar los gastos «obligatorios» y «no obligatorios» en la cuenta de gestión; véase también el Artículo 203, apartado 9, del Tratado CEE.
(12) Doc. Consejo 4581/1/88.
(13) DO L 78 de 20.3.1987, p. 9.
(14) DO C 321 de 15.12.1986, apartado 1.6.
DO C 336 de 15.12.1987, apartado 1.13.
(15) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 2.55.
(16) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 2.57.
(17) Dictamen nº 4/87, DO C 337 de 16.12.1987, p. 6.
Dictamen nº 5/87, DO C 337 de 16.12.1987, p. 8.
Dictamen nº 6/87, DO C 337 de 16.12.1987, p. 10.
Dictamen nº 7/87, DO C 339 de 17.12.1987, p. 16.
(18) DO L 172 de 12.7.1977, p. 17.
(19) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 14.26.
(20) DO C 321 de 15.12.1986, respuesta a los apartados 73 — 74.
(21) DO C 336 de 15.12.1987, respuesta a los apartados 14.27 — 14.30.

CAPÍTULO 2

Ejecución del Presupuesto y contabilidad

2.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Análisis de la ejecución del Presupuesto General 1987	2.1 — 2.16
Datos generales	2.1
Previsión presupuestaria y gestión de los créditos	2.2 — 2.16
Evaluación general de la utilización de los créditos	2.2 — 2.5
Transferencias de créditos	2.6
Créditos de pago prorrogados	2.7 — 2.10
Análisis de la utilización de los créditos	2.11 — 2.14
Régimen de los doceavos provisionales	2.15 — 2.16
Respeto del Reglamento Financiero	2.17 — 2.39
Observaciones de la auditoría de las retribuciones del Consejo, Tribunal de Justicia y Comité Económico y Social	2.18 — 2.30
Controles realizados por el interventor	2.19 — 2.26
Separación de funciones	2.27 — 2.29
Ausencia de normas internas de ejecución del Presupuesto	2.30
Procedimientos aplicables a los compromisos y a los pagos	2.31 — 2.37
Parlamento	2.31 — 2.33
Consejo	2.34
Comisión	2.35
Comité Económico y Social	2.36 — 2.37
Imputación presupuestaria	2.38
Documentos justificativos	2.39
Recuperaciones de entregas a cuenta correspondientes a gastos operativos	2.40 — 2.54
Procedimiento de identificación de las recuperaciones y de contabilización de las entregas a cuenta	2.41 — 2.43
Utilización de las entregas a cuenta recuperadas para la financiación de nuevos gastos	2.44 — 2.46
Presentación en las cuentas anuales de las devoluciones de entregas a cuenta y de su «reutilización» para financiar nuevos gastos	2.47 — 2.49
Procedimientos de recuperación	2.50 — 2.51
Observación final sobre las recuperaciones de entregas a cuenta	2.52 — 2.54
Contabilidad general y balance financiero de las Comunidades	2.55 — 2.71
Déficit de caja en el Parlamento	2.55
Ingresos pendientes de cobro	2.56
Derechos e impuestos a recuperar	2.57 — 2.59
Anticipos al personal	2.60
Fiabilidad y exhaustividad de las cuentas del FEOGA-Garantía	2.61 — 2.64
Liquidación de las cuentas de la ayuda alimentaria	2.65
Seguimiento de las cuentas bancarias	2.66 — 2.68
Ingresos diversos a imputar	2.69
Préstamos concedidos a países de la cuenca mediterránea	2.70
Diferencias de cambio	2.71

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL 1987

Datos generales

2.1. De acuerdo con el artículo 77 del Reglamento Financiero de 12 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas (1), el Tribunal de Cuentas recibió de la Comisión la cuenta de gestión, el análisis de la gestión financiera y el balance de las Comunidades Europeas del ejercicio 1987 (2). Los ***cuadros 2.1.*** y ***2.2*** muestran respectivamente la evolución y la utilización de los créditos disponibles por grandes sectores de actividad durante 1987. Para una exposición más detallada de la evolución y utilización de estos créditos conviene referirse al Anexo III, cuadros 6, 7, y 14 del presente Informe. El ***cuadro 2.3*** ofrece otra información financiera sobre el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía), desglosando los gastos por capítulos y naturaleza económica; en el ***cuadro 2.4*** se recoge la misma información con un desglose de la utilización de los créditos en 1987, incluyendo las transferencias entre y dentro de los capítulos del Presupuesto. El ***cuadro 2.5*** muestra los ingresos del ejercicio por categorías e indica la manera en la que la Comisión ha calculado el saldo final del ejercicio.

Previsión presupuestaria y gestión de los créditos

Evaluación general de la utilización de los créditos

2.2. Los créditos para compromisos disponibles en 1987 y no utilizados el 31 de diciembre de 1987 se elevan a 1 312,0 Mio ECU (1 918,9 Mio ECU en 1986), de los que 876,8 fueron anulados y 435,2 Mio ECU quedaron disponibles para 1988. Estos créditos para compromisos no utilizados se reparten como sigue:

(a) 815,4 Mio ECU de gastos obligatorios (GO) (3), es decir, el 3,0 % de los créditos correspondientes;

(b) 496,6 Mio ECU de gastos no obligatorios (GNO) (3), es decir, el 3,9 % de los créditos correspondientes.

2.3. Los créditos para pagos disponibles en 1987 y no utilizados el 31 de diciembre de 1987 se elevan a 2 251,4 Mio ECU (2 074,9 Mio ECU en 1986) de los que 890,9 Mio ECU fueron anulados y 1 360,5 Mio ECU (817,4 Mio ECU de créditos de pago y 543,1 Mio ECU de créditos no disociados) prorrogados a 1988. Estos créditos para pagos no utilizados se reparten como sigue:

(a) 2 059,6 Mio ECU de los créditos para pagos propios del ejercicio 1987, de los cuales:

  (i) 855,7 Mio ECU para GO, es decir el 3,2 % de los créditos correspondientes;

  (ii) 1 203,9 Mio ECU para GNO, es decir el 13,0 % de los créditos correspondientes;

(b) 191,8 Mio ECU de créditos para pagos prorrogados de 1986 a 1987, de los cuales:

  (i) 46,6 Mio ECU de GO, es decir el 12,7 % de los créditos prorrogados por este concepto; y

  (ii) 145,2 Mio ECU de GNO, es decir el 17,2 % de los créditos prorrogados por este concepto.

2.4. Los importes no utilizados se han visto reducidos en 181,1 Mio ECU de créditos para compromisos y en 88,9 Mio ECU de créditos para pagos, debido a la necesidad de efectuar transferencias de créditos para liquidar la «Reserva negativa» del Capítulo 100 del Presupuesto General. El sistema consiste en que la autoridad presupuestaria autoriza gastos por un importe superior al de los ingresos efectivamente disponibles, con lo que en la práctica, especula con que no se consumirán todos los créditos. En su Dictamen (4) de 19 de mayo de 1988 sobre una propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento Financiero, el Tribunal reiteraba sus objeciones de fondo a la creación de una reserva negativa, que considera formalmente contraria a los principios de ortodoxia presupuestaria de las Comunidades e invitaba a la autoridad presupuestaria a aprobar el Presupuesto basándose en previsiones realistas y restrictivas que hagan inútil el recurso a este instrumento.

2.5. Hay que señalar también que en un gran número de los créditos concedidos como consecuencia de las enmiendas del Parlamento Europeo (que se elevan a 421,4 Mio ECU de créditos para compromisos en 116 líneas presupuestarias y a 405,3 mio ECU de créditos para pagos en 119 líneas presupuestarias), el importe de los créditos que a final de año estaban sin utilizar fue superior al importe de la enmienda. Del ***cuadro 2.6*** se desprende que de las líneas presupuestarias enmendadas en más de 1 Mio ECU, a seis les corresponden 23,8 Mio ECU de créditos para compromisos y a veintidós 165,3 Mio ECU de créditos para pagos.

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

Cuadro 2.1 — Evolución de los créditos para compromisos y para pagos en 1987

(Mio ECU)

Sector	Créditos para compromisos						Créditos para pagos				
	Créditos remanentes de 1986	Créditos que se hacen disponibles (1)	Créditos iniciales propios del ejercicio 1987	Modificaciones por:		Créditos totales disponibles en 1987	Créditos prorrogados de 1986	Créditos iniciales propios del ejercicio 1987	Modificaciones debidas a:		Créditos totales disponibles en 1987
				Presupuesto rectificativo y suplem. nº 1	Transferencias				Presupuesto rectificativo y suplem. nº 1	Transferencias	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (1) + ... + (5)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11) = (7) + ... + (10)
1. Funcionamiento (todas las instituciones)	—	—	1 757,8	—	+2,1	1 759,9	123,6	1 757,8	—	+2,1	1 883,5
2. FEOGA-Garantía	—	—	22 960,8	—	—	22 960,8	3,5	22 960,8	—	—	22 964,3
3. Estructuras agrícolas	54,5	47,6	976,4	—	−10,7	1 067,8	101,8	896,2	−53,0	−13,1	931,9
4. Pesca	53,9	2,1	193,6	−15,0	+60,7	295,3	42,4	197,3	−20,0	−3,3	216,4
5. Política regional y de transportes	328,8	304,5	3 565,2	—	−79,1	4 119,4	242,6	2 738,2	—	−58,7	2 922,1
6. Política social	555,5	480,6	2 745,8	—	−23,8	3 758,1	259,3	2 686,1	—	+38,7	2 984,1
7. Investigación, energía, etc.	145,1	45,9	933,4	—	+324,4	1 448,8	112,5	911,4	—	+54,5	1 078,4
8. Reembolsos a los Estados miembros	—	—	2 816,1	+52,9	—	2 869,0	127,8	2 816,1	+52,9	—	2 996,8
9. Cooperación al desarrollo	259,0	68,0	1 087,7	—	−7,5	1 407,2	391,7	1 229,9	−125,0	−7,5	1 489,1
10. Créditos provisionales y reserva	—	—	378,1	—	−262,9	115,2	—	119,6	—	−10,4	109,2
Total general	**1 396,8**	**948,7**	**37 414,9**	**+37,9**	**+3,2**(2)	**39 801,5**	**1 405,2**	**36 313,4**	**−145,1**	**+2,3**(2)	**37 575,8**
del que:											
créditos no disociados	—	—	28 211,8	+37,9	−13,9	28 235,8	455,3	28 211,8	+37,9	−13,9	28 691,1
créditos disociados	1 396,8	948,7	9 203,1	—	+17,1	11 565,7	949,9	8 101,6	−183,0	+16,2	8 884,7

(1) Por anulaciones y ajustes monetarios de compromisos pendientes de liquidación a 31 de diciembre 1986.
(2) Créditos correspondientes a los ingresos por prestaciones por cuenta de terceros (Capítulo B 73 - Investigación e inversión).

Cuadro 2.2 — Utilización de los créditos para compromisos y para pagos en 1986 y 1987

(Mio ECU)

Sector	Créditos para compromisos						Créditos para pagos					
	1986			1987			1986			1987		
	Créditos disponibles	Compromisos contraídos		Créditos disponibles	Compromisos contraídos		Créditos disponibles (1)	Pagos efectuados		Créditos disponibles (1)	Pagos efectuados	
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)		(7)	(8)	
1. Funcionamiento (todas las instituciones)	1 611,0	1 548,4	(96,1 %)	1 759,9	1 719,0	(97,7 %)	1 715,1	1 522,0	(88,7 %)	1 883,5	1 683,4	(89,4 %)
2. FEOGA-Garantía	22 135,0	22 119,4	(99,9 %)	22 960,8	22 950,3	(99,9 %)	22 139,4	22 120,0	(99,9 %)	22 964,3	22 951,8	(99,9 %)
3. Estructuras agrarias	959,4	903,8	(94,2 %)	1 067,8	979,2	(91,7 %)	856,7	766,5	(89,5 %)	931,9	888,6	(95,4 %)
4. Pesca	271,1	204,7	(75,5 %)	295,3	232,4	(78,7 %)	172,8	115,8	(67,0 %)	216,4	157,8	(72,9 %)
5. Política regional y de transportes	3 915,3	3 480,0	(88,9 %)	4 119,4	3 931,9	(95,4 %)	2 769,9	2 585,1	(93,3 %)	2 922,1	2 687,2	(92,0 %)
6. Política social	3 230,5	2 645,2	(81,9 %)	3 758,1	3 694,2	(98,3 %)	2 899,6	2 419,2	(83,4 %)	2 984,1	2 852,5	(95,6 %)
7. Investigación, energía, etc.	1 300,8	1 130,5	(86,9 %)	1 448,8	1 336,2	(92,2 %)	980,3	838,4	(85,5 %)	1 078,4	900,3	(83,5 %)
8. Reembolsos a los Estados miembros	3 299,8	3 095,4	(93,8 %)	2 869,0	2 380,9	(83,0 %)	3 304,5	2 972,4	(90,0 %)	2 996,8	2 408,9	(80,4 %)
9. Cooperación al desarrollo	1 558,2	1 251,9	(80,3 %)	1 407,2	1 265,4	(89,9 %)	1 398,3	853,4	(61,0 %)	1 489,1	793,9	(53,3 %)
10. Créditos provisionales y reserva	17,1	—	—	115,2	—	—	31,1	—	—	109,2	—	—
Total general	**38 298,2**	**36 379,3**	**(95,0 %)**	**39 801,5**	**38 489,5**	**(96,7 %)**	**36 267,7**	**34 192,8**	**(94,3 %)**	**37 575,8**	**35 324,4**	**(94,0 %)**
del que:												
créditos no disociados	27 581,0	27 258,1	(98,8 %)	28 235,8	27 623,4	(97,8 %)	27 921,7	27 022,7	(96,8 %)	28 691,1	27 490,3	(95,8 %)
créditos disociados	10 717,2	9 121,2	(85,1 %)	11 565,7	10 866,1	(94,0 %)	8 346,0	7 170,1	(85,9 %)	8 884,7	7 834,1	(88,2 %)

(1) Incluidos los créditos prorrogados del ejercicio anterior.

Cuadro 2.3 — FEOGA-Garantía en 1987: Gastos, por capítulo y sector

(Mio ECU)

Capítulo	Sector	Total	Restituciones	Intervenciones de 1ª categoría						Intervenciones de 2ª categoría (almacenamiento público)			
				Retiradas del mercado	Ayudas compensatorias a los precios		Primas de orientación	Almacenamiento privado	Total	Costes técnicos	Costes financieros	Pérdidas	Total
					Producción	Transformación							
(1)	(2)	(3)=(4)+(10)+(14)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(5)+...+(9)	(11)	(12)	(13)	(14)=(11)+(12)+(13)
10	Cereales	4 137,6	3 070,6	—	−105,6	235,5	—	2,9	132,8	213,8	132,4	588,0	934,2
10	Arroz	99,0	95,0	—	—	4,0	—	—	4,0	—	—	—	—
11	Azúcar	2 035,6	1 515,8	—	—	50,8	—	466,4	517,2	0,8	1,1	0,7	2,6
12	Aceite de oliva	1 139,2	23,2	—	577,6	477,2	—	—	1 054,8	28,6	23,9	8,7	61,2
13	Oleaginosas	2 687,4	64,0	—	2 623,8	—	—	—	2 623,8	−0,1	−0,2	−0,1	−0,4
13	Proteaginosas	587,2	—	—	587,2	—	—	—	587,2	—	—	—	—
14	Plantas textiles, gusanos seda	306,4	—	—	306,4	—	—	—	306,4	—	—	—	—
15	Frutas y hortalizas	967,1	66,8	418,0	22,4	458,4	—	1,5	900,3	—	—	—	—
16	Vino	800,3	20,4	599,4	—	116,3	—	57,2	772,9	1,5	4,2	1,3	7,0
17	Tabaco	803,6	43,1	—	734,0	—	—	—	734,0	16,3	1,5	8,7	26,5
18	Otros sectores	44,5	—	—	44,5	—	—	—	44,5	—	—	—	—
20	Leche y productos lácteos	5 013,0	2 257,9	—	−578,3	2 235,3	71,0	108,0	1 836,0	117,7	291,2	510,2	919,1
21	Carne de vacuno	2 148,7	877,9	—	201,0	—	19,5	66,3	286,8	129,8	83,1	771,1	984,0
22	Carne de ovino y caprino	573,8	—	—	573,7	—	—	0,1	573,8	—	—	—	—
23	Carne de porcino	158,6	111,5	—	—	—	—	47,1	47,1	—	—	—	—
24	Huevos y aves de corral	152,0	152,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
25	Productos fuera del Anexo II	590,2	590,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
27, 28	MCM	654,9	227,0	—	—	427,9	—	—	427,9	—	—	—	—
40	Pesca	17,4		11,4	—	5,9	—	0,1	17,4	—	—	—	—
	Total	**22 916,5**	**9 115,4**	**1 028,8**	**4 986,7**	**4 011,3**	**90,5**	**749,6**	**10 866,9**	**508,4**	**537,2**	**1 888,6**	**2 934,2**
29	Otros gastos	51,2	259,4										
	Total general (1)	**22 967,7**	**9 374,8**										

Fuente: Anexos 4, 7 y 8 del Informe Financiero de 1987 sobre el FEOGA (proyecto).

(1) 22 967,0 Mio ECU de pagos más 0,7 Mio ECU de créditos prorrogados automáticamente; 22 950,3 Mio ECU correspondientes a los títulos 1 y 2 de la Parte B del Presupuesto General más 17,4 Mio ECU correspondientes al Capítulo 40 «Pesca».

Cuadro 2.4 — FEOGA-Garantía en 1987: Utilización de los créditos y transferencias entre y dentro de capítulos

Capítulo	Créditos iniciales (Mio ECU)	Transferencias						Créditos definitivos (Mio ECU)	Gastos	
		Entre capítulos		Dentro de capítulos		Total transferencias positivas				
		Importe (Mio ECU)	% de los créditos iniciales	Importe (Mio ECU)	% de los créditos iniciales	Importe (Mio ECU)	% de los créditos iniciales		Importe (Mio ECU)	% de los créditos iniciales
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(1)+(2)	(9)	(10)=(9)/(1)
10	3 630,0	606,7	16,7	585,7	16,1	1 192,4	32,8	4 236,7	4 236,6	116,7
11	1 653,0	382,6	23,1	40,3	2,4	422,9	25,6	2 035,6	2 035,6	123,1
12	1 165,0	−25,7	−2,2	144,6	12,4	144,6	12,4	1 139,3	1 139,2	97,8
13	2 574,0	700,7	27,2	97,1	3,8	797,8	31,0	3 274,7	3 274,6	127,2
14	460,0	−153,1	−33,3	—	—	—	—	306,9	306,4	66,6
15	967,0	0,2	0,0	137,7	14,2	137,9	14,3	967,2	967,1	100,0
16	1 278,0	−477,7	−37,4	—	—	—	—	800,3	800,3	62,6
17	828,0	−24,4	−2,9	12,0	1,4	12,0	1,4	803,6	803,6	97,1
18	52,0	—	—	1,0	1,9	1,0	1,9	52,0	44,5	85,6
20	5 901,0	−887,3	−15,0	699,9	11,9	699,9	11,9	5 013,7	5 013,0	85,0
21	2 370,0	−221,3	−9,3	390,0	16,5	390,0	16,5	2 148,7	2 148,7	90,7
22	551,0	22,8	4,1	—	—	22,8	4,1	573,8	573,8	104,1
23	234,0	−75,4	−32,2	—	—	—	—	158,6	158,6	67,8
24	141,0	11,0	7,8	20,9	14,8	31,9	22,6	152,0	152,0	107,8
25	560,0	30,3	5,4	—	—	30,3	5,4	590,3	590,2	105,4
27	38,0	−19,9	−52,4	—	—	—	—	18,1	18,0	47,4
28	324,0	312,9	96,6	315,4	97,3	628,3	193,9	636,9	636,9	196,6
29	234,8	−182,4	−77,7	—	—	—	—	52,4	51,2	21,8
Total (1)	**22 960,8**	**+2 067,2** **−2 067,2**	**+9,0** **−9,0**	**+2 444,6** **−2 444,6**	**+10,6** **−10,6**	**+4 511,8**	**19,7**	**22 960,8**	**22 950,3**	**99,9**

(1) No se incluye el Capítulo 40 «Pesca».

Cuadro 2.5 — Ingresos y saldo del ejercicio en 1986 y 1987

(Mio ECU)

Tipo de ingresos	1986	1987	
	Ingresos efectivos	Presupuesto	Ingresos efectivos
	(1)	(2)	(3)
Derechos de aduana	8 172,9	8 396,7	8 936,5
Exacciones agrícolas	1 175,5	1 763,9	1 626,1
Cotizaciones azúcar e isoglucosa	1 111,5	1 438,6	1 471,7
Recursos propios IVA	22 223,4	23 433,0	23 463,5
Contribuciones financieras	210,1	211,6	210,6
Ajustes del IVA: recursos propios y contribuciones financieras de ejercicios anteriores	377,3	p.m.	−359,3
Ingresos diversos	342,6	624,6	434,2
Superávit del ejercicio anterior	53,9	—	—
Total de ingresos	**33 667,2**	**35 868,4**	**35 783,3**
Ajustes:			
Anulación del saldo de los créditos para pagos prorrogados del ejercicio anterior	355,6	300,0	189,5
Diferencias de tipo de cambio	20,5	—	17,9
Total de ingresos incluyendo ajustes	**34 043,3**	**36 168,4**	**35 990,7**
Gastos del ejercicio	34 863,2	36 168,4(1)	35 469,2(1)
Saldo del ejercicio	−819,9	—	521,5

(1) Incluyendo el déficit contable del ejercicio 1986 (819,9 Mio ECU) que ha sido incluido en el Presupuesto de 1987.

Transferencias de créditos

2.6. En su Informe Anual relativo al ejercicio 1986 (5), el Tribunal ponía de relieve el considerable volumen de las transferencias realizadas por la Comisión durante el ejercicio, que demostraban que las previsiones presupuestarias se basaban en estimaciones demasiado aleatorias. Las cuentas de 1987 muestran un volumen de transferencias aún mayor:

(a) se han transferido entre capítulos 2 851,8 Mio ECU de créditos para compromisos, de los que 2 067,2 Mio ECU correspondían al FEOGA-Garantía;

(b) se han transferido entre capítulos 2 556,0 Mio ECU de créditos para pagos, de los que 2 067,12 Mio ECU correspondían al FEOGA-Garantía.

El volumen de transferencias entre los capítulos del FEOGA-Garantía, que en principio corresponden a los distintos mercados agrícolas, alcanza un nuevo máximo en 1987, llegando a 2 067,2 Mio ECU, lo que representa el 9 % del presupuesto inicial del FEOGA-Garantía (véase ***cuadro 2.4***).

Créditos de pago prorrogados

2.7. El artículo 1.3. del Reglamento Financiero dispone que «los créditos de pago cubrirán, hasta el importe inscrito en el Presupuesto, los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos adquiridos durante el ejercicio y/o ejercicios anteriores».

2.8. En sus informes anuales de los ejercicios 1985 (6) y 1986 (7), el Tribunal criticaba que, en contra de lo dispuesto en el artículo 1.3 del Reglamento Financiero, se habían utilizado créditos de pago prorrogados del año anterior para pagar nuevos compromisos contraídos durante el ejercicio. En el procedimiento de descargo de los ejercicios 1985 y 1986, el Consejo compartió la opinión del Tribunal.

2.9. El ***cuadro 2.7.*** muestra la utilización de los créditos de pago prorrogados del ejercicio anterior en 1986 y 1987. De él se desprende que en 1987 se han utilizado 189,6 Mio ECU para el pago de compromisos del propio ejercicio frente a sólo 65,4 Mio ECU en 1986.

Cuadro 2.6 — Créditos inscritos por enmiendas del Parlamento en líneas presupuestarias en las que el importe de los créditos no utilizados al final del ejercicio fue superior al importe de la enmienda

(Mio ECU)

Sector	Línea presupuestaria	Denominación	Créditos inscritos por enmiendas del Parlamento	
			para compromisos	para pagos
Parte A				
Funciones específicas	3300	Gastos de información, divulgación y participación en las manifestaciones públicas	2,9	2,9
	351	Encuesta estadística, análisis, tratamiento y difusión de la información estadística	3,0	3,0
Parte B				
Pesca	460	FEOGA-Orientación — Acciones comunes de reestructuración, modernización y desarrollo del sector de la pesca y desarrollo del sector de acuicultura		4,2
Política regional y de transportes	552	Programas mediterráneos integrados — Asistencia técnica	2,0	2,0
Política social	610	Fondo Social Europeo — Acciones específicas		2,1
	631	Cooperación entre la Universidad y la industria y formación en las nuevas tecnologías (Comett)		1,0
Investigación, energía, etc.	7301	Acciones horizontales — Refuerzo del potencial científico y técnico de la Comunidad: la Europa de los investigadores		5,0
	7352	Técnicas industriales — Investigación tecnológica fundamental y aplicaciones de nuevas tecnologías (BRITE)		10,8
	7356	Biotecnología		1,0
	750	Acciones comunitarias en el sector de la información		1,0
	7750	Acciones relativas a la conclusión del mercado interior		1,5
	7758	Concesión de apoyo financiero al proyecto IDIS		2,0
	7760	Promoción de las exportaciones de la Comunidad con destino a Japón	2,5	
Cooperación al desarrollo	923	Ayuda alimentaria de aceite vegetal / aceite de oliva		14,9
	924	Ayuda alimentaria en otros productos		14,5
	925	Gastos de transporte de ayudas alimentarias	3,4	3,4
	9280	Reserva excepcional		40,0
	929	Acciones sustitutivas de las entregas de ayuda alimentaria en el campo de la alimentación		1,9
	930	Cooperación financiera y técnica con los países en desarrollo de América Latina y Asia	10,0	44,0
	931	Promoción de las relaciones comerciales de los países en desarrollo de América Latina y Asia		2,0
	933	Cooperación con los países en desarrollo de América Latina y de Asia en el sector energético		1,4
	958	Programa especial de lucha contra el hambre en el mundo		3,7
	990	Acciones en el marco de Convenios de cooperación económica y comercial con terceros países		3,0
		Total	**23,8**	**165,3**

2.10. Sin embargo, el Tribunal observa que de los 817,4 Mio ECU de créditos de pago prorrogados el 31 de diciembre de 1987, 795,0 Mio ECU, es decir el 97,3 %, corresponden a compromisos pendientes de liquidación en las líneas presupuestarias correspondientes. Por otra parte, al Tribunal le satisface el procedimiento más riguroso de prórroga de créditos de pago presentado por la Comisión en su propuesta ([8]) del 18 de marzo de 1988 de modificación del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento Financiero.

Análisis de la utilización de los créditos

2.11. Excluyendo al FEOGA-Garantía, los sectores operativos del Presupuesto se encuadran en seis sectores, de éstos tres presentan un porcentaje de utilización de los créditos para pagos (tanto de GO como de GNO)inferior al 90 %. Son los siguientes: pesca 72,9 %, (GO: 73,7 %, GNO: 71,2 %); investigación, energía, etc. 83,5 % (sólo

Cuadro 2.7 — Utilización de los créditos de pago prorrogados del ejercicio anterior en 1986 y 1987

(Mio ECU)

Utilización de los créditos	1986	1987	1988
(1) Créditos prorrogados del ejercicio anterior	749,8	949,9	817,4
(2) Pagos	534,9	820,1	
de los que: Pagos con cargo a compromisos pendientes de liquidación al cierre del ejercicio anterior	469,5	630,5	
Pagos con cargo a compromisos del ejercicio	65,4	189,6	
(3) Créditos prorrogados al ejercicio siguiente	4,0	2,3	
(4) Anulaciones [(1) − (2) − (3)]	210,9	127,5	

GNO) y cooperación al desarrollo 53,3 % (GO: 60,2 %, GNO: 51,3 %) —véanse ***cuadros 1.3 y 2.2***. El Tribunal ha preparado una relación (véase ***cuadro 2.8***) de las líneas presupuestarias de estos seis sectores dotados con más de 5 Mio ECU de los créditos inicialmente puestos a disposición en 1987 y cuyo nivel de utilización ha sido inferior al 75 %. Esta relación indica, en su caso, la magnitud de las enmiendas efectuadas por el Parlamento. El Tribunal observa en particular que:

(a) 24 líneas presupuestarias dotadas con más de 5 Mio ECU de créditos para compromisos han tenido una utilización inferior al 75 %. Representan un total de 1 150,1 Mio ECU, de los que 547,9 Mio ECU no se han utilizado como se había previsto inicialmente, es decir, han sido transferidos, anulados o prorrogados;

(b) 62 líneas presupestarias dotadas con más de 5 Mio ECU de créditos para pagos han tenido una utilización inferior al 75 %. Representan un total de 3 492,4 Mio ECU, de los que 1 971,6 Mio ECU tampoco se han utilizado como se había previsto inicialmente.

2.12. Basándose en la información contenida en el Volumen I de la Cuenta de Gestión («Análisis de la gestión financiera») y en los datos recogidos durante su labor de auditoría, el Tribunal ha intentado identificar las principales causas de la subutilización de las líneas presupuestarias en cuestión. El resultado se recoge en el ***cuadro 2.9*** en el que se indican las cantidades que corresponden a cada una de ellas. Cuando hay más de un motivo para la subutilización de una línea presupuestaria se señala la causa principal.

2.13. A continuación se decriben las distintas causas de la subutilización y se ilustran con ejemplos:

(a) los retrasos estructurales derivados del carácter poco realista de determinados programas y de la lentitud de su realización han seguido siendo una causa importante de subutilización. Esto es especialmente cierto en el caso de los créditos de pago. En muchos casos el nivel de utilización de los créditos de compromiso, es relativamente alto en comparación con el de los créditos de pago. Como ejemplo se puede tomar la línea presupuestaria 510 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — Acciones comunitarias específicas), en la que se han tenido que prorrogar a 1988 créditos de pago por importe de 71,6 Mio ECU por los retrasos en la aprobación de los programas correspondientes;

(b) la poca agilidad y en algunos casos la complejidad de los procedimientos y mecanismos que regulan el acceso de los beneficiarios a los fondos comunitarios siguen siendo un motivo de subutilización. Se pueden encontrar ejemplos de esta causa de subutilización en las actuaciones al amparo del Capítulo 93 (Cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia) cuyos retrasos en la ejecución se deben, como señala la Comisión en su análisis de la gestión financiera, a problemas administrativos en los países beneficiarios, y también, como pone de relieve el Tribunal en los apartados 9.56 a 9.65 del presente informe, a importantes deficiencias en los procedimientos creados por la propia Comisión para pagar a los beneficiarios. Estos factores provocan retrasos considerables en la realización de los proyectos y como consecuencia, alrededor de 145,6 Mio ECU de créditos de pago han tenido que ser prorrogados a 1988;

Cuadro 2.8 — Líneas presupuestarias dotadas con más de 5 Mio ECU en las que el nivel de utilización de los créditos para pagos (CPP) y/o los créditos para compromisos (CPC) puestos inicialmente a disposición en el ejercicio 1987 (créditos iniciales y créditos remanentes o prorrogados de 1986) es inferior al 75 %

(Mio ECU)

Sector	Línea presupuestaria (1)	Denominación	Tipo de créditos	Créditos puestos inicialmente a disposición (2)	De los que: créditos inscritos por enmienda del Parlamento	Nivel de utilización de los créditos	Causas principales de subutilización (3)
Estructuras agrícolas	300	FEOGA-Orientación — Proyectos de mejora de estructuras contempladas en el artículo 13 del Reglamento 17/64/CEE	CPP CPC	6,3 —		17 —	(b) —
	321	FEOGA-Orientación — Mejora de la infraestructura en determinadas regiones mediterráneas	CPP CPC	19,7 29,6		96 34	— (a)
	322	FEOGA-Orientación — Acciones regionalizadas iniciadas antes de 1985	CPP CPC	171,7 142,5		62 49	(a) (a)
	324	FEOGA-Orientación — Programa específico de desarrollo de la agricultura en Portugal	CPP CPC	37,8 103,0		61 22	(a) (a)
	380 (CND)	Acciones veterinarias puntuales	CPP CPC	6,8 6,0		12 13	(f)(f)
	381 (CND)	Programas de erradicación de las enfermedades de la Comunidad	CPP CPC	12,3 12,3		0 53	(e) (e)
	382 (CND)	Controles en agricultura	CPP CPC	28,7 20,0		31 77	(e) —
	385 (CND)	Reestructuración de los sistemas de encuestas agrícolas	CPP CPC	17,0 8,4		33 25	(a) (a)
Pesca	401 (CND)	Intervenciones relativas a los productos de la pesca	CPP CPC	27,7 27,7		63 63	(e) (e)
	450	Adaptación de las capacidades pesqueras	CPP CPC	23,2 40,0		37 22	(d) (d)
	451	Reorientación de las capacidades pesqueras	CPP CPC	7,2 8,5		51 18	(d) (d)
Política regional y de transportes	500	Fondo Europeo de Desarrollo Regional — Intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (revisión 1979)	CPP CPC	442,8 4,7		68 21	(d) —
	510	Fondo Europeo de Desarrollo Regional — Acciones comunitarias específicas	CPP CPC	172,1 162,5		53 79	(a) —
	5411	Acciones comunitarias en el marco de las operaciones integradas	CPP CPC	13,4 —	0,1	49 —	(a) —
	5412	Acciones experimentales en el marco de las operaciones integradas	CPP CPC	3,3 6,3	2,0 5,0	36 29	— (a)
	5420	Construcción, instalación y equipamiento de centros para la formación profesional	CPP CPC	22,7 18,9		8 34	(a) (a)
	5421	Construcción, instalación y equipamiento de centros de asistencia médica y recuperación médica, profesional y social para los minusválidos psíquicos	CPP CPC	18,7 11,7		8 51	(a) (a)
	550	Programas mediterráneos — Preparación de los programas integrados	CPP CPC	14,0 9,7		87 70	— (a)
	551	Programas mediterráneos integrados — Aportación adicional	CPP CPC	278,1 397,8		37 47	(a) (a)
Política social	607	Financiación de las acciones emprendidas antes del ejercicio 1984 (ex Capítulo 60)	CPP CPC	267,0 —		3 —	(d) —
	608	Financiación de las acciones emprendidas antes del ejercicio 1984 (ex Capítulo 61)	CPP CPC	329,9 —		19 —	(d) —
	610	Fondo Social Europeo — Acciones específicas	CPP CPC	84,4 157,6	2,1 2,4	62 62	(d) (d)
	630 (CND)	Acciones en materia de educación	CPP CPC	12,0 8,6	0,1 0,1	51 97	(e) —
	631 (CND)	Cooperación entre la Universidad y la industria y formación en las nuevas tecnologías (Comett)	CPP CPC	13,7 13,0	1,0 1,0	37 100	(b) —
	6330 (CND)	Programa de intercambio de jóvenes trabajadores	CPP CPC	6,3 4,5		66 100	(e) —
	634 (CND)	Acciones en materia de formación y orientación profesionales	CPP CPC	15,6 8,8		69 98	(e) —
Investigación, energía, etc.	7301	Acciones horizontales — Refuerzo del potencial científico y técnico de la Comunidad: la Europa de los investigadores	CPP CPC	23,4 19,8	5,0 6,0	60 100	(f)— —
	7326	Salud y seguridad — Biología y protección sanitaria; protección contra las radiaciones	CPP CPC	16,9 15,8		63 89	(e) —
	7342	Tecnologías avanzadas en el campo de las comunicaciones en Europa (RACE)	CPP CPC	5,5 1,4		68 100	(c) —
	7352	Técnicas industriales — Investigación tecnológica fundamental y aplicaciones de las nuevas tecnologías (Brite)	CPP CPC	32,6 43,2	10,8 12,0	57 100	(c) —
	7382	Prestaciones de servicios por cuenta de terceros	CPP CPC	5,9 4,3		66 51	(f)— —
	750	Acciones comunitarias en el sector de la información	CPP CPC	8,3 6,9	1,0 2,0	69 100	(f)— —
	7702	Acciones comunitarias para el desarrollo de la informática	CPP CPC	8,7 1,3		71 100	(f)— —
	7717	Normalización en el sector de las tecnologías de la información	CPP CPC	5,7 6,8		32 100	(d) —

(Continuación) *(Mio ECU)*

Sector	Línea presupuestaria (1)	Denominación	Tipo de créditos	Créditos puestos inicialmente a disposición (2)	De los que: créditos inscritos por enmienda del Parlamento	Nivel de utilización de los créditos	Causas principales de subutilización (3)
	774 (CND)	Control de la aplicación de determinadas medidas adoptadas en el sector de la siderurgia	CPP CPC	26,9 14,8		40 61	(e) (e)
	7750	Acciones relativas a la conclusión del mercado interior	CPP CPC	11,2 9,8	1,5 2,2	38 90	(e) —
	7760	Promoción de las exportaciones de la Comunidad con destino a Japón	CPP CPC	5,2 8,0	1,7 2,5	69 43	(f)(f)
	777	Acciones en favor de la pequeña y mediana empresa	CPP CPC	6,9 6,5	0,5 0,5	55 100	(e) —
Cooperación al desarrollo	9200	Ayuda alimentaria en cereales distintos del arroz	CPP CPC	95,9 79,3		67 100	(a) —
	9201	Ayuda alimentaria en arroz	CPP CPC	34,0 21,8		29 100	(a) —
	9202	Ayuda alimentaria complementaria en cereales	CPP CPC	59,8 49,9		36 100	(a) —
	9210	Ayuda alimentaria en leche en polvo	CPP CPC	122,9 85,4		70 100	(a) —
	9211	Ayuda alimentaria en «butter oil»	CPP CPC	79,6 43,3		48 100	(a) —
	923	Ayuda alimentaria en aceite vegetal/aceite de oliva	CPP CPC	33,1 24,0	14,9 12,0	10 100	(a) —
	924	Ayuda alimentaria en otros productos	CPP CPC	47,0 30,0	14,5 11,3	27 100	(a) —
	925 (CND)	Gastos de transporte de las ayudas alimentarias	CPP CPC	189,9 139,1	3,4 3,4	29 80	(e) —
	9280 (CND)	Reserva excepcional	CPP CPC	45,8 40,0	40,0 40,0	7 100	(a) —
	9281 (CND)	Participación comunitaria en programas de almacenamiento y en sistemas de emergencia	CPP CPC	10,0 10,0	10,0 10,0	6 99	(a) —
	929 (CND)	Acciones sustitutivas de las entregas de ayuda alimentaria en el campo de la alimentación	CPP CPC	6,9 5,4	1,9 1,9	52 100	(a) —
	930	Cooperación financiera y técnica con los países en desarrollo de América Latina y de Asia	CPP CPC	288,7 361,5	44,0 10,0	53 95	(b) —
	931	Promoción de las relaciones comerciales de los países en desarrollo de América Latina y de Asia	CPP CPC	12,8 15,3	2,0 6,0	47 95	(b) —
	933	Cooperación con los países en desarrollo de América Latina y de Asia en el sector energético	CPP CPC	6,6 6,6	1,4 2,0	36 67	(b) (b)
	934	Acciones y estancias de formación en favor de nacionales de países en desarrollo de América Latina y Asia	CPP CPC	5,6 8,8	2,1 4,7	54 86	(b) —
	943	Financiación conjunta de la Comunidad en proyectos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	CPP CPC	15,0 20,0	10,0 20,0	67 50	(f)(f)
	950 (CND)	Ayuda a poblaciones de países en desarrollo y de terceros países víctimas de catástrofes	CPP CPC	32,3 31,2		47 71	(e) (e)
	951	Participación en la financiación de compras de productos alimentarios por los organismos no gubernamentales e internacionales	CPP CPC	6,0 5,5	3,0 5,5	60 71	(f)(f)
	958	Programa especial de lucha contra el hambre en el mundo	CPP CPC	15,1 —	3,7 —	48 —	(d) —
	9601	Ayudas preparatorias para la adhesión de Portugal	CPP CPC	27,4 —		56 —	(a) —
	9602	Ayuda específica destinada a la mejora de las estructuras agrícolas en Portugal	CPP CPC	19,2 —		66 —	(a) —
	9605	Ayuda específica destinada a la adaptación de las capacidades en el sector de la pesca en España	CPP CPC	14,5 —		0 —	(c) —
	961	Créditos de cooperación financiera con Malta	CPP CPC	3,0 9,0		0 33	— (a)
	9630	Tercer Protocolo financiero con Turquía	CPP CPC	33,8 —		33 —	(e) —
	9632	Ayuda especial a Turquía	CPP CPC	12,7 29,0		32 34	(c) (c)
	964	Créditos de cooperación financiera con Chipre	CPP CPC	8,1 5,8		52 0	(a) (a)
	9650	Primeros y segundos Protocolos financieros con los países mediterráneos del sudeste	CPP CPC	89,4 76,7		65 93	(a) —
	9651	Terceros Protocolos financieros con los países mediterráneos del sudeste	CPP CPC	3,0 50,0		0 0	— (c)
	990 (CND)	Acciones en el marco de Convenios de cooperación económica y comercial con terceros países	CPP CPC	10,9 8,1	3,0 3,0	37 89	(f)—

(1) CND = Créditos no disociados.
(2) Créditos iniciales del Presupuesto más los créditos prorrogados/remanentes a 31 de diciembre de 1986.
(3) Indica la causa (según se describe en el apartado 2.13 y en el *cuadro 2.9*) principal de subutilización de los créditos en la línea presupuestaria en cuestión.

Cuadro 2.9 — Análisis de las principales causas de la subutilización de créditos para compromisos y para pagos en 1987

(Mio ECU)

Causas de subutilización	Tipo de crédito	Número de líneas presupuestarias	Créditos puestos inicialmente a disposición	Créditos no utilizados
(a) Retrasos estructurales provocados por el carácter poco realista de algunos programas y la lentitud de su realización	CPP	22	1 410,6	737,3
	CPC	11	742,7	325,7
(b) Poca agilidad y, a veces, carácter complejo de los procedimientos y mecanismos de acceso del beneficiario a los fondos comunitarios	CPP	6	333,7	161,8
	CPC	1	6,6	—
(c) Ausencia de base legal	CPP	4	65,3	38,9
	CPC	2	79,0	69,0
(d) Problemas derivados de la liquidación de acciones terminadas, comienzo de nuevos programas o aplicación de nuevos reglamentos	CPP	8	1 175,3	730,7
	CPC	3	206,1	98,0
(e) Carácter poco satisfactorio, en algunos casos, de la gestión que pueden realizar los servicios de la Comisión	CPP	13	420,5	261,7
	CPC	4	86,0	31,0
(f) Diversas o no identificadas	CPP	9	90,2	38,4
	CPC	4	39,5	21,4
Total	**CPP**	**62**	**3 495,6**	**1 968,8**
	CPC	**25**	**1 159,9**	**545,1**

(c) en varios casos la inexistencia de una base jurídica o que se aprobara tarde ha sido el principal motivo del bajo nivel de utilización. El Anexo 1 del Volumen I de la cuenta de gestión recoge los casos de subutilización ocasionados, según la Comisión, por la ausencia de una base jurídica. El Tribunal ha hallado un cierto número de casos que, correspondiendo a esta categoría, no aparecen en el anexo de la Comisión. El caso de la partida presupuestaria 9651 (Terceros Protocolos Financieros con los Países Mediterráneos del Sudeste) es significativo a este respecto. No se han utilizado 50 Mio ECU de créditos de compromiso y 3,0 Mio ECU de créditos de pago porque los protocolos no se firmaron hasta el 21 de diciembre de 1987;

(d) los problemas relacionados de la liquidación de acciones terminadas, el comienzo de programas nuevos o la aplicación de nuevos reglamentos han sido una causa de subutilización. Un ejemplo puede ser la liquidación del antiguo Fondo Social donde los compromisos pendientes no dieron lugar a pagos debido a la reducción de las cantidades adeudadas a proyectos terminados. De los créditos de pago iniciales de las partidas 607 y 608, que ascendían respectivamente a 194,3 y 280,0 Mio ECU, sólo se emplearon respectivamente 8,2 y 61,5 Mio ECU. Debido a ello, dentro del mismo capítulo se efectuaron transferencias desde ambas partidas, de 185,0 y 215,6 Mio ECU respectivamente, a otras correspondientes al nuevo Fondo Social (reglamentos de 1984);

(e) el carácter poco satisfactorio, en algunos casos, de la gestión que puede realizar la Comisión ha sido otra causa importante de la infrautilización de los créditos. El Tribunal ha observado que la Comisión ha anulado 10,3 Mio ECU de créditos del artículo 401 (Intervenciones relativas a los productos de la pesca) cuando aún no se habían contabilizado gastos imputables a los dos últimos meses del ejercicio 1987. Del mismo modo, la Comisión ha anulado créditos por un total de 10,5 Mio ECU en los títulos 1 y 2 de la Parte B del Presupuesto General. Esta situación, provocada por la aplicación incorrecta del Reglamento (CEE) nº 3183/87 de 19 de octubre de 1987 (9), por el que se fijaban las normas especiales de financiación de la Política Agrícola Común (PAC), ha llevado a imputación presupuestaria en 1988 de gastos cuya prórroga sólo se podría haber justificado si se hubieran agotado los créditos disponibles en 1987. En la Sección Garantía del FEOGA, de un total de créditos anulados de 20,8 Mio ECU, 18,5 lo fueron porque los Estados miembros tenían aún liquidez cuando entraron en vigor las nuevas normas de financiación del FEOGA-Garantía en noviembre de 1987. Otro ejemplo de gestión inadecuada podrían ser también los créditos no disociados comprometidos demasiado tarde para que se pudieran efectuar en el

año los pagos correspondientes. En el artículo 382 (Controles en agricultura), el grueso de los compromisos, 15,4 Mio ECU, se efectuó en el mes de diciembre de 1987, lo que ha obligado a prorrogar al ejercicio 1988 créditos para pagos por valor de 14,2 Mio ECU;

(f) en algunos casos la infrautilización de los créditos se debe a causas muy diversas o no identificadas.

2.14. En buena parte de las partidas presupuestarias enumeradas en el ***cuadro 2.8***, como consecuencia de las transferencias, el importe de los créditos definitivos disponibles en 1987 ha sido inferior al importe inicial. Sin embargo, el Tribunal ha identificado varios casos más (véase ***cuadro 2.10***) en que los créditos definitivos eran mayores que los iniciales y donde la utilización de los importes definitivos de esos créditos, que sobrepasaban los 5 Mio ECU, ha sido inferior al 75 %. Esta situación se ha debido generalmente a transferencias de créditos que, al menos en parte, no parecen necesarias. Dos de estos casos suponen en total 46,6 Mio ECU de créditos para compromisos, de los que 29,9 Mio ECU no se han utilizado, mientras que otros siete casos representan en total 142,3 Mio ECU de créditos para pagos, de los que 61,3 Mio ECU no se han utilizado. La nueva acción prevista en la partida 4702 (Modernización y desarrollo) es un claro ejemplo: en 1987 no se han utilizado créditos de pago por valor de 9,5 Mio ECU (3,3 Mio ECU incluidos por una emnienda del Parlamento y 6,2 Mio ECU procedentes de transferencias).

Régimen de los doceavos provisionales

2.15. Como se ha indicado en el apartado 1.1, la gestión del ejercicio 1987 se ha caracterizado por haberse aplicado el régimen de los doceavos provisionales. Sin

Cuadro 2.10 — Líneas presupuestarias dotadas con más de 5 Mio ECU en los que el nivel de utilización de los créditos para pagos (CPP) y/o de los créditos para compromisos (CPC) definitivos del ejercicio 1987 es inferior al 75 %

(Mio ECU)

Línea presupuestaria (1)	Denominación	Tipo de créditos	Créditos puestos inicialmente a disposición (2)	De los que: créditos inscritos por enmienda del Parlamento	Transferencias, etc.	Créditos definitivos	Importes no utilizados	Nivel de utilización de los créditos definitivos
			(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(3)	(5)	(6)
420 (CND)	Gastos vinculados a los Acuerdos en materia de derechos de pesca	CPP CPC	64,2 44,1		11,0 11,0	75,2 55,1	20,8 0	72 100
4702	Modernización y desarrollo	CPP CPC	3,3 47,3	3,3 47,3	6,2 51,2	9,5 98,5	9,5 —	0 96
632 (CND)	Cooperación entre universidades europeas y movilidad de estudiantes y profesores (Erasmus)	CPP CPC	1,2 1,2		24,2 24,2	25,4 25,4	15,2 14,2	40 44
6609	Acción comunitaria para la protección de los bosques contra los incendios y la lluvia ácida	CPP CPC	2,0 3,5		3,5 5,5	5,5 9,0	4,3 —	21 90
7325	Salud y seguridad — Investigación médica	CPP CPC	2,6 1,1		5,0 15,0	7,6 16,1	3,2 —	58 76
7330	Investigaciones vinculadas al desarrollo — La ciencia y la técnica al servicio del desarrollo	CPP CPC	11,4 1,9		2,5 19,3	13,9 21,2	4,9 15,7	65 25
778 (CND)	Estudios relativos al sector industrial y al mercado interior	CPP CPC	2,3 2,0	0,3 0,3	2,9 2,9	5,2 4,9	3,4 —	35 100

(1) CND = créditos no disociados.
(2) Créditos iniciales del Presupuesto y créditos prorrogados/remanentes a 31 de diciembre de 1986.

embargo, en su análisis de la gestión financiera, la Comisión no ha dado cuenta ni de las limitaciones que le ha impuesto este régimen ni de cómo se ha adaptado a ellas. El Tribunal de Cuentas ya subrayó ([10]) que la naturaleza de este régimen impone una interpretación restrictiva de la normativa y que las imprecisiones o lagunas que caracterizan a la reglamentación de los doceavos provisionales deben ser aclaradas y subsanadas en la revisión del Reglamento Financiero.

2.16. Sin entrar en la naturaleza de estas imprecisiones o lagunas administrativas, ni en la diversidad de prácticas que las instituciones han desarrollado para intentar remediarlas, el Tribunal considera que, en el campo del FEOGA, Sección Garantía, la Comisión no ha seguido el imperativo de gestión rigurosa y previsora que impone el régimen de los doceavos provisionales. En particular, desde el segundo mes del ejercicio, los fondos puestos a disposición de los Estados miembros en concepto de anticipos del FEOGA-Garantía han excedido en 1 321,7 Mio ECU los límites impuestos por el régimen de los doceavos. Ello ha llevado a la Comisión a tener que recurrir más rápidamente a los recursos propios normalmente puestos a su disposición a razón de un doceavo cada mes.

RESPETO DEL REGLAMENTO FINANCIERO

2.17. Además de las que figuran en los apartados 2.15 y 2.16 del presente informe, en los apartados siguientes se detallan, sin pretensiones de exhaustividad, las principales infracciones del Reglamento Financiero observadas por el Tribunal en 1987.

Observaciones de la auditoría sobre las retribuciones del Consejo, Tribunal de Justicia y Comité Económico y Social

2.18. La auditoría efectuada por el Tribunal de Cuentas de las retribuciones pagadas por el Consejo, el Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social (CES) (véanse apartados 10.4 a 10.23) lleva a formular observaciones sobre la aplicación de las disposiciones del Reglamento Financiero en estas tres instituciones.

Controles realizados por el interventor

2.19. Como consecuencia de una observación formulada por el Tribunal en su Informe Anual del ejercicio 1982 ([11]), el interventor del Consejo ha mejorado, utilizando los expedientes personales u otros documentos justificativos, la verificación de los derechos determinados por el servicio «Gestión» y comunicados al servicio «Retribuciones» por medio de notas o de fichas para su introducción en la aplicación «Retribución».

2.20. La situación, a pesar de esta mejora, no puede considerarse como enteramente satisfactoria. Por ejemplo, el interventor no interviene, visando los nombramientos, en el procedimiento de contratación del personal con el fin de comprobar, como dispone el artículo 34 del Reglamento Financiero, la disponibilidad de los créditos y de los puestos que deben cubrirse así como la corrección de las clasificaciones propuestas.

2.21. En el Consejo, el ordenador no prepara la propuesta de compromiso, ni siquiera provisional, prevista en el artículo 32 del Reglamento Financiero, de ninguno de los gastos que componen la remuneración. Esta práctica no sólo es contraria al Reglamento Financiero, sino que además impide, tanto que el interventor efectúe los controles previstos en los compromisos de gastos y las órdenes de pago como que el contable realice los registros previstos en los artículos 29 y 30 de las normas de aplicación del Reglamento Financiero ([12]).

2.22. Por otra parte, en el momento del pago de las retribuciones, a pesar de que el artículo 43 del Reglamento Financiero exige que se compruebe la exactitud de los importes que deben abonarse, el interventor del Consejo:

(a) visa las órdenes de pago anejas a las nóminas sin realizar un control basado en los expedientes personales y se limita a dejar constancia de la disponibilidad de los créditos; considera que la conciliación mensual del total con el del mes anterior llevada a cabo por el servicio «Retribuciones» constituye una base suficiente para conceder su visado;

(b) no realiza controles en los datos introducidos en la aplicación «Retribución» ni en los que figuran en los ficheros, ni de las correcciones que se producen como consecuencia de las conciliaciones periódicas entre los distintos ficheros de «Gestión» y «Retribución»;

(c) a lo largo del año no efectúa controles selectivos de elementos de la remuneración.

2.23. El interventor del Tribunal de Justicia no realiza controles basados en los expedientes personales cuando visa las órdenes de pago anejas a las nóminas. Además de ello, tampoco a lo largo del año efectúa controles selectivos de elementos de las retribuciones. Al igual que

en el caso del Consejo, el Tribunal considera que estos controles son indispensables para cumplir plenamente las obligaciones fijadas por el artículo 43 del Reglamento Financiero.

2.24. El Tribunal de Justicia no ha utilizado la posibilidad, prevista en el artículo 19 del Reglamento Financiero, de que su interventor sea asistido por un interventor ayudante. Esta situación provoca que en caso de ausencia el interventor delegue en una persona que no está habilitada.

2.25. El interventor del CES no visa ninguna decisión de la Autoridad Investida del Poder de Nombramiento y no interviene, visando los nombramientos, en el procedimiento de contratación para verificar, como dispone el artículo 34 del Reglamento Financiero, la disponibilidad de los créditos, de los puestos de trabajo y la clasificación otorgada. Por otra parte, visa las órdenes de pago anejas a las nóminas sin realizar controles basados en los expedientes personales, no realiza controles de los datos introducidos en la aplicación «Retribución», ni de los que figuran en los ficheros y a lo largo del año no realiza controles selectivos de elementos de las retribuciones, lo que, en opinión del Tribunal, es insuficiente respecto a las obligaciones que le impone el artículo 43 del Reglamento Financiero.

2.26. El interventor del CES debe visar la nómina general y las «Fichas personales» que recogen la situación estatutaria de los agentes, y las de «Situación pecuniaria» que reflejan la concesión, supresión y modificación de los derechos financieros. Pero a las «fichas individuales» y los impresos de «Situación pecuniaria» cuando se envían para ser visadas no se les adjunta los documentos justificativos; y la nómina tampoco va con las decisiones de contratación y nombramiento. De este modo, se conceden los visados sin que se haya podido efectuar un control real.

Separación de funciones

2.27. En el Consejo, el Jefe de la División de la que forma parte el departamento de contabilidad tiene funciones de ordenador y el responsable de la unidad «Retribuciones, informática...» es el contable ayudante. Esta situación contraviene el principio de separación de funciones recogido en el artículo 17 del Reglamento Financiero.

2.28. Ya en su Informe Anual del ejercicio 1986 ([13]), el Tribunal señalaba que en el CES los ordenadores de pagos disponen de firma reconocida en las cuentas bancarias, lo que no es conforme al principio de separación de funciones. El 31 de mayo de 1988, el número de ordenadores del CES con firma reconocida en las cuentas bancarias era de cinco.

2.29. El Tribunal también ha observado que dos ordenadores del Consejo y otros dos del Tribunal de Justicia tienen la firma reconocida en las cuentas bancarias.

Ausencia de normas internas de ejecución del Presupuesto

2.30. El artículo 4 del Reglamento de la Comisión de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento Financiero impone a cada una de las instituciones la obligación de adoptar disposiciones internas destinadas a todos los servicios que intervienen en la gestión presupuestaria para fijar las normas esenciales del reparto de competencias entre los ordenadores y los gestores en la elaboración de los estados de gastos y de ingresos. Al 31 de mayo de 1988 ni el Consejo ni el CES habían preparado este documento.

Procedimientos aplicables a los compromisos y a los pagos

Parlamento

2.31. En 1987 la instancia superior del Parlamento decidió hacer caso omiso de 21 denegaciones de visado de un gasto total de 10,5 Mio ECU (Gastos de funcionamiento — Título 2 del Presupuesto). Del análisis de las irregularidades detectadas por el interventor se desprende que las denegaciones de visado se debieron esencialmente al no respeto del artículo 32 del Reglamento Financiero en cuanto al compromiso de los gastos y del principio fundamental de anualidad del Presupuesto. Los gastos en cuestión se refieren a aspectos corrientes de la gestión administrativa del Parlamento como pago de honorarios, gastos de organización de reuniones, de teléfono, etc. Otros casos, más importantes desde el punto de vista financiero, están relacionados con la realización de obras de acondicionamiento de locales y el alquiler de un almacén en Bélgica.

2.32. En sus decisiones de no tener en cuenta la denegación de visado, la autoridad superior del Parlamento, a pesar de renocer la validez de las observaciones del interventor, hizo valer fundamentalmente la utilidad de los gastos efectuados, que respondían a criterios de economía y, en definitiva, el hecho de que el Parlamento estaba de todos modos obligado a respetar obligaciones financieras contraídas con terceros.

2.33. El Tribunal invita a la administración del Parlamento a que examine concienzudamente las razones que han permitido que en los dos últimos ejercicios se produzcan infracciones de este tipo y a tomar las medidas que sean necesarias.

Consejo

2.34. En lo que se refiere a partidas de gastos no de remuneraciones, el Tribunal ha observado que en 18 casos, que suman 2,6 Mio ECU, las propuestas de compromiso han sido preparadas por los ordenadores y visadas por el interventor con posterioridad al pago, infringiendo el artículo 32 del Reglamento Financiero.

Comisión

2.35. El análisis de los gastos realizados dentro del Título 9 del Presupuesto ha permitido detectar un determinado número de deficiencias, especialmente:

(a) seis errores de imputación (3 Mio ECU) en órdenes de pago de ayuda alimentaria de un importe total de 50,4 mio ECU;

(b) 23 pagos, por un total de 35,8 Mio ECU, imputados al artículo 930 del Presupuesto, correspondientes a un convenio de financiación que estaba previsto que finalizase al final del ejercicio de 1986;

(c) tres pagos, por 0,3 Mio ECU, efectuados a favor de organizaciones no gubernamentales sin que la Comisión contara con el informe final exigido en este caso por las condiciones generales.

Comité Económico y Social

2.36. Como señaló el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 1986 ([14]), el contable del CES lleva sólo la contabilidad de los pagos y de las operaciones extrapresupuestarias, dejando todo el registro de los compromisos a cargo del Interventor. Esto es contrario al artículo 29 de las normas de aplicación del Reglamento Financiero, que estipula que el registro de las propuestas de compromisos será hecho por los servicios contables de la institución, y al artículo 30, según el cual la contabilidad estará organizada de forma que el interventor pueda verificar la exactitud del registro de los compromisos y los pagos.

2.37. El examen realizado por el Tribunal sobre una muestra que representa aproximadamente, en valor, el 66 % de los gastos del Título 2 del Presupuesto del CES, ha mostrado que en 36 casos (0,6 Mio ECU) los compromisos de los gastos fueron efectuados después de haber recibido la factura del proveedor y/o después de realizados los servicios solicitados. Esta práctica supone una violación de lo dispuesto en el Reglamento Financiero, especialmente del artículo 32, que exige que antes de toda actuación susceptible de producir un gasto se deberá formalizar una propuesta de compromiso.

Imputación presupuestaria

2.38. A finales de 1987 la Comisión descubrió que 46,7 Mio ECU de pagos en exceso habían sido imputados a gastos de ayuda alimentaria. Los correspondientes a la reserva de urgencia (partida B 9280) se habían imputado en su mayor parte a los créditos prorrogados de 1986. En el período complementario el ordenador de pagos ha vuelto a imputar la corrección a los gastos del ejercicio. Como éstos fueron poco utilizados en 1987, el ajuste de 3,9 Mio ECU se tradujo en la cuenta de gestión de 1987 en un gasto neto negativo de 2,6 Mio ECU. La corrección se debería haber hecho en la misma dotación presupuestaria del error inicial, tanto más cuanto que en los principios presupuestarios recogidos en el Reglamento Financiero no existe la noción de gasto negativo; además, este procedimiento ha provocado una prórroga de créditos al final de 1987 por valor de 44,0 Mio ECU, cuando las autorizaciones presupuestarias ascendían sólo a 41,4 Mio ECU.

Documentos justificativos

2.39. El examen llevado a cabo por el Tribunal ha detectado los siguiente problemas referidos a los documentos justificativos de las operaciones de gastos presupuestarios del ejercicio 1987:

(a) numèrosos documentos justificativos se enviaron tarde al Tribunal; algunos documentos del cuarto trimestre de 1987 no se recibieron hasta principios de junio de 1988, es decir, demasiado tarde para poder realizar un examen respetando la fecha tope del 15 de julio fijada en el artículo 83 del Reglamento Financiero. Esto ocurrió, por ejemplo con los documentos justificativos del período complementario de la ayuda alimentaria;

(b) en varias ocasiones han faltado documentos justificativos o no han sido suficientes. Por ejemplo, en los presentados al Tribunal no siempre se han indicado si los «pagos negativos» registrados en los capítulos 92 y 93 corresponden únicamente a una regularización contable o si representan ingresos reales en efectivo (recuperación de entregas a cuenta, por ejemplo). Concretamente, en los documentos justificativos enviados al Tribunal no se reflejan los motivos de las anulaciones de cuatro órdenes de pago por un valor total de 2,2 Mio ECU en el Capítulo 92 y de otras cuatro por un valor total de 0,9 Mio ECU en el Capítulo 93.

RECUPERACIÓN DE ENTREGAS A CUENTA CORRESPONDIENTES A GASTOS OPERATIVOS

2.40. Una gran parte de los gastos que figuran en las cuentas anuales está formada por entregas a cuenta que representan un determinado porcentaje (que oscila entre el 40 % y el 90 %) de la contribución prevista de la Comunidad al coste total de un proyecto o de un programa concreto. Esto es válido en una proporción importante de los gastos efectuados en concepto de fondos estructurales en los sectores de energía, investigación y nuevas tecnologías y en concepto de cooperación con los países en vías de desarrollo (títulos B3 a B7 y B9 del Presupuesto). Estos gastos no se hacen definitivos hasta que la Comisión se ha asegurado de que el beneficiario ha utilizado correctamente y conforme a los fines previstos la totalidad del importe estimado inicialmente y que ha cumplido todas las condiciones exigidas. Si el beneficiario no puede proporcionar a la Comisión pruebas de esta utilización, por ejemplo, si se suprimen o interrumpen proyectos, ésta tiene derecho a recuperar la entrega a cuenta, en su totalidad o en parte, según las circunstancias. En el ***cuadro 2.11*** se indican los importes de las recuperaciones de entregas a cuenta de 1987.

Procedimientos de identificación de las recuperaciones y de contabilización de las entregas a cuenta

2.41. Durante el año 1987, la Comisión ha aprobado normas internas para el cobro de determinadas deudas, incluyendo las originadas por la recuperación de entregas a cuenta. Estas normas refuerzan el principio según el cual el ordenador de cada línea presupuestaria tiene la responsabilidad de emitir una orden de ingreso por cada medida que engendre, constate o modifique una cuenta acreedora a un título de crédito y definen igualmente los procedimientos que deben seguirse a continuación. Sin embargo, estas normas no proporcionan ninguna orientación a los ordenadores sobre qué deben hacer para identificar con rapidez las entregas a cuenta que hay que recuperar, en concreto, mediante un examen regular y sistemático de los compromisos pendientes de liquidación. Pero sobre todo, con su sistema contable actual, la

Cuadro 2.11 — Recuperaciones de entregas a cuenta en 1987

(Mio ECU)

Sector de gasto	Líneas presupuestarias	Órdenes de ingreso emitidas en 1987	Cantidades recuperadas en 1987			
			Inscritas en:		Deducidas de los gastos	Total
			cuentas de ingresos	cuentas de reutilización		
FEOGA-Orientación:						
Medidas directas	B 30	1,7	—	0,1	—	0,1
Medidas indirectas	B 33		—	—	1,0	1,0
Pesca	B 42-46		—	0,2		0,2
Fondo Regional	B 50-51		—	—	± 50,0	± 50,0
Fondo Social	B 60-61	169,4	111,9			111,9
Medidas sociales	B 63-67			1,2		1,2
Energía	B 70-71	5,9	3,3	2,7		6,0
Investigación (acción indirecta)	B 73	1,8		2,2		2,2
Innovación, industria, etc.	B 75&77			1,5		1,5
Ayuda alimentaria	B 92			0,9		0,9
Cooperación con los PVD	B 93-99			4,9		4,9
		Total	**115,2**	**13,7**	**± 51,0**	**± 179,9**

Comisión no diferencia los pagos por su naturaleza jurídica (pagos definitivos, entregas a cuenta, entregas a cuenta saldadas y pagos provisionales e intermedios a personas diferentes del beneficiario final). Es por lo tanto imposible evaluar la cantidad total representada por los pagos no definitivos, todo lo que se sabe de ellos es que representan una parte importante de los gastos operativos (véase apartado 2.40). Tampoco es posible identificar las operaciones que tienen financiación no definitiva y que deberían ser seguidas sistemáticamente por la Comisión.

2.42. La insuficiencia de las normas en vigor descrita en el apartado anterior puede ilustrarse con el siguiente caso observado por el Tribunal. Un proyecto financiado con la dotación del artículo 941 del Presupuesto tuvo que interrumpirse súbitamente a petición de las autoridades del país en vías de desarrollo en cuestión. Aunque se había realizado y registrado como gasto presupuestario una entrega a cuenta de 240 000 ECU, seis meses después de la interrupción del proyecto el ordenador no estaba en condiciones de comunicar qué proporción del pago a cuenta había sido utilizada. Tampoco se había preparado ninguna orden de ingreso, ni siquiera provisional, que permitiera el seguimiento contable del expediente.

2.43. Además, a pesar de la preocupación manifestada por el interventor en su Decimotercer Informe sobre la recuperación de los créditos ([15]) y los continuos llamamientos del servicio de la Comisión responsable de las recuperaciones (DG XIX), persiste el problema de las cantidades pagadas a la Comisión de las que no existe una orden de ingreso. Ingresos por valor aproximado de 10,1 Mio ECU (de los que 2,7 Mio ECU se recibieron en 1986), estaban a la espera de ser registrados en cuentas de ingresos porque no correspondían a ninguna orden de ingreso, y así figuraban en el balance consolidado a 31 de diciembre de 1987 (27,0 Mio ECU a 31 de diciembre de 1986). Este problema es especialmente grave en el Fondo Social, debido aparentemente a las dificultades para tramitar el creciente volumen de devoluciones.

Utilización de las entregas a cuenta recuperadas para la financiación de nuevos gastos

2.44. El artículo 3 del Reglamento Financiero enuncia el principio según el cual los ingresos y los gastos «se inscribirán por su importe íntegro en el Presupuesto y en las cuentas sin compensación entre ellos». No obstante, el artículo 22 permite, como derogación del artículo 3, que determinados ingresos puedan deducirse de los gastos o se «utilicen nuevamente» para financiar otros pagos en el mismo sector de gastos. Por otra parte, el apartado 6 del artículo 6 dispone que los créditos del FEOGA-Orientación podrán ser utilizados excepcionalmente para financiar proyectos para los cuales inicialmente no hubiesen sido comprometidos, en las condiciones previstas en el Reglamento (CEE) nº 3171/75 del Consejo, de 3 de diciembre de 1975 ([16]). Esta disposición se ha aplicado por analogía a reglamentos posteriores del FEOGA-Orientación. Aunque el Reglamento Financiero no las recoja, el Reglamento (CEE) 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al FEDER ([17]) establece disposiciones semejantes.

2.45. La Comisión no aplica de modo homogéneo las disposiciones relativas a la nueva utilización. Por ejemplo, cantidades importantes procedentes de entregas a cuenta del Fondo Social recuperadas en los últimos años, se han tratado como ingresos presupuestarios, no recurriendo a la reutilización. Como consecuencia de esto cantidades importantes de créditos no se han utilizado finalmente como habían dispuesto las autoridades presupuestarias. En el campo de la investigación, la reutilización ha sido la regla general, mientras que en el campo de la energía antes de 1987 no se había hecho nunca.

2.46. La Comisión aún no ha fijado criterios para la reutilización de las entregas a cuenta recuperadas. Estos criterios, que deberían figurar en el Reglamento Financiero, deberían, en particular, indicar con claridad si las entregas a cuenta completamente justificadas teniendo en cuenta las circunstancias conocidas y que, años más tarde, se vuelven completa o parcialmente recuperables son verdaderamente «sumas indebidamente pagadas» en el sentido del artículo 22 del Reglamento Financiero.

Presentación en las cuentas anuales de las devoluciones de entregas a cuenta y de su «reutilización» para financiar nuevos gastos

2.47. Las devoluciones hechas efectivas a la Comisión y que no van a ser reutilizadas se abonan directamente en las cuentas presupuestarias de ingresos diversos. Estas cuentas se presentan independientemente de las cuentas de los gastos presupuestarios pero no están desglosadas por sectores de gastos. En 1987 se han contabilizado de este modo 115,2 Mio ECU (véase ***cuadro 2.11***).

2.48. Cuando las recuperaciones van a ser reutilizadas, los ingresos se imputan a una cuenta especial extrapresupuestaria (13,7 Mio ECU en 1987). La Comisión presenta un cuadro que muestra el grado de reutilización de los ingresos durante el año como Anexo al Volumen II de las cuentas anuales. Cuando los nuevos compromisos y pagos se imputan, para que los fondos que corresponden a las cantidades recibidas puedan ser reutilizados, se registran separadamente de las operaciones presupuestarias normales, y no aparecen en los cuadros del Volumen II de las cuentas de gestión que ofrecen el gasto

presupuestario total. Si las cantidades devueltas no se reutilizan dentro de los dos ejercicios siguientes, se transfieren a una cuenta de ingresos y aparecen como tales en las cuentas anuales.

2.49. En sectores de gastos como el FEDER y las acciones indirectas del FEOGA-Orientación, las recuperaciones de entregas a cuenta correspondientes a algunos proyectos se efectúan deduciéndolas de las entregas de otros proyectos (alrededor de 51,0 Mio ECU en 1987). Estas recuperaciones se deducen de los gastos y se registran como «pagos negativos» en las subcuentas de gastos presupuestarios, lo que reduce sus importes y conduce, de hecho, a liberar créditos para pagos que sirven para financiar otros proyectos. Las cuentas anuales de gastos presupuestarios reflejan únicamente los importes netos registrados, con lo que se subvaloran los gastos totales del año. Además, no existe un control contable de los importes a recuperar mediante deducción de los pagos futuros.

Procedimientos de recuperación

2.50. Una vez que el ordenador ha preparado las órdenes de ingreso y las ha registrado en la contabilidad, la responsable de que las recuperaciones se efectúen en un plazo predeterminado es una sección de la DG XIX que trabaja en estrecho contacto con los servicios de los ordenadores de pagos, cuando los plazos no se cumplen, especialmente cuando se estudia la posibilidad de emprender acciones legales.

2.51. Aun reconociendo el carácter complejo de la recuperación de títulos de crédito, hay motivos para pensar que el sistema en su conjunto no funciona todavía de manera totalmente satisfactoria, como muestran los siguientes ejemplos:

(a) las órdenes de ingreso pendientes el 31 de diciembre de 1987, correspondientes a recuperaciones de cantidades entregadas por el Fondo Social (139,5 Mio ECU) incluían una parte importante (± 30 %) que había vencido hacía más de 12 meses;

(b) entre las órdenes de ingreso pendientes el 31 de diciembre de 1987 en el sector del FEOGA-Orientación (15 casos por un total de alrededor 2,7 Mio ECU) había 4 casos que sumaban alrededor de 0,9 Mio ECU que pueden considerase como irrecuperables. En uno de estos casos, que representa 188 690 ECU, el deudor está en liquidación y la cantidad adeudada a la Comisión no ha sido reconocida por el administrador judicial debido a que la declaración de crédito de la Comisión llegó demasiado tarde. En otros dos casos, que suman 709 000 ECU, la Comisión aún emitía órdenes de ingreso cuando el deudor estaba en liquidación. En uno de estos casos, la orden de ingreso se preparó en 1985 aunque el deudor llevaba en liquidación desde 1978.

Observación final sobre las recuperaciones de entregas a cuenta

2.52. Las recuperaciones de entregas a cuenta son un elemento importante de la gestión que la Comisión realiza de las contribuciones a los proyectos y programas plurianuales. Cuanto más rigurosa sea la Comisión en el seguimiento de los compromisos pendientes de liquidación y de las entregas a cuenta correspondientes, las recuperaciones serán mayores en número y valor, como se ha demostrado en el Fondo Social en los últimos ejercicios.

2.53. El Tribunal exhorta a la Comisión a que adapte su sistema y procedimientos contables para que le permitan:

(a) clasificar inmediatamente las entregas efectuadas según su naturaleza jurídica de modo que en todo momento, individual y globalmente, sea posible distinguir los pagos definitivos de los que no lo son;

(b) identificar rápidamente las entregas a cuenta recuperables y emitir y registrar inmediatamente las órdenes de ingreso;

(c) reutilizar los importes recuperados para financiar nuevas operaciones en el mismo sector de gastos siguiendo criterios claramente definidos;

(d) presentar en las cuentas anuales todos los importes recuperados y su utilización para financiar nuevos gastos de modo que se recojan exactamente los ingresos, los créditos reconstituidos y los gastos totales;

(e) realizar las recuperaciones en los plazos previstos;

(f) acceder a la información necesaria sobre los deudores cuya situación financiera sea precaria.

2.54. El Tribunal desea subrayar que la recomendación que hace en el apartado 2.53(d) del presente informe confirma su Dictamen ([18]) de 27 de mayo de 1981 sobre una propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento Financiero. La propuesta posteriormente

modificada y presentada en 1984 ([19]), no recoge el punto de vista del Tribunal a este respecto y el Consejo aún no se ha pronunciado sobre ella. El Tribunal subraya, por otra parte, que esta recomendación podría ponerse en práctica sin necesidad de modificar el Reglamento Financiero adoptando, por analogía, la presentación habitualmente utilizada en las cuentas de gastos presupuestarios para identificar los créditos de compromiso que quedan disponibles por anulación de compromisos de ejercicios anteriores.

CONTABILIDAD GENERAL Y BALANCE FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES

Déficit de caja en el Parlamento

2.55. El importe de 4,1 Mio BFR (± 0,1 Mio ECU) que ya aparecía en el balance del Parlamento al 31 de diciembre de 1982 bajo la rúbrica «Déficit de caja» en los gastos a imputar ([20]), permanece en el activo del balance de 31 de diciembre de 1987. El Tribunal de Cuentas remite, en lo que hace referencia a este punto, a sus informes precedentes ([21]).

Ingresos pendientes de cobro

2.56. La situación de los ingresos vencidos pendientes de cobro, que a 31 de diciembre de 1987 ascienden a 126,5 Mio ECU (96,2 Mio ECU a final de 1986) es la siguiente:

(Mio ECU)

Vencimiento	Importe de los créditos 31.12.1987	31.12.1986
1982	0,1	0,1
1983	0,1	3,3
1984	0,3	0,6
1985	2,1	3,5
Subtotal A	2,6	7,5
1986	37,3	88,7
Subtotal B	37,3	88,7
1er semestre 1987	31,0	
3er trimestre	32,2	
Octubre	5,1	
Noviembre	7,6	
Diciembre	10,7	
Subtotal C	86,6	—
Total	**126,5**	**96,2**

A estos importes hay que añadir los títulos de crédito resultantes de las sanciones impuestas por la Comisión (72,1 Mio ECU a 31 de diciembre de 1987 frente a 70,9 a final de 1986) ([22]) cuya exigibilidad depende de las decisiones del Tribunal de Justicia y los correspondientes a los recursos propios y a los intereses de mora correspondientes (15,7 Mio ECU a 31 de diciembre de 1987 − 7,9 Mio ECU de ellos de 1984 — frente a 70,1 a final de 1986). El Tribunal exhorta a la Comisión a incrementar sus esfuerzos para conseguir recuperar los créditos vencidos.

Derechos e impuestos a recuperar

2.57. En su Informe Anual relativo al ejercicio 1984 ([23]) el Tribunal observaba que la facturación a las Comunidades del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) obedecía a normas distintas según el Estado miembro de que se tratara. El Tribunal había recomendado, por tanto, a la Comisión negociar con los Estados miembros para obtener la armonización y la simplificación de los procedimientos de exención del IVA. Lo ideal era obtener una facturación libre de impuesto en todos los Estados miembros, tal como ocurre en tres de ellos (Bélgica, Italia y Luxemburgo). En sus respuestas a los informes anuales relativos a los ejercicios 1985 y 1986, la Comisión indicaba ([24]) que en junio de 1986 había enviado a los Estados miembros que no aplicaban la exención directa del IVA una petición de apertura de conversaciones a fin de obtener la modificación de las normas de aplicación del artículo 3 del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas ([25]). La Comisión sigue teniendo que presentar peticiones de reembolso a posteriori en siete Estados miembros. Por otra parte, las gestiones realizadas ante los dos nuevos Estados miembros (España y Portugal) no han permitido hasta la fecha determinar las modalidades de aplicación del Protocolo.

2.58. A consecuencia de las observaciones formuladas por el Tribunal en los informes anuales posteriores al de 1983, la Comisión se comprometió ([26]) a implantar un procedimiento de seguimiento contable del IVA a recuperar. En 1987 se ha empezado a aplicar un nuevo procedimiento que sigue sin ser satisfactorio ya que:

(a) de las peticiones de reembolso correspondientes a 1987, a finales de mayo de 1988 solamente se habían preparado las de cuatro Estados miembros (1,8 Mio ECU de 2,7 Mio ECU);

(b) la cifra de 3,2 Mio ECU de «Derechos e impuestos a recuperar» que aparece en el balance al 31 de diciembre de 1987 no refleja la realidad del crédito de la Comisión frente a los Estados miembros ya que los impuestos recuperables de España y Portugal correspondientes a 1986 no se conocen todavía.

2.59. Como conclusión, a pesar de los indudables esfuerzos realizados, la Comisión sigue sin poder determinar de forma precisa el importe de los créditos IVA a final del ejercicio. El Tribunal, por tanto, exhorta nuevamente a la Comisión a que ejerza un verdadero seguimiento contable de estos derechos e impuestos a recuperar.

Anticipos al personal

2.60. A 31 de diciembre de 1987 los anticipos al personal ascendían a 5,4 Mio ECU (incluidos 2,5 Mio ECU de anticipos sobre salarios incluidos en los «Gastos a imputar»), frente a 4,5 Mio ECU a finales de 1986. En sus tres últimos informes (relativos a los ejercicios 1984, 1985 y 1986) ([27]) el Tribunal criticaba que los listados informáticos en que se apoyaban estas cuentas contenían un gran numero de partidas acreedoras que, en apariencia, correspondían a deudas de la institución con el personal cuando los anticipos son deudas que el personal contrae con la Comisión. A 31 de diciembre de 1987 la situación no había mejorado ya que sólo en concepto de anticipos por gastos de misión había 255 saldos acreedores frente a los 150 en la misma partida a final de 1986. El Tribunal se ve obligado, pues, a volver a exhortar a la Comisión a que lleve a cabo los análisis necesarios en estos listados y a que revise los procedimientos de registro y seguimiento de estas cuentas.

Fiabilidad y exhaustividad de las cuentas del FEOGA-Garantía

2.61. Además de la omisión mencionada en el apartado 1.2, de gastos correspondientes a dos meses por valor de 4 546,6 Mio ECU, las cuentas que se han presentado a la autoridad de descargo presentan otra deficiencia. Estas cuentas se basan únicamente en las declaraciones mensuales de los Estados miembros, con lo que las cifras de ingresos y gastos que contienen no las verifican ni los organismos nacionales de control ni la Comisión y pueden ser objeto de modificaciones posteriores importantes: en primer lugar cuando los Estados miembros presentan sus cuentas anuales revisadas de gastos del ejercicio para liquidación y, en segundo, tras el procedimiento de liquidación propiamente dicho. Conforme a los procedimientos actuales estos ajustes deberán figurar en cuentas ulteriores. Esta práctica implica que existan al final de ejercicio elementos quizá importantes del activo y del pasivo no incluidos en el balance comunitario.

2.62. El volumen de estos ajustes no se puede valorar de antemano, pero el Tribunal observa que el saldo neto en 1987 de los procedentes de ejercicios anteriores ascendía a 208,2 Mio ECU. El Tribunal de Cuentas opina que los estados financieros deberían incluir una nota donde se indique la probabilidad de que se produzcan ajustes de este tipo. Además, los ajustes se deberían contabilizar tan pronto como se conociesen. En esta categoría se incluyen concretamente los producidos a raíz de la presentación por los Estados miembros de las cuentas corregidas del FEOGA-Garantía, que se conocen, por lo general, antes de la decisión de descargo correspondiente.

2.63. Al igual que en 1986, en 1987 ha habido retrasos importantes en la contabilidad presupuestaria de las operaciones del FEOGA-Garantía realizada por la Comisión, no habiéndose contabilizado ningún gasto mensual dentro de los dos meses previstos por el artículo 97 del Reglamento Financiero. Por otra parte, en 1987 se ha utilizado con frecuencia el sistema de las cuentas de orden para hacer frente al problema de la falta de créditos, hasta tal punto que a finales del mes de octubre de 1987 estas cuentas tenían un saldo total de 3 862,0 Mio ECU a la espera de que se produjeran transferencias de créditos que permitieran su imputación al Presupuesto. Al igual que en años anteriores, esta situación se ha regularizado mediante una transferencia global al final del ejercicio, que las autoridades presupuestarias sólo pudieron tratar como una formalidad.

2.64. La Comisión es incapaz de conciliar los saldos del FEOGA-Garantía declarados en noviembre de 1987 por tres Estados miembros con los de sus propios libros contables (un Estado miembro presenta un saldo de 47 000 ECU mayor que el de la Comisión y los de los otros dos totalizan 212 000 ECU menos que los de la Comisión).

Liquidación de las cuentas de la ayuda alimentaria

2.65. La Comisión abona anticipos a los Estados miembros por los gastos de ayuda alimentaria realizados con intervención de éstos y posteriormente decide sobre la liquidación de las cuentas anuales. Las últimas decisiones de la Comisión corresponden al ejercicio 1979. Por lo tanto, a diferencia del FEOGA-Garantía, el cierre de estas cuentas no está al día. Esta situación es contraria a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 249/77, de la Comisión, de 2 de febrero de 1977 ([28]), que en su artículo 8 dispone que la liquidación de las cuentas de un ejercicio deberá hacerse antes del final del ejercicio siguiente. El no respeto de esta disposición ha llevado a que en los ejercicios 1980 a 1986 alrededor de 3 000 Mio ECU de gastos de ayuda alimentaria se hayan imputado provisionalmente a las cuentas de la Comisión. Los retrasos de varios años en la liquidación, que se efectúa con los gastos efectuados por los Estados miembros en monedas nacionales, implican un riesgo de consecuencias financieras para el Presupuesto General de las Comunidades que

se elabora en ECU, debido a la evolución de los tipos de cambio, como muestra el caso de los gastos de Dinamarca en 1979. En la liquidación de las cuentas de ese ejercicio, realizada en 1985, la Comisión no aceptó 9,2 Mio ECU de ayuda alimentaria. Mientras tanto, Dinamarca había deducido esta cantidad de los gastos que declaró en el ejercicio 1980 y la Comisión decidió incluirla en el balance hasta la liquidación de las cuentas de la ayuda alimentaria de 1980. Como quiera que aún no se ha tomado decisión de liquidación alguna, general o particular, al respecto, este importe sigue figurando en el balance a 31 de diciembre de 1987 en la rúbrica «Gastos a imputar». Si esta imputación se hubiera realizado, por ejemplo, el 31 de diciembre de 1987, debido a la evolución de la corona danesa desde 1985, hubiera supuesto una carga adicional para el Presupuesto General de 139 000 ECU. El Tribunal opina que los retrasos muy importantes en la liquidación de las cuentas deben irse eliminando cuanto antes.

Seguimiento de las cuentas bancarias

2.66. La Comisión ha exigido a sus bancos que las transferencias entre sus propias cuentas realizadas para la gestión de los fondos comunitarios se realicen con «valor compensado», es decir, que la fecha de valor del crédito en el banco receptor sea idéntica a la fecha de cargo en el banco de origen. Sin embargo, una prueba llevada a cabo en 57 transferencias de este tipo realizadas en diciembre de 1987 (valor medio 12 Mio ECU) mostró que en 16 casos no se había aplicado el «valor compensado» y que esto había producido una pérdida total de 32 días de valor. Esta prueba, limitada a un mes, muestra que la Comisión debería dotarse de los medios necesarios para efectuar dicha verificación, que sería rentable rápidamente.

2.67. A raíz de las peticiones de confirmación de saldos bancarios efectuadas por el Tribunal las respuestas de los bancos (o confirmaciones bancarias) se enviaron simultáneamente a la DG XIX y al Tribunal. Sin embargo, algunas de las respuestas estaban incompletas o eran erróneas, especialmente en lo que hace referencia a las firmas reconocidas. La Comisión debería haberse dirigido a todos los bancos que dieron informaciones incorrectas en solicitud de rectificación.

2.68. La Comisión ha abierto numerosas cuentas bancarias para utilización no sólo de la DG XIX (que, a 31 de diciembre de 1987, contaba con 119) sino también de la DG XVIII (Créditos e inversiones). A ellas hay que añadir las utilizadas por los centros de investigación de la Comisión (Ispra, Geel, Karlsruhe y Petten) y por las delegaciones y oficinas de prensa, y también las cuentas utilizadas por algunas direcciones generales para algunos programas particulares, las cuentas de los economatos y cantinas, y finalmente las cuentas bancarias abiertas por las otras instituciones. No existe ninguna lista permanentemente actualizada de todas estas cuentas. La DG XIX, encargada de coordinar la gestión de los fondos comunitarios, debería preparar dicha lista. Las instituciones podrían así estar en condiciones de conocer el volumen de las operaciones realizadas con cada banco y evitar la multiplicación de cuentas bancarias que el Tribunal ya ha criticado ([29]), lo que facilitaría la buena gestión de los fondos comunitarios.

Ingresos diversos a imputar

2.69. La partida «Ingresos diversos a imputar» se eleva a 14,1 Mio ECU a 31 de diciembre de 1987, en comparación con 27 Mio ECU a finales de 1986. De hecho, esta partida sólo debería ascender a 10,1 Mio ECU, estando la diferencia representada por dos errores de imputación. Finalmente, de estos 10,1 Mio ECU, 2,7 Mio ECU corresponden a ingresos de 1986. Conviene, por tanto, mejorar el seguimiento de las operaciones efectuadas con esta partida.

Préstamos concedidos a países de la cuenca mediterránea

2.70. Los préstamos concedidos a países de la cuenca mediterránea están reflejados en un cuadro incluido en el Volumen II de la Cuenta de Gestión ([30]). Este cuadro contiene numerosos errores de presentación (omisión de algunos préstamos firmados, e incluso abonados, inclusión de una operación no concluida, etc.). El resultado neto de los errores supone que el total de los préstamos firmados, que según el cuadro citado asciende a 494,6 Mio ECU, sea únicamente de 472,1 Mio ECU, mientras que el total de los préstamos desembolsados, que según ese mismo cuadro es 392,1 Mio ECU, debería ser 388,7 Mio ECU. La Comisión hubiera podido mejorar la fiabilidad y coherencia de los datos presentados especialmente por medio de la conciliación con la información recibida regularmente del BEI con lo que hubiera evitado sobrevalorar en 10,8 Mio ECU los préstamos vivos concedidos a Turquía.

Diferencias de cambio

2.71. A lo largo del ejercicio 1987 el Tribunal ha llevado a cabo un examen del origen, control y método de contabilización de las diferencias de cambios en todas las instituciones (144,8 Mio ECU de beneficios de cambio y 126,9 Mio ECU de pérdidas, lo que supone un beneficio neto, a 31 de diciembre de 1987, de todas las instituciones de 17,9 Mio ECU). Se ha observado que es necesario que las instituciones realicen un esfuerzo de armonización

para reducir las causas y las disparidades en el origen y en el tratamiento de estas diferencias. También resulta necesario que los interventores lleven a cabo controles concienzudos de estas diferencias. Se han enviado a las instituciones correspondientes los resultados de este examen. Dos de ellas han enviado al Tribunal sus observaciones y la Comisión ha organizado un intercambio de opiniones de los contables sobre este asunto.

---

(1) DO L 356 de 31.12.1977.
(2) Doc. COM(88) 212-216.
(3) Según la clasificación adoptada por la Comisión para distinguir los gastos «obligatorios» y «no obligatorios» en la cuenta de gestión.
(4) Dictamen nº 1/88, DO C 166 de 25.6.1988, p. 3.
(5) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 2.5.
(6) DO C 321 de 15.12.1986, apartado 7.10(b).
(7) DO C 336 de 15.12.1987, apartados 2.7 — 2.10.
(8) Doc. COM(88) 148 Final de 18 de marzo de 1988.
(9) DO L 304 de 27.10.1987, p. 1.
(10) Informe Anual relativo al ejercicio 1985, DO C 321 de 15.12.1986, apartados 1.30 — 1.35.
(11) DO C 357 de 31.12.1983, apartados 11.37 — 11.38.
(12) DO L 360 de 19.12.1986.
(13) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 2.47.
(14) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 2.33.
(15) Decimotercer Informe (de 20 de julio de 1987) del Interventor de la Comisión — artículo 24(3) del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977.
(16) DO L 315 de 5.12.1975.
(17) DO L 169 de 28.6.1984.
(18) DO C 232 de 11.9.1981.
(19) Doc. COM(84) Final, de 9.3.1984.
(20) Informe Anual relativo al ejercicio 1982, DO C 357 de 31.12.1983, apartado 2.9.
(21) Informe Especial sobre el Servicio de Contaduría de los Diputados del Parlamento, DO C 202 de 5.8.1982.
Informe Anual relativo al ejercicio 1982, DO C 357 de 31.12.1983, apartado 2.9.
Informe Anual relativo al ejercicio 1983, DO C 348 de 31.12.1984, apartados 2.5 — 2.7.
Informe Anual relativo al ejercicio 1984, DO C 326 de 16.12.1985, apartado 2.2.
Informe Anual relativo al ejercicio 1985, DO C 321 de 15.12.1986, apartados 2.2 — 2.3.
Informe Anual relativo al ejercicio 1986, DO C 336 de 15.12.1987, apartado 3.2.
(22) Informe Anual relativo al ejercicio 1986, DO C 336 de 15.12.1987, apartado 3.4.
(23) DO C 326 de 16.12.1985, apartado 2.4.
(24) DO C 321 de 15.12.1986, respuestas apartado 2.10.
DO C 336 de 15.12.1987, respuestas apartado 3.5.
(25) Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, edición 1987, Vol. I, p. 856.
(26) Informe Anual relativo al ejercicio 1983, DO C 348 de 31.12.1984, respuestas apartados 2.18 — 2.19.
Informe Anual relativo al ejercicio 1984, DO C 326 de 16.12.1985, respuestas apartados 2.3 — 2.4.
Informe Anual relativo al ejercicio 1985, DO C 321 de 15.12.1986, respuestas apartado 2.9.
(27) DO C 326 de 16.12.1985, apartados 2.8 — 2.9.
DO C 321 de 15.12.1986, apartado 2.12.
DO C 336 de 15.12.1987, apartado 3.6.
(28) DO L 34 de 5.2.1977, p. 21.
(29) Informe Anual relativo al ejercicio 1984, DO C 326 de 10.12.1985, apartado 2.39.
(30) Doc. COM(88) 213 FR — Final.

CAPÍTULO 3

Ingresos

3.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción general	3.1 — 3.2
El régimen de tránsito comunitario — transporte por carretera	3.3 — 3.35
Introducción	3.3 — 3.7
Influencia del régimen en los recursos propios comunitarios	3.8 — 3.10
Observaciones de la auditoría de la aplicación del sistema en los Estados miembros	3.11 — 3.29
Función del «Comité de Circulación de Mercancías»	3.30 — 3.31
Conclusión	3.32 — 3.35
Sistema de imposición y contabilización de los derechos antidumping	3.36 — 3.62
Introducción	3.36 — 3.39
Procedimientos comunitarios relacionados con los derechos antidumping	3.40 — 3.44
Observaciones de la auditoría del sistema de imposición y contabilización de los derechos antidumping	3.45 — 3.56
Imposición de derechos antidumping provisionales y control de los compromisos por la Comisión	3.57 — 3.59
Conclusiones	3.60 — 3.62
Exacciones reguladoras agrícolas aplicables a las importaciones de cereales	3.63 — 3.77
Introducción	3.63 — 3.65
Determinación de la exacción reguladora-precio CIF mundial	3.66 — 3.68
Determinación de la exacción reguladora-precio umbral	3.69 — 3.70
El sistema de fijación anticipada	3.71 — 3.74
Evolución del comercio de los cereales y sus productos sustitutivos	3.75 — 3.76
Conclusión	3.77
Puesta a disposición de los derechos de aduana de España y Portugal	3.78 — 3.80
Exenciones de derechos de aduana a material militar concedidas unilateralmente por los Estados miembros	3.81 — 3.84
Conclusión general	3.85

INTRODUCCIÓN GENERAL

3.1. Los ingresos estudiados en este capítulo forman parte de los recursos propios que la Decisión del Consejo 85/257/CEE, Euratom de 7 de mayo de 1985 (1) asigna a las Comunidades.

3.2. El comercio y sus correspondientes operaciones aduaneras tienen una estrecha relación con los recursos propios comunitarios. El Tribunal de Cuentas ha considerado conveniente examinar algunos de los sistemas de ingresos de la Comunidad en los que influye el comercio debido a las actuales presiones para lograr su liberalización tanto en la Comunidad como internacionalmente. Para ello ha escogido tres sectores distintos: el régimen de tránsito comunitario (por carretera), el sistema de imposición y contabilización de los derechos antidumping y las exacciones reguladoras agrícolas sobre las importaciones de cereales, las más importantes en volumen de ingresos. El Tribunal examina también la no liquidación de derechos de aduana en España y Portugal en enero y febrero de 1986 y algunas exenciones unilaterales de estos derechos en los Estados miembros.

EL RÉGIMEN DE TRÁNSITO COMUNITARIO — TRANSPORTE POR CARRETERA

Introducción

3.3. El Régimen de Tránsito Comunitario (RTC) es el sistema mediante el cual una gran parte del comercio exterior de la Comunidad entra y atraviesa el territorio comunitario, con un mínimo de trámites aduaneros en las fronteras interiores, para someterse en destino a un régimen aduanero, normalmente el de entrada en libre práctica, tras pagar los correspondientes gravámenes a la importación. Por lo tanto, una parte considerable de los recursos comunitarios devengados por derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas (en 1987 ascendieron a cerca de 10 500 Mio ECU) depende de las operaciones de tránsito realizadas siguiendo este régimen. El RTC se usa también en el comercio intracomunitario de mercancías y en la exportación a países terceros.

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

3.4. El procedimiento de tránsito es de dos tipos, el «externo» y el «interno». El externo («T1») se aplica a la mercancía que no está en libre práctica en la Comunidad y a los productos agrícolas que, aun estándolo, se destinan a países terceros y puede recibir restituciones a la exportación. El procedimiento de tránsito interno («T2») se aplica a las mercancías comunitarias. En la oficina en la que comienza el transporte (aduana de partida) se presenta y se registra una declaración de tránsito. En la práctica, estas oficinas son oficinas de aduanas o están bajo el control de las autoridades aduaneras. La declaración normalizada contiene los siguientes ejemplares de los impresos de tránsito obligatorios:

(a) Ejemplar nº 1 — A conservar por la aduana de partida;

(b) Ejemplar nº 2 — A conservar por la aduana de destino;

(c) Ejemplar nº 3 — A devolver por la aduana de destino a la de partida como recibo de las mercancías;

(d) Ejemplar nº 4 — Para estadística.

Desde que el 1 de enero de 1988 ha entrado en vigor el documento administrativo único, en el RTC se utilizan los nuevos ejemplares nºs 1, 4, 5 y 7.

3.5. Los ejemplares nºs 2, 3 y 4 (a partir del 1 de enero de 1988, son los ejemplares nºs 4, 5 y 7) acompañan a las mercancías hasta la aduana de destino donde termina el tránsito. Se exige una fianza para cubrir los derechos e impuestos en juego, aunque, a partir del 1 de julio de 1988, se dispensa de esta obligación a las mercancías comunitarias en determinadas condiciones. Cuando las mercancías llegan a la aduana de destino, normalmente se someten a un régimen aduanero y se les aplican los derechos y otros impuestos a la importación. El tránsito se da por terminado cuando la aduana de partida obtiene el recibo conforme por las mercancías de la aduana de destino.

3.6. En su Informe Anual del ejercicio 1979 (2) el Tribunal analizaba el funcionamiento del RTC. Ahora bien, debido a su importancia para el control de los recursos propios tradicionales, a las deficiencias descubiertas durante la auditoría de 1979 y a la evolución de los procedimientos aduaneros desde entonces, ha decidido volver a examinarlo. Por otra parte, teniendo en cuenta que para 1992 se pretende haber completado el mercado

interior, se consideró que era el momento oportuno de volver a analizar el funcionamiento del régimen debido a la importancia creciente que está adquiriendo el diferenciar los tratamientos aplicados al tránsito de las mercancías comunitarias y no comunitarias. El objetivo de la auditoría ha sido evaluar los efectos que ha tenido la aplicación del régimen en el afianzamiento y la correcta recaudación de los recursos propios tradicionales. Durante esta auditoría se han mantenido conversaciones con la Comisión y se han realizado visitas a cuatro Estados miembros: la RF de Alemania, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido. A lo largo del informe se denominará «Comité» al «Comité de Circulación de Mercancías» (véase apartado 3.30).

3.7. El Reglamento CEE nº 222/77 del Consejo, de 13 de diciembre de 1976 ([3]), constituye la legislación comunitaria básica en esta materia y en el Reglamento CEE nº 1062/87 de la Comisión, de 27 de marzo de 1987 ([4]), se establecen las disposiciones de aplicación y las medidas de simplificación del régimen.

Influencia del régimen en los recursos propios comunitarios

3.8. El régimen influye en los recursos propios principalmente en dos aspectos fundamentales:

(a) constituye la base de la garantía y del control de los ingresos dentro de las fronteras externas de la Comunidad desde que la mercancía entra en el territorio comunitario hasta que es sometida a un régimen de aduanas y se contabilizan los gravámenes a la importación;

(b) proporciona los documentos que sirven para identificar fácilmente el tipo de mercancía tanto durante el tránsito como cuando se presenta la declaración de entrada en la aduana. «T1» designa las declaraciones de tránsito externo y «T2» las de tránsito interno. Es evidente que la utilización irregular o incorrecta de documentos de tránsito «T2», para mercancías que no estén en libre práctica en la Comunidad y para productos agrícolas comunitarios exportados bajo el régimen de restituciones a la exportación del FEOGA, tendría consecuencias graves para los recursos propios y el gasto en restituciones a la exportación.

3.9. En sus comentarios de entonces, el Tribunal ponía de relieve el «dilema» intrínseco del RTC de tener que llevar a cabo su doble función de facilitar el comercio y garantizar los ingresos. Las conclusiones de la presente auditoría indican que, debido a las crecientes exigencias en el sentido de liberalizar el comercio y simplificar los procedimientos, la solución parece inclinarse, en este sentido, a expensas de la seguridad de los ingresos.

3.10. El Tribunal reconoce que el RTC ha desempeñado un papel fundamental en la eliminación de las barreras comerciales en el interior de la Comunidad. Sin embargo, también le preocupa el que se preste la debida atención a las cuestiones de garantía y control de los ingresos. Conforme aumenta la liberalización del procedimiento de tránsito interno, que afecta únicamente a los ingresos nacionales, es necesario garantizar que se distinga claramente desde el punto de vista del control del de tránsito externo (mercancías T1) con el fin de contar con un sistema sólido de protección de los recursos propios comunitarios. Las presentes conclusiones indican que aún se necesitan mejoras sustanciales para poder considerar que este nivel de protección es satisfactorio.

Observaciones de la auditoría sobre la aplicación del sistema en los Estados miembros

Seguridad de la documentación de tránsito

3.11. En su Informe Anual de 1979 el Tribunal criticaba que se usara el mismo impreso de documentación del tránsito para las operaciones externas (T1) e internas (T2). La Comisión lo defendió señalando las exigencias impuestas por las técnicas de impresión de documentos y por los usos del comercio internacional. Al volver a examinar esta cuestión, resulta claro que una vuelta a la utilización de documentos diferentes no es factible, sobre todo después de la instauración del Documento Administrativo Único. Sin embargo, la práctica actual en la que el declarante se limita a anotar la mención «T1» o «T2» en las declaraciones de tránsito no contiene ninguna salvaguarda de que las declaraciones «T1» puedan sufrir alteraciones irregulares, especialmente en el caso del ejemplar nº 2 de la declaración de tránsito (ejemplar nº 4, desde el 1 de enero de 1988). La copia de la declaración de tránsito utilizada en la aduana de destino para indicar que las mercancías son o no son comunitarias en el momento de su entrada en libre práctica (o uso interno) se suele archivar junto a la declaración de importación; a menos que existan sospechas, no se comprueba posteriormente que sea válida. Por tanto, existe poca protección contra la sustitución de T1 por T2 en las declaraciones. Se necesitan medidas urgentes para remediar esta situación.

3.12. A pesar de que el RTC es un sistema bien implantado, en Italia y en los Países Bajos se han encontrado casos de utilización inadecuada de documentos TC en apoyo de planes y procedimientos nacionales (por ejemplo, el uso de documentos T1 para la exportación de mercancías comunitarias no agrícolas). Estas prácticas han retrasado la liquidación de las operaciones de tránsito y tienen el riesgo de confundir las declaraciones de tránsito T1 y T2 durante las inspecciones.

Precintado del medio de transporte en el momento de la partida

3.13. El apartado 1 del Artículo 18 del Reglamento básico dispone, como norma general, que la identificación de las mercancías se hará por medio de precintos. Sin embargo, el apartado 4 del mismo artículo indica que se podrán eximir del precinto las mercancías cuya descripción en la declaración «permita su identificación». Las normas del Comité disponen que, «en principio», se deberán precintar determinadas mercancías sensibles a los impuestos (que figuran en una lista y que fundamentalmente son las sujetas a impuestos sobre el consumo) y productos agrícolas sujetos a derechos a la importación o a restituciones a la exportación. Por lo tanto, la mayor parte de la mercancía no comunitaria sujeta a derechos de aduana está exenta del precinto, a menos que su descripción no sea suficiente. En la práctica, las aduanas rara vez tienen en cuenta esta norma de descripción a efectos de identificación y, normalmente, sólo precintan los contenedores a petición del comerciante o cuando la mercancía o la ruta (por ejemplo, vía Austria-Suiza) es extremadamente sensible. Además, se ha descubierto que el rigor del precintado varía mucho de un Estado miembro a otro, en función de la importancia que le concedan las autoridades aduaneras.

3.14. Este es un aspecto del RTC donde se debe llevar a cabo una clara diferenciación entre mercancías T1 y T2. El precintado del medio de transporte debería garantizar un nivel de seguridad suficiente en la circulación de mercancías T1 dentro del territorio comunitario, especialmente para combatir su retirada y sustitución ilegales durante el transporte. Además las prácticas actuales suponen riesgos para los recursos propios. Debe señalarse la norma, aprobada por el Comité, según la cual la aduana de destino «salvo en el caso de duda, no debe efectuar inspecciones rigurosas». Al no existir el precinto, parece difícil aplicarla de forma segura y razonable. Cuando el medio de transporte lo permita y siempre que no existan dificultades excepcionales de caracter práctico, todas las mercancías T1 que circulen por carretera al amparo del RTC deberán estar precintadas.

Control de las mercancías en las aduanas de destino

3.15. La función de la aduana de destino consiste esencialmente en comprobar que la mercancía ha llegado intacta, certificarlo en un ejemplar de la declaración de tránsito («Certificado de conformidad») y devolverlo a la aduana de partida como recibo de la mercancía. El Tribunal ha comprobado que los controles en destino, llevados a cabo por las aduanas de carretera visitadas, son razonablemente satisfactorios y por el contrario, los realizados en los puertos marítimos son indirectos y no tan eficaces. Se ha observado que en los puertos de Rotterdam y Felixstowe se confía demasiado en los documentos emitidos por las navieras y las compañías estibadoras como prueba de la llegada de los contenedores en tránsito. En un porcentaje elevado de las certificaciones que la aduana anota en la copia-recibo, el nombre del funcionario que certifica es ilegible. Sería conveniente que la Comunidad dispusiese de un sistema común para identificar la firma del aduanero en los documentos de tránsito (por ejemplo, un sello especial).

Tramitación de las irregularidades descubiertas en la aduana de destino

3.16. Cuando la aduana de destino descubre irregularidades al recibir la mercancía, lo comunica a la de partida mediante una anotación en la copia-recibo. En opinión del Tribunal este sistema de notificación no es satisfactorio pues se limita a indicar la diferencia entre las cantidades declaradas y las recibidas sin especificar las medidas que debería tomar la aduana de partida o las que ha aplicado o va a aplicar la de destino. Se han inspeccionado casos en los que esta falta de coordinación ha dado lugar a investigaciones mal dirigidas e innecesarias. Hay que señalar que las nuevas disposiciones del Comité, vigentes desde el 1 de enero de 1988, contemplan que en estos casos, las aduanas de destino deberán proporcionar una información más útil y completa.

Retrasos en la finalización de las operaciones de tránsito

3.17. Una operación de tránsito se da por cerrada cuando la aduana de partida, una vez recibido el certificado de conformidad como recibo de la operación de tránsito en el ejemplar devuelto por la aduana de destino, lo compara con el que ha conservado (Ejemplar nº 1) y concuerdan. Ni al obligado principal ni al fiador se les envía comunicación oficial de la finalización de la operación; sólo se les deben notificar los casos no ultimados. Uno de los requisitos fundamentales del régimen es, por lo tanto, que la aduana de destino devuelva rápidamente la copia-recibo de la declaración de tránsito. Por motivos prácticos, el Comité ha interpretado este requisito fijando un plazo máximo de diez días a partir de la presentación del envío. Se ha observado que frecuentemente la devolución sufre retrasos injustificados. El Tribunal ha descubierto que, en muchos casos, entre la recepción de los documentos y las mercancías y el despacho de las copias-recibo por las aduanas de destino, pasaban hasta tres y cuatro meses. Además, la canalización de los documentos a través de los organismos centrales de tránsito agrava considerablemente este retraso. La ampliación, en los últimos años, del «territorio» de tránsito comunitario como consecuencia de la adhesión de nuevos países ha acrecentado los problemas de comunicación entre aduanas. Sin embargo, la mayor parte de los retrasos se deben a que las aduanas de destino no cumplen con la obligación de devolver rápidamente el ejemplar correspondiente y como resultado, las de partida tienen frecuentemente que recurrir a los obligados principales y a las otras partes implicadas para intentar seguir el rastro de los envíos. Se ha observado igualmente que las aduanas de partida han dejado de observar los plazos para iniciar las pesquisas sobre las operaciones no ultimadas y esto se debe precisamente a que son conscientes de los retrasos habituales de los ejemplares de algunas aduanas de destino (Grecia es un ejemplo sobresaliente). De este modo, la laxitud en el cumplimiento de normas razonables en un ámbito de control del RTC ha afectado a otro. La consecuencia ha sido el deterioro del control global.

Procedimientos de investigación

3.18. Cuando la aduana de partida no consigue la copia-recibo de una operación, debe poner en marcha un procedimiento de investigación dentro de los plazos prescritos por el Comité. El Tribunal ha descubierto que en casi todas las aduanas de partida visitadas, los plazos fijados para el inicio y realización de las investigaciones se incumplen en mayor o menor medida. Aunque en todos los expedientes no ultimados que se examinaron se había iniciado la investigación, el aspecto más grave de estos casos es el considerable retraso que caracteriza el proceso una vez comenzado. En esta cuestión han aparecido problemas importantes, debido a:

(a) la lentitud con la que las aduanas responden a las solicitudes de información;

(b) el creciente número de casos «sin respuesta» en los que las aduanas de destino (principalmente) no responden a las peticiones de información aunque se reiteren;

(c) la inexperiencia y baja categoría administrativa del personal de aduanas encargado directamente de la investigación; en muchas de las aduanas visitadas estos funcionarios trabajan aislados de sus superiores;

(d) la incapacidad de distinguir los casos por su importancia material y sus riesgos. En general, se tratan igual todos los que no están ultimados;

(e) que en las oficinas que realizan la investigación los registros y archivos no se llevan bien;

(f) que los superiores no supervisan y dirigen de forma adecuada, lo que ha dado lugar a la acumulación de retrasos en numerosas oficinas, debido sobre todo a que no se toman decisiones cuando se analizan los casos y a que no se notifican con presteza a las autoridades competentes cuando es necesario;

(g) retrasos debidos a la necesidad de traducir los documentos.

3.19. Otra característica observada en el procedimiento de investigación es que en las aduanas de partida no se dispone de confirmación de que las autoridades responsables estén tomando medidas para recuperar los ingresos. Se ha observado que en muchos casos las aduanas de partida habían notificado a las autoridades competentes la necesidad de proceder a la recuperación de acuerdo con la disposición correspondiente (Artículo 36 del Reglamento básico) y transcurrido un largo período no habían recibido ninguna comunicación al efecto. En algunas aduanas visitadas la de partida había enviado los documentos de la investigación directamente a la de destino y no a las autoridades competentes (Administración central) como exigen las normas del Comité. Por otra parte, algunas aduanas de partida daban por ultimadas operaciones cuando otras aduanas les notificaban que iban a iniciar acciones de recuperación. Dar por terminadas las operaciones de tránsito antes de que la recuperación de los gravámenes haya sido confirmada, no ofrece ninguna seguridad. Es necesario que el Comité dé instrucciones claras a las administraciones de aduanas en el sentido de que la aduana de partida es la única

responsable de ultimar las operaciones de tránsito y sobre los riesgos de liberar las fianzas antes de recibir la confirmación del cobro de los derechos.

3.20. Estas lagunas en la investigación también ponen en peligro el cobro de derechos utilizando la garantía global que cubre todas las operaciones de tránsito llevadas a cabo por un obligado principal durante un determinado período de tiempo. Según los términos de su compromiso, cuando se presenten reclamaciones sucesivas correspondientes a operaciones de tránsito que comiencen dentro de los treinta días siguientes a la primera reclamación, el fiador puede limitar su responsabilidad al importe de la fianza y en estas circunstancias incluso cancelarla al vencer ese período de treinta días. Puede que la práctica de seguir aceptando que las operaciones en curso estén cubiertas por una garantía cuando las reclamaciones por operaciones anteriores aún no ultimadas crean responsabilidades potenciales, no constituya una seguridad suficiente para garantizar los ingresos en juego.

Recuperación de los recursos propios de las operaciones de tránsito no ultimadas

3.21. El RTC dispone que el Estado miembro donde se produce la infracción o irregularidad es el responsable de la recaudación de todos los derechos y gravámenes. Para poder identificar al Estado miembro responsable de la recuperación en una operación de tránsito no ultimada, existe un procedimiento bien definido. Consiste en utilizar las «notificaciones de paso» entregadas en las aduanas de las fronteras interiores, conforme se indica en la declaración de tránsito. En caso de que existan irregularidades, estas notificaciones permiten identificar el Estado miembro en el que han entrado pero del que no han salido las mercancías y los vehículos de transporte. La aduana de partida controla este procedimiento cuya aplicación es necesaria porque los Estados miembros son los únicos que tienen competencias para recaudar este tipo de ingresos. Además, en el comercio entre Estados miembros las importaciones pueden estar sujetas a impuestos nacionales. Ante los retrasos que se producen en las investigaciones, el Tribunal considera que el sistema de recuperación utilizado perjudica los recursos propios de las Comunidades. Los derechos de aduana y las exacciones, que constituyen ingresos comunitarios, se aplican de modo uniforme a las importaciones, independientemente del lugar del territorio aduanero comunitario donde entran en libre práctica o se origina la deuda aduanera. Es necesario, por lo tanto, establecer un método más directo y rápido de recuperación de los recursos propios, especialmente teniendo en cuenta que el Reglamento básico crea la figura del «obligado principal» responsable del cumplimiento de las normas del RTC. La Comisión ha declarado que la aplicación de un método independiente de recuperación de los recursos propios produciría complicaciones, especialmente en lo que se refiere a los fiadores. Sin embargo, el Tribunal considera que sigue habiendo una necesidad urgente de mejorar los procedimientos para llegar a conseguir un sistema eficaz de recuperación de los recursos propios pendientes.

3.22. No ha sido posible calcular cuantitativamente la proporción de las operaciones de tránsito no ultimadas en relación con el número total. Es una información que no está registrada de forma accesible en las aduanas que se visitaron y que no se ha podido analizar in situ. Sin embargo, el Tribunal está en condiciones de declarar que la proporción de operaciones no ultimadas a los seis meses de su registro es baja, aunque en términos absolutos el número de casos pueda ser elevado. En las aduanas importantes visitadas se han encontrado cientos de operaciones pendientes desde hacía mucho tiempo. Por ejemplo, las autoridades de los Países Bajos han declarado que, a 31 de diciembre de 1986, estaban en curso procedimientos de recuperación contra 1093 obligados principales, 39 fiadores y otros 18 interesados, lo que suponía unos recursos propios de (aproximadamente) 3 Mio ECU. Las autoridades italianas, basándose en datos incompletos, calculan que desde el 1 de enero de 1984 se han detectado en ese estado 4 456 irregularidades causantes de pérdida de ingresos y que, el 31 de mayo de 1987, existían en Italia 645 reclamaciones de recuperación sin resolver, cuyo importe total en términos conservadores, se estimaba en 2,4 Mio ECU.

Procedimientos de verificación posteriores al despacho de aduanas

3.23. Para detectar y prevenir el fraude se ha dispuesto que se comprueben la autenticidad y la exactitud de las anotaciones que las aduanas incorporan a la documentación de tránsito. Para ello se hace que las aduanas de partida envíen a las de destino, y viceversa, solicitudes de verificación de documentos seleccionados tanto por razones específicas como por muestreos aleatorios. En todas las aduanas de partida que se han visitado se ha descubierto que este sistema ha caído en franco desuso. En la práctica, casi todas las solicitudes emitidas están relacionadas con documentos en los que faltaban el sello de tránsito o la firma del agente y que, de todos modos, hubieran tenido que ser devueltos. Además, en la mayor parte de estas aduanas no se conservan registros de los casos seleccionados o de los resultados del control. Tal como se aplica, el sistema difícilmente podrá alcanzar su objetivo.

Calidad de los registros de tránsito y de otro tipo

3.24. Generalmente, en las aduanas visitadas el sistema de registro de los tránsitos es muy deficiente y se concede escasa atención a las salidas, llegadas e investigaciones. En muchos casos se han limitado a adoptar burdamente los registros preparados para necesidades locales para su uso como registros de tránsito, con resultados poco satisfactorios. Además en sustitución de los métodos de archivo consagrados se han ido imponiendo una serie de prácticas informales poco fiables. Se ha descuidado especialmente el registro de los casos no ultimados; la mayor parte de las aduanas de partida visitadas no llevan un registro independiente de los casos y, para obtener información de los progresos del procedimiento de investigación, es necesario consultar cada expediente. En las aduanas de destino tampoco suele registrarse independientemente la entrada de las notificaciones de investigación, lo que dificulta el cálculo de los casos pendientes. En el caso de Italia, por ejemplo, las nuevas investigaciones se registran en el «protocolo» general de la aduana (registro de correspondencia), lo que no permite obtener una visión de conjunto ni del volumen, ni del estado de las peticiones de investigaciones recibidas. Los registros de las aduanas de partida del Reino Unido son especialmente deficientes tanto por su diseño como por la forma de llevarlos. En otras aduanas de partida, las operaciones de tránsito se cancelan simplemente tachando su inscripción en los registros sin que se incluyan firmas autentificadas ni mención de las razones de su cancelación. Existe una patente necesidad de mejorar urgentemente la calidad en este aspecto.

El control efectuado por la dirección

3.25. El Tribunal tiene razones suficientes para opinar que las deficiencias en el funcionamiento del sistema pueden atribuirse en gran medida a la ausencia de un buen control y supervisión de las instancias responsables. Ya se han citado las deficiencias de los métodos de registro que una buena gestión no hubiera tolerado. Es indudable que en muchas de las aduanas visitadas, los responsables no conocían las dificultades prácticas y las deficiencias de sus oficinas. La falta de una labor de dirección es muy evidente en las secciones de las aduanas encargadas de tramitar la investigación de los tránsitos y de recuperar los derechos. El Tribunal considera que los responsables de las aduanas deben conceder mayor prioridad al tránsito comunitario y ser más conscientes en su estrategia de control y supervisión del régimen, de la magnitud de los ingresos en juego.

Organismos Centrales de Tránsito

3.26. Estos organismos están previstos por el Artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 1062/87, quedando los Estados miembros encargados de su designación y funcionamiento. El Comité ha promovido la idea de que sean los organismos centrales los que se encarguen de los documentos en tránsito para acelerar su envío y mejorar los procedimientos. Las administraciones nacionales han apoyado esta idea, entre otras razones, porque reduce los gastos de correo. El volumen de documentos que pasa por las aduanas más activas es muy elevado y continúa aumentando. En la de Arnhem (Países Bajos), se ha dado curso a 4,5 millones de ejemplares nº 3 (recibos) y a casi 220 000 ejemplares de control T nº 5 ([5]). En la de Hamm (RF de Alemania), durante 1986 se cursó un promedio diario de 47 595 ejemplares nº 3 a 88 oficinas. La de Southend (Reino Unido) da curso diariamente a 11 000 ejemplares nº 3.

3.27. La calidad de elaboración de los paquetes de documentos de tránsito que se envían a los organismos centrales es muy baja, con el consiguiente riesgo para el sistema. Es urgente tomar medidas para mejorarla.

3.28. Los organismos centrales tienen la misión de impedir el inevitable caos que supondría el envío de los documentos desde cada una de las aduanas de partida y de destino. Sin embargo, debido al incremento del volumen de documentos, los organismos centrales más importantes están teniendo serias dificultades para evitar retrasos. El Tribunal considera que en determinadas circunstancias la selección de los documentos que se envían a través de los organismos centrales debería ser más selectiva; en alguna ocasión se ha observado que cuando se envían los documentos correspondientes a un volumen importante de tránsito regular, entre oficinas grandes, situadas en rutas principales a través de ellos, el cierre de las operaciones de tránsito sufre retrasos. En estos casos el empleo de un sistema de envío directo, de oficina a oficina, permitiría evitarlos.

Registro de las operaciones de tránsito con medios informáticos

3.29. La única solución satisfactoria al problema del volumen de documentación que se mueve entre los organismos centrales, es la creación de un sistema «sin papeles» que sustituya el envío físico de documentos por conexión informática entre las oficinas. De este modo también mejoraría la seguridad del sistema. En 1981, el Comité de Tránsito Comunitario creó un «Grupo Piloto de Estudio» con el encargo de analizar la informatización

de los procedimientos de tránsito. Este grupo preparó las propuestas detalladas de una red factible de base. Sin embargo, en el campo de la «Unión Aduanera» se ha concedido prioridad a otros proyectos informáticos. Teniendo especialmente en cuenta que en 1992 se debe haber completado el mercado interior, es esencial para la reforma del RTC disponer de un sistema informático lo antes posible, sobre todo teniendo en cuenta la situación poco satisfactoria de los procedimientos de cierre de las operaciones de tránsito y las grandes posibilidades de mejora que ofrecen las técnicas de proceso electrónico de la información.

Función del «Comité de Circulación de Mercancías»

3.30. Inicialmente, el «Comité de Tránsito Comunitario» creado por el Artículo 55 del Reglamento básico tenía como función examinar cuestiones y emitir dictámenes relacionados con la aplicación del propio Reglamento. A partir del 1 de enero de 1988 estas funciones se han fransferido al «Comité de Circulación de Mercancías» creado por el Reglamento (CEE) nº 678/85 del Consejo, de 18 de febrero de 1985, relativo a la simplificación de las formalidades en los intercambios de mercancías en el interior de la Comunidad (6). Está formado por representantes de los Estados miembros y lo preside un representante de la Comisión.

3.31. Este Comité emite dictámenes sobre proyectos de normas de aplicación del Reglamento básico y aprueba numerosas normas «administrativas», conclusiones e interpretaciones relacionadas con aspectos técnicos y prácticos del funcionamiento del RTC. Las administrativas deberían constituir un código de reglas y directrices comunes que las autoridades nacionales competentes aplicarían. Tienen, por lo tanto, una considerable importancia en el progreso de la aplicación uniforme de las disposiciones del RTC y para proteger el sistema contra los abusos. El Tribunal ha observado que el Comité aprueba las propuestas de acuerdos administrativos con gran retraso y opina que es necesario mejorar urgentemente este aspecto de los procedimientos de la toma de decisiones del Comité.

Conclusión

3.32. Las averiguaciones del Tribunal en esta auditoría del Régimen de Tránsito Comunitario confirman las críticas recogidas en su Informe Anual de 1979. Con la adición de tres nuevos Estados miembros y seis países de la EFTA (desde el 1 de enero de 1988) las líneas de comunicación y control se han hecho más largas y más difíciles de gestionar. El RTC es hoy un sistema que liberaliza y simplifica mucho el comercio y el transporte. Aunque para las mercancías comunitarias sometidas a él, ésta sea una característica adecuada, para salvaguardar los ingresos se necesitan criterios de control más estrictos para las mercancías que no están en libre práctica, sino sujetas a medidas arancelarias. Siguen sin diferenciarse de forma adecuada los controles que se deben aplicar a las operaciones de tránsito internas y externas. El resultado es que los recursos propios de la Comunidad corren riesgos muy altos y que, posiblemente, estén sufriendo mermas.

3.33. Están surgiendo problemas graves para la seguridad del régimen porque los Estados miembros no cumplen las normas de funcionamiento. En general en las oficinas de aduanas se están aplicando mal normas muy sencillas, especialmente las concernientes a la devolución de los documentos T y a la respuesta a las indagaciones sobre tránsito y a otras comunicaciones. Es urgente remediar estas deficiencias. Los retrasos y dificultades del funcionamiento de los procedimientos de investigación y de recuperación ponen en entredicho la capacidad del sistema para proteger los derechos de aduana y las exacciones que forman parte de los recursos propios comunitarios. En este contexto, el Tribunal recuerda la obligación de los Estados miembros de ofrecer un nivel adecuado de servicio como contrapartida al 10 % de los derechos y exacciones recaudados.

3.34. Algunos de los organismos centrales importantes visitados tienen serias dificultades para dar curso al gran volumen de documentos T. Al haberse extendido el RTC a todos los países de la EFTA, con el consiguiente incremento del tráfico de tránsito en la Comunidad, la cantidad de documentos de tránsito en circulación seguirá muy posiblemente aumentando, aunque a partir de 1992 se prevé una reducción de los movimientos de tránsito interno. Es necesario que las administraciones nacionales empiecen a dedicar mayores recursos a los organismos centrales. Ahora bien, a más largo plazo el único modo satisfactorio de liquidar y registrar las operaciones de tránsito sería una red informática que interconecte las oficinas y elimine la necesidad de la transmisión material de los documentos.

3.35. El Comité desempeña un papel fudamental en el logro de un régimen común eficaz; de él han de partir el compromiso y la iniciativa de mejorar el funcionamiento y, a la vista del gran número de deficiencias que el Tribunal ha observado durante la auditoría, es evidente que debe abordar con urgencia los muchos problemas que hay que solucionar.

SISTEMA DE IMPOSICIÓN Y CONTABILIZACIÓN DE LOS DERECHOS

Introducción

3.36. El Reglamento (CEE) nº 2176/84 del Consejo, de 23 de julio de 1984 ([7]) que crea la legislación antidumping de la Comunidad Europea contempla la imposición de derechos antidumping como uno de los instrumentos para combatir las importaciones en dumping o subvencionadas, que han aumentado de forma notable en la década actual.

3.37. Los derechos antidumping aumentan el precio de la mercancía importada a la que gravan hasta equipararlo a su precio normal, que frecuentemente equivale al que tienen en el mercado interno del país exportador. Estos derechos constituyen recursos propios como dispone el Artículo 2 de la Decisión 85/257/CEE, Euratom.

3.38. Los ingresos comunitarios por derechos antidumping no se conocen, ya que, en los estados mensuales de los recursos propios tradicionales que los Estados miembros presentan a la Comisión, no se exige que estén desglosados. Esta última considera que tienen escasa repercusión financiera. Por lo tanto la importancia de los derechos antidumping en los recursos propios de las Comunidades sólo puede ilustrarse mencionando casos en que la Comisión o los Estados miembros han realizado investigaciones para determinar el valor de los intercambios comerciales o los derechos antidumping totales correspondientes a la importación de una mercancía determinada. Por ejemplo, la Comisión informó al Tribunal de que el valor total de las fotocopiadoras importadas a la Comunidad durante el período de referencia de la investigación antidumping (enero a julio de 1985) fue de 1 000 Mio ECU. También le comunicó que según datos facilitados por Francia a la RF de Alemania y el Reino Unido el importe de los derechos antidumping evadidos en una importación de papel «Kraftliner» a la Comunidad había sido del orden de 8,5 Mio ECU.

3.39. El Tribunal ha examinado el sistema comunitario de imposición y contabilización de los derechos antidumping, centrándose especialmente en los siguientes aspectos:

(a) la aplicación inmediata, armoniosa y generalizada de los reglamentos sobre derechos provisionales y definitivos;

(b) la liquidación y la puesta a disposición rápidas de los recursos propios generados por los derechos antidumping;

(c) la claridad de las cuentas nacionales y comunitarias para que los ingresos obtenidos por derechos antidumping puedan ser conocidos y registrados.

El Tribunal también ha examinado el sistema en busca de deficiencias que pudieran afectar negativamente a los ingresos previstos; para ello, ha realizado visitas a Bélgica, Grecia, España y el Reino Unido y ha mantenido reuniones con los servicios de la Comisión.

Procedimientos comunitarios relacionados con los derechos antidumping

El procedimiento antidumping

3.40. La imposición de los derechos antidumping es la última etapa de un procedimiento que comienza cuando el sector industrial afectado por la mercancía supuestamente importada a un precio inferior a su coste presenta una queja por escrito a la Comisión. Durante el mismo se consulta con los Estados miembros a través de un comité asesor. Estas consultas las puede iniciar un Estado miembro o la Comisión.

La investigación del dumping

3.41. Cuando una queja se considera suficientemente fundada para justificar una investigación, la Comisión inicia un procedimiento formal, con el fin de comprobar la existencia de dumping y sus posibles perjuicios, y lo hace público a través del Diario Oficial. Si, una vez comprobada la existencia de dumping y determinados los daños causados a la industria comunitaria, los intereses de la Comunidad reclaman la imposición de derechos definitivos, ésta se dispone a través de un reglamento del Consejo a propuesta de la Comisión, a no ser que hayan sido aceptados los compromisos (véase apartado 3.34) ofrecidos por los exportadores. Estos derechos se aplican en toda la Comunidad durante cinco años a partir de su entrada en vigor o de la última modificación o confirma-

ción, los recaudan los Estados miembros cuando las mercancías entran en libre práctica.

Derechos antidumping provisionales

3.42. Los derechos antidumping provisionales se pueden aplicar antes de que concluya la investigación si las indagaciones previas demuestran que existe dumping, si hay pruebas suficientes de que se han causado perjuicios y los intereses de la Comunidad exigen que se intervenga para evitar que continúen. Se imponen mediante un Reglamento de la Comisión durante un período máximo de cuatro meses que el Consejo puede ampliar, a propuesta de la Comisión, en otros dos. En estos casos, en lugar de pagar un derecho, la comercialización de las mercancías en la Comunidad en libre práctica está condicionada a la constitución de una fianza por el importe del derecho provisional. Posteriormente el Consejo decide sobre su recaudación definitiva o su liberación.

Compromisos

3.43. Los compromisos constituyen una alternativa a la imposición de los derechos antidumping. Son una promesa formal con la que los exportadores se comprometen a no vender en dumping y a evitar que sus exportaciones a la Comunidad perjudiquen a los fabricantes comunitarios del mismo producto. La Comisión puede decidir formalmente que estos compromisos sean aceptados mientras se lleva a cabo la investigación.

Disposiciones comunitarias sobre la recaudación de los derechos antidumping

3.44. Las principales disposiciones de la reglamentación comunitaria sobre la aplicación y la liquidación como recursos propios de los derechos antidumping se recogen en los Reglamentos (CEE) nº 2176/84 y (CEE, Euratom, CECA) nº 2891/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977 ([8]). Estos derechos antidumping se aplican mediante reglamentos específicos.

Observaciones de la auditoría del sistema de imposición y contabilización de los derechos antidumping

Presentación de los derechos antidumping en las cuentas comunitarias

3.45. Únicamente España contabiliza por separado los derechos antidumping, los demás Estados miembros no los desglosan (véase el apartado 3.38); en los estados mensuales de los recursos propios tradicionales que presentan a la Comisión, aparecen englobados en los «derechos de aduana».

3.46. Por lo tanto, ni las cuentas nacionales ni las comunitarias identifican claramente los recursos propios devengados por derechos antidumping. La falta de información contable clara repercute también en el conocimiento de las consecuencias financieras de la política antidumping comunitaria. Por ello, el Tribunal recomienda a los Estados miembros que contabilicen los derechos antidumping por separado.

Difusión de las decisiones de imponer derechos antidumping provisionales

3.47. Los derechos antidumping provisionales se imponen mediante un Reglamento de la Comisión que aparece en el Diario Oficial y normalmente entran en vigor al día siguiente de su publicación. Como la distribución del Diario Oficial a las oficinas de aduana de los Estados miembros puede llevar un tiempo considerable, la Comisión, en cuanto conoce la fecha de publicación del Reglamento, envía por télex a los Estados miembros su texto completo. Esto les permite actuar rápidamente sin tener que esperar a recibir el Diario Oficial correspondiente.

3.48. El Tribunal ha observado que en Bélgica, Grecia y España, o bien no se da curso a estos télex, o su texto se transmite a las aduanas encargadas de la recaudación de los derechos con retrasos de dos a cuatro semanas. En España los derechos no se aplican hasta que las oficinas de aduanas reciben el Diario Oficial, normalmente como mínimo a las dos semanas de su publicación. En Grecia, las oficinas de aduanas visitadas reciben los télex a las tres o cuatro semanas de la entrada en vigor de los derechos provisionales. Esta diversidad de prácticas no contribuye

a que se impongan con rapidez y llega hasta crear el riesgo de que no se apliquen.

Liquidación como recursos propios de los derechos antidumping provisionales

3.49. Hasta el momento en que una decisión del Consejo los haga o no definitivos, el pago de los derechos antidumping provisionales se garantiza con un depósito en metálico o un aval bancario. En el intervalo, la mercancía se despacha a libre práctica y no se le puede aplicar la norma básica que dispone que la liquidación debe tener lugar dentro de los catorce días siguientes a su despacho a libre práctica (apartado 2 del Artículo 3 de la Directiva del Consejo 78/453/CEE de 22 de mayo de 1978 (9) sobre el aplazamiento del pago).

3.50. No existe una normativa comunitaria que fije los plazos para la liquidación como recursos propios de los derechos antidumping provisionales convertidos en definitivos. En Grecia, Bélgica y el Reino Unido los plazos de liquidación y, por lo tanto, de puesta a disposición de los derechos declarados definitivos oscilan entre tres meses y un año, con casos excepcionales de más de un año en los dos últimos Estados citados.

3.51. La Comisión debería tomar las medidas necesarias para garantizar que los recursos propios procedentes de los derechos antidumping provisionales declarados definitivos se liquiden y pongan a disposición lo más rapidamente posible.

Eficacia de los sistemas de control de las declaraciones de importación con derechos antidumping provisionales

3.52. Las mercancías sujetas a derechos antidumping provisionales se despachan a libre práctica cuando se constituye una fianza sobre ellas. Las declaraciones de importación se deben registrar y archivar de manera que puedan identificarse rápidamente cuando se decida la recaudación definitiva de los derechos provisionales.

3.53. Ninguno de los Estados miembros que se han visitado tiene un sistema eficaz para imponer rápidamente derechos antidumping provisionales a las declaraciones de importación. Por ejemplo, en dos Estados miembros (Grecia y Reino Unido) varias declaraciones acabaron en el Sistema Central de Archivo sin que se les hubieran aplicado. Además, en ninguno de los Estados miembros visitados se contabilizan rápidamente estos derechos cuando pasan a ser definitivos (véase el apartado 3.50).

Controles aduaneros de la mercancía potencialmente sujeta a derechos antidumping

3.54. La imposición de derechos antidumping a un producto depende de tres criterios: su clasificación en el Arancel Aduanero Común, el país de origen y el exportador/fabricante. Esta combinación de criterios, los derechos, a veces elevados, y la complejidad de cálculo hacen que existan riesgos de declaraciones incorrectas en los tres puntos antes mencionados o por declarar un valor de la mercancía superior al real. Los casos que se exponen a continuación han sido descubiertos durante visitas de inspección del Tribunal o comunicados por los Estados miembros:

(a) importación de papel «Kraftliner» al Reino Unido evadiendo estos derechos al declarar en aduana un valor superior al real (véase también el apartado 3.38);

(b) importación al Reino Unido de máquinas de escribir y fotocopiadoras, evadiendo aproximadamente 1,3 Mio ECU de estos derechos por irregularidades en las declaraciones de origen;

(c) importación a España de fotocopiadoras evadiendo alrededor de 90 000 ECU de derechos debido a irregularidades en la identidad del exportador/fabricante en la declaración;

(d) un número relativamente importante de declaraciones en el Reino Unido con errores en el cálculo de estos derechos.

3.55. Los controles aduaneros tradicionales para comprobar que la mercancía importada se atiene a la descripción y especificaciones necesarias para la imposición de derechos antidumping no son muy diferentes de los aplicados a la mercancía importada en general. Un examen de las instrucciones al efecto de los Estados miembros pone de manifiesto que solamente Bélgica y el Reino Unido disponen de parámetros de control específicos, en procedimientos de despacho de aduanas informatizados.

3.56. Teniendo en cuenta el riesgo de declaraciones irregulares de mercancías sujetas a derechos antidumping, el Tribunal recomienda que se tomen medidas de control que dispongan una mayor frecuencia y amplitud de las inspecciones documentales y físicas de estas mercancías.

Imposición de derechos antidumping provisionales y control de los compromisos por la Comisión

Derechos antidumping provisionales

3.57. Los derechos antidumping provisionales se aplican para evitar perjuicios a la industria comunitaria mientras se realiza un examen riguroso para determinar el nivel adecuado de los derechos antidumping definitivos. El período que transcurre entre el inicio de una investigación y la aplicación del derecho provisional ha pasado de 5,7 meses en 1983 a 7,0 meses en 1984 y a 8,0 en 1985. Desde entonces la situación se ha estabilizado y en 1986 y 1987 los plazos medios respectivos han sido de 7,6 y 7,7 meses ([10]). La prolongación de este período de investigación ofrece a los importadores una gran oportunidad de evitar derechos antidumping o compromisos restrictivos acelerando la importación de las mercancías investigadas.

La aceptación y el control de los compromisos

3.58. Como se ha indicado anteriormente, la Comisión puede aceptar compromisos durante una investigación. La normativa antidumping de la Comunidad estipula varias posibilidades para comprobar que los compromisos se cumplen. Sin embargo, el Tribunal observa que la Comisión no ha realizado un control sistemático del cumplimiento de los que se refieren a precios. Por ejemplo, se ha observado que en ocho de los doce compromisos aceptados en 1986 los exportadores no cumplieron las cláusulas de información pactadas. Esto constituye un incumplimiento que puede provocar la aplicación de derechos antidumping provisionales como efectivamente hizo la Comisión en dos casos.

3.59. Una industria comunitaria perjudicada puede solicitar que se revise la decisión de aceptar un compromiso basándose en la existencia de motivos fundados que permitan suponer que no se está cumpliendo. Sin embargo, el contenido de los compromisos no se publica y sólo lo conocen las partes implicadas y la Comisión. Este hecho pone de relieve la necesidad de que sea ella quien los controle y tome las medidas adecuadas cuando sea necesario. Para reconsiderar una decisión no se debería esperar a que la industria perjudicada presentara una queja.

Conclusiones

3.60. El Tribunal considera que el sistema de imposición y contabilización de los derechos antidumping, tal como lo define la reglamentación comunitaria y lo aplican los Estados miembros, no garantiza:

(a) la aplicación inmediata y uniforme de los reglamentos que imponen los derechos antidumping provisionales (véanse apartados 3.47 y 3.48);

(b) la rápida liquidación y pago a las Comunidades de los recursos propios devengados por derechos antidumping provisionales convertidos en definitivos (véanse apartados 3.49 a 3.51);

(c) que las cuentas nacionales y comunitarias reflejen claramente los recursos propios obtenidos por derechos antidumping (véanse apartados 3.45 y 3.46).

3.61. El Tribunal considera que, ante el creciente riesgo de declaraciones irregulares, deberían ampliarse y mejorar en calidad los controles aduaneros tradicionales que se aplican a las mercancías potencialmente sujetas a derechos antidumping.

3.62. El Tribunal recomienda a la Comisión que tome las medidas oportunas para acortar el plazo necesario para la imposición de derechos antidumping provisionales y que se mejore la supervisión de los compromisos.

EXACCIONES REGULADORAS AGRÍCOLAS APLICABLES A LAS IMPORTACIONES DE CEREALES

Introducción

3.63. En su Informe Anual del ejercicio de 1982 ([11]), el Tribunal comentaba la falta de idoneidad de los procedimientos utilizados por la Comisión para calcular las exacciones reguladoras de los cereales y sus derivados. El Tribunal ha realizado en el ejercicio 1987 un examen de estos procedimientos usando como referencia sus comentarios anteriores, pero extendiéndolo a otros aspectos importantes de la determinación de las exacciones reguladoras de los cereales y a factores que influyen en los recursos propios de la Comunidad.

Descripción del mecanismo de las exacciones reguladoras

3.64. La organización de los mercados de los productos cubiertos por la Política Agrícola Común incluye la imposición de exacciones reguladoras a los productos agrícolas importados de países terceros cuyo objetivo fundamental es impedir que las fluctuaciones de los precios del mercado mundial afecten a los comunitarios. La organización del mercado en el sector de los cereales, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, se rige por las disposiciones contenidas en el Reglamento básico (CEE) nº 2727/75 del Consejo de 29 de octubre de 1975 ([12]). Las exacciones reguladoras aplicables a los cereales se basan en una tarifa variable destinada a compensar las diferencias entre el precio umbral comunitario de Rotterdam obtenido del precio indicativo y el precio CIF (coste, seguro y flete) Rotterdam del mercado mundial. Para ajustar los precios mundiales en función de las variaciones de calidad con respecto a la considerada para fijar el precio umbral, se utilizan coeficientes de equivalencia de cereales. Como ocurre con el precio de intervención y el indicativo, durante parte de la campaña anual de comercialización, el precio umbral de los cereales está sujeto a un sistema de aumentos mensuales escalonados, que compensan los costes de almacenamiento y adaptan la oferta, que es marcadamente de temporada, a una demanda relativamente estable.

Influencia del sector de los cereales en los ingresos obtenidos con las exacciones reguladoras

3.65. Los ingresos obtenidos con las exacciones reguladoras agrícolas se incluyen en el Presupuesto General de las Comunidades como recursos propios y se utilizan, sin distinción ni asignación concreta, para financiar el gasto presupuestario. La Comisión no dispone de un desglose de las exacciones por sectores de mercado, pero a pesar de ello estima que aproximadamente las dos terceras partes provienen de los cereales. Los ingresos correspondientes a esta estimación en los años 1978 a 1987 figuran en el ***cuadro 3.1.***

Determinación de la exacción reguladora — Precio CIF mundial

3.66. El Reglamento nº 156/67/CEE de la Comisión de 23 de junio de 1967 ([13]) fija el procedimiento que este organismo debe seguir para determinar el precio CIF mundial; puede resumirse como sigue:

(a) la Comisión tiene que tener en cuenta todas las ofertas que conozca a través de los Estados miembros, de sus propios medios y de las cotizaciones de los principales mercados internacionales de cereales;

(b) la fijación de los precios se basará en las posibilidades de compra más favorables ignorando las ofertas de futuros;

Cuadro 3.1 — Estimación de la exacción reguladora de los cereales: 1978-1987

Ejercicio	Exacciones reguladoras agrícolas (ingresos efectivos) (Mio ECU)	Estimación de la parte que corresponde a los cereales	
		Importe (Mio ECU)	% de los recursos propios tradicion.
1978	1 872,7	1 248,5	18,7
1979	1 678,6	1 119,1	15,3
1980	1 535,4	1 023,6	12,9
1981	1 264,9	843,3	10,4
1982	1 522,0	1 014,7	11,2
1983	1 347,1	898,1	9,7
1984	1 260,0	840,0	8,1
1985	1 121,7	747,8	7,1
1986 (EUR 12)	1 175,5	783,6	7,5
1987	1 626,1	1 084,1	9,0

(c) para las ofertas hechas sobre un puerto diferente a Rotterdam, se efectuarán las correcciones necesarias;

(d) se aplicarán coeficientes de equivalencia para compensar las diferencias de calidad entre el producto importado y el comunitario;

(e) se rechazarán las ofertas que no se consideren de «fair average quality», que no respondan a la tendencia real del mercado o que por su pequeño volumen no se consideren representativas;

(f) excepcionalmente, se podrá mantener, durante un período limitado, un precio de oferta para evitar bruscas oscilaciones del precio CIF o mantener la tendencia real del mercado;

(g) sólo se modificará el nivel de la exacción reguladora cuando el incremento o la reducción excedan un determinado margen de tolerancia (actualmente 0,73 ECU/t).

3.67. El Tribunal ha averiguado que:

(a) en algunas determinaciones de los precios CIF no se consignan de un modo claro y adecuado los motivos que han llevado a rechazar los precios CIF más bajos del mercado mundial. Considerando la importancia de esta decisión discrecional en la aprobación final es necesario que sus motivos consten explícitamente en la documentación correspondiente;

(b) con frecuencia ocurre que no se ofertan precios CIF, con lo que se ha debido calcular el coste, el seguro y el flete para después sumarlos. Pero los fletes utilizados en esta operación no se basaban en tarifas representativas y actualizadas. Para el transbordo las únicas tarifas empleadas han sido las de una agencia de Rotterdam y no han variado desde 1983. Para los gastos de seguro se han tomado las tarifas aplicadas por una sola compañía. En general, estos gastos deben calcularse con datos actualizados, representativos y comprobados;

(c) los Estados miembros no suministran a la Comisión la información de los precios de modo sistemático ni, por lo general, satisfactorio. Los servicios de ésta consideran que la información facilitada por algunos Estados miembros (por ejemplo, Irlanda y Reino Unido) no es en absoluto representativa, aunque se desconocen los métodos que siguen para recogerla. El artículo 24 del Reglamento (CEE) nº 2727/75 dispone que la transmisión y difusión de la información entre los Estados miembros y la Comisión se efectuará de acuerdo con unas normas que ésta deberá aprobar teniendo en cuenta el dictamen del Comité de los Cereales. Estas normas aún no se han aprobado, lo que considerando la importancia que tiene para el sistema de exacción reguladora que los servicios de la Comisión sean capaces de realizar comparaciones válidas entre las ofertas de precios y sus fuentes, constituye una deficiencia fundamental;

(d) es necesario dedicar más atención a los procedimientos de supervisión interna y a la comprobación de los cálculos que influyen en la determinación del precio CIF y de la exacción reguladora.

3.68. Los precios del mercado mundial de cereales están sujetos a variaciones importantes. A pesar de la estabilidad que las normas señaladas en el apartado 3.66 confieren al sistema de determinación de precios, los precios CIF adoptados y la exacción reguladora consiguiente cambian casi a diario. Como la exacción se calcula de forma centralizada, los métodos y criterios que utiliza la Comisión para hacerlo deben ser muy fiables. La normativa intenta conseguir a la vez exactitud y estabilidad, por lo que es necesario que se aplique con gran cuidado y discernimiento para conseguir un equilibrio idóneo en la fijación del precio y de la exacción. Desde el punto de vista de los recursos propios, lo importante es que en la determinación del precio CIF se utilice toda la información fiable obtenida, que las ofertas de precios bajos no se rechacen sin fundamento y que los precios CIF no se mantengan a un nivel injustificadamente alto. Por todo ello, es importante que la Comisión tome las medidas necesarias para mejorar la exactitud y la fiabilidad de sus procedimientos.

Determinación de la exacción reguladora — Precio umbral

3.69. El otro elemento determinante de la exacción reguladora, el precio umbral, se calcula a partir del precio indicativo que, a su vez, se obtiene del precio de intervención. Este último es el mismo en todos los centros de intervención de la Comunidad. El precio indicativo de los cereales se calcula añadiendo al precio de intervención:

(a) la componente del mercado y

(b) los gastos de transporte desde la región con mayores excedentes (Ormes, Francia) a la de mayor déficit (Duisburgo, RF de Alemania).

Para obtener el precio umbral en Rotterdam se deben deducir del precio indicativo los siguientes elementos:

(a) los gastos de transporte de Duisburgo a Rotterdam;

(b) el margen comercial;

(c) los costes del transbordo en Rotterdam.

3.70. Durante la presente auditoría el Tribunal de Cuentas ha realizado un examen preliminar de los datos y el método que la Comisión utiliza para determinar estos precios. Sin embargo, como la repercusión del precio indicativo y del precio umbral sobre la organización del mercado de cereales no se limita a la que tiene sobre la exacción reguladora, el Tribunal no puede llegar a conclusiones en esta fase. Es necesario estudiar también otros aspectos.

El sistema de fijación anticipada

Disposiciones sobre la fijación anticipada

3.71. La fijación anticipada es un régimen simplificador aplicable a las exacciones reguladoras de importación y a las restituciones a la exportación de los diferentes productos agrícolas en el comercio con países terceros. El apartado 2 del Artículo 15 del Reglamento básico dispone a este respecto que, a petición del interesado, se impondrá la exacción reguladora aplicable el día de presentación de la licencia de importación ajustada de acuerdo con el precio umbral vigente durante el mes en que ésta se efectúa y que a las exacciones fijadas anticipadamente se podrá añadir una prima. El sistema de fijación anticipada tiene como objetivo permitir a los importadores conocer la cuantía de la exacción reguladora con anterioridad a la importación, para que puedan así determinar sus precios «derechos de aduana incluidos» y realizar contratos de compra y de suministro. La información presentada por los Estados miembros a la Comisión sobre la proporción de cereales importados con fijación anticipada no es fiable, pero el Tribunal calcula que alrededor del 75 % de las importaciones de cereales se acogen a ella.

Influencia de la fijación anticipada en la recaudación de la exacción reguladora

3.72. El Tribunal ha examinado las fijaciones anticipadas de la exacción reguladora de los principales cereales en tres campañas de comercialización (1984/85 a 1986/87) basándose en la información suministrada por la Comisión. Hay que destacar la importante incidencia de las fijaciones anticipadas al final de las campañas. Hacerlas en ese momento permite a las importaciones aprovechar completamente la caída del precio umbral al comienzo de la nueva campaña de comercialización (en la que la exacción reguladora fijada anticipadamente se ajustará a la baja), a la vez que protegerse contra el aumento de la exacción reguladora producido por un descenso del precio CIF mundial. La fijación anticipada ofrece a los importadores un amplio margen para utilizar el sistema con fines especulativos, con lo que obtienen ventajas financieras adicionales no deseadas. La Comisión sostiene, y las indagaciones del Tribunal lo confirman, que «las solicitudes de licencias se concentran en los tipos de exacción más bajos, especialmente en el caso del maíz» ([14]) y que «la exacción reguladora impuesta es entre un 5 y un 10 % inferior a la que en teoría se hubiera aplicado el día de la importación» ([15]). Teniendo en cuenta la relativa inelasticidad de la demanda de cereales importados, el Tribunal calcula que de 1984 a 1986 se dejaron de percibir entre 40 y 45 Mio ECU anuales debido a la fijación anticipada de las exacciones reguladoras.

Valoración del sistema de fijación anticipada

3.73. Claramente el objetivo del sistema de exacciones reguladoras es lograr que los cereales importados no se vendan en los mercados comunitarios por debajo del precio umbral. El resto de las normas que rigen el comercio con terceros países deberían ser compatibles con él. Sin embargo, se produce una inconsistencia grave cuando se diseña un sistema que presta una gran atención a que la exacción responda en su funcionamiento diario a la necesidad de proteger el precio umbral y, a continuación, se le añade un mecanismo de fijación anticipada que puede perjudicar seriamente la consecución de este objetivo. La Comisión ha ido tomando diversas medidas para intentar solucionar y contrarrestar el efecto negativo de la fijación anticipada. Sin embargo, teniendo en cuenta la evolución del comercio de cereales y, especialmente, la disminución de las importaciones comunitarias (véase el apartado 3.75), no parece realista continuar con el complicado sistema de fijación anticipada.

3.74. El Tribunal considera que es necesario un análisis

del sistema que tenga en cuenta todas las consecuencias en los ingresos comunitarios y el comercio de cereales.

Evolución del comercio de los cereales y sus productos sustitutivos

3.75. Desde 1973 se han producido cambios fundamentales en la composición del comercio de cereales comunitario. Entre 1973/74 y 1986/87, la importación ha pasado de 24,3 Mio t a 6,3 Mio t, mientras que las exportaciones subían de 9,3 Mio t a 20,7 Mio t. En 1973, las importaciones comunitarias representaban el 17,9 % del mercado mundial de cereales y las exportaciones 6,9 % y, en 1984, habían pasado respectivamente al 4,2 % y al 11,4 %. De 1973/74 a 1983/84 el grado de autoabastecimiento de cereales de la Comunidad pasó del 91 % al 116 %. En él han sido muy importantes los incrementos registrados en los gastos de autoabastecimiento de maíz (del 55 % al 84 %) y de trigo de los diferentes tipos (del 104 % al 134 %).

3.76. El descenso de las cantidades de cereales importadas se ha debido principalmente a que han sido desplazados de los mercados comunitarios por la producción propia y por la importación de productos sustitutivos. El ***cuadro 3.2*** muestra claramente el contraste de las tendencias de las importaciones de cereales y de sus productos sustitutivos durante diez años. Estos últimos, de un valor energético elevado, entran en competencia directa con aquéllos, especialmente en el sector de piensos. Al contrario que la exacción reguladora de los cereales que, en 1987, se situó en un tipo medio ponderado de 191 ECU/t estos productos se importan con aranceles muy bajos o iguales a cero. Su importación desplaza a la de cereales, con la consiguiente reducción de la recaudación de sus exacciones reguladoras. Suponiendo que la importación de 4 toneladas de productos sustitutivos desplaza a la de una tonelada de cereales, se puede calcular una reducción potencial de la exacción en 1987 de 724 Mio ECU.

Conclusión

3.77. Después de haber examinado la aplicación del sistema de exacción reguladora de los cereales, al Tribunal le preocupa que la Comisión siga sin declarar los motivos en que basa sus decisiones, que la información no se recopile bien y que la supervisión de los procedimientos de cálculo sea deficiente. Subraya la necesidad de prestar la atención necesaria a la incidencia del régimen regulador del mercado de los cereales en los recursos propios comunitarios. Dentro de este régimen, la exacción sirve para ajustar los precios y a pesar de que no puede considerarse como un instrumento impositivo independientemente de las características del mercado. La Comisión sigue teniendo la responsabilidad de garantizar que los ingresos comunitarios procedentes de las exacciones reguladoras agrícolas no sean inferiores a su nivel potencial cuando no existan motivos insalvables para ello.

Cuadro 3.2 — Cantidades de cereales y de sus productos sustitutivos importados a la Comunidad para piensos en los años que se indican

(1 000 t)

Producto	1976	1985 (EUR 10)	1986 (EUR 12)	1987 (1) (EUR 12)
Sustitutos de los cereales:				
Mandioca	2 984	6 336	5 822	6 289
Pienso de gluten de maíz	1 147	3 542	4 097	4 244
Cortezas de frutos cítricos	646	1 467	1 237	1 463
Tortas de germen de maíz	629	958	1 430	2 089
Melazas	2 199	2 920	3 507	3 161
Cereales importados para pienso	27 800	5 600	5 824	4 496

Fuente: Eurostat/Comext.
(1) Las cantidades de 1987 se refieren a los 11 primeros meses.

PUESTA A DISPOSICIÓN DE LOS DERECHOS DE ADUANA DE ESPAÑA Y PORTUGAL

3.78. En su Informe Anual del ejercicio 1986 ([16]) el Tribunal subrayaba el hecho de que España y Portugal no empezaron a liquidar derechos de aduana hasta el 1 de marzo de 1986 en vez de desde su fecha de adhesión, 1 de enero de 1986, como precisaban las disposiciones financieras del Tratado de Adhesión. Los servicios de la Comisión han calculado que la cantidad implicada está entre los 50 y los 60 Mio ECU. La Comisión ha emitido un requerimiento formal de pago y, en el momento de la publicación del Informe Anual de 1986, seguía trabajando en el asunto.

3.79. Desde entonces, y tras largas conversaciones con España y Portugal, la postura de la Comisión ha cambiado. Estos Estados miembros no han liquidado ni pagado los derechos que se les reclamaron. A pesar de ello, el 6 de enero de 1988, la Comisión decidió no iniciar procedimiento de infracción al amparo del Artículo 169 del Tratado CEE y archivar el asunto.

3.80. Esta actuación plantea la cuestión de si forma parte de las prerrogativas legales de la Comisión renunciar unilateralmente a recursos propios comunitarios.

EXENCIONES DE DERECHOS DE ADUANA A MATERIAL MILITAR CONCEDIDAS UNILATERALMENTE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

3.81. En su Informe Anual del ejercicio 1984 ([17]), el Tribunal mencionaba la práctica (observada por primera vez en 1977) adoptada por Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido de no aplicar derechos de aduana a las importaciones de material exclusivamente militar o que, siendo militar, pueda también dedicarse a usos civiles. La Comisión se mostró contraria a estas exenciones, que los Estados miembros fundaban en el Artículo 223(1b) del Tratado CEE, e inició procedimientos de infracción de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 169 del Tratado CEE, sobre las importaciones procedentes de países terceros de material militar susceptible de usos civiles. El material de carácter exclusivamente militar no se incluyó porque la Comisión esperaba que el resultado confirmaría su punto de vista sobre la aplicación del Arancel Aduanero Común al material militar en general, con lo que no sería necesario entablar otros procedimientos.

3.82. La Comisión ha informado al Tribunal sobre la situación de estos procedimientos de infracción:

(a) en julio de 1985 se envió un dictamen motivado a Bélgica, Dinamarca, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido sobre la no aplicación del Arancel Aduanero Común (AAC) a importaciones procedentes de países terceros de material utilizable tanto para fines civiles como militares. En octubre de 1985 y en abril de 1986 se envió un requerimiento formal de pago de los correspondientes derechos de importación a Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido. Cuatro Estados miembros (Bélgica, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido) supeditaron el posible pago de los recursos propios devengados al resultado del procedimiento de infracción. Todavía no se ha recibido respuesta de Dinamarca y Grecia;

(b) la Comisión insiste en que corresponde a los Estados miembros calcular los importes de los derechos de aduana que deben poner a disposición de la Comunidad y comoquiera que no los ponen, tampoco los calculan. También señala que las disposiciones comunitarias existentes no le permiten exigir a los Estados miembros que calculen el importe de los derechos, independientemente de que vayan o no a ser puestos a disposición.

3.83. Con el fin de regularizar la situación, la Comisión presentó al Consejo un borrador de propuesta de Reglamento el 29 de septiembre de 1988 ([18]); es decir, diez años después de los primeros comentarios del Tribunal sobre el asunto. La situación descrita en los apartados 3.81 y 3.82 ha hecho que aún no se hayan puesto a disposición de la Comisión cantidades importantes de derechos de aduanas correspondientes a las importaciones en cuestión. Es urgentemente necesario regular mediante disposiciones comunitarias la importación y entrada a libre práctica de material y recuperar los ingresos comunitarios que aún no se han puesto a disposición.

3.84. En lo que se refiere al cálculo y notificación del importe de los derechos (véase el apartado 3.82 (b)), el Tribunal opina que la Comisión está facultada para exigir a los Estados miembros esta información en virtud del apartado 2 del Artículo 18 del Reglamento CEE, Euratom, CECA nº 2891/77 del Consejo y por la interpretación que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas realizó del campo de aplicación de este artículo en el asunto «Mantequilla de Como» ([19]).

CONCLUSIÓN GENERAL

3.85. Todos los comentarios sobre los cinco temas tratados en este capítulo ponen de relieve la vulnerabilidad de los recursos propios comunitarios. Para protegerlos de forma adecuada es necesario que la Comisión y los Estados miembros ejerzan una vigilancia constante. El hecho de que la Comunidad ceda a los Estados miembros el 10 % de los recursos propios tradicionales en concepto de gastos de recaudación les obliga a hacerla bien y a la Comisión a velar porque se reciba un servicio de calidad. La protección de los recursos propios comunitarios es aún más urgente en un contexto de liberalización generalizada de los intercambios comerciales y donde se está produciendo una tendencia a reducir los controles aduaneros. La creación de un Mercado Único Europeo, prevista para 1992, hace que sea aún más urgente garantizar que se tomen a su debido tiempo todas las medidas necesarias.

---

(1) DO L 128 de 14.5.85, p. 15.
(2) DO C 342 de 31.12.1980, apartados 3.48 — 3.61.
(3) DO L 38 de 9.2.1977, p. 1.
(4) DO L 107 de 22.4.1987, p. 1.
(5) El Ejemplar de Control T nº 5 es un documento que se adjunta, si es necesario, a la declaración normal de tránsito y se utiliza como prueba de que la mercancía que cubra ha llegado a su destino o que se ha utilizado según las disposiciones comunitarias específicas que lo exigen. Por ejemplo, sirve para certificar que las mercancías exportadas con restituciones han salido del territorio de la Comunidad.
(6) Do L 79 de 21.3.1985, p. 1.
(7) DO L 201 de 30.7.1984, p. 1.
(8) DO L 336 de 27.12.1977, p. 1.
(9) DO L 146 de 2.6.1978, p. 1.
(10) Informes anuales de la Comisión al Parlamento Europeo sobre las actividades antidumping de la Comunidad.
(11) DO C 357 de 31.12.1983, apartados 3.20 — 3.23.
(12) DO L 281 de 1.11.1975, p. 1.
(13) DO 128 de 27.6.1967, p. 2533.
(14) Doc. COM(86) 200-EN de 13.6.1986, Volumen 7/2, p. B/417.
(15) Doc. COM(87) 150-EN de 15.6.1987, Volumen 0/3, p. 363.
(16) DO C 336 de 15.12.1987, apartados 4.12 — 4.13.
(17) DO C 326 de 16.12.1985, apartados 3.29 — 3.33.
(18) DO C 265 de 12.10.1988, p. 9.
(19) Asunto nº 267/78.

CAPÍTULO 4

Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía)

4.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción general	4.1 — 4.3
Situación de las existencias al final de 1987	4.4
Controles nacionales de los gastos del FEOGA-Garantía	4.5 — 4.75
Control de los gastos de almacenamiento e intervención	4.6 — 4.19
Control de las cantidades	4.8 — 4.9
Control de la calidad	4.10 — 4.12
Condiciones de almacenamiento	4.13
Declaraciones de gastos de los Estados miembros	4.14 — 4.16
Conclusiones finales sobre el almacenamiento de intervención	4.17 — 4.19
Control de los gastos de las restituciones a la exportación	4.20 — 4.59
Introducción	4.20 — 4.28
Ámbito del control del Tribunal	4.29 — 4.30
Averiguaciones del Tribunal	4.31 — 4.54
Controles aplicados a la exportación de carne de vacuno	4.31 — 4.34
Controles a los que se somete la exportación de ganado vacuno vivo	4.35 — 4.39
Controles de la exportación de carne de ganado vacuno macho	4.40 — 4.42
Verificación de las pruebas de que la exportación se ha realizado	4.43
Control de la mercancía exportada a través del sistema de tránsito comunitario	4.44
Prueba de la llegada al destino final	4.45 — 4.48
Inspecciones de la carne de vacuno sometida a control aduanero de acuerdo con el régimen de prefinanciación	4.49 — 4.54
Observaciones finales sobre las restituciones a la exportación	4.55 — 4.59
Medidas de mercado	4.60 — 4.61
La Directiva 77/435/CEE	4.62 — 4.75
Introducción	4.62 — 4.63
Observaciones del Tribunal acerca de la aplicación de la Directiva en los Estados miembros	4.64 — 4.71
Controles de las empresas que solicitan restituciones a la exportación previstos por la Directiva	4.72 — 4.75
Disposiciones de supervisión de la Comisión	4.76 — 4.85
Introducción	4.76
Vigilancia ejercida por la Comisión sobre los sistemas de gestión y control de las medidas del FEOGA-Garantía de los Estados miembros	4.77 — 4.79
Vigilancia ejercida por la Comisión sobre la aplicación de la Directiva del Consejo 77/435/CEE	4.80 — 4.82

Liquidación de las cuentas efectuada por la Comisión	4.83 — 4.85
Auditoría de los distintos mercados	4.86 — 4.106
Auditoría del mercado del vino de mesa: contratos de almacenamiento privado y ayudas comunitarias a la utilización del mosto de uva	4.88 — 4.106
Almacenamiento privado de vino de mesa y mosto de uva	4.89 — 4.99
Resultados de la auditoría	4.91 — 4.99
Ayudas comunitarias a la utilización de mosto de uva	4.100 — 4.106
Resultados de la auditoría	4.102 — 4.106
Principales modificaciones realizadas por la Comisión desde la publicación de los informes especiales del Tribunal	4.107 — 4.114
Ayuda a la producción de aceite de oliva	4.107 — 4.109
Medidas de destilación de vino	4.110 — 4.114
Organización administrativa en España	4.115 — 4.131
Características de la producción y el consumo de aceite de oliva	4.115 — 4.116
Características de la producción y el consumo de vino	4.117 — 4.119
Organización administrativa	4.120 — 4.121
Observaciones de la auditoría	4.122 — 4.131
Conclusiones generales	4.132 — 4.133

INTRODUCCIÓN GENERAL

4.1. La gestión del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía), se ha seguido rigiendo en 1987, con la modificación señalada en el apartado 4.3, por el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo de 21 de abril de 1970 [1] que, con las disposiciones del Reglamento Financiero, especialmente del Título VIII, constituyen un marco reglamentario distinto de las normas aplicables al Presupuesto General.

4.2. Las características principales del sistema de financiación del FEOGA-Garantía que crean estos reglamentos son las siguientes:

(a) aunque la Comisión se mantiene como responsable en última instancia de la gestión del Presupuesto, la aplicación diaria de las políticas y acciones que producen los gastos corresponde claramente a los Estados miembros;

(b) los Estados miembros reciben anticipos mensuales de la Comisión con la simple presentación de una declaración de los gastos efectuados y previstos; estos anticipos, por su naturaleza, no precisan la aprobación detallada del interventor, cuyo visado en relación a las cantidades globales certifica únicamente que existen créditos disponibles para cubrirlos;

(c) las cuentas consolidadas de estas declaraciones mensuales constituyen finalmente la cuenta de gestión del FEOGA-Garantía del ejercicio;

(d) posteriormente, los Estados miembros presentan a la Comisión las cuentas anuales de los gastos efectuados en concepto de FEOGA-Garantía; ésta los somete a controles selectivos dentro del procedimiento conocido como liquidación de cuentas, en el que la Comisión y los Estados miembros, conjuntamente, efectúan las correcciones necesarias que son introducidas inmediatamente en las cuentas.

4.3. En octubre de 1987, el Reglamento (CEE) nº 3183/87 del Consejo de 19 de octubre de 1987 [2] establecía unas normas temporales de financiación de la Política Agrícola Común (PAC). Su objetivo principal era solucionar el problema que planteaba ese año la falta de créditos disponibles en la sección «Garantía» del FEOGA. Para ello disponía que cuando los créditos de 1987 se agotaran, lo que ocurrió en noviembre de 1987, la financiación de la Política Agrícola Común correría inicialmente durante el resto del año a cargo de los Estados miembros. Este resultado se obtuvo atrasando dos meses la fecha en que los «anticipos» mencionados en

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

el apartado 4.2(b) se hacen efectivos a los Estados miembros y se imputan al Presupuesto. Este sistema continuará en vigor en 1988. Sin embargo, los mecanismos de control del sistema, sobre los que se hacen algunas observaciones en el presente capítulo, no han cambiado, salvo en que ahora los pagos se basan en las declaraciones y no en la previsión de sus necesidades financieras.

SITUACIÓN DE LAS EXISTENCIAS AL FINAL DE 1987

4.4. Los ***cuadros 4.1 y 4.2*** muestran las cantidades y los valores contables de las existencias en almacenamiento público al final de 1987 y los compara con los de los años precedentes. En general, estas cifras ponen de manifiesto considerables mejoras con relación a la situación del año anterior; indican una reducción del 9 % en cantidad y del 18 % en valor. Estas mejoras se traducen en una disminución importante de las pérdidas potenciales atribuibles a las existencias en almacenamiento público a 31 de diciembre 1987. Mientras que el Tribunal calculaba que al final de 1986 estas pérdidas eran de 8 501,7 Mio ECU, la Comisión las valoraba en 3 659,1 Mio ECU (Cuadro 1 del Anexo B de la Cuenta de Gestión y Balance Consolidado). La cifra de la Comisión da lugar a los siguientes comentarios:

(a) tras la crítica formulada por el Tribunal en su Informe del ejercicio 1986 ([3]), (apartado 5.14), la Comisión ha abandonado el concepto de existencias de intervención normales que, de una manera o de otra, no se depreciaban, con lo que su estimación de pérdidas potenciales al final de 1987 tiene en cuenta todas las existencias en esa fecha;

(b) en realidad, la deuda futura de la Comunidad en concepto de almacenamiento público era de 5 302,1 Mio ECU al final de 1987 ya que a los 3 659,1 Mio ECU hay que añadir 1 643 Mio ECU (Anexo A 1(b) de la Cuenta de Gestión) que corresponden a la contraída con los Estados miembros por la mantequilla (530 000 toneladas ([4])). Las consecuencias financieras de la salida al mercado de esta mantequilla se cubrieron presupuestariamente en 1987, pero al final del año seguía en almacenes.

CONTROLES NACIONALES DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA

4.5. Una de las consecuencias del sistema descrito en el apartado 4.2 es que la legalidad y la regularidad de los ingresos y de los gastos del FEOGA-Garantía dependen, totalmente al principio y más tarde en gran medida, de los controles efectuados por los Estados miembros. En 1987, el Tribunal ha examinado los realizados en varios sectores importantes de gastos del FEOGA-garantía, así como las relaciones que existen entre estos controles y los que la Comisión lleva a cabo a nivel central. Algunos de estos análisis son muy amplios y siguen aún en curso. Esta parte del Informe Anual resume las averiguaciones realizadas hasta ahora y, a partir de ellas, extrae una serie de conclusiones acerca de los sistemas de control descentralizados y de la fiabilidad de algunas de las cifras presentadas en los estados financieros de 1987.

Control de los gastos de almacenamiento e intervención

4.6. El Tribunal ha finalizado recientementte un estudio sobre el sistema comunitario de gestión y control del almacenamiento público de productos agrícolas. Se han analizado tres mercados (cereales, productos lácteos y carne de vacuno) en seis Estados miembros (D, F, I, IRL, NL y UK), combinación que representa alrededor del 95 % de los gastos comunitarios en almacenamiento público. Los gastos cargados al Presupuesto de 1987 por las actuaciones descritas en el Informe son del orden de 2 800 Mio ECU.

4.7. Mientras que la Comisión lleva a cabo funciones centrales (gestión de mercado, elaboración del Presupuesto, financiación, etc.), los Estados miembros son responsables de la realización diaria, a nivel local, de los trámites administrativos del almacenamiento público. En su auditoría, el Tribunal dedica una atención especial a estos últimos aspectos y observa que los Estados miembros no siempre cumplen de manera satisfactoria sus responsabilidades en la materia.

Control de las cantidades

4.8. Una de las garantías básicas de la cantidad de producto almacenada es el inventario físico, y la Comisión ha enviado un memorándum a todos los Estados miembros precisando que al final de cada ejercicio deben inventariar las existencias de intervención. La Comisión, sin embargo, debilita fuertemente su posición al admitir declaraciones de existencias de los propios almacenistas en los casos en los que no es posible

Cuadro 4.1 — FEOGA-Garantía 1987: Cuadro analítico de los movimientos de las existencias públicas 1985-1987

(1 000 t)

Producto	1985				1986				1987			
	Existencias iniciales	Compras	Ventas	Existencias 30.11.1985 (4)	Existencias iniciales (1)	Compras	Ventas	Existencias 30.11.1986 (4)	Existencias iniciales 30.11.1986	Compras	Ventas	Existencias 31.12.1987 (4)
Trigo blando panificable	4 448	1 671	2 228	3 890	3 931	1 683	3 270	2 475	2 474	2 110	2 176	2 392
Trigo blando no panificable	2 015	6 248	251	8 012	8 012	2 217	3 987	6 085	6 080	104	4 458	1 722
Subtotal trigo blando	6 463	7 919	2 479	11 902	11 943	3 900	7 257	8 560	8 554	2 214	6 634	4 114
Cebada	1 636	4 418	1 404	4 651	5 244	2 433	3 905	3 793	3 773	2 760	2 942	3 586
Centeno	441	686	19	1 108	1 119	364	323	1 148	1 155	386	785	755
Trigo duro	853	695	561	986	986	271	230	1 023	1 023	790	16	2 027
Maíz	—	—	—	—	—	392	201	190	185	14	176	22
Sorgo	—	—	—	—	—	3	—	3	3	8	3	8
Arroz	—	—	—	—	—	—			—	0,2	0,2	—
Total cereales y arroz	9 393	13 718	4 463	18 647	19 292	7 363	11 916	14 717	14 693	6 172,2	10 556,2	10 512
Azúcar	—	—	—	—	—	61	45	16	16	—	16	—
Aceite de oliva	162	12	98	75	247	75	35	283	283	84	56	313
Colza	—	—	—	—	—	0,2	—	0,2	0,2	—	0,2	—
Semillas de girasol	—	—	—	—	—	31	5	26	28	18	29	17
Tabaco	15	13	13	15	15	40	16	39	39	47	44	42
Alcohol (2)	—	—	—	501	501	165	—	666	666	1 022	1	1 688
Leche desnatada en polvo	787	223	496	514	514	508	247	862	858	56	318	594
Mantequilla almacenada antes 1.3.1985 (3)	—	—	—	—	689	—	315	374	375	—	346	29
Mantequilla almacenada después 1.3.1985	—	—	—	—	329	632	26	931	930	389	457	859
Total mantequilla	972	494	447	1 018	1 018	632	341	1 305	1 305	389	803	888
Carne de vacuno sin deshuesar almacenada antes del 1.3.1985 (3)	—	—	—	—	353	—	285	67	64	—	45	19
Carne de vacuno sin deshuesar almacenada después del 1.3.1985	—	—	—	—	245	348	206	386	390	346	216	518
Total carne de vacuno sin deshuesar	481	253	145	589	598	348	491	453	454	346	261	537
Carne de vacuno deshuesada almacenada antes del 1.3.1985 (3)	—	—	—	—	94	—	68	26	21	—	11	10
Carne de vacuno deshuesada almacenada después del 1.3.1985	—	—	—	—	118	162	87	193	197	161	154	207
Total carne de vacuno deshuesada	133	129	48	214	214	162	155	219	218	161	165	217
Total carne de vacuno	614	382	193	803	810	510	646	672	672	507	426	754
Carne de porcino	—	26	—	26	26	12	38	—	97	—	97	—

(1) Incluyendo España y Portugal.
(2) Las cantidades de alcohol se expresan en hectolitros de alcohol puro.
(3) El Reglamento (CEE) nº 1624/86 del Consejo dispuso la depreciación de estos productos y previó su venta antes del final del ejercicio 1986.
(4) Las diferencias entre las existencias finales teóricas (existencias iniciales + compras − ventas) y las cantidades correspondientes a las existencias finales que aparecen en el cuadro tienen su explicación en dos factores: 1) pérdidas, y 2) modificaciones realizadas por los Estados miembros aún no contabilizadas por la Comisión.

Cuadro 4.2 — FEOGA-Garantía 1987: Valor de las existencias a final de año comparado con años anteriores

(Mio ECU)

Producto	1985 (Valores a 30.11)	1986 (Valores a 30.11)	1987
Trigo blando panificable	776,7	541,2	526,3
Trigo blando no panificable	1 613,6	1 135,4	332,4
Subtotal trigo blando	2 390,3	1 676,6	858,7
Cebada	940,5	728,8	706,4
Centeno	225,7	248,3	165,3
Trigo duro	264,2	287,7	577,8
Maíz	—	34,9	4,1
Sorgo	—	0,7	1,6
Total cereales	3 820,7	2 977,0	2 313,9
Azúcar	—	9,7	—
Aceite de oliva	115,6	421,1	487,7
Colza	—	0,1	—
Girasol	—	13,9	8,5
Total oleaginosas	—	14,0	8,5
Tabaco	14,6	30,4	40,7
Alcohol	47,3	64,8	160,4
Leche desnatada en polvo	866,7	1 621,6	1 136,7
Mantequilla	3 415,7	4 284,7	2 941,7
Total productos lácteos	4 282,4	5 906,3	4 078,4
Carne de vacuno sin deshues.	1 508,7	1 211,9	1 475,5
Carne de vacuno deshuesada	761,5	783,6	805,4
Total carne de vacuno	2 270,2	1 995,5	2 280,9
Carne de porcino	28,9	—	—
Total general	**10 579,7**	**11 418,8**	**9 370,5**

realizar un inventario completo. A pesar de las ventajas administrativas que ofrece este procedimiento, el Tribunal opina que no permite llevar a cabo las verificaciones independientes necesarias. Para facilitar la administración y lograr un nivel de verificación adecuado, sería más útil un programa de inventarios realizados de forma independiente y continua.

4.9. El Tribunal ha observado que, en la práctica, el inventario físico de las existencias de intervención realizado por los Estados miembros, en el mejor de los casos, es insuficiente y, en el peor, inexistente. En tres Estados miembros visitados (D, IRL y UK) existe un procedimiento de inventariado independiente, pero no se aplica a todos los productos. En otros casos (F y NL), se confía plenamente en las declaraciones de existencias de los almacenistas, que a veces se realizan bajo la vigilancia de personal técnico independiente. En un Estado miembro (I), no se hace ningún inventario físico independiente ni declaraciones de existencias de los almacenistas que respalden los volúmenes de las existencias públicas al final del ejercicio.

Control de la calidad

4.10. La Comisión no ha emitido orientaciones concretas a los Estados miembros sobre los procedimientos de control de calidad que se deben aplicar antes de aceptar productos en almacenamiento público, por lo que los Estados miembros actúan de formas muy diversas. En algunos casos (D, IRL y NL), el personal del organismo de intervención está presente en los locales y toma la iniciativa de comprobar independientemente los productos que entran al almacenamiento público; en otros casos (F y UK), esta comprobación la realiza el almacenista conjuntamente con la empresa que ofrece el producto, o en solitario.

4.11. Es poco frecuente que el organismo de intervención lleve a cabo o encargue controles para verificar el estado de conservación de los productos durante su almacenamiento. Algunos almacenistas los realizan por su propio interés, ya que son personalmente responsables del estado de conservación de las mercancías que almacenan; según los casos, los organismos de intervención tienen o no acceso a los resultados de estos controles. En cuanto al resto, en el mejor de los casos, el control de la calidad se deja para el momento en que los productos salen de intervención.

4.12. El control en la salida se basa principalmente en la divergencia de intereses que, se supone, existe entre comprador y almacenista; pero, en opinión del Tribunal, a veces puede ser más aparente que real, por ejemplo cuando son socios comerciales. Lo que es indiscutible es que rara vez los organismos de intervención toman muestras, y que sólo excepcionalmente analizan las mercancías que salen de los almacenes públicos para garantizar que no hayan sufrido daños indebidos o que hayan sido sustituidas. Incluso aunque los organismos de intervención estuvieran dispuestos a realizar estos controles de forma sistemática no podrían comparar directamente las calidades de entrada y de salida, ya que la información que necesitarían no figura en los registros de existencias. Comoquiera que los almacenistas son financieramente responsables del deterioro indebido de los productos que custodian, es quizás significativo señalar que, en toda la historia de la PAC, sólo en un sector (el de los cereales en Francia) se han aplicado sanciones financieras a almacenistas por deterioro anormal de la calidad de los productos de intervención almacenados.

Condiciones de almacenamiento

4.13. La organización de la inspección de los almacenes públicos por personal del organismo de intervención

varía considerablemente. En Irlanda, este personal está presente permanentemente en las instalaciones; mientras que en otros Estados miembros, rara vez visita los almacenes y sólo lo hace cuando, por ejemplo, se sospecha que puede surgir un problema concreto. La misma diversidad se da en la calidad de las instrucciones formales sobre las condiciones de almacenamiento que los organismos de intervención cursan a los almacenistas. En estas circunstancias, no es extraño que el Tribunal haya observado que las condiciones de almacenamiento de varios productos en determinados Estados miembros (por ejemplo, los cereales en Francia) distaban de ser ideales. Esta observación refuerza la opinión de que, para salvaguardar las existencias de intervención, es esencial contar con un inventario físico independiente y un control de la calidad.

Declaraciones de gastos de los Estados miembros

4.14. Al igual que las demás medidas financiadas por el FEOGA-Garantía, los gastos de los Estados miembros en concepto de almacenamiento público, reflejados en declaraciones mensuales, se imputan al Presupuesto de la Comunidad. Para determinar los gastos mensuales, las existencias se valoran al coste medio acumulado, que es el promedio del valor unitario que se da a las existencias cada mes, y de las adquiridas en cada uno de los meses siguientes; el valor contable resultante es utilizado como base para calcular las pérdidas producidas por las ventas. Este procedimiento tiene tres consecuencias:

(a) los valores de las existencias, las pérdidas en las ventas, etc., se deben calcular con procedimientos extracontables, que no están sujetos a los controles habituales de los sistemas contables normales;

(b) las declaraciones de gastos son provisionales y susceptibles de correcciones posteriores lo que entraña una cierta falta de rigor con respecto a su fiabilidad;

(c) los beneficios o las pérdidas en las ventas no pueden atribuirse a operaciones individuales.

4.15. El Tribunal ha comprobado que, debido a las razones señaladas y a otras relacionadas con los procedimientos administrativos de los Estados miembros, las declaraciones mensuales que presentan tienen sólo una ligera relación con el nivel real de los gastos. Los análisis que ha realizado muestran, por ejemplo, que el error medio en las declaraciones de entrada a almacenamiento público es del orden del 25 %, y en las de salida, del 45 %. Estas últimas determinan las pérdidas que la Comunidad debe asumir en concepto de ventas de intervención.

4.16. Estas cifras permiten valorar la exactitud de las declaraciones mensuales que presenta cada Estado miembro; se basan en las correcciones hechas por los propios Estados miembros cuando cuentan con nueva información. Comoquiera que pueden aparecer errores en los dos sentidos, no indican necesariamente desviaciones al alza o a la baja de los gastos imputables al FEOGA. Sin embargo, el Tribunal opina que la tendencia sistemática a la inexactitud de las declaraciones mensuales pone en entredicho la fiabilidad de las declaraciones de final de año de los Estados miembros, sobre las que se calcula el importe definitivo que se debe imputar al ejercicio.

Conclusiones finales sobre el almacenamiento de intervención

4.17. Como, en general, los Estados miembros no disponen ni de un sistema de inventario físico independiente que sea adecuado ni de un sistema de control de calidad, el Tribunal considera que las cifras publicadas de cantidades y el valor de las existencias de intervención que se publican al final del ejercicio no son en absoluto fiables, como tampoco lo son los gastos correspondientes durante el año.

4.18. El sistema de anticipos mensuales proporciona a los Estados miembros un acceso casi automático a los fondos comunitarios, y en opinión del Tribunal sólo es justificable si se cumplen dos condiciones: en primer lugar, que el grado de exactitud de las declaraciones mensuales de los Estados miembros sea aceptable y, en segundo, que existan dispositivos eficaces que permitan una verificación a posteriori. Claramente, la primera de estas condiciones no se cumple en los gastos del almacenamiento público. El sistema tiende a generar errores y puede afectar a la estimación presupuestaria de los gastos de almacenamiento público que se realiza durante el año.

4.19. En cuanto a la segunda condición, las observaciones que figuran en los apartados 4.83 a 4.85 confirman las dudas expresadas en el Informe Anual del ejercicio 1986 del Tribunal ([3]) (apartados 5.26 a 5.44) sobre la eficacia de los auditores del FEOGA de la Comisión en la liquidación de las cuentas anuales de los Estados miembros.

Control de los gastos de las restituciones a la exportación

Introducción

4.20. Las restituciones a la exportación son ayudas dirigidas a los exportadores comunitarios de determinados productos agrícolas, para permitirles ser competitivos en los mercados de países terceros donde los precios son generalmente inferiores a los comunitarios. En 1987, se han imputado al presupuesto comunitario restituciones a la exportación por valor de 9 375 Mio ECU, el 41 % de los gastos del FEOGA-Garantía. Los principales sectores implicados han sido los cereales (3 070,6 Mio ECU), la carne de vacuno (877,9 Mio ECU) y los productos lácteos (2 257,9 Mio ECU).

4.21. El tipo de restitución a las exportaciones varía en función de la clasificación exacta de la mercancía. Por ejemplo, en la carne de vacuno refrigerada es mayor que en la carne de vacuno congelada, en los cuartos traseros mayor que en los cuartos delanteros, en la carne de vacuno de animales machos mayor que en la de animales hembras y en el ganado vacuno macho de pura raza mayor que en el resto del ganado vacuno. Como muestra de la complejidad de este sistema, baste saber que la nomenclatura utilizada para las restituciones a la exportación contiene más de 1 200 clasificaciones distintas para los productos agrícolas, de las que casi 400 corresponden a productos lácteos y unas 80 a la carne de vacuno.

4.22. Los tipos de las restituciones a la exportación pueden también variar en función del país de destino final. Por ejemplo, a efectos de exportación de carne de vacuno, el mundo está dividido en 11 zonas, cada una con tipos muy diferentes. Sirva como ejemplo el hecho de que, el 31 de diciembre de 1987, la restitución por la exportación a Sudáfrica de cuartos traseros refrigerados de macho adulto era de 223 ECU/100 kg, pero si iba destinada a sus países limítrofes, Zimbabwe y Botswana, era de cero.

4.23. La posibilidad de prefinanciar las restituciones a la exportación constituye una complicación adicional. Mediante este sistema, cuando las mercancías en cuestión se ponen bajo control aduanero y se constituye una fianza, se puede abonar la restitución. Esta operación se realiza casi siempre en las instalaciones del exportador, generalmente varios meses antes de la exportación física.

4.24. En estas condiciones, se hacen necesarios controles estrictos para garantizar que la mercancía exportada corresponde exactamente (en cuanto a clasificación, estado y peso) a la que la empresa ha declarado a efectos de restitución, que efectivamente entra para consumo interno en el país de destino final que figura en la declaración, y que la mercancía cuya restitución a la exportación se ha prefinanciado, se ha exportado realmente en condiciones reglamentarias.

4.25. La necesidad de controles rigurosos es más notoria si se considera la importancia de la restitución en la operación total de exportación. En la venta de ganado vacuno vivo a un país del norte de Africa, por ejemplo, la restitución a los tipos en vigor el 31 de diciembre de 1987 representaría 80 ECU/100 kg, para un producto que en esa fecha valía en el mercado mundial 81,6 ECU/100 kg .

4.26. De conformidad con el sistema de gestión de los gastos de FEOGA-Garantía descritos en el apartado 4.2, los Estados miembros asumen la responsabilidad última de la verificación de las mercancías que se exportan y de las solicitudes de restitución. La Comunidad, sin embargo, ha definido una serie de requisitos esenciales. En el Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987 ([5]), se exponen en detalle las normas comunes del sistema de restituciones a la exportación de productos agrícolas, especialmente en lo que se refiere a los documentos justificativos que deben acompañar a las solicitudes, las pruebas de que la exportación se ha realizado y de que la mercancía ha sido empleada para consumo interno en el país de destino final, el cálculo de los tipos de restitución y el sistema especial de prefinanciación de las restituciones. La Directiva 77/435/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1977 ([6]), exige a los Estados miembros que lleven a cabo comprobaciones a posteriori de los documentos comerciales de las empresas que reciben pagos del FEOGA, incluyendo los de restituciones a la importación.

4.27. Sin embargo, estas normas dejan a los Estados miembros una gran libertad para decidir la frecuencia y, lo que es más importante, la forma de los controles sobre los gastos correspondientes a las restituciones a la exportación, especialmente en el punto clave de las aduanas. La Comisión está intentando remediar esta situación, por lo menos hasta cierto punto, proponiendo al Consejo un Reglamento ([7]) que exigiría a los Estados miembros realizar un mínimo de comprobaciones materiales de las exportaciones que pueden recibir restituciones.

4.28. En agosto de 1985, el Tribunal publicó un Informe Especial ([8]) que daba cuenta de las deficiencias de carácter general de los controles del gasto comunitario en restituciones a la exportación.

Ámbito del control del Tribunal

4.29. En este contexto, el Tribunal decidió examinar en 1987 la eficacia de los controles sobre el pago de las restituciones a la exportación, especialmente a nivel nacional.

4.30. El examen se ha centrado en los pagos de restituciones a la exportación de carne de vacuno, ya que este sector reúne todos los elementos que hacen que las restituciones a la exportación sean tan difíciles de controlar. La mayor parte de las observaciones son, por lo tanto, específicas de ese sector, pero se considera que muchas de ellas se pueden aplicar al conjunto de las restituciones a la exportación. Habiendo seleccionado el sector de la carne de vacuno como objetivo primordial, el Tribunal ha visitado cuatro Estados miembros (D, F, IRL y UK) en los que se produce el 80 % de los gastos de este sector. Para conservar el carácter confidencial de parte de esta información y reducir el riesgo de que las observaciones del Tribunal sean utilizadas por partes interesadas poco escrupulosas, no se identifican los Estados miembros en los comentarios específicos de los apartados 4.31 a 4.59. No obstante, el Tribunal ha notificado sus observaciones íntegramente a las instituciones responsables de los Estados miembros solicitando sus comentarios.

Averiguaciones del Tribunal

Controles aplicados a la exportación de carne de vacuno

4.31. En todos los Estados miembros que se visitaron, la responsabilidad de certificar la clasificación, la condición y el peso de los productos exportados recae en la administración nacional de aduanas. Los controles de la carne de vacuno se realizan principalmente en las instalaciones de empaquetado para exportación de las empresas.

4.32. En todos los Estados miembros, suele ser normal que la empresa esté obligada a informar a la oficina local de aduanas de su intención de empaquetar para exportación. Las instrucciones nacionales disponen que un determinado porcentaje de estas operaciones se debe realizar en presencia de un agente local de aduanas que verificará la cantidad, la descripción y la clasificación de exportación de una muestra representativa de la partida mediante pesajes y controles físicos, incluyendo la apertura de los bultos. Las disposiciones sobre el transporte de la carne que está bajo control aduanero, desde los locales de la empresa hasta el puerto, difieren de un Estado miembro a otro, pero la mayor parte de la carne de vacuno se transporta precintada por la aduana o los servicios sanitarios. En algunos países, la carne puede ser controlada de nuevo por la aduana en el puerto de salida, dependiendo de las prácticas nacionales.

4.33. La principal conclusión de la auditoría de la frecuencia y la calidad de esos controles es que presentan deficiencias en varios aspectos:

(a) la frecuencia de los controles físicos no se determina tras analizar los riesgos con criterios tales como la fiabilidad de la empresa o las cantidades en juego; por ejemplo, las operaciones correspondientes a los MCM, de importes muy inferiores a las restituciones a la exportación, se controlan igual que ellas.

(b) incluso cuando a nivel nacional se han establecido escalas arbitrarias para los controles, las oficinas de aduanas no siempre las aplican. Algunas de ellas trabajan con niveles de verificación tan bajos como el 1 %, sin justificación aparente (el nivel mínimo propuesto por la Comisión en el proyecto de reglamento mencionado en el apartado 4.27 es el 5 %);

(c) la amplitud de las inspecciones no siempre se determina siguiendo criterios preestablecidos salvo en lo que respecta al momento del control y el número de bultos a revisar. Esto ha conducido en ocasiones a exámenes superficiales durante el empaquetado de algunos bultos no necesariamente representativos de la partida.

(d) en tres Estados miembros, a menos de que se trate de una empresa que esté siendo investigada a consecuencia de un fraude, la carne refrigerada puesta bajo control al amparo del sistema de prefinanciación (véanse los apartados 4.49 — 4.54), y después congelada antes de su exportación, no se descongela durante las operaciones de empaquetado para su exportación con objeto de verificar que no ha sido sustituida. En un cuarto Estado miembro se realizaron controles en 1985 descongelando la carne, apareciendo un 30 % de irregularidades;

(e) a excepción de los casos en los que existen razones fundadas para sospechar la existencia de fraudes, los controles realizados en los puertos se limitan a comprobar que los precintos están intactos. Se han observado también casos en que la carne se ha exportado a través de puertos no homologados para su inspección o cuyas instalaciones de examen y pesaje son inadecuadas por carecer de báscula y de balanzas en las cámaras frigoríficas;

(f) tanto en el nivel regional como en el central las estadisticas de los controles y sus resultados o son insuficientes o no existen, lo que impide una gestion eficaz del control

4 34 Los casos siguientes ponen de relieve la importancia de los controles materiales

(a) de una muestra determinada estadisticamente de 95 partidas exportadas que el Tribunal ha examinado en un Estado miembro, solo una habia sido inspeccionada por muestreo (por los servicios aduaneros de un Estado miembro en el que se realizo la presente auditoria), en el puerto de salida definitiva del territorio de la Comunidad y el examen revelo que la descripcion de la mercancia no era exacta,

(b) en otro Estado miembro, la inspeccion en una empresa de unos bultos para ponerlos bajo control aduanero al amparo del sistema de prefinanciacion efectuada durante la auditoria del Tribunal revelo que se habian disimulado recortes (que no tienen derecho a restitucion) dentro de piezas de carne de vacuno deshuesadas y enrolladas A peticion del Tribunal se inspeccion o toda la partida, apareciendo un porcentaje de irregularidades de alrededor del 7 %,

(c) una empresa ha estado importando durante dos años a la CEE carne de vacuno de primera calidad de Sudamerica, declarandola como visceras para evitar las exacciones reguladoras a la importacion y exportando visceras de vacuno, declarandolas como carne de primera calidad para obtener restituciones a la exportacion, estas operaciones irregulares han representado 16 Mio ECU,

(d) las investigaciones de la Comision sobre una irregularidad relacionada con el pais de destino de una serie de exportaciones de carne de vacuno, han sacado a la luz otras en los pesos declarados y en la descripcion de algunas de las partidas La cantidad total en juego es del orden de 5 Mio ECU,

(e) un Estado miembro ha pagado restituciones a exportaciones declaradas como carne de vacuno Los controles nacionales no detectaron que las partidas eran, en realidad, de despojos de pollo, de manera que los exportadores recibieron de modo irregular restituciones a la exportacion por 1,4 Mio ECU

Controles a los que se somete la exportacion de ganado vacuno vivo

4 35 En tres de los Estados miembros visitados, para el ganado vivo se usa el procedimiento llamado de exportacion directa, segun el cual en el punto de salida del territorio del Estado miembro se presenta una declaracion de exportacion y alli se le somete a inspeccion de la aduana En ese momento, se debe realizar un control selectivo para verificar los pesos declarados, las descripciones y la nomenclatura de la restitucion a la exportacion

4 36 Tras examinar este procedimiento, el Tribunal reconoce que controlar el peso del ganado vivo que se exporta con restituciones presenta dificultades de orden practico Ninguno de los puertos visitados contaban con instalaciones para pesaje individual de los animales, para realizarlo se necesitan una bascula y cercados para el ganado El Tribunal ha observado que algunos puertos no disponian de estas instalaciones y se veian obligados a utilizar otras situadas a cierta distancia de la zona de control aduanero, con el riesgo manifiesto de desviar al mercado interno ganado por el que se habian recibido restituciones a la importacion

4 37 Un fraude muy conocido ocurrido en un Estado miembro ha demostrado que este riesgo es mas que teorico Durante casi dos años, un exportador desvio sistematicamente, al mercado interno, cabezas de ganado para las que habia solicitado y obtenido restituciones a la exportacion El importe total de este fraude fue de cerca de 4 Mio ECU

4 38 El Tribunal tambien ha descubierto que en un Estado miembro, el peso que se tiene en cuenta a efectos de restituciones a la exportacion en todas las exportaciones de ganado vivo no es el del momento del control aduanero, sino el determinado en el lugar de concentracion en el interior del pais La diferencia media de ambos pesos oscila entre el 10 % y el 15 % Este procedimiento, aprobado por el Estado miembro, es contrario al apartado 4 del articulo 3 del Reglamento (CEE) nº 3665/87 ([5]), que establece que el peso que se debe tomar para calcular las restituciones a la exportacion sera el que tenga el dia en que la mercancia pasa a control aduanero Con este procedimiento irregular, que se remonta como minimo a 1982, se han obtenido pagos de restituciones muy superiores a lo reglamentado

4 39 El mismo Estado miembro tambien ha concedido restituciones a la exportacion de ganado vivo utilizando el tipo que se aplica a animales reproductores de pura raza, cuando el ganado exportado claramente no lo era El

Tribunal considera que se trata de otro caso de infracción del Reglamento (CEE) nº 1544/79, de 24 de julio de 1979 (9), y de la Directiva nº 77/504/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977 (10).

Controles de la exportación de carne de ganado vacuno macho

4.40. Debido a que tiene un tipo de restitución alto, la carne de vacuno macho adulto está sometida a controles especiales encomendados a los organismos de intervención. El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 32/82, de 7 de enero de 1982 (11), dispone que los Estados miembros deberán fijar las condiciones que regirán la expedición de certificados a los productos que pueden recibir estas restituciones a la exportación especiales y que adoptarán las medidas necesarias para evitar toda posibilidad de sustitución entre el momento de la inspección y su salida del territorio de la Comunidad. En el mismo artículo se indica que dichas medidas incluirán la identificación de la carne por medio de un marcado indeleble o un marchamo en cada cuarto de canal. Si se trata de carne de vacuno deshuesada acogida a restituciones a la exportación especiales, el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 1964/82, de 20 de julio de 1982 (12), dispone que al efectuarse el deshuesado, la limpieza y el empaquetado de las carnes con restituciones especiales, en la sala de deshuesado no podrá haber ninguna otra carne, salvo si es de porcino. Este artículo también dispone que las bolsas, cajas u otros embalajes que contengan los cortes deshuesados deberán llevar el marchamo oficial de las autoridades competentes. En los Estados miembros visitados, estos controles se realizaban mediante la supervisión física de todo el proceso, desde la llegada de los animales vivos hasta la puesta bajo control aduanero de los cortes de carne deshuesados y empaquetados acompañados de los certificados de identificación. El modo exacto de realizar los controles varía de un Estado miembro a otro, pero todos ellos intentan evitar la sustitución por otra carne de vacuno con restituciones menos elevadas.

4.41. Sin embargo, el Tribunal ha observado que:

(a) en una empresa se permitía que hubiera carne de vacuno con restituciones menores en la sección de deshuesado y limpieza a la vez que carne de vacuno de animales machos adultos. Las dos cadenas de transformación desembocaban en la zona de empaquetado con el riesgo evidente de que se produjeran sustituciones;

(b) en la misma empresa, la colocación de los precintos oficiales en las cajas se encargaba a veces a los operarios, lo que no está de acuerdo con los principios del control independiente;

(c) también en esta empresa, para certificar que los cuartos de canal procedían de animales machos adultos debían llevar el marchamo del organismo de intervención. En el momento de la auditoría del Tribunal no se encontraron pruebas de que se utilizara;

(d) en otro Estado miembro, las etiquetas que certifican que cada uno de los cortes de carne procede de reses macho, estaban en poder de la empresa, al igual que las etiquetas de precintar, lo que también es contrario a los principios del control independiente;

(e) en el mismo Estado miembro se han descubierto casos de colocación incorrecta de las etiquetas de precintar; no pasaban por la parte superior e inferior de las cajas, con lo que era fácil sustituirlos.

4.42. Las deficiencias observadas no son solamente teóricas. La empresa mencionada en el apartado 4.41(a) a (c), había incrementado de forma sistemática las cantidades de carne que declaraba como procedente de animales machos adultos, añadiendo cortes de otros animales en la fase de empaquetado. La irregularidad se descubrió en un control de verosimilitud del número de reses macho que llegaban al matadero en comparación con la producción de cortes.

Verificación de las pruebas de que la exportación se ha realizado

4.43. Los controles destinados a detectar los certificados de exportación falsos presentados a los organismos pagadores, difieren de un Estado miembro a otro. Uno de ellos que basa la comprobación de la autenticidad de las declaraciones en la conciliación de los datos en poder de las aduanas con los del organismo pagador, que se realiza con un sistema informático, no la extiende a comparar la nomenclatura de las restituciones a la exportación, ni tampoco dispone de un sistema satisfactorio para investigar las divergencias en cantidades y en fechas de exportación. El procedimiento oficial de otro Estado miembro consiste en que el organismo pagador devuelva a las aduanas un porcentaje determinado de certificaciones para que compruebe si son auténticas, pero el Tribunal ha encontrado pruebas de que ha dejado de utilizarse. Ninguna de las oficinas de aduana visitadas por el Tribunal, había recibido certificados para su autenticación y en los registros del organismo pagador no apareció que se hubiera enviado ninguno.

Control de la mercancía exportada a través del sistema de tránsito comunitario

4.44. Cuando un producto agrícola acogido a las restituciones a la exportación procedente de un Estado miembro sale de la Comunidad a través de otro diferente, el régimen de tránsito comunitario del Reglamento (CEE) nº 222/77 del Consejo, de 13 de diciembre de 1976 ([13]), dispone que se deberán precintar los contenedores y los vehículos con el fin de evitar cualquier desviación irregular para su utilización en la Comunidad (véanse también los apartados 3.13 y 3.14 del capítulo 3 del presente Informe). El Tribunal ha observado que en un puesto fronterizo importante entre un Estado miembro y un país tercero, el 20 % de los vehículos y de los contenedores que transportaban productos agrícolas sujetos al régimen de tránsito comunitario no habían sido precintados en el Estado miembro de partida. A pesar de ello, los funcionarios de la aduana de salida definitiva de la Comunidad los despacharon sin más, sin realizar control físico alguno, y expidieron certificados a los exportadores para que pudieran realizar la solicitud del pago de la restitución a la exportación. El Tribunal opina que las deficiencias de estos controles representan un riesgo importante de que se paguen restituciones a la exportación por mercancías que no llegan a salir del territorio comunitario.

Prueba de la llegada al destino final

4.45. Los tipos de restituciones a la exportación de los productos que producen los mayores gastos, la leche, los cereales y la carne de vacuno, son diferentes según el país de destino final. Por lo tanto, el exportador debe presentar la prueba de la llegada al destino final que respalde la solicitud de restitución. Este control es especialmente importante en destinos con un tipo de restitución elevado (véase apartado 4.22). Según la reglamentación actual ([5]) la prueba de llegada puede ser:

(a) el original o una copia compulsada del documento aduanero emitido por el país tercero importador;

(b) el impreso del certificado de despacho de aduana extendido de acuerdo con el modelo que figura en el Anexo II del Reglamento (CEE) nº 2730/79 ([14]) (o en el Reglamento (CEE) nº 3665/87 ([5]) a partir del 1 de enero de 1988) y visado por los servicios aduaneros del país importador (documentos del Anexo II);

(c) cualquier otro documento, visado por los servicios aduaneros del país importador, que identifique las mercancías y demuestre que han sido despachadas para consumo interno.

Si, debido a circunstancias ajenas a la voluntad del exportador, no pudieran presentarse ninguno de estos documentos, la reglamentación prevé pruebas secundarias o sustitutivas. Salvo en casos de fuerza mayor, la prueba de llegada debe presentarse dentro de los doce meses siguientes a la fecha de exportación.

4.46. Aunque los documentos previstos en el Anexo II estén específicamente reconocidos por los Reglamentos comunitarios (véase el apartado 4.45), el Tribunal opina que no constituyen en sí mismos una prueba concluyente de la llegada de las mercancías al país tercero para consumo interno. Son documentos que no tienen carácter contable en el país de importación (un Estado miembro incluye en los impresos una nota indicando que se deben cumplimentar únicamente en caso de utilización en la CEE). En general, los cumplimenta el exportador y, en el mejor de los casos, la única prueba de llegada que contienen son una firma y un sello que supuestamente pertenecen a los servicios aduaneros del país importador.

4.47. Además, el examen de las restituciones a la exportación de carne de vacuno realizado por el Tribunal ha demostrado que los organismos pagadores de los Estados miembros aceptan como prueba principal de la llegada al destino final, sin realizar ninguna otra indagación:

(a) supuestas declaraciones de aduana o impresos del Anexo II, sin firmas ni sellos de aduana;

(b) pruebas secundarias de dudosa autenticidad, por ejemplo:

  (i) un certificado de importación a Libia en una hoja con membrete del Ministerio de Asuntos Exteriores, Bucarest;

  (ii) certificados de importación con fechas anteriores a la llegada de las mercancías;

  (iii) certificados presentados, en ocasiones, mucho después de la llegada de las mercancías por una empresa de control mercantil sin aparente implantación en el país ni experiencia en mercancías de este tipo;

  (iv) certificados de bancos del pago de las facturas correspondientes a las mercancías, pero sin indicación del origen de los fondos;

(c) documentos acompañados de traducciones no oficiales y de otras que indican que los sellos, firmas y observaciones de las aduanas son ilegibles.

4.48. Las dudas del Tribunal sobre la fiabilidad de este sistema de prueba de la llegada al destino final se ven reforzadas por las irregularidades que recientemente han llegado a conocimiento de la Comisión:

(a) dos importantes empresas que consiguen restituciones a la exportación en varios Estados miembros, cuentan con juegos completos de sellos de aduanas de los principales países con los que mantienen relaciones comerciales. Este hecho demuestra el riesgo de aceptar, como prueba definitiva de la llegada de las mercancías, impresos del Anexo II con un solo sello de una aduana;

(b) carne de vacuno exportada a un país tercero para el que se concede el tipo de restitución más alta se desvió, ya en el mar, a otro de tipo de restitución cero. Para demostrar la llegada al destino original se utilizaron certificados de entrada falsificados. Las restituciones irregulares ascendieron a casi 20 Mio ECU;

(c) el rechazo de carne de vacuno exportada desde la Comunidad a Norteamérica con restituciones a la exportación por los servicios veterinarios de los países destinatarios. Sin embargo, los exportadores utilizaron documentos de importación parcialmente cumplimentados para probar que había llegado al mercado interno de otro país y consiguieron irregularmente casi 3 Mio ECU en restituciones a la exportación. Solamente se notificaron a los organismos pagadores algunos de los rechazos posteriores.

Inspecciones de la carne de vacuno sometida a control aduanero de acuerdo con el régimen de prefinanciación

4.49. El Reglamento (CEE) nº 565/80 ([15]) establece las normas generales que regulan el pago anticipado de las restituciones a la exportación de mercancías almacenadas bajo control aduanero que se exporten dentro de unos plazos determinados. El pago anticipado está condicionado a que el exportador constituya una fianza igual al 120 % de la restitución. Las normas detalladas de aplicación de este régimen figuran en el capítulo 3 del Título 2 del Reglamento (CEE) nº 3665/87 ([5]). El Tribunal opina que la mayoría de las exportaciones de carne de vacuno se acogen a este procedimiento generalmente conocido como prefinanciación.

4.50. Normalmente la carne de vacuno prefinanciada se almacena bajo control aduanero en las instalaciones del exportador. Este está obligado a comunicar con antelación a las autoridades aduaneras que va a colocar carne bajo su control así como a cumplimentar una declaración de exportación donde figuren las características de la partida, entre ellas, cantidad, descripción, nomenclatura de la restitución a la exportación y zona a la que se va a exportar. Esta declaración debe estar a disposición de las autoridades aduaneras, en el caso de que uno de sus funcionarios ejerciera el derecho de asistir al traslado de la partida al almacén contemplado en el régimen de prefinanciación.

4.51. Aparte del deber de realizar controles, sin previo aviso, de la carne cuya exportación se ha prefinanciado, las autoridades aduaneras tienen también que certificar la fecha de entrada que, salvo en los casos en que el tipo está prefijado, determina el tipo de restitución.

4.52. El examen físico en este momento es especialmente importante en el caso de la carne de vacuno ya que se somete a control aduanero refrigerada, para luego ser congelada antes de la exportación. Es evidente que una vez que la carne se ha congelado es casi imposible determinar exactamente su naturaleza a menos que se descongele.

4.53. Según el Estado miembro del que se trate, el control de los plazos de almacenamiento previos a la exportación corresponde a las propias autoridades aduaneras o a los organismos pagadores. En la mayoría de los Estados miembros éstos últimos son responsables de la gestión y del control de las fianzas constituidas al solicitar la prefinanciación.

4.54. El Tribunal formula las siguientes observaciones a raíz de su auditoría de los controles de la prefinanciación de la carne de vacuno:

(a) las disposiciones de notificación previa de colocación de la carne bajo control aduanero de un Estado miembro son inadecuadas, ya que no conceden a los funcionarios de aduanas el tiempo suficiente para realizar una inspección en caso de creerla conveniente. Así no es sorprendente que el Tribunal visitara a un importante exportador que nunca había sido inspeccionado;

(b) en otro Estado miembro, a un exportador visitado por el Tribunal se le permitía esperar a que finalizara el plazo en el que las autoridades aduaneras pueden

realizar controles físicos antes de cumplimentar sus declaraciones de exportación, lo que es totalmente contrario a la intención de que los controles aduaneros sean selectivos y no anunciados,

(c) el examen de los registros de los controles de las pruebas de llegada a destino final ha puesto de relieve la existencia de numerosos casos en los que la fianza se mantiene constituida mucho después de la fecha final de presentación de las pruebas En algunos casos está claro que la fianza se debería haber cobrado, pero no se había tomado medida alguna al respecto Como ejemplo, una empresa tenía fianzas por 4,7 Mio ECU (algunas de 1984) y aunque los correspondientes plazos para la presentación de pruebas habían vencido, las autoridades nacionales no habían tomado medidas para la incautación de las fianzas En otro Estado miembro, en el que las autoridades aduaneras y el organismo pagador comparten la responsabilidad de controlar la prefinanciación, las fianzas de una empresa, según las autoridades aduaneras, ascendían a 1,4 Mio ECU mientras que los registros del organismo pagador figuraban sin fianzas pendientes Las autoridades competentes no habían intentado conciliar las dos cantidades,

(d) en algunos Estados miembros, el examen de los mismos registros ha puesto de relieve muchos casos de falta de control sobre la exportación y la llegada a destino final de carne de vacuno prefinanciada y sobre los plazos de retirada del almacén, de exportación final y de presentación de pruebas,

(e) el Tribunal observa con inquietud que una empresa, investigada en 1985 en un Estado miembro por fraude en las restituciones a la exportación, recibió en 1986 cerca de 12 Mio ECU en otro Estado miembro sin haber investigado su actuación en cuanto a las restituciones a la exportación ni haberla inspeccionado en los términos dispuestos en la Directiva 77/435/CEE De este modo se plantea la cuestión de si la Comisión dispone de un sistema que le permita tener conocimiento de estos casos, vigilar las actividades de información mutua entre los Estados miembros y reaccionar con prontitud en caso necesario El Tribunal remite a sus anteriores observaciones sobre este tema (Informe Anual de 1986 ([3]), apartado 6 10), que subrayaban que si a nivel comunitario se conocieran los nombres de las personas o de las empresas que han cometido fraudes y/o irregularidades la labor de prevención sería mucho más fácil

Observaciones finales sobre las restituciones a la exportación

4 55 La auditoría del Tribunal se ha centrado en los objetivos recogidos en el apartado 4 24 Los resultados han sido insatisfactorios en todos los casos El Tribunal considera que la extensión y la calidad de los controles nacionales del pago de las restituciones a la exportación, especialmente en el sector de la carne de vacuno, no justifican de modo adecuado la legalidad y la regularidad de los gastos incurridos

4 56 El Tribunal observa, especialmente, una clara necesidad de mejorar los controles físicos de las exportaciones Como ha señalado en un dictamen reciente ([16]), la aprobación del Reglamento del Consejo propuesto (véase el apartado 4 27) constituiría un adelanto Pero para ser plenamente eficaces las normas de aplicación deben

(a) definir la naturaleza y la extensión de las inspecciones físicas,

(b) precisar claramente que el número mínimo de controles físicos a efectuar en el momento de realizar las formalidades aduaneras debe basarse en el valor de las restituciones a la exportación y no en el número de declaraciones,

(c) definir los criterios de identificación de riesgos con el fin de que los controles físicos y la toma de muestras para análisis se dirijan hacia los aspectos de mayor riesgo,

(d) garantizar que los controles físicos y los análisis se basen en muestras representativas de las partidas seleccionadas para su examen,

(e) exigir a los Estados miembros que lleven registros de los controles físicos, de su número y resultados por partidas y que informen anualmente de ellos a la Comisión

4 57 El examen de los controles nacionales de la gestión de las fianzas de las operaciones prefinanciadas llevado a cabo por el Tribunal, no permite afirmar que las cantidades que deben pasar a las Comunidades en cumplimiento de las normas de incautación de fianzas se contabilizan pronta e íntegramente El Tribunal recomienda a los auditores de la Comisión encargados de la liquidación que presten una atención especial a estos controles durante sus visitas a los Estados miembros

4.58. Mientras existan tasas de restitución diferenciadas, el Tribunal ve difícil un sistema eficaz de control que permita detectar las declaraciones de llegada a destino fraudulentas.

4.59. De modo más general, el Tribunal desea subrayar la importancia que tiene en este contexto el nivel de los precios de sostenimiento comunitarios, ya que las restituciones a la exportación están en función de la diferencia entre los precios comunitarios y los mundiales. Mientras que los tipos de restitución continúen en los niveles actuales (véase el apartado 4.25), la gestión de las restituciones a la exportación estará sujeta a un riesgo importante de fraude y a un coste presupuestario considerable.

Medidas de mercado

4.60. Desde su creación, el Tribunal ha realizado auditorías de los mercados agrícolas cuyos resultados se han recogido, en su mayoría, en informes especiales. El carácter heterogéneo de estas medidas hace que sea difícil extraer conclusiones generales. Sin embargo, la aplicación de la mayoría de las medidas analizadas hasta la fecha ha dado lugar a dificultades de control en algunos Estados miembros.

4.61. Los resultados de algunas auditorías de este tipo realizadas en 1987 se presentan más adelante (véanse apartados 4.86 — 4.131).

La Directiva 77/435/CEE

Introducción

4.62. Esta Directiva ([6]) intenta aumentar la protección de los fondos del FEOGA exigiendo a los Estados miembros que realicen controles o comprobaciones a posteriori de los documentos comerciales de las empresas que reciben o entregan dinero al Fondo. Estos controles deberían ser complementarios de cualquier otro llevado a cabo antes de la finalización de las operaciones en cuestión y estar encaminados a comprobar, mediante el examen de la documentación comercial necesaria, que las transacciones se han realizado de acuerdo con la normativa comunitaria en vigor. La Directiva fija el número mínimo de empresas que se deben inspeccionar cada año, pero deja a los Estados miembros, que están obligados a informar anualmente a la Comisión sobre la aplicación de la misma, la libertad de decidir el alcance y la frecuencia de los controles.

4.63. En diciembre 1984, en un Informe Especial ([17]) basado en estudios realizados entre 1981 y 1983, el Tribunal señaló las deficiencias existentes en la aplicación de esta Directiva. En su análisis de 1987, basado en las respuestas a los cuestionarios enviados a todos los Estados miembros y en las visitas a algunos (D, F, GR, I, IRL y UK), el Tribunal ha descubierto que, aunque se han realizado algunos progresos, en muchos de ellos persisten deficiencias graves.

Observaciones del Tribunal acerca de la aplicación de la Directiva en los Estados miembros

4.64. El número de empresas que se deben controlar cada año en cada Estado miembro, no puede ser inferior a la mitad del número de las que sobrepasen las 100 000 unidades de cuenta anuales en su relación con el FEOGA. El Tribunal ha observado que, en los últimos años, dos Estados miembros (GR, I) se han quedado respectivamente en sólo el 50 % y el 70 % del mínimo exigido.

4.65. Los Estados miembros velarán porque la selección de las empresas que deben inspeccionar sea representativa del conjunto con arreglo a su importancia financiera para el FEOGA. El Tribunal ha observado que no todos los Estados miembros cumplen este requisito. Algunos (GR, I) no inspeccionan las empresas cuyo volumen de operaciones es inferior al límite de 100 000 unidades de cuenta, aun cuando hayan podido concentrar la mayor parte de las actuaciones de algunas medidas del Fondo. Por otro lado, casi ningún Estado miembro ha llevado a cabo los controles previstos por la Directiva sobre las operaciones de almacenamiento público o de recaudación de las exacciones de corresponsabilidad.

4.66. Como se ha indicado anteriormente, los Estados miembros deberían presentar a la Comisión informes anuales sobre la aplicación de la Directiva. El Tribunal ha comprobado que el 31 de diciembre de 1987, nueve meses después de que se hubieran debido recibir los informes de 1986, uno de los Estados miembros (I) aún no había presentado los correspondientes a los años 1984 a 1986.

4.67. Los Estados miembros planifican y realizan los trabajos previstos en la Directiva de muy distintas formas. En el mejor de los casos, los trabajos se coordinan bien (por ejemplo, restituciones a la exportación en F), la selección de las empresas se realiza de modo racional

utilizando, por ejemplo, análisis de riesgos (por ejemplo, las restituciones a la exportación en D) y se emplean instrucciones adecuadas, listas de control, etc., para realizar las comprobaciones (por ejemplo, UK). En el otro extremo, los trámites de aplicación de la Directiva no se planifican, la elección de las empresas es aleatoria y los métodos para realizar las comprobaciones quedan completamente en manos de los inspectores (GR). En algunos casos incluyen, lo que en opinión de Tribunal es de la máxima importancia, inspecciones analíticas de las actividades de la empresa durante un período de tiempo, con conciliación de compras, ventas y existencias; en otras inspecciones, caso más frecuente, sólo se pretende establecer la validez de una operación determinada comprobándola en libros contables de la empresa. Sólo en un Estado miembro (F) se han llevado a cabo controles físicos y tomado muestras de las mercancías.

4.68. En algunos Estados miembros los informes de las inspecciones realizadas indican el tipo de pruebas y qué transacciones se han analizado (D, UK), mientras que en otro (GR) los informes de inspección no contienen esta información con lo que se les priva de todo valor para comprobar la aplicación de la Directiva. Dos Estados miembros (IRL, UK) han negado al Tribunal el acceso a los informes de inspección a pesar de que, según la normativa comunitaria, estas comprobaciones son obligatorias.

4.69. El personal asignado por los Estados miembros para la aplicación de la Directiva, en relación con el volumen del gasto a controlar, también varía considerablemente: desde un inspector por 3 Mio ECU de gastos (DK) hasta un inspector por 140 Mio ECU (GR). En algunos Estados miembros este personal recibe una formación específica para el examen y la interpretación de las cuentas de las empresas (D, UK) y en otros no se le da ninguna (GR).

4.70. En algunos Estados miembros (GR, I) podrían producirse conflictos de intereses en la aplicación de la Directiva, ya que el personal destinado a este trabajo también es responsable de los controles previos al pago de las mismas operaciones.

4.71. Teniendo en cuenta la situación descrita anteriormente, es lógico que los controles realizados por el Tribunal hayan puesto de manifiesto grandes diferencias en el número y la importancia financiera de las irregularidades descubiertas por los Estados miembros a raíz de los controles previstos en la Directiva. Un Estado miembro (I) ha señalado que en un año determinado había descubierto irregularidades en 80 empresas (más de una cuarta parte de las visitadas) cuyas consecuencias financieras eran de casi 40 Mio ECU. Por el contrario, los controles realizados en algunos Estados miembros (DK, GR) en el mismo año sólo encontraron irregularidades insignificantes.

Controles de las empresas que solicitan restituciones a la exportación previstos por la Directiva

4.72. Dentro del examen al que se hace referencia en los apartados 4.20 a 4.59, el Tribunal ha revisado la aplicación de la Directiva respecto a la extensión y la calidad de las verificaciones de los pagos de las restituciones a la exportación de carne de vacuno.

4.73. Una de las principales averiguaciones es que dos de los cuatro Estados miembros en cuestión (IRL, UK) no llevan estadísticas del número de empresas que solicitan restituciones ni de la fecha de la última inspección prevista por la Directiva y sus resultados. A petición del Tribunal un Estado miembro (UK) trabajó sobre el asunto y suministró resultados que mostraron que las dos terceras partes de las empresas exportadoras de carne de vacuno nunca habían sido inspeccionadas y, lo que es más preocupante, que una quinta parte de las que recibían restituciones superiores a 100 000 unidades de cuenta por año, tampoco lo habían sido.

4.74. El Tribunal ha asistido a inspecciones previstas por la Directiva en dos Estados miembros (IRL, UK) y ha comprobado que no son de gran calidad. No se intentan realizar estudios analíticos de las actividades de las empresas durante un determinado período (por ejemplo conciliaciones entre compras, ventas y existencias), sino que se limitan a verificar los justificantes (conocimientos de embarque, facturas, albaranes, etc.) de algunas de las operaciones registradas en los libros. Por lo general, no se examinan pruebas de orden secundario como contratos, pólizas de seguro y gastos de transporte. No siempre se puede comprobar el origen del pago de las facturas. En estas condiciones, la garantía adicional que se obtiene con estos controles es muy poco mayor a la que ofrecería el examen de los documentos que acompañan a la solicitud de restitución.

4.75. Las dudas del Tribunal sobre la calidad de estos controles aumentan al comprobar que un Estado miembro (IRL), donde se ha cometido un número importante de fraudes de larga duración con exportaciones de carne de vacuno, las visitas realizadas conforme a la Directiva a las empresas implicadas no habían detectado nada anormal.

DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN

Introducción

4.76. Estas disposiciones deberían asegurar que los sistemas de los Estados miembros para la gestión y el control diarios de las medidas del FEOGA-Garantía son adecuados, que los Estados miembros aplican correctamente la Directiva 77/435/CEE (6) y que las cuentas anuales del FEOGA presentadas por los Estados miembros se liquidan o auditan completamente y a su debido tiempo. La investigación del Tribunal ha demostrado que estas disposiciones no siempre se aplican de modo satisfactorio.

Vigilancia ejercida por la Comisión sobre los sistemas de gestión y control de las medidas del FEOGA-Garantía de los Estados miembros

4.77. En el apartado 5.71 de su Informe del ejercicio 1986 (3), el Tribunal concluía que la Comisión supervisaba de forma inadecuada la aplicación de las medidas del FEOGA-Garantía a nivel nacional, opinión que se ha visto reforzada por el trabajo que ha realizado en 1987.

4.78. El examen de las disposiciones comunitarias de gestión y control del almacenamiento de intervención realizado por el Tribunal ha revelado que la Comisión no cuenta con información completa y actualizada de la normativa y sistemas vigentes en este importante sector del FEOGA-Garantía en los Estados miembros, por lo que la comprobación de la conformidad de los sistemas nacionales con la legislación comunitaria le resulta imposible.

4.79. En cuanto a las restituciones a la exportación, la investigación ha demostrado que la Comisión dispone de información, aunque muy incompleta, sobre los sistemas de control utilizados por los organismos pagadores nacionales. Pero apenas conoce los sistemas de los servicios nacionales de aduanas que controlan este amplio y expuesto sector de gastos. Cuando la Comisión ha analizado los sistemas nacionales, efectuando visitas para ello, no ha identificado y tratado las deficiencias más importantes del control, con lo que en ocasiones su labor ha perdido efectividad.

Vigilancia ejercida por la Comisión sobre la aplicación de la Directiva del Consejo 77/435/CEE

4.80. En los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Directiva (6), la Comisión utilizó una serie de medidas para influir en su aplicación y supervisarla, tales como los seminarios de intercambio de experiencias, reuniones de especialistas, exámenes de los sistemas de los Estados miembros, etc. Pero en 1984, como se señaló en el Informe Especial del Tribunal de diciembre de 1984 (17), este tipo de actividades habían cesado prácticamente y la Comisión reaccionaba pasivamente a la información suministrada por los Estados miembros. El examen recientemente llevado a cabo por el Tribunal sobre la labor de la Comisión en este aspecto de la Directiva ha mostrado que la situación persistía en 1987. A pesar de sus buenas intenciones, no ha sido capaz de encontrar los recursos necesarios para poder reactivar su papel de vigilancia durante este año al haber destinado el personal en cuestión a la investigación de posibles fraudes. De este modo, actividades planificadas para 1987 en relación con la aplicación de la Directiva han tenido que ser canceladas: una reunión entre la Comisión y los Estados miembros para discutir el modo de mejorarla en la que se hubieran examinado también las propuestas recogidas en el Informe Especial del Tribunal; visitas a algunos Estados miembros para permitir a la Comisión conocer mejor su aplicación práctica y, por último, la preparación de directrices para que los Estados miembros la aplicaran más homogéneamente.

4.81. Los siguientes aspectos muestran también que la supervisión de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva no ha sido satisfactoria:

(a) aún no cuenta con registros completos y actualizados de los procedimientos de aplicación de la Directiva en los Estados miembros;

(b) no tiene ninguna información sobre los procedimientos utilizados por España y Portugal, a pesar de que se supone que está en plena aplicación en estos Estados miembros;

(c) desde 1983, no se han organizado ni seminarios ni reuniones con los Estados miembros para intercambiar opiniones;

(d) la Comisión no siempre ha respondido con rapidez cuando los Estados miembros han solicitado aclara-

ciones o recomendaciones sobre su correcta interpretación;

(e) tampoco ha tomado medidas para mejorar la escasa información presentada por los Estados miembros en sus informes anuales;

(f) tampoco realiza análisis sistemáticos de estos informes para sacar conclusiones sobre la aplicación efectiva y uniforme y la relación coste-beneficio de la Directiva;

(g) la realización de estos análisis se ve dificultada porque actualmente no es posible utilizar el sistema informático «IRENE» de registro de fraudes e irregularidades para identificar los detectados gracias a los controles instaurados por la Directiva 77/435/CEE.

4.82. La Comisión escribió a todos los Estados miembros en junio de 1986 subrayando las principales recomendaciones del Informe Especial del Tribunal de diciembre de 1984 ([17]). Sin embargo, la reunión de expertos para discutir estas recomendaciones, planificada originalmente para la segunda mitad del año 1986, no ha tenido lugar y los Estados miembros no han respondido a la carta de la Comisión, que no ha seguido adelante con el asunto.

Liquidación de las cuentas efectuada por la Comisión

4.83. Contrariamente a la situación de la liquidación de las cuentas de la ayuda alimentaria (véase el Capítulo 2), la Comisión ha reducido considerablemente los plazos de liquidación de las cuentas anuales de gastos del FEOGA-Garantía de los Estados miembros, que habían llegado a ser de cinco años. En 1987 liquidó las de los ejercicios 1983, 1984 y 1985.

4.84. A pesar de reconocer que ha conseguido reducir el atraso, el Tribunal tiene que señalar que la Comisión no ha podido cumplir el plazo de 31 de diciembre 1987 fijado por los Reglamentos para la liquidación de las cuentas de 1986. Si esta situación se repite el Parlamento Europeo tendrá que seguir enfrentándose al problema de conceder el descargo a cuentas que no han sido liquidadas por la Comisión. A este respecto el Tribunal remite al lector al Dictamen ([18]) que emitió sobre la propuesta de la Comisión de reforma del Reglamento Financiero.

4.85. Los progresos no han sido tan rápidos en relación con el problema más difícil: mejorar el proceso de liquidación hasta un punto que permita a la Comisión formular un juicio sobre la fiabilidad de las cuentas de los Estados miembros. El Tribunal analizaba este problema con bastante profundidad en su último Informe Anual ([3]) (apartados 5.26 a 5.44). Desde entonces, la Comisión ha seguido introduciendo los procedimientos del manual de auditoría mencionado en el apartado 5.31 del anterior Informe Anual, que incluyen la ampliación de su utilización a la auditoría de sistemas. Sin embargo, todavía le quedan aspectos importantes de la liquidación que son insatisfactorios y donde se ha progresado poco en 1987:

(a) existe una falta de coordinación y consultas entre los servicios de liquidación y los de mercados. Además, los esfuerzos para lograr un planteamiento integrado de los controles nacionales y para conseguir que las medidas y actividades de control de las distintas partes de la pirámide de control sean lo más eficaces y efectivas posible están poco coordinados;

(b) el personal destinado a este trabajo sigue siendo insuficiente; durante 1987 no ha sido aumentado ni se han tomado medidas para realizar la inspección del personal recomendada por el Tribunal (apartado 5.35 de su Informe sobre el ejercicio 1986) ([3]), con el fin de determinar las necesidades a largo plazo para realizar de modo satisfactorio esta importantísima tarea;

(c) el Tribunal considera que el nivel de competencia técnica en informática y auditoría de sistemas de la Comisión aún no es lo suficientemente elevado, sin que en 1987 se hayan tomado medidas para mejorarlo;

(d) aún no dedica suficientes medios a la acción preventiva, es decir, a comprobar que los sistemas de gestión y control de las medidas del FEOGA-Garantía de los Estados miembros son adecuados y de este modo reducir el riesgo de que surjan problemas en la fase de liquidación;

(e) la liquidación que hace en el importante campo de las restituciones a la exportación (véanse apartados 4.20 — 4.59) aún no incluye la auditoría de los controles aduaneros de las exportaciones, considerados claves.

Por último, el Tribunal debe concluir que el alcance de los métodos de liquidación sigue sin permitir a la Comisión emitir un juicio sobre la exactitd de las cuentas del FEOGA-Garantía de los Estados miembros.

AUDITORÍA DE LOS DISTINTOS MERCADOS

4.86. Los reglamentos que regulan las distintas organizaciones de los diferentes mercados contemplan una gran variedad de subvenciones, ayudas y otras medidas de diferente importancia financiera. Los Estados miembros las gestionan con organismos de intervención y una compleja red de autoridades centrales y locales que se encargan de diferentes aspectos prácticos. Además, cada medida tiene sus propios criterios y exigencias de control.

4.87. El Tribunal ha examinado durante el año una serie de medidas de los mercados agrícolas. Este examen ha cubierto aspectos relacionados no solamente con la legalidad y regularidad de los procedimientos de control y de pago, sino también con la bondad de las medidas de regulación de estos mercados. Se han estudiado especialmente:

(a) las medidas comunitarias de almacenamiento privado de vino de mesa y de mosto de uva y las de utilización de este último;

(b) las medidas aplicadas desde la publicación de los Informes Especiales del Tribunal sobre el aceite de oliva ([19]) y las medidas comunitarias de destilación de vino ([20]);

(c) las disposiciones administrativas adoptadas por España para el control del gasto comunitario en los mercados del aceite de oliva y del vino. España es uno de los mayores productores mundiales de estos dos productos.

Auditoría del mercado del vino de mesa: contratos de almacenamiento privado y ayudas comunitarias a la utilización del mosto de uva

4.88. El Tribunal ha auditado estas medidas en la República Federal de Alemania, Grecia, España, Francia, Italia y Luxemburgo.

Almacenamiento privado de vino de mesa y mosto de uva

4.89. Entre las medidas comunitarias actualmente aplicadas en este campo figuran las siguientes:

(a) una ayuda al almacenamiento a largo plazo de vino de mesa y de mosto de uva: esta medida se ofrece al principio de la campaña de comercialización ([21]) y tiene como objetivo retirar del mercado los excedentes, durante un tiempo y, con ello, mantener los precios. El productor se compromete mediante contrato a almacenar una cantidad de vino de mesa durante un período de nueve meses o, en el caso del mosto de uva, hasta el 15 de septiembre siguiente. Aparte de la ayuda al almacenamiento, al productor se le garantiza un precio de destilación especial bastante superior al precio de mercado del vino almacenado al final del período fijado por el contrato. Este precio de destilación especial está limitado al 18 % del vino de mesa de cada productor;

(b) contratos de almacenamiento suplementario: al final del período de almacenamiento a largo plazo el productor puede decidir continuar almacenando el vino (o las cantidades que no haya mandado a destilar en las condiciones descritas en (a)) otros cuatro meses;

(c) contratos de realmacenamiento: si parece probable que las cisternas que contienen el vino almacenado a largo plazo se van a necesitar para la nueva cosecha, se podrá autorizar el trasvase.

4.90. Durante el período 1981-1986 el gasto anual medio en ayudas comunitarias al almacenamiento privado de vino fue de 105,9 Mio ECU. Esta cantidad incluye los gastos de almacenamiento privado a corto plazo hasta 1984, año en que se dejó de aplicar esta medida como ayuda comunitaria ([22]). Los gastos del almacenamiento a largo plazo fueron de 70,5 Mio ECU en 1986 y de 45,9 Mio ECU en 1987. La media del gasto anual en ayudas al realmacenamiento durante el período 1981-1986 fue de 8,0 Mio ECU y en 1987 costó 7,6 Mio ECU.

Resultados de la auditoría

4.91. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que los controles del almacenamiento privado a largo plazo de vinos de mesa y mostos de uva no son satisfactorios por las siguientes razones:

(a) las inspecciones documentales se han visto obstaculizadas por las deficiencias de los registros;

(b) las inspecciones físicas no son satisfactorias debido a que se realizan muy pocas visitas durante el almacenamiento, y a que en raras ocasiones el vino se guarda en cisternas precintadas;

(c) el control oficial de la calidad de vino de mesa almacenado no es suficiente para garantizar que se respetan los mínimos establecidos.

4.92. En cuanto a los registros de existencias, los auditores han observado en todos los Estados miembros visitados, con excepción de la RF de Alemania, que aunque al principio del proceso se indica a los organismos de control en qué cisternas se almacena el vino o el mosto de uva, los registros no reflejan los trasvases ni de forma global ni por cuba, ni tampoco permiten identificar claramente la correspondencia entre los contratos de almacenamiento y los vinos almacenados en la bodega, lo que va en detrimento de la fiabilidad de los controles documentales. Estas deficiencias de la contabilidad de existencias pueden atribuirse a lagunas de los reglamentos comunitarios.

4.93 En cuanto a los controles físicos, el Tribunal ha observado que, especialmente en Francia e Italia, el personal encargado de estas tareas no es suficiente para realizar visitas con una frecuencia tal que garantice que el vino está almacenado durante el período estipulado por el contrato.

4.94. El precintado de las cisternas del vino depositado de acuerdo con los contratos de almacenamiento a largo plazo contribuiría a asegurar su presencia durante todo el contrato, pero este procedimiento no está contemplado por los reglamentos comunitarios. Sin embargo, se ha observado que es una práctica normal en Padua (Italia), a la que los productores no ponen objeciones y que también es corriente en Grecia cuando los bancos conceden anticipos a las bodegas utilizando el vino como garantía. El Tribunal recomienda que se estudie la posibilidad de ampliar la aplicación, actualmente limitada, del precintado.

4.95. Como ejemplo de los peligros que, provocados por las deficiencias de carácter general señaladas, se ciernen sobre el presupuesto de la Comunidad, el Tribunal ha observado un caso en Francia en que se había hecho efectiva una ayuda comunitaria por un almacenamiento a largo plazo de mosto concentrado, cuando el contrato se había cancelado unos días antes de que acabara. Además, este mosto que se utilizó para fortalecer vino, disfrutaba de otra ayuda comunitaria para ello.

4.96. A pesar de que los reglamentos contienen una disposición de carácter general que obliga a los productores a informar al organismo de intervención de los posibles cambios en la calidad del producto almacenado durante la vigencia del contrato de almacenamiento, no exigen a las autoridades de control que verifiquen las características de calidad durante el período contractual o al finalizar el mismo. La auditoría del Tribunal no encontró rastro de la realización de estas verificaciones.

4.97. En lo que se refiere a las ayudas al realmacenamiento de vino, en la auditoría del Tribunal se han encontrado muchos casos en los que la necesidad de hacerlo no está suficientemente justificada. En un caso examinado en Italia se ha descubierto que se había trasvasado vino con ayuda comunitaria tres días laborables antes de vencer el contrato de almacenamiento a un almacén cercano a una destilería donde posteriormente fue destilado al amparo de un contrato de garantía de mantenimiento de precios. Además de ello, este realmacenamiento se hizo a finales de octubre, fecha en la que normalmente la cosecha debería haber terminado.

4.98. Debido al cúmulo de deficiencias señaladas, en muchos casos la única obligación que tienen los productores es la de presentar, al final del período contractual, un vino de color, calidad y grado alcohólico similar al original y en algunos casos ni siquiera esto se comprueba. En estas circunstancias, el Tribunal considera que no existen suficientes salvaguardas para garantizar que los contratos de almacenamiento privado a largo plazo de vino de mesa alcancen el objetivo de retirar del mercado unas cantidades determinadas.

4.99. El Tribunal duda de la economía del sistema actual de almacenamiento privado a largo plazo ya que es evidente que muchos productores participan en él esencialmente para aprovechar los precios muy atractivos ofrecidos a la destilación de garantía del mantenimiento de precios. Debido a que es muy posible que este vino acabe siendo destilado, el Tribunal, aún manteniendo sus reservas con respecto a las medidas comunitarias de destilación de vino (véase el Informe Especial [20]), considera que sería menos gravoso para el Presupuesto comunitario destilar inmediatamente el vino en vez de costear su almacenamiento durante nueve meses.

Ayudas comunitarias a la utilización de mosto de uva

4.100. La auditoría del Tribunal ha analizado los dos tipos principales de ayuda comunitaria, que son los siguientes:

(a) la ayuda a la utilización de mostos de uva para el enriquecimiento de vinos, que se paga a los productores de mosto de uva concentrado y de mosto de uva concentrado purificado utilizado para aumentar el grado alcohólico de los mostos de uva, de los vinos de mesa, del vino apto para la obtención de vino de mesa y de determinados vinos espumosos. Esta ayuda se fija en ecus en función del grado alcohólico volumétrico natural y por hectólitro, para tener en cuenta la diferencia entre los costes de fortalecimiento con mosto y con sacarosa, ya que la utilización de este último producto está prohibida en las regiones vitivinícolas del Sur de Europa y autorizada en la República Federal de Alemania y en Luxemburgo hasta 1990, fecha en la que el Consejo considerará el asunto;

(b) la ayuda a la utilización de mosto para la fabricación de zumo de uva que entró en vigor el 1 de septiembre de 1982. La Comisión retiene el 35 % de ella para utilizarla en la promoción del consumo de este producto.

4.101. Durante el período 1981-85 la media anual del gasto comunitario en ayudas al fortalecimiento ha sido de 68,7 Mio ECU y la de las ayudas al zumo de uva de 7,6 Mio ECU. La primera alcanzó su máximo en 1984 con 140,8 Mio ECU, debido esencialmente a las características de la cosecha de 1983, después bajó a 75 Mio ECU en 1986 para pasar a 105,8 Mio ECU en 1987. Los gastos de ayuda a la fabricación de zumo de uva se han mantenido constantes durante todo el período situándose en 6,7 Mio ECU en 1987.

Resultados de la auditoría

4.102. Como en el caso de los contratos de almacenamiento privado, se ha descubierto que los servicios responsables del control de las medidas de fortalecimiento de vino y de fabricación de zumo de uva no están en condiciones de realizar inspecciones físicas, a pesar de que los reglamentos comunitarios disponen que se les informe con antelación a la fecha de comienzo de las operaciones. Así sucede en Italia y en Francia, donde tiene lugar la parte esencial de los gastos comunitarios en concepto de esta medida. El Tribunal estima que es esencial un mínimo de inspecciones físicas para verificar los puntos más importantes que son los siguientes:

(a) que el mosto de uva que debe fortalecerse tenga el grado alcohólico potencial mínimo;

(b) que los incrementos de volumen y de grado alcohólico no sobrepasen los límites fijados;

(c) que no se utilicen sustancias no autorizadas para el fortalecimiento.

4.103. En determinados casos se han descubierto registros no normalizados y mal llevados. En algunas ocasiones no se dispone de datos esenciales tales como el origen del mosto concentrado. En otras los procedimientos utilizados para informar a las autoridades de cuándo van a comenzar las operaciones no son satisfactorios.

4.104. En lo que se refiere a la retención de un importante porcentaje de la ayuda (véase el apartado 4.100(b)), el Tribunal ha observado que los procedimientos de la Comisión para contabilizar los créditos resultantes no son satisfactorios y que las cantidades utilizadas se registran en cuentas para memoria extrapresupuestarias.

4.105. Los reglamentos comunitarios disponen que el fortalecimiento del vino se debe autorizar sólo en casos excepcionales y cuando sea necesario debido a las condiciones climáticas. Sin embargo, el Tribunal observa con preocupación que se autoriza demasiado libremente. Por ejemplo, se ha comprobado que en las regiones vitivinícolas del Sur de la Comunidad donde, en principio, la necesidad de fortalecer el vino debería ser escasa esta medida se ha autorizado al máximo todos los años desde su introducción. Esta pródiga política de fortalecimiento podría llevar a los agricultores a incrementar sus rendimientos con la seguridad de que el descenso en grado alcohólico del vino producido se verá compensado con la generosa ayuda al fortalecimiento.

4.106. Cuando se entregan vinos fortalecidos para su destilación, la ayuda baja si el grado alcohólico sobrepasa un determinado nivel. La auditoría del Tribunal ha puesto de relieve numerosos casos en que los productores fortalecían sus vinos hasta cerca del nivel máximo admitido para el pago completo de la ayuda a la destilación. Parece problable que cualquier productor que haya intentado obtener un rendimiento mayor por hectárea, lo que normalmente comporta una reducción del grado alcohólico del vino producido, haya podido fortalecer su vino hasta el máximo autorizado sin que se le reduzca la ayuda a la destilación.

PRINCIPALES MODIFICACIONES REALIZADAS POR LA COMISIÓN DESDE LA PUBLICACIÓN DE LOS INFORMES ESPECIALES DEL TRIBUNAL

Ayuda a la producción de aceite de oliva

4.107. Desde la publicación en 1985 del Informe Especial del Tribunal ([19]), los principales esfuerzos realizados para controlar este gasto comunitario se han dedicado a la creación de organismos de control del aceite de oliva en Italia y en Grecia. Tras unos retrasos iniciales, debidos principalmente a dificultades jurídicas para encontrar un marco adecuado a estos organismos, entraron en pleno funcionamiento en junio de 1986, en Italia y, entre octubre y diciembre de 1987, en Grecia. Recientemente se han creado organismos de este tipo en España y Portugal, pero aún no están en funcionamiento.

4.108. El Tribunal aún no ha llevado a cabo un examen detallado de las actividades de estos organismos de control. Ha comprobado, sin embargo, que el servicio de la Comisión encargado del seguimiento de estas actividades ha recibido informes periódicos y declara estar satisfecho de los resultados obtenidos hasta la fecha en Italia. El Tribunal considera que los resultados, en términos de acciones emprendidas, ponen de manifiesto que el organismo italiano ha adoptado una postura rigurosa con respecto a los controles. La Comisión ha declarado recientemente que «en el primer año de aplicación del catastro olivarero se observó que en algunos Estados miembros las solicitudes de ayuda disminuyeron hasta en un 30 %» ([23]). En cuanto a los organismos griego, español y portugues, es aún pronto para evaluar sus actividades.

4.109. El Informe Especial criticaba particularmente los controles realizados por las organizaciones de productores. El Tribunal toma nota del reciente Reglamento del Consejo ([24]) que libera a estas organizaciones de la obligación de verificar en los olivares un porcentaje determinado de las declaraciones de cosecha de sus miembros. Una de las razones aducidas para esta modificación es que «la progresiva implantación de los catastros olivareros hace que estas comprobaciones, que debido a su complejidad no siempre se han realizado correctamente, ya no sean necesarias.» El cambio también se justificaba parcialmente con el razonamiento de que la Comisión considera que los organismos de control del aceite de oliva han alcanzado un nivel satisfactorio de funcionamiento ([25]).

Medidas de destilación de vino

4.110. En su Informe Especial sobre las medidas comunitarias de destilación de vino el Tribunal criticaba las disposiciones que permitían que los productores sujetos a la destilación obligatoria de vino de mesa eludieran las consecuencias financieras de las medidas por medio de la transferencia de sus obligaciones a otros productores. Por esta razón el Tribunal acoge favorablemente las limitaciones recientemente introducidas por la Comisión para la campaña 1987/88. Sin embargo, las nuevas disposiciones no eliminan totalmente las transferencias, aunque las limitan a los productores de un mismo Estado miembro.

4.111. El Tribunal observa también que la Comisión sigue adelante con su política declarada de reducir la destilación de garantía de mantenimiento de precios. En la campaña 1987/88 esta medida está limitada al 10 % (frente al 13 % en la anterior) de la produción total de vino del titular de un contrato de almacenamiento a largo plazo durante la campaña anterior. Sin embargo, el Tribunal reitera su observación ([26]) en el sentido de que considera que el precio fijado en esta medida de destilación es demasiado alto habida cuenta del excedente estructural existente y recomienda que se aceleren las gestiones necesarias para reducir y finalmente cancelar las medidas.

4.112. Además, la Comisión ha propuesto ([27]) recientemente que se refuercen algunos aspectos de las normas generales de destilación de vino y de subproductos de la vinificación. La propuesta concede especial importancia a:

(a) medidas complementarias que permitan la identificación del vino que entra en las destilerías por medio de procedimientos mejorados de muestreo a su llegada;

(b) sanciones de la Comisión cuando no se cumplan las medidas de destilación obligatoria.

La Comisión considera que si se adoptan estas medidas, se eliminarían ciertas diferencias importantes relevadas por el Tribunal en su Informe Especial.

4.113. Por otra parte, la Comisión ha presentado recientemente una propuesta de Reglamento del Consejo ([23]) por el que se establecen las normas generales relativas a los controles en el sector vitivinícola, en ellas se recogen:

(a) la mejora de los controles nacionales mediante, entre otras cosas, una mayor coordinación de los servicios de control competentes;

(b) la creación en la Comisión de una unidad de funcionarios especializados en el control del sector vitivinícola;

(c) una mayor cooperación entre las autoridades responsables de los controles en los Estados miembros.

4.114. La Comisión espera que la aplicación de las medidas propuestas permita conseguir un ahorro considerable.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

Características de la producción y el consumo de aceite de oliva

4.115. España produce, como Italia, alrededor del 30 % del aceite de oliva mundial. La produción anual media de aceite de oliva virgen es de 500 000 toneladas y la de aceite de orujo de alrededor de 40 000 toneladas.

4.116. El consumo anual de aceite de oliva en España es de alrededor de 370 000 toneladas, lo que supone el 75 % de la producción. Al estar el mercado español protegido contra las importaciones de semillas oleaginosas de precios más bajos, todavía no se ha pagado en España la ayuda comunitaria al consumo.

Características de la producción y el consumo de vino

4.117. La producción anual española de vino oscila normalmente entre 34 y 37 Mio Hl., de los que entre 9 y 10 corresponden a vinos de calidad. El rendimiento medio por hectárea es muy bajo (23 Hl./Ha).

4.118. El consumo de vino en España, aproximadamente 55 litros por persona, es sustancialmente menor que en otros Estados miembros productores, especialmente Italia y Francia. Sin embargo, el consumo en España se mantiene estable o ligeramente al alza mientras que, en los otros Estados miembros productores, se observa una tendencia a la baja.

4.119. Las medidas comunitarias de destilación de vino son muy atractivas para los productores españoles. En la campaña de comercialización 1986/87 se acogieron a ellas 12,5 Mio Hl., lo que supone algo más del 50 % de la producción española de vino de mesa en este período. En la campaña de comercialización 1987/88 a España le corresponde destilar obligatoriamente 10,6 Mio Hl. de vino de mesa.

Organización administrativa

4.120. El SENPA ([28]) ha sido designado como organismo de intervención de los dos productos. Su Dirección Financiera de Madrid se encarga del pago de la ayuda comunitaria. La comprobación del derecho a subvención está confiada a las Delegaciones provinciales y las Inspecciones territoriales. Algunas funciones se han delegado a servicios especializados de control tales como:

(a) el servicio de prevención de fraudes del Ministerio de Agricultura, que se encarga de controlar los movimientos del vino;

(b) los servicios de aduanas, que controlan las operaciones de destilación del vino;

(c) el Patrimonio Comunal Olivarero, organización interprofesional semiestatal, que es responsable de las operaciones físicas del almacenamiento de intervención.

4.121. Las Comunidades Autónomas están facultadas para aprobar las solicitudes de ayuda a la produción de aceite de oliva. Para ello reciben también un ejemplar de las declaraciones de cosecha y de las solicitudes de ayuda y presentan periódicamente a la oficina provincial correspondiente del SENPA relaciones de las solicitudes aprobadas. Este sistema es, sin embargo, provisional y el organismo de control del aceite de oliva asumirá, cuando se cree, la función de verificar la exactitud de las solicitudes de ayuda. Ya está en proceso de formación y debe entrar en funcionamiento en la campaña de comercialización 1988/89.

Observaciones de la auditoría

4.122. A pesar de que las cantidades pagadas hasta la fecha a España en concepto de ayuda comunitaria son relativamente pequeñas, el Tribunal considera que, teniendo en cuenta la importancia de los mercados examinados en la agricultura española, es necesario destacar algunas deficiencias observadas durante la auditoría para que se puedan tomar las medidas oportunas.

4.123. El Tribunal considera que las deficiencias principales de los servicios de control se pueden resumir del siguiente modo:

(a) en general tienden a confiar excesivamente en las declaraciones de los productores y de otras partes interesadas (por ejemplo, propietarios de almazaras y destilerías) sin verificar con la suficiente independencia su exactitud;

(b) es necesario que exista una mayor coordinación entre ellos, tanto en la definición clara de las atribuciones y responsabilidades de cada uno como incrementando el intercambio de información. Estas medidas reducirían el riesgo de que se produzcan duplicaciones y permitirían aumentar la frecuencia y la amplitud de los controles;

(c) se ha observado que algunos carecen de personal suficiente teniendo en cuenta el volumen de solicitudes de ayuda, lo que en ciertos casos limita tanto la cantidad como la calidad de las comprobaciones. Aun cuando se descubren anomalías, en ciertos casos se admiten márgenes de tolerancia, que el Tribunal considera demasiado generosos.

4.124. El Tribunal considera que se debe conceder mayor importancia a la comprobación de:

(a) las declaraciones de cosecha de los productores de aceite de oliva y de prensado de las almazaras;

(b) las declaraciones de cosecha, producción y existencias, así como de los documentos de entrega preparados por los destiladores, en el caso del vino.

4.125. La importancia de estas verificaciones puede comprenderse si se considera el uso que se da a las declaraciones. Las del aceite de oliva constituyen la base de los pagos de la ayuda comunitaria a la producción durante varios años. Las de los productores de vino sirven para determinar su derecho a participar en las medidas comunitarias de destilación voluntaria y si les afecta la destilación obligatoria. Los documentos de entrega preparados por las destilerías se utilizan para comprobar el cumplimiento de los contratos de destilación voluntaria u obligatoria. Teniendo en cuenta la importancia de estos últimos documentos para los controles, el Tribunal recomienda que vayan visados por un organismo público.

4.126. La necesidad de una mayor coordinación entre los organismos encargados del control se ha puesto especialmente de manifiesto en las comprobaciones de la ayuda a la producción de aceite de oliva que efectúan tanto el personal de las Comunidades Autónomas como el de los servicios provinciales del SENPA. Parece ser que actualmente unos servicios no están al corriente de cuáles son exactamente los controles que realizan los otros y que ambos los organizan independientemente. Este planteamiento puede resultar sumamente ineficaz. Un enfoque más coordinado permitiría a cada servicio complementar los controles realizados por el otro. También se ha notado una falta de coordinación en los controles de las medidas de destilación del vino, donde los certificados suministrados por los servicios aduaneros no son lo suficientemente detallados para permitir la conciliación entre el vino entregado para destilación y el alcohol producido. Por lo tanto, las oficinas provinciales del SENPA han tenido que basarse en listas preparadas por las destilerías que, al no estar verificadas por los servicios de control, son de una validez limitada.

4.127. También en relación con la ayuda a la producción de aceite de oliva, se ha podido comprobar la necesidad de reforzar los criterios utilizados para estudiar a fondo las solicitudes de ayuda. Como ejemplo, en la región visitada durante la auditoría se examinó «in situ» un pequeño porcentaje de declaraciones viéndose que se aceptan sin más, incluso cuando las comprobaciones preliminares habían puesto de manifiesto diferencias de hasta:

(a) el 20 % entre la superficie declarada y la que aparece en el catastro;

(b) el 50 % entre la densidad de olivos declarada y la densidad media por hectárea en el municipio del catastro.

4.128. El Tribunal considera que, ya que los Reglamentos comunitarios obligan a verificar un número mínimo de solicitudes por medio de controles sobre el terreno, en ellos no se deberían admitir márgenes de tolerancia.

4.129. El sistema comunitario vigente dispone que las organizaciones de productores de aceite de oliva reconocidas desempeñen un papel importante en el control de las declaraciones de sus miembros (lo que el Tribunal de Cuentas criticaba en su Informe Especial ([29])). Sin embargo, como en España no existían organizaciones de este tipo, en las dos primeras campañas de comercialización tras su adhesión se aplicaron disposiciones especiales para que la ayuda a la producción pudiera pagarse en función de la producción real de aceite y no a tanto alzado. A instancias de la Comisión, en 1987 se han formado organizaciones de productores que se enfrentan con la difícil tarea de controlar a sus propios miembros. El Tribunal considera desafortunado el momento elegido para aplicar estas disposiciones ya que el Consejo, a propuesta de la Comisión, acaba de aprobar medidas (a las que se hace referencia en el apartado 4.109) para disminuir el papel de estas organizaciones en el procedimiento de control.

4.130. En lo que se refiere a los controles de las operaciones de almacenamiento de intervención del aceite de oliva, el Tribunal ha observado que mientras las disposiciones administrativas son por lo general satisfactorias, durante el período de almacenamiento la calidad del aceite se deteriora rápidamente. Se está a la espera de datos completos, aunque las indicaciones recibidas señalan que puede ser necesario llevar a cabo reclasificaciones a la baja importantes. El Tribunal recomienda que los servicios de la Comisión investiguen la situación para determinar hasta qué punto se puede atribuir a:

(a) unas instalaciones de almacenamiento poco adecuadas;

(b) la clasificación incorrecta del aceite en el momento de la compra de intervención.

4.131. También se ha observado que las ventas de intervención no han dado buenos resultados: de 55 000 toneladas puestas a la venta, únicamente se vendieron 23 600. El Tribunal reitera sus críticas que recogió en su Informe Especial ([30]) sobre la falta de flexibilidad del actual régimen de ventas.

CONCLUSIONES GENERALES

4.132. Además de la auditoría de las disposiciones de determinados mercados, el Tribunal ha realizado en 1987 un examen en profundidad de dos de los más importantes instrumentos horizontales de la gestión de mercados: el almacenamiento público y las restituciones a la exportación. En ambos casos se debe cuestionar seriamente la fiabilidad de las cuentas, debido a que existen dudas, principalmente en cuanto a su exactitud, en el primer caso, y a la regularidad de las correspondientes transacciones, en el segundo. Tanto en el presente capítulo (por ejemplo, en los apartados 4.56 y 4.57) como en su Informe Especial sobre la gestión y el control del almacenamiento público ([31]), el Tribunal recomienda la aplicación de medidas prácticas para remediar las deficiencias.

4.133. Además de ello, el Tribunal desea mencionar otras conclusiones que considera que pueden extraerse legítimamente de la auditoría del gasto agrícola comunitario que ha realizado en 1987; son las siguientes:

(a) como se explicó en el apartado 4.2 desde los primeros años, la gestión del FEOGA-Garantía pasó de la Comisión a los Estados miembros. El Tribunal estima que una consecuencia esencial de esta tradición de descentralización es que la Comisión debería usar, con la mayor energía posible, sus facultades de control y supervisión centrales con el fin de garantizar la aplicación uniforme y correcta de las medidas del FEOGA-Garantía en los Estados miembros. Si esto no ocurre los reglamentos no se aplicarán de modo satisfactorio ya que no se respetará la intención con que fueron redactados;

(b) para desempeñar esta función más amplia, la Comisión tendrá que utilizar su influencia sobre los Estados miembros en dos niveles: en primer lugar, mediante los distintos instrumentos horizontales de coordinación y de control, y en segundo, con un seguimiento más sistemático de los mercados específicos;

(c) la Comisión apenas conoce los sistemas de los Estados miembros, debido a una supervisión inadecuada, y esto explica claramente las deficiencias que existen en los procedimientos de control nacionales.

La situación observada en España ilustra lo inadecuada que es la vigilancia de la Comisión: cuando se proponía modificar la reglamentación comunitaria para adaptarla a los procedimientos que ya existían en España (véase el apartado 4.129) permitió a las autoridades españolas realizar modificaciones fundamentales de los procedimientos de control de la ayuda a la producción de aceite de oliva.

---

(1) DO L 94 de 28.4.1970.
(2) DO L 304 de 27.10.1987.
(3) DO C 336 de 15.12.1987.
(4) DO L 79 de 21.3.1987.
(5) DO L 351 de 14.12.1987.
(6) DO L 172 de 12.7.1977.
(7) DO C COM(87) final de 16.1.1987.
(8) DO C 215 26.8.1985.
(9) DO L 187 de 25.7.1979.
(10) DO L 206 de 12.8.1977.
(11) DO L 4 de 8.1.1982.
(12) DO L 212 de 21.7.1982.
(13) DO L 38 de 9.2.1977.
(14) DO L 317 de 12.12.1979.
(15) DO L 62 de 7.3.1980.
(16) DO C 147 de 5.6.1987.
(17) DO C 336 de 17.12.1984.
(18) Dictamen nº 1/88 aprobado el 19.5.1988, aún no publicado.
(19) DO C 134 de 3.6.1985, p. 1.
(20) DO C 297 de 6.11.1987, p. 14.
(21) La campaña de comercialización del vino comienza el 1 de septiembre. Los contratos de almacenamiento de vino a largo plazo se aprueban entre el 16 de diciembre y el 15 de febrero si el balance provisional muestra la necesidad de hacerlo.
(22) Se ha autorizado a Francia, Grecia e Italia a continuar esta medida como ayuda nacional.
(23) Doc COM (87) 694 final, 13.1.1988.
(24) Reglamento (CEE) nº 892/88 del Consejo de 29.3.1988, DO L 89 de 6.4.1988, p. 1.
(25) Doc COM (87) 718 final de 21.12.1987.
(26) DO C 297 de 6.11.1987, p. 14 (apartado 7.3 (d)).
(27) DOC COM (86) 398 final de 28.7.1986.
(28) Servicio Nacional de Productos Agrarios.
(29) DO C 134 de 3.6.1985, p. 1 (apartados 4.76 y 8.6).
(30) DO C 134 de 3.6.1985, p. 1 (apartados 6.62 y 8.15(c)).
(31) Informe especial nº 5/88, DO C 274 de 24.10.1988.

CAPÍTULO 5

Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación (FEOGA-Orientación)

5.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	5.1
Aplicación de las medidas para la mejora de las condiciones de almacenamiento y comercialización de cereales (Reglamento (CEE) nº 355/77)	5.2 — 5.43
Objeto de la investigación	5.2 — 5.5
Problemas relacionados con los programas y los objetivos previstos	5.6 — 5.16
Finalidad de los programas y su aprobación	5.9 — 5.11
Seguimiento de la ejecución de los programas y de la evolución de sus efectos	5.12
Duración de los programas	5.13
Baja realización de los programas	5.14 — 5.16
Problemas de los proyectos financiados por la Comisión	5.17 — 5.27
Capacidades de almacenamiento utilizadas para intervención	5.18 — 5.20
Respeto de los criterios de selección de proyectos	5.21 — 5.23
Resultados técnicos limitados de determinados proyectos de almacenamiento	5.24
Utilización de los informes financieros previstos en el Reglamento (CEE) nº 355/77	5.25 — 5.26
Deficiencias contables y otras irregularidades	5.27
Problemas específicos de los silos de puerto	5.28 — 5.36
Introducción	5.28 — 5.32
Observaciones	5.33 — 5.36
Falta de coordinación en la aprobación de los proyectos de « silos de puerto »	5.33
Resultados limitados de los programas	5.34 — 5.35
Falta de un control sistemático	5.36
Conclusiones y recomendaciones	5.37 — 5.43
Observaciones del Informe Especial sobre la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo agrícola en Grecia	5.44 — 5.50

INTRODUCCIÓN

5.1. Entre las acciones más importantes de la política de estructuras agrícolas se encuentran las establecidas por el Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero 1977 [1], la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 25 de abril 1975 (Agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas) [2], y el Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo 1985 [3]. Durante el año 1987, las investigaciones del Tribunal se han centrado principalmente en la aplicación de las medidas de mejora de las condiciones de almacenamiento y

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

comercialización de cereales (Reglamento (CEE) nº 355/77). Además, el Tribunal ha aprobado un informe sobre la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo agrícola en Grecia cuyas conclusiones se resumen al final de este capítulo.

APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE CEREALES (REGLAMENTO (CEE) Nº 355/77)

Objeto de la investigación

5.2. El Reglamento (CEE) nº 355/77, modificado en diferentes ocasiones y adaptado a raíz de la adhesión de España y Portugal, creaba una acción común destinada a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas. El FEOGA-Orientación (Fondo) contribuye a esta acción mediante su participación en la financiación de proyectos de inversión que deben formar parte de programas. El porcentaje máximo de participación está fijado en el 25 % del coste que se puede subvencionar. Sin embargo, en un número limitado de regiones, este porcentaje alcanza el 35 % y, en otras, el 50 %. El porcentaje medio de contribución del Fondo en el período 1978-87 ha sido del 26 %.

5.3. Durante el período 1978-87 se han financiado 6 268 proyectos dentro del marco de este reglamento, y el importe total concedido ha sido de 2 251,4 Mio UCE/ECU. Las acciones de almacenamiento de cereales participan con 697 proyectos (equivalentes al 11,1 % del total) y 218,7 Mio ECU (equivalentes al 9,7 % de la ayuda total concedida) (véase ***cuadro 5.1***).

5.4. El Tribunal ha centrado su investigación sobre los cereales principalmente en los programas y proyectos relacionados con la racionalización y el desarrollo del almacenamiento con el objetivo primordial de poner de relieve determinados problemas relativos a la elaboración de los programas por los Estados miembros, su puesta en práctica y el seguimiento de su ejecución. El ***cuadro 5.2*** muestra la evolución de la capacidad de almacenamiento por Estado miembro, utilizando las cifras de capacidad disponible indicadas en los programas nacionales y añadiéndoles la nueva capacidad adquirida con la aplicación del Reglamento (CEE) nº 355/77. Finalmente, el ***cuadro 5.3*** muestra la evolución de la producción del sector de los cereales y de las superficies cosechadas por Estado miembro, comparando las cifras de 1986 con las de 1980.

5.5. Las observaciones formuladas se basan en el control sobre documentos o sobre el terreno de un cierto número de proyectos integrantes de programas específicos, y que han sido financiados por la Comisión durante el período 1980-1987. A partir del año 1981, como norma general los proyectos deben formar parte de programas, y ya a partir del primero de enero 1979 se concedía prioridad a los que estuvieran incluidos en programas aprobados (Artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 355/77). En el período 1980-1987 la Comisión ha financiado 604 proyectos. Una vez examinados los expedientes finiquitados, se han efectuado controles sobre el terreno de un número significativo de proyectos con ocasión de las misiones autónomas realizadas a siete Estados miembros: Bélgica, RF de Alemania, Grecia, Francia, Irlanda, Italia y el Reino Unido, los mayores beneficiarios del Fondo en el sector cereales durante el período analizado.

Problemas relacionados con los programas y los objetivos previstos

5.6. Entre las principales disposiciones relativas a los programas, destacan:

(a) los programas específicos serán elaborados por los Estados miembros y estarán orientados al desarrollo o la racionalización del tratamiento, de la transformación o de la comercialización de los productos agrícolas ... en una parte o en toda la Comunidad (Artículo 2 del Reglamento);

(b) la Comisión podrá conceder una ayuda del Fondo a proyectos que se inserten en programas específicos (Artículo 1, apartado 3);

(c) los programas han de demostrar que contribuyen a la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC) y especialmente al buen funcionamiento de los mercados de los productos agrícolas y de la pesca (Artículo 3, apartado 1);

(d) el plazo previsto para la realización del programa no debería, en principio, sobrepasar un período de tres a cinco años (Artículo 3, apartado 1g).

5.7. El objetivo del Reglamento (CEE) nº 355/77 es de naturaleza básicamente estructural y está orientado a la creación y racionalización de empresas que se dediquen al tratamiento, la transformación o la comercialización de productos agrícolas. Por tanto, aunque este Reglamento no contenga medidas que excluyan la financiación de las instalaciones susceptibles de ser utilizadas para intervención, en sus decisiones de aprobación de ciertos programas, la Comisión ha indicado que no intervendría en la financiación de instalaciones de este tipo.

Cuadro 5.1 — Número de proyectos y ayudas concedidas en el marco del Reglamento (CEE) nº 355/77 durante el período 1978-1987

Estado miembro	Todos los sectores				Sólo sector cereales			
	Proyectos		Ayudas concedidas		Proyectos		Ayudas concedidas	
	Número	%	Mio ECU	%	Número	%	Mio ECU	%
Bélgica	297	4,7	60,4	2,7	35	5,0	4,7	2,1
Dinamarca	298	4,7	51,7	2,3	7	1,0	0,4	0,2
RF de Alemania	1 007	16,1	219,9	9,8	215	30,9	28,4	13,0
Grecia	298	4,8	307,7	13,7	25	3,6	50,4	23,1
España	456	7,3	108,8	4,8	56	8,0	8,7	4,0
Francia	1 172	18,7	353,3	15,7	24	3,4	11,0	5,0
Irlanda	404	6,4	170,2	7,5	38	5,4	7,0	3,2
Italia	1 063	17,0	678,9	30,2	164	23,5	79,1	36,2
Luxemburgo	16	0,3	2,9	0,1	2	0,3	0,3	0,1
Países Bajos	266	4,2	69,8	3,1	—	—	—	—
Portugal	186	3,0	62,3	2,8	15	2,2	3,3	1,5
Reino Unido	805	12,8	165,5	7,3	116	16,7	25,4	11,6
Total	**6 268**	**100,0**	**2 251,4**	**100,0**	**697**	**100,0**	**218,7**	**100,0**

Fuente: Comisión, DG VI.

Cuadro 5.2 — Cereales: capacidad de almacenamiento obtenida en los Estados miembros en aplicación del Reglamento (CEE) nº 355/77 desde 1980

(× 1 000 t)

Estado miembro	Capacidades disponibles según datos de los programas nacionales	Previsión de capacidades a construir		Capacidades obtenidas según el Reglamento nº 355/77
		en el programa	en el addendum	
Bélgica	2 591	158	300	351(1)
Dinamarca	—	—	—	—
RF de Alemania	6 000	495	330	415
Grecia	1 337	1 000	1 000	700
España				
Francia	25 200	450	5 080	245
Irlanda	1 821	130	70	212
Italia	1 700	1 000	—	92
Luxemburgo	70	10	—	—
Países Bajos	—	—	—	—
Portugal	1 005	110	—	—
Reino Unido	15 000	1 000	350	640

(1) Notas explicativas por Estado miembro:
— Bélgica: Almacenamiento primario (cosecha) y portuario; éste representa 250 000 t;
— Dinamarca: Sin programa de cereales, los proyectos del cuadro 5.1 se refieren únicamente a la colza;
— RF de Alemania: Almacenamiento primario;
— Grecia: Almacenamiento primario;
— España: Sin datos;
— Francia: Almacenamiento primario y portuario; éste representa 195 000 t;
— Irlanda: Almacenamiento primario;
— Italia: El programa nacional examinado corresponde al almacenamiento de trigo duro;
— Luxemburgo: El programa luxemburgués ha sido aprobado el 30 junio 1987;
— Países Bajos: No tiene programa de cereales;
— Portugal: Cifras basadas en el proyecto de programa para los años 1988-1990;
— Reino Unido: Almacenamiento primario y portuario.

Cuadro 5.3 — Cereales (excluido el arroz)

Estado miembro	Producción cosechada en 1 000 t		Superficie cosechada (× 1 000 ha)	
	1980	1986	1980	1986
Bélgica	1 894	2 258	391	350
Dinamarca	7 070	7 968	1 816	1 588
RF de Alemania	23 087	25 590	5 210	4 812
Grecia	5 097	5 164 (2)	1 567	1 446 (2)
España	12 746 (1)	15 795 (2)	7 385 (1)	7 592 (2)
Francia	47 870	50 502	9 889	9 487
Irlanda	2 064	1 954	444	380
Italia	16 927	17 350 (2)	4 935	4 642
Luxemburgo	121	125	40	34
Países Bajos	1 276	1 265 (2)	224	171 (2)
Portugal	1 148 (1)	1 470 (1)	1 037 (1)	973 (2)
Reino Unido	19 474	24 486 (2)	3 938	4 025 (2)
EUR 12	138 774	153 926 (2)	36 876	35 499 (2)

Fuente: Eurostat.
(1) 1982.
(2) Estimación.

5.8. El examen de los programas del sector de los cereales ha puesto de relieve las deficiencias en la finalidad de los programas y en el análisis realizado en el momento de su aprobación, en el seguimiento de su ejecución, en su duración y en su grado de realización.

Finalidad de los programas y su aprobación

5.9. El Tribunal, en su Informe Anual relativo al ejercicio 1986 ([4]) subrayaba que los Estados miembros, al elaborar sus programas, tienden más a satisfacer las condiciones formales de los reglamentos que a conseguir el efecto máximo de las intervenciones. Además, en los programas no se mencionan los efectos previstos sobre la producción o sobre las rentas de las explotaciones.

5.10. La investigación sobre los cereales, que confirma estas observaciones, ha revelado también que la propia concepción de los programas conduce a veces a una falta de coherencia. Esto se debe principalmente a que los programas de cada sector agrícola, y en este caso en el de los cereales, son elaborados por cada Estado miembro en un contexto puramente nacional sin tener en cuenta los objetivos de la PAC. Además, la necesidad de incrementar la capacidad de almacenamiento no se basa en un análisis objetivo de las necesidades.

5.11. Dos tipos de situaciones se prestan especialmente a la crítica:

(a) casi todos los programas examinados prevén un incremento de la producción de cereales, sin que ninguna de las medidas tienda a estabilizar o reducir los excedentes comunitarios de forma que se aligere la carga soportada por la sección garantía del FEOGA. Así, el último programa elaborado por el Estado de Baden-Württemberg (aprobado por la Comisión el 10 de diciembre de 1986 como segundo «Addendum» a un programa inicial que databa de 1980) se plantea un incremento de la producción hasta 1995. Del mismo modo el «Addendum» al programa francés estima las necesidades de capacidad de almacenamiento sobre la base de las perspectivas de crecimiento de la producción cerealista. La Comisión ha aprobado los programas sin tener en cuenta su compatibilidad con la política de gestión del mercado, de tendencia opuesta a la que ella misma preconiza;

(b) la validez de los datos suministrados y de los objetivos propuestos, así como la fiabilidad de los métodos aplicados por los servicios nacionales para la estimación de la capacidad existente no parecen haber sido objeto de un examen suficiente por la Comisión, usando para ello, entre otros, datos normalmente conocidos tales como el nivel y la evolución de las existencias de intervención. Esto ha ocurrido en el examen del programa de almacenamiento de trigo duro presentado por Italia, aprobado por decisión de la Comisión de 23 de junio 1986. En efecto, según este programa la capacidad existente de almacenamiento de trigo duro era de 1,7 Mio t y la capacidad suplementaria a crear de 1 Mio t. Al final del año 1987, es decir el año siguiente, sólo las cantidades almacenadas en intervención eran ya del orden de 1,9 Mio t, mientras que los proyectos finalizados hasta entonces sólo representaban del orden de 65 000 t. Esto prueba que si los datos presentados en el programa reflejaban la realidad, la capacidad efectiva no habría bastado para almacenar excedentes tan importantes. Una investigación realizada por los servicios regionales en 1987 en la región de Apulia ha llegado a la conclusión de que la capacidad de almacenamiento de trigo duro era de 1 Mio t, cuando según el programa antes citado, no superaba en 1985 las 565 000 t. Según se ha podido comprobar, esta última cifra no parece corresponder a la realidad.

Seguimiento de la ejecución de los programas y de la evolución de sus efectos

5.12. Para poder fundamentar mejor las decisiones futuras, sería conveniente que las partes involucradas convirtiesen en una actividad continuada el seguimiento concienzudo y el análisis de los resultados de cada programa. El Tribunal no ha podido observar tal seguimiento ni en el seno de la Comisión ni con ocasión de sus visitas a los Estados miembros. Estos últimos, a pesar de que en general disponen de datos sobre el número de proyectos financiados y completados dentro de cada programa, no están sin embargo en condiciones de facilitar información sobre los resultados obtenidos en función de los objetivos que persigue el reglamento de base (rentabilidad de los proyectos, contribución de los programas al efecto económico de mejora de la estructura, ventajas económicas para los productores, etc.).

Duración de los programas

5.13. El Reglamento (CEE) nº 355/77 establece, en principio, una duración de 3 a 5 años para la realización de un programa (ver apartado 5.6 (d)). Sin embargo, los Estados miembros, presentando a la Comisión anexos a los programas iniciales, consiguen ampliarla hasta ocho años y a veces más. Si esta práctica continúa existe el riesgo de que se produzca un escalonamiento continuo de las acciones comunes emprendidas incompatible con los objetivos de planificación del Reglamento.

Baja realización de los programas

5.14. La baja realización de los programas en dos Estados miembros visitados, Francia y Grecia, indica que

su planificación no respondía a las necesidades reales, al menos durante su duración. Las importantes diferencias en las ejecuciones de los programas ponen de relieve una falta de planificación, contraria al espíritu del Reglamento (CEE) nº 355/77.

5.15. El programa francés, que abarca el período 1981-1985, ha tenido un nivel de ejecución del 33 % en los almacenes de recogida (50 000 t realizadas frente a 150 000 t previstas) y del 65 % en los silos portuarios (195 000 t realizadas frente a 300 000 t previstas). Como media, el nivel de realización no sobrepasa el 55 %. Sin embargo, la Comisión ha aprobado un anexo al programa precedente a fin de conseguir una capacidad de almacenamiento de recogida de 5 Mio t y de 80 000 t de almacenamiento portuario durante el período 1986-1990.

5.16. En lo que respecta a Grecia, su programa inicial, que cubría el período 1981-1984, se realizó en un 70 % en lo que concierne al almacenamiento (700 000 t de 1 Mio t previstas). En cuanto a la parte de secado, el programa se llevó a cabo al 100 %. Por el contrario, el addendum aprobado por la Comisión en 1984 para el período 1985-1988 se materializó en un porcentaje muy bajo. En él se contemplaba la construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento con una capacidad total de 1 Mio toneladas y de 23 secaderos.

Problemas de los proyectos financiados por la Comisión

5.17. Las observaciones siguientes proceden de comprobaciones realizadas con ocasión del examen de los expedientes y de los controles sobre el terreno.

Capacidades de almacenamiento utilizadas para intervención

5.18. En la región italiana de Apulia, el Ministerio de Agricultura financió en 1986 con créditos del Presupuesto Nacional, un proyecto de 25 000 t en Altamura, a pesar del dictamen desfavorable de las autoridades regionales. El beneficiario de este proyecto, que ha obtenido de este modo la ayuda comunitaria, es una sociedad de cartera multinacional establecida en siete países. En el momento de la presentación del proyecto esta sociedad disponía en Apulia, a través de una filial, de una capacidad de almacenamiento de 225 000 t, aceptadas en su totalidad para intervención. A finales de 1987, la empresa en cuestión había aumentado su capacidad de almacenamiento de trigo duro, al margen del proyecto FEOGA, a 335 000 t, de las cuales 320 000 t estaban aceptadas como almacenes de intervención; almacenaba para intervención 285 433 t, lo que la convertía en el almacenista más importante de existencias de intervención en Apulia y en el segundo del país. También en Italia, en la región de Basilicata, se ha observado que en otro proyecto de 13 800 t, 10 000 t estaban cubiertas por intervención. El beneficiario, a quien el organismo de intervención retribuye mediante un alquiler rentable, considera normal esta utilización de la capacidad creada.

5.19. En el estado de Schleswig-Holstein, RF de Alemania, se ha comprobado que los beneficiarios de cuatro proyectos eran empresas homologadas para almacenamiento de intervención y que dos de ellas utilizaban para ello silos subvencionados.

5.20. Lo que precede confirma las averiguaciones llevadas a cabo para otros productos en informes precedentes y las observaciones formuladas por el Tribunal ([5]) sobre la financiación de inversiones cuya rentabilidad depende, al menos en parte, de su grado de utilización para intervención. Ahora bien, la finalidad del Reglamento (CEE) nº 355/77 es una mejora duradera de las estructuras por medio de la creación o del refuerzo de actividades económicas que ofrezcan garantía de rentabilidad. Cuando ésta depende de las medidas de sostenimiento del mercado, las estructuras creadas o reforzadas resultan frágiles. En efecto, las restricciones a las que debería dar lugar la política comunitaria de gestión de mercados podrían afectar no solamente a la rentabilidad sino, en ciertos casos, a la supervivencia de las propias empresas.

Respeto de los criterios de selección de los proyectos

5.21. Según los criterios de subvención fijados desde 1979 por la Comisión ([6]), los proyectos de fábricas de harina y malterías (con excepción de los destinados al almacenamiento de cebada) no reciben financiación comunitaria.

5.22. El tenor de esta formulación indica que si bien se establece una excepción para el almacenamiento de la cebada realizado por las malterías, no se hace ninguna para los cereales almacenados por las fábricas de harina.

5.23. Al realizarse los controles sobre el terreno se ha observado que estos criterios no siempre se han respetado. Así:

(a) en Bélgica, un proyecto muy importante, cuya finalidad en el momento de la tramitación del expediente en la Comisión era la modernización de una empresa de almacenamiento y de transbordo de Amberes, ha acabado dedicado principalmente al almacenamiento de malta por cuenta de las malterías;

(b) en la RF de Alemania, dos proyectos destinados a la ampliación de la capacidad de almacenamiento y

acondicionamiento de cereales de alta calidad corresponden a las necesidades de las fábricas de harina;

(c) la Comisión ha financiado a una empresa muy importante la construcción, en la región de Apulia, de silos anejos a una fábrica de harina con una capacidad total de 20 000 t, para el almacenamiento de trigo destinado a molturación. La decisión de concesión de la ayuda no proporcionaba ninguna indicación de las razones que llevaron a la Comisión a no aplicar en este caso sus criterios de selección de proyectos.

Resultados técnicos limitados de determinados proyectos de almacenamiento

5.24. Los proyectos realizados por cooperativas en Apulia y Basilicata consisten en silos con bajo nivel de equipamiento. Este tipo de equipo, que es limitado, no se presta a conseguir lotes homogéneos de trigo duro, lo que permitiría un aumento importante del valor de la mercancía ofrecida. Esta situación podría llevar a que en un futuro próximo se financien nuevos proyectos más eficaces en sustitución de instalaciones no muy antiguas.

Utilización de los informes financieros previstos en el Reglamento (CEE) nº 355/77

5.25. El artículo 20, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 355/77 dispone que el beneficiario deberá presentar a la Comisión un informe financiero final de cada uno de los proyectos a los que haya contribuido el Fondo a los dos años del pago íntegro de la contribución (7).

5.26. Estos informes sólo se han comenzado a utilizar muy recientemente, con ocasión de la preparación por la Comisión de un anteproyecto de informe sobre la evolución de los proyectos financiados al amparo del Reglamento (CEE) nº355/77.

Deficiencias contables y otras irregularidades

5.27. En los controles sobre el terreno se han observado algunas deficiencias en la gestión de los proyectos, entre las que cabe destacar:

(a) en Bélgica, el beneficiario de un proyecto, un importante importador de cereales, no pudo mostrar el expediente de la licitación, con el pretexto de que había sido iniciado cuatro años antes por personas que posteriormente tuvieron que dejar la empresa. Además de ello, la gerencia no ha podido mostrar todos los justificantes de los pagos de las facturas de los constructores y subcontratistas. El documento entregado a la Comisión como base para recibir la ayuda se presenta en forma de estado-resumen en el que aparecen por un lado las facturas emitidas y, por otro, un determinado número de pagos cuyo total corresponde al de las facturas. No existen, sin embargo, pruebas de que los pagos se refieran exclusivamente a los trabajos objeto del proyecto;

(b) en Grecia, el organismo gestor de los proyectos financiados por el Fondo, que es asimismo el beneficiario, contrata por medio de licitación con diferentes constructores. Estos presentan liquidaciones en función de la obra realizada, que hacen las veces de facturas. En estas certificaciones de obra no figura la descripción detallada de los trabajos a que se refieren. Por tal motivo, el reparto de los costes entre las diferentes partidas de los trabajos realizados, de conformidad con el Reglamento de Ejecución (CEE) nº 1685/78 de la Comisión, de 11 de julio de 1978 (8), no se hace sobre las facturas emitidas sino utilizando un cálculo del beneficiario preparado a partir de su propio control de las obras. Por esta razón, las facturas no pueden servir como base para un control en profundidad de los documentos de pago de la ayuda comunitaria. Por lo demás, en la liquidación de los gastos enviados a la Comisión la fecha de la factura se toma asimismo como fecha de pago, a pesar de que existe siempre un intervalo entre ambas y que sería una buena práctica contable indicar de forma exacta en cada certificación la fecha real del pago;

(c) las visitas sobre el terreno han mostrado que el control realizado por los Estados miembros sobre la buena ejecución de los proyectos del Reglamento (CEE) nº 355/77 no se efectúa de forma uniforme. Presenta particularidades en cada uno de ellos y a veces es diferente según las regiones. Las tareas de comprobación se facilitarían mucho si se introdujeran unos controles-tipo que todos los Estados miembros tuvieran que respetar (por ejemplo: examen de la contabilidad bancaria de los beneficiarios, correspondencia entre facturas, trabajos realizados, pago de las facturas, etc.).

Problemas específicos de los silos de puerto

Introducción

5.28. Los silos de puerto presentan algunas características específicas con respecto a otras inversiones para

almacenamiento de cereales. Se trata, en primer lugar, de proyectos que no tienen relación con la recepción de las cosechas, a diferencia de la mayoría de los que se financian, sino de inversiones destinadas al almacenamiento portuario de los cereales para su posterior exportación a países comunitarios o a países terceros. De este modo afectan directamente a un sector más o menos neurálgico del comercio exterior de los países. En segundo lugar, se trata de inversiones cuya importancia en términos financieros y en volumen por beneficiario es indiscutiblemente mucho mayor que la de los proyectos de silos de recepción. Otra particularidad radica en que los beneficiarios son empresas privadas, especialmente en Francia, o uniones de cooperativas, mientras que en el caso de los silos de recepción, por regla general, se trata de cooperativas.

5.29. Según el Reglamento (CEE) nº 355/77 los proyectos financiados deben beneficiar a los agricultores. Sin embargo, los de «silos de puerto» tienen únicamente un efecto secundario ya que el beneficio que les aporta es muy escaso. Es decir que en la cadena de comercialización agricultores y silos de puerto están en los dos extremos, por lo que el efecto sobre aquéllos de este tipo de proyectos es limitado. De hecho, estas inversiones están más motivadas por un interés en el comercio exterior que por la satisfacción de los intereses directos de los agricultores, contrariamente a las intenciones expresadas en el Reglamento. En esta actividad económica existen tres Estados miembros especialmente afectados: Francia, Bélgica y el Reino Unido.

5.30. En Francia, primer productor de cereales de la Comunidad (38 %-40 % de la producción total), el programa portuario para el período 1981-1985 preveía la construcción de una capacidad de almacenamiento de 300 000 t, de las que se han terminado 195 000 t. La Administración francesa presentó para 1986-1990 un suplemento al programa anterior en el que se incluían 80 000 toneladas de capacidad de almacenamiento portuario. Hay que subrayar, sin embargo, que durante el período 1981-1985, en Francia se han construido almacenes de una capacidad del orden de 210 000 t al margen del marco del Reglamento (CEE) nº 355/77.

5.31. Bélgica, a pesar de no ser más que un pequeño productor de cereales (del orden del 1,5 % de la producción comunitaria) y de que su balance de autoabastecimiento es deficitario, es el tercer exportador de cereales de la Comunidad, después de Francia y de la RF de Alemania. Durante el período 1982-1987 el 96 % del cereal exportado ha sido comunitario (41 % de Francia, 27 % de la RF de Alemania y 23 % del Reino Unido) y el 4 % de países terceros. En el programa de silos belgas de puerto, se presentaron seis proyectos, de los cuales dos recibieron ayuda; la construcción de un silo horizontal de 250 000 t en Gante y la compra de equipos para mejorar el rendimiento de un silo de 45 000 t en Amberes. El programa, presentado a la aprobación de la Comisión como una modificación del programa de 1981 de almacenamiento primario de cereales y de producción de alimentos compuestos, cubre el período 1983-1985. Durante esos años la capacidad de almacenamiento de cereales en el puerto de Gante aumentó en 360 000 t, de las cuales 250 000 t recibieron ayuda comunitaria. Entre 1983 y 1986 la capacidad de los silos de puerto belgas pasó de 797 000 t a 1 166 000 t, de las que 905 000 t están en Gante.

5.32. Paralelamente a Francia y a Bélgica, el Reino Unido ha aumentado su capacidad de almacenamiento en los puertos de Inglaterra y del País de Gales. Este aumento ha permitido hacer frente al crecimiento de las exportaciones británicas de cereales (cebada y trigo) que en números redondos han pasado de 4,7 Mio t en 1982-1983 a 10 Mio de t en 1986-1987. De hecho una parte de los cereales destinados a países terceros que transitan por los puertos belgas (especialmente la cebada) se exporta desde puertos británicos.

Observaciones

Falta de coordinación en la aprobación de los proyectos de «silos de puerto»

5.33. Las cifras disponibles, así como la información obtenida en las visitas a los Estados miembros, revelan que una parte de los proyectos realizados con financiación parcial de la Comunidad, están en situación de exceso de capacidad. Este es concretamente el caso de los silos de puerto financiados en Gante, cuya utilización principal era el tránsito de cereales destinados a países terceros. Ahora bien, de forma general el tránsito del cereal producido en el norte de Francia se ha ido trasladando a los silos de Dunquerque. Lo mismo ha sucedido con la cebada británica que, desde la finalización del programa del Reino Unido, no pasa por Gante. Cabe preguntarse, por tanto, cuáles han sido las razones que han justificado la aceptación de algunos programas cuando al presentarlos al Comité Permanente de Estructuras Agrícolas hubo Estados miembros que les formularon reservas motivadas por las incertidumbres sobre el comportamiento futuro de los flujos comerciales y, en especial, sobre el origen de la mercancía a almacenar.

Resultados limitados de los programas

5.34. A pesar de tratarse de una actividad de almacenamiento bien delimitada debido al número limitado de regiones y países implicados, se han observado diferencias importantes entre las previsiones y la realidad en algunos programas de puertos. Esto ha sucedido en Francia (véase apartado 5.30), donde el programa se ha ejecutado parcialmente, y en el Reino Unido, donde las instalaciones realizadas han sido casi dos veces y media superiores a lo previsto.

5.35. Por otra parte, los silos de puerto financiados al amparo del Reglamento (CEE) nº 355/77 formaban generalmente parte de un plan de inversiones del

beneficiario mucho más amplio. Las ayudas sólo ejercen un papel limitado, puesto que los proyectos a que contribuyen no representan más que una pequeña parte de planes más ambiciosos.

Falta de un control sistemático

5.36. Si bien es cierto que la Comisión no puede realizar controles sobre el terreno de todos los proyectos financiados en el marco del Reglamento (CEE) nº 355/77, el Tribunal considera que los servicios competentes de Bruselas deberían efectuar visitas sistemáticas a los que sean importantes desde el punto de vista financiero y técnicamente complejos. Están en este caso los proyectos de silos de puerto, ya que financiera, técnica y económicamente son importantes. Ahora bien, en la mayor parte de los proyectos visitados no se han efectuado dichos controles.

Conclusiones y recomendaciones

5.37. Las consideraciones precedentes permiten concluir que la gestión de los programas y de los proyectos presenta fallos. El mayor número de deficiencias aparece en los programas. Afectan a su elaboración por los Estados miembros, a su valoración por la Comisión al aprobarlos, al análisis de sus efectos respecto a la consecución de los objetivos previstos en el reglamento de base y en la PAC y al seguimiento durante su realización y su evaluación a posteriori.

5.38. En lo que se refiere al examen previo de los programas, se ha observado que la Comisión no dispone de la información, sobre todos los Estados miembros, ni de los intrumentos de análisis necesarios para llevar a cabo una política estructural eficaz con ayuda de inversiones racionales. En estos casos, la aprobación de la Comisión se concede sin un conocimiento exacto de las capacidades de almacenamiento disponibles en la Comunidad y en cada región.

5.39. En realidad los programas específicos se presentan como una simple formalidad, cuando deberían constituir el instrumento para una planificación eficaz, orientada a la mejora de las estructuras agrícolas. Además, el hecho de que se elaboren en un contexto puramente nacional, o incluso regional, tiene como consecuencia la falta total de coherencia de los objetivos en el contexto comunitario. Esta coherencia sólo se puede alcanzar coordinando todos los programas.

5.40. En lo que respecta más particularmente a los silos de puerto, la coordinación reviste una mayor importancia cuando las regiones donde se sitúan son vecinas. El Tribunal cuestiona además el carácter prioritario de la financiación de estos proyectos. En efecto, se trata de inversiones con más interés para las empresas exportadoras de cereales que para los agricultores. Además, en general, en este sector, normalmente los proyectos de silos de puerto financiados por la Comunidad no representan más que una pequeña proporción de las inversiones realizadas por los beneficiarios.

5.41. En lo que respecta a la ejecución de los programas propiamente dichos, es decir, a la realización de los proyectos previstos, la Comisión no dispone de ninguna información sobre el grado de avance de los programas y la utilización real de las inversiones. Esta laguna es especialmente grave en la medida en que, como el Tribunal ha podido comprobar en sus visitas, algunos de los almacenes construidos en los Estados miembros se utilizan en parte o completamente para intervención. De ahí que la participación del Fondo en la financiación de las capacidades de almacenamiento dé lugar a consideraciones de dos tipos. En primer lugar, ocasiona un doble gasto comunitario en una misma actividad económica, la financiación de la construcción del almacén y el pago de los gastos de almacenamiento. En segundo lugar, puede incentivar a los beneficiarios a emprender una actividad cuya rentabilidad depende de los mecanismos de intervención y cuya viabilidad se vería comprometida si estos fuesen objeto de restricciones.

5.42. Por último, la insuficiencia de información y de análisis, tanto en la Comisión como en los Estados miembros, sobre los resultados de los programas realizados no permite conocer si se han alcanzado los objetivos comunitarios.

5.43. Si la Comisión quiere conseguir, en el marco del Reglamento en cuestión, un sistema eficaz y racional, debe hacer que sea más eficaz y más coherente y compatible con los objetivos comunitarios. Además, se le debería hacer un seguimiento sistemático que permitiera a la Comisión controlar la evolución de la capacidad de almacenamiento de cereales para ajustarla a la nueva tendencia de la PAC.

OBSERVACIONES DEL INFORME ESPECIAL SOBRE LA AYUDA COMUNITARIA A LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA EN GRECIA

5.44. El 7 de octubre de 1987, el Tribunal aprobaba un Informe Especial sobre la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo agrícola en Grecia (9), ayuda prevista en diversos reglamentos del Consejo aprobados en 1982, 1983 y 1984 en favor de este país.

5.45. En este Informe Especial, el Tribunal observaba que la puesta en práctica de la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo de la agricultura en Grecia muestra una desproporción entre el exceso de reglamentación comunitaria y el escaso seguimiento de su aplicación a nivel comunitario, nacional, regional y local.

5.46. Esta desproporción es consecuencia de una actitud que lleva a privilegiar los aspectos de transferencia financiera de la medida en detrimento de los resultados esperados en términos de desarrollo económico y mejora de las estructuras.

5.47. Un programa no debe ser simplemente la agrupación de varias operaciones. Es ante todo un instrumento de elección, de selección de unas medidas cuyo impacto se quiere aumentar en función de determinados resultados que se desea alcanzar. Esta condición no se cumple cuando el contenido del programa se considera esencialmente indicativo y cuando hasta el período en que se pueden aplicar las subvenciones es objeto de interpretaciones distintas.

5.48. Diversos casos concretos expuestos en el Informe Especial muestran que la cuestión de la subvención de los gastos exige un esfuerzo continuo de información y asesoramiento, para destacar los objetivos de la acción comunitaria y evitar la utilización de la ayuda en gastos menos eficaces.

5.49. También debería darse la importancia suficiente a las necesidades de control. No pueden emprenderse medidas de la envergadura de la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo agrícola en Grecia en buenas condiciones sin prever, desde el principio, la vigilancia y el control necesarios.

5.50. Las numerosas acciones dedicadas a la agricultura griega muestran la ambición de alcanzar resultados significativos en el desarrollo de las estructuras. Sin embargo, dan prueba de una falta de concepción de conjunto que compromete la consecución del objetivo esperado. Es una situación que debe ser recalcada, puesto que existe el riesgo de que las mismas dificultades aparezcan en la realización de los Programas Integrados Mediterráneos.

---

(1) DO L 51 de 23.2.1977, p. 1; Reglamento modificado por última vez por el Reglamento (CEE) nº 1760/87 del Consejo de 15.6.1987 (DO L 167 de 26.6.1987, p. 1).
(2) DO L 128 de 19.5.1975, p. 1.
(3) DO L 93 de 30.3.1985, p. 1.
(4) DO C 336 de 15.12.1987, apartados 7.15 — 7.16.
(5) Informe Anual relativo al ejercicio 1985, apartado 5.20 (e) (DO C 321 del 15.12.1986) e Informe Anual relativo al ejercicio 1986, apartado 7.46 (DO C 336 de 15.12.1987).
(6) A partir de 1980 se han publicado los criterios.
(7) Artículo 1º del Reglamento (CEE) nº 1932/84 del Consejo de 19.6.84 (DO L 180 de 7.7.84, p. 1). Anteriormente, el plazo lo fijaba la Comisión en su decisión de concesión.
(8) DO L 197 de 22.7.78, p. 1.
(9) En el DO C 326 de 5.12.1987 se mencionó este informe, que se puede solicitar a la secretaría del Tribunal.

CAPÍTULO 6

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

6.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	6.1 — 6.4
Método de análisis de la utilización de las infraestructuras subvencionadas	6.5 — 6.12
Resultados sobre la utilización de las infraestructuras	6.13 — 6.58
Infraestructuras de carreteras	6.13 — 6.22
Utilización bruta	6.13 — 6.17
Utilización neta	6.18 — 6.22
Infraestructuras portuarias y vías navegables	6.23 — 6.32
Utilización bruta	6.23 — 6.26
Utilización neta	6.27 — 6.31
Vías navegables	6.32
Infraestructuras hidráulicas	6.33 — 6.42
Utilización bruta	6.33 — 6.37
Utilización neta	6.38 — 6.42
Infraestructuras en el sector energético	6.43 — 6.49
Utilización bruta	6.43 — 6.45
Utilización neta	6.46 — 6.49
Polígonos industriales y naves industriales prefabricadas	6.50 — 6.56
Utilización bruta	6.50 — 6.54
Utilización neta	6.55 — 6.56
Infraestructuras de telecomunicaciones	6.57 — 6.58
Efecto sobre los precios y las modalidades de gestión de las infraestructuas	6.59 — 6.67
Conclusiones y recomendaciones	6.68 — 6.75
Informe especial sobre el planteamiento integrado en la financiación comunitaria de las acciones con finalidad estructural	6.76 — 6.84

INTRODUCCIÓN

6.1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado por el Reglamento (CEE) nº 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975 (1), y modificado por el Reglamento (CEE) nº 214/79 del Consejo, de 6 de febrero de 1979 (2), que fue sustituido por el nuevo Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (3), que entró en vigor el 1 de enero de 1985. Tiene como finalidad contribuir a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad participando financieramente en el progreso y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en crisis. El Fondo se hace cargo de una parte de los gastos en que los Estados miembros

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

incurren en concepto de programas comunitarios, programas nacionales de interés comunitario, estudios y proyectos.

6.2. Entre 1975 y 1986, el 98 % de las ayudas del Fondo han sido concedidas principalmente a proyectos de infraestructura. En efecto, las ayudas de este tipo en este período han representado 14 032 Mio ECU (el 81 % de los compromisos del FEDER), concedidos a 24 832 proyectos, equivalentes al 74 % de los subvencionados.

6.3. En el Reglamento (CEE) nº 724/75, la financiación de infraestructuras se admitía sólo cuando constituían una condición inmediata o previa para las inversiones directamente productivas. En 1979 se amplió el criterio de subvención. A partir de entonces el FEDER podía participar en proyectos de «infraestructuras que contribuyan al desarrollo de la región o de la zona en que están situados, en la medida en que los programas de desarrollo regional lo justifiquen». Se regulaba también que la proporción de las ayudas concedidas a las inversiones en infraestructuras no podría superar el 70 % en un período de tres años. Al haberse sobrepasado constantemente este límite, una Decisión del Consejo de 29 de noviembre 1983 (4) lo autorizó para el período 1981-1983.

6.4. El Reglamento (CEE) nº 1787/84 mantiene el principio de relación con el programa de desarrollo regional y define una lista de las categorías de infraestructura en cuya financiación no puede participar el FEDER. En lo referente a la asignación de ayudas del Fondo, dispone que los Estados miembros y la Comisión deberán procurar que una parte adecuada (si es posible, el 30 %) de los recursos del FEDER se dedique a inversiones industriales. En la práctica, por falta de suficientes solicitudes de financiación de proyectos industriales, esta proporción no se ha alcanzado nunca, a la vez que el porcentaje de los fondos dedicados a proyectos de infraestructuras ha ido aumentando: 78 % en 1985, 84 % en 1986 y 91 % en 1987.

MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA UTILIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS SUBVENCIONADAS

6.5. Teniendo en cuenta la importancia de las ayudas a infraestructuras en la acción del FEDER y del papel que se les asigna en las políticas de desarrollo regional, el Tribunal de Cuentas ha intentado averiguar y evaluar el efecto que han tenido las infraestructuras subvencionadas en el desarrollo regional.

6.6. El enfoque adoptado ha consistido en examinar el grado de utilización de los equipamientos creados con la ayuda del FEDER en las regiones desfavorecidas. De este modo, si la utilización de una nueva infraestructura es nula, su efecto sobre el desarrollo regional también lo es; por el contrario, si es completa, su contribución al desarrollo de la región será máxima. Existe, por lo tanto, una relación entre el nivel de utilización de las infraestructuras y su influencia en el desarrollo, tanto directa como indirecta, aunque esta última, en general, no se manifieste inmediatamente.

6.7. Sin embargo, el porcentaje de utilización bruta no es por sí solo una medida suficiente de la contribución al desarrollo regional. Así, la posible incidencia en la economía regional de un nuevo proyecto no depende tanto de su utilización en general (utilización bruta) como de la que hagan los agentes económicos regionales (utilización neta). Para conseguir determinar ésta última hay que tener en cuenta, por lo tanto, las utilizaciones que han hecho los agentes económicos regionales y las que no representan un empleo de las infraestructuras creadas mayor que en la situación precedente. En otras palabras, hay que tener en cuenta los efectos de desviación, sustitución, exportación y demanda normal. En caso de ampliación o de sustitución con ampliación de una instalación, el análisis deberá evidentemente ceñirse al incremento neto de capacidad.

6.8. El efecto de desviación consiste en la transferencia a las nuevas infraestructuras de actividades de otras de la misma región. El efecto de sustitución tiene la misma naturaleza que el de desviación, pero en este caso el desvío de actividades hacia la infraestructura nueva se produce desde equipamientos similares de otras regiones. Las nuevas instalaciones modifican la oferta en la región, pero sin aumentar el nivel de actividad. El efecto de exportación cubre la utilización de la infraestructura nueva por agentes económicos exteriores a la región. Por último, para que la tasa de utilización neta refleje lo más correctamente posible el impacto regional, también es necesario restar de la utilización bruta el incremento de utilización ocasionado por el crecimiento normal de la demanda regional entre la fecha de puesta en servicio de la instalación y aquélla en que se mide su utilización (efecto de demanda normal). Se entiende por crecimiento normal de la demanda regional el que se hubiera producido si la nueva infraestructura no existiese.

6.9. Es preciso señalar que, por regla general, las inversiones no sólo aumentan la cantidad de servicios puestos a disposición de los usuarios, sino que también mejoran su calidad. Las mejoras cualitativas pueden revestir formas diversas (mejora de la seguridad de las carreteras, reducción de la estadía en los puertos, mayor seguridad en el abastecimiento de energía, mejor calidad de las transmisiones en el ámbito de las telecomunicaciones, etc.). Sin embargo, para que estas mejoras puedan contribuir al proceso de desarrollo regional tienen que llegar a traducirse en un estímulo de las actividades

económicas y en un incremento del nivel de utilización de las infraestructuras.

6.10. Al interpretar los resultados de la utilización de las infraestructuras, el Tribunal ha tenido en cuenta el problema de la indivisibilidad, es decir, el que, por razones técnico-económicas, en los proyectos deben preverse necesidades superiores a la demanda a corto plazo. Esta es la razón por la que inicialmente debe considerarse como aceptable un cierto margen de infrautilización; lo importante es que posteriormente tienda a disminuir.

6.11. El método presentado en los apartados precedentes se ha llevado a la práctica mediante cuestionarios sobre la utilización de las infraestructuras durante el período más reciente. Las respuestas se han obtenido de las autoridades nacionales.

6.12. Hay que subrayar que las comprobaciones del Tribunal no incluyen análisis de coste-beneficio, ni análisis de proyectos alternativos. Los proyectos examinados son los elegidos por las autoridades nacionales y aceptados por el FEDER. Tampoco se han tenido en cuenta los efectos del período de construcción, que son por naturaleza temporales. Esencialmente el método seguido tiende, por tanto, a resolver la cuestión de la utilización de las infraestructuras financiadas para evaluar su efecto en el desarrollo regional.

RESULTADOS SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Infraestructuras de carreteras

Utilización bruta

6.13. El Tribunal ha recopilado información sobre la utilización de más de 50 tramos de carreteras, cada uno subvencionado una o varias veces por el FEDER. En líneas generales, se ha observado que en más del 60 % de los casos las nuevas carreteras se utilizan a menos del 50 % de su capacidad.

6.14. En una cuarta parte de los casos la infraestructura preexistente habría podido absorber el incremento de circulación observado por lo que, hasta fecha, la aportación de la nueva infraestructura al desarrollo es escasa. Situaciones de este tipo se han observado en Francia en diversos tramos de carretera situados en la RN 106 (Languedoc-Rosellón), la RN 21 (Aquitania) y la RN 11 (Poitou-Charentes). En visitas del Tribunal al oeste de Irlanda, Italia (Apulia), Países Bajos (Limburgo) y al Reino Unido (noroeste) se han observado casos similares.

6.15. En otros casos, las carreteras se utilizan poco porque las previsiones de desarrollo de las zonas han resultado poco realistas y rara vez han llegado a materializarse. Así, por ejemplo, en Escocia, la carretera regional «East-Fife» se proyectó en función de las previsiones de expansión de la nueva ciudad de Glenrothes, que no se han materializado. Una situación parecida se produjo en los Países Bajos con la carretera del puerto de Eemshaven, construido en los años 1970 con ayuda del FEDER, cuyo desarrollo ha sido muy inferior al esperado.

6.16. Se ha observado una situación análoga en la terminal de contenedores de Bettembourg en Luxemburgo. Concebida para un tráfico de 12 000 unidades anuales, funciona en la práctica a menos del 15 % de su capacidad. Los cinco puestos de trabajo creados para este proyecto no han llegado a los diez previstos. Por otra parte, hay que destacar que en las regiones vecinas existían ya instalaciones competidoras que también pueden acogerse a las subvenciones del FEDER (Athus en Bélgica y Garolor en la región de Metz en Francia).

6.17. En ocasiones los proyectos se utilizan poco porque son un elemento de un conjunto que no se completa. Tal situación se ha producido en el caso de la carretera de acceso a Moss Side, en el noroeste del Reino Unido, cuya plena utilización depende de la terminación de la red de carreteras de la zona.

Utilización neta

6.18. El examen de los porcentajes de utilización neta muestra que en más del 85 % de los casos son inferiores al 50 % y que cerca del 45 % de los proyectos tienen una utilización neta inferior al 20 %. Esta diferencia entre la utilización neta y la bruta se explica principalmente por la importancia de los efectos de desviación.

6.19. En algunas carreteras, generalmente de periferias urbanas, el porcentaje de utilización bruta puede ser considerado satistactorio. Sin embargo, un análisis más detallado del tráfico muestra que una parte importante procede del desvío de itinerarios alternativos. Se da claramente una situación de este tipo en las carreteras N 1 (Irlanda), en la del proyecto de Calder Valley (noroeste del Reino Unido) y en Francia, especialmente en

proyectos de la RN 106 (desvío de Nîmes y circunvalación de Alès).

6.20. El objetivo de algunos de los proyectos de carreteras presentados al FEDER no es que el progreso del tráfico por carretera sea paralelo a los objetivos de desarrollo económico, sino que están dirigidos a mejorar las condiciones de la circulación. Si bien la realización de las obras contribuye a mejorar la comodidad de los habitantes de la región, es necesario subrayar que este objetivo puede estar bastante alejado de la preocupación de reducir el retraso en el desarrollo económico. Así, el FEDER concedió ayudas para diversas obras (iluminación, mejora de la seguridad, etc.) en la autopista griega Patras-Corinto. En Francia, la finalidad de las obras realizadas en la RN 21 en las cercanías de Bergerac y en la RN 106 en la zona de Florac no era realmente aumentar la capacidad de las carreteras, sino mejorar las condiciones de circulación. Estas mejoras de orden cualitativo no han producido hasta la fecha un aumento significativo de la utilización.

6.21. En Italia, se han concedido ayudas a numerosos proyectos de mejora de carreteras rurales que unen explotaciones agrícolas. En algunos casos examinados por el Tribunal en Molise se ha observado que estas carreteras se utilizan muy poco y que las inversiones no son significativas para el desarrollo económico de la región. Además, los organismos gestores no pueden realizar las tareas de mantenimiento de manera adecuada por falta de recursos suficientes. Se trata, en realidad, de obras cuya finalidad principal es mantener la vida agrícola y rural y cuya financiación puede justificarse dentro de las ayudas de la Sección Orientación del FEOGA (Reglamento (CEE) nº 1760/78 del Consejo, de 28 de julio de 1978 ([5])), pero que no se enmarcan en una estrategia de reducción de los retrasos de desarrollo.

6.22. Como conclusión general, puede decirse que aunque las obras de carreteras acometidas pueden estar justificadas en algunos casos por la existencia de «cuellos de botella», se han planificado principalmente para hacer frente a la evolución normal del tráfico, y que influirán en el desarrollo económico regional sólo a muy largo plazo. De hecho, estas actuaciones corresponden más a una política normal de obras públicas y ampliación de la red viaria que a una política de desarrollo regional.

Infraestructuras portuarias y vías navegables

Utilización bruta

6.23. En el ámbito de las infraestructuas portuarias, el FEDER ha concedido ayudas a actuaciones dirigidas tanto a aumentar la capacidad de las instalaciones como a adaptarlas a buques de mayores dimensiones. En la mayor parte de los casos, el porcentaje de utilización bruta de las instalaciones es igual o superior al 50 %.

6.24. La falta de un marco coherente y coordinado de gestión y programación puede ser un obstáculo para una utilización óptima y eficaz de las instalaciones subvencionadas. Así, el FEDER ayudó a la construcción de unos muelles en el puerto de Termoli (Italia) sin que existiese un programa operarivo global de desarrollo de los diferentes puertos del sur del Adriático dirigido a conseguir la especialización del tráfico y unas perspectivas de utilización de las instalaciones válidas. Por otra parte, el Tribunal ya señalaba en su Informe Anual relativo al ejercicio 1983 ([6]) una situación análoga en Escocia.

6.25. Para aprovechar las instalaciones portuarias construidas se necesitan unas inversiones complementarias que en algunos casos no se han hecho. Así, en el puerto italiano de Tarento se terminó hace varios años un muelle polivalente que se utiliza únicamente en casos de urgencia debido a la falta de las instalaciones necesarias.

6.26. En otros casos, el contexto económico y técnico del proyecto está obsoleto y las previsiones de utilización han dejado de ser realistas. Así, el puerto de Cagliari en Cerdeña se proyectó en una época en que el tráfico de contenedores estaba todavía en plena expansión. Aún no ha entrado en funcionamiento por retrasos en la ejecución de las obras y se estima que su capacidad se utilizará únicamente al 50 %, cuando las instalaciones portuarias ya existentes en Cerdeña están lejos de una utilización plena.

Utilización neta

6.27. La utilización neta de dos terceras partes de los proyectos examinados es baja. Por tal motivo, apenas han tenido impacto en el desarrollo del tráfico marítimo desde y hacia la región afectada y su contribución al desarrollo regional es escasa. Sin embargo, en algunos casos la existencia y el funcionamiento de las estructuras portuarias subvencionadas pueden permitir la creación de empleo en el puerto.

6.28. En la isla de Juist, en la RF de Alemania, se ha construido un nuevo puerto que sustituye y duplica la capacidad de otro más antiguo que tenía problemas de enarenamiento y accesibilidad. Aunque esta situación haya podido justificar la decisión de reemplazar la infraestructura preexistente, es preciso señalar que el aumento de la capacidad no se ha traducido en un incremento del tráfico, que ha permanecido estable.

6.29. Otras actuaciones en puertos han permitido la concentración de tráficos específicos en determinadas instalaciones. Así, en el de Tarento, en Italia, se ha construido un muelle especial para productos siderúrgicos y en Francia otro en el puerto de La Rochelle que concentra el comercio de madera. A pesar de que los dos funcionan a plena capacidad su efecto principal ha consistido en agrupar en las nuevas instalaciones un tráfico que antes estaba disperso, sin que, sin embargo, su puesta en servicio haya incidido en el volumen total de tráfico de sus puertos. La importancia del efecto de desviación observado reduce en gran medida la repercusión de esas obras en el desarrollo regional.

6.30. En otros casos, las instalaciones creadas se utilizan principalmente en provecho de otras regiones. En esta situación se halla el antes mencionado puerto de Cagliari, que está previsto que se convierta en un centro neurálgico del tráfico de contenedores en el Mediterráneo, actividad con un valor añadido muy bajo. Un efecto de exportación parecido se da también en el puerto de Sète (Francia), donde la repercusión de las importantes obras realizadas sobre el desarrollo de la región propiamente dicha se ha reducido mucho, puesto que más del 65 % del tráfico que pasa por él no tiene ni origen ni destino en la región. Además de ello el 40 % de su tráfico se desvía de puertos competidores, especialmente de Burdeos, que también está situado en una zona de subvención y que asimismo ha recibido ayudas del FEDER.

6.31. Como conclusión, aunque las instalaciones portuarias creadas con la ayuda del FEDER, en apariencia, suelen utilizarse de forma satisfactoria (utilización bruta), su efecto en el desarrollo regional (utilización neta) sigue siendo bajo.

Vías navegables

6.32. El FEDER ha concedido ayudas a dos obras de acondicionamiento de vías navegables en el Languedoc-Rosellón: la primera corresponde al aumento de sección de un tramo del canal del Ródano que une el río de este nombre con el puerto de Sète. El efecto de esta inversión aparecerá a muy largo plazo, ya que para que realmente sea utilizable hay que esperar a que a las otras secciones del canal se les den las mismas dimensiones. En el segundo caso se trataba de sustituir siete exclusas por un nuevo sistema de elevación de los barcos dentro de la modernización del Canal du Midi. Ahora bien, las autoridades francesas abandonaron el proyecto del canal, principalmente a causa de la práctica desaparición del transporte fluvial eliminado por la competencia del transporte por ferrocarril y por carretera en el mismo trayecto. Además, el proyecto se interrumpió sin que el nuevo sistema de elevación llegase a funcionar. La ayuda del FEDER se concedió a una inversión que apenas se utilizará y el efecto de este proyecto sobre el desarrollo regional será prácticamente nulo.

Infraestructuras hidráulicas

Utilización bruta

6.33. El Tribunal ha examinado del orden de 40 proyectos del sector de obras hidráulicas, la mitad de ellos de captación y abastecimiento de aguas y la otra mitad de recogida y depuración de aguas residuales. En líneas generales estaban dirigidos a mejorar y aumentar la capacidad de instalaciones ya existentes.

6.34. En más del 60 % de los casos la utilización bruta de los proyectos puede considerarse satisfactoria, habiendo incluso cinco instalaciones que se han utilizado a pleno rendimiento desde su puesta en servicio.

6.35. Las causas de que haya habido proyectos menos utilizados radica en que las correspondientes previsiones de aumento de la población y de desarrollo de la actividad económica en las regiones han resultado poco fiables. Situaciones de este tipo se han observado en proyectos de abastecimiento de agua como el plan Megget en Escocia y el de Castlebar en Irlanda y de depuración de aguas como el de Shanganagh en Irlanda y el de Garnock en Escocia.

6.36. En otros casos, los proyectos no se utilizan o se hace de manera poco eficaz debido a la falta de las instalaciones necesarias para completarlos. En esta situación están dos de abastecimiento de agua en la zona de Alghero en Cerdeña que no funcionan porque no se han realizado las obras necesarias para explotarlos por falta de financiación. El Tribunal, en su Informe Anual relativo al ejercicio 1984 (7), señalaba ya que varias instalaciones hidráulicas de Sicilia no se utilizaban por falta de los fondos para terminarlas.

6.37. El FEDER ha concedido financiación importante para la distribución del agua de una presa construida en el río Sinni (Apulia, Italia). Sólo se utiliza una tercera parte de los equipos de transporte de agua y la presa proporciona 9 m^3/segundo en lugar de los 38 m^3/segundo previstos porque no se dispone de los equipos necesarios para su explotación normal. En la misma región se han iniciado obras de gran envergadura para el acondicionamiento del curso del Locone. El dique que constituye la pieza fundamental de este proyecto se terminó en 1986 pero aún no está en funcionamiento y no se sabe cuando lo estará porque no se han hecho las obras complementarias de conducción de agua. En lugar de dispersar los

esfuerzos en programas que se utilizan poco, sería preferible proceder por etapas, procurando aprovechar lo mejor posible las instalaciones ya existentes.

Utilización neta

6.38. La utilización neta de los proyectos es inferior al 50 % en dos terceras partes de los casos estudiados. Suele ser más alta en las regiones rurales que en las urbanas o industriales, donde frecuentemente tienen como objetivo sustituir y mejorar infraestructuras ya existentes. Así, en el noroeste del Reino Unido, los proyectos de alcantarillado de Hyndburn Valley y la planta de tratamiento de aguas de Martholme tienen una utilización muy alta por el simple hecho de que reemplazan, mejorándolas, instalaciones más antiguas que ya no se utilizan. En Irlanda ocurre lo mismo con la planta depuradora de Ringsend y el sistema de alcantarillado de la zona de Dublín que la alimenta, los cuales recogen una parte de las aguas que antes se trataban en otras instalaciones.

6.39. En Leixlip, también en la zona de Dublín, donde el Fondo ha subvencionado el proyecto de una estación depuradora que recoge las aguas de instalaciones más antiguas y de urbanizaciones nuevas se tiene un caso similar. La capacidad de depuración de la nueva instalación es inferior al volumen de las aguas residuales recogidas, de forma que durante ciertos períodos las aguas no se depuran sino que se sueltan directamente, con las consiguientes consecuencias sobre la eficacia del proyecto. Una mejor programación de los trabajos hubiera podido evitar este problema.

6.40. En algunos casos las obras responden a un objetivo de desarrollo económico. Como por ejemplo el de la nueva red de alcantarillado y la instalación de depuración de aguas residuales construida en Termoli, Italia. Su utilización no refleja el crecimiento de las actividades productivas por el carácter esencialmente residencial de la zona.

6.41. La mayor parte de los proyectos de obras hidráulicas están más dirigidos a responder a los problemas generales que plantea la evolución normal de la demanda en el sector de la captación o del tratamiento de aguas que a contribuir al desarrollo regional.

6.42. Otro caso de una instalación que aunque se utiliza no aporta nada al desarrollo regional es el de una presa financiada en Francia sobre el río Ardèche. Su objetivo principal es paliar los daños causados por la descarga de los oxidantes de agua que produce el funcionamiento de la central hidroeléctrica de Montpezat. Además de ello este proyecto debía conseguir la mejora del abastecimiento de agua y el desarrollo del turismo en las riberas del Ardèche. En estos aspectos, que habrían podido constituir su verdadera aportación al desarrollo regional, aún no se ha llevado a cabo ninguna iniciativa.

Infraestructuras en el sector energético

Utilización bruta

6.43. En la mayoría de los proyectos del sector energético el porcentaje de utilización bruto es superior al 50 % y parece satisfactorio. Sin embargo, en algunos casos en que es relativamente alto, no se podrá utilizar la totalidad de la capacidad disponible hasta transcurridos de 25 a 30 años.

6.44. Se ha observado que el proyecto de una línea de alta tensión en Aquitania registraba un nivel de utilización bastante bajo. Esta línea tiene el mismo recorrido que otra ya existente y las cantidades de energía transportadas no reflejan un incremento significativo de la demanda regional.

6.45. El FEDER ha participado en la construcción de la nueva central térmica de Lerwick, Islas Shetland, Escocia, destinada a completar una instalación antigua. Se ha observado que la producción del nuevo conjunto es inferior a la del antiguo, prueba de que la nueva instalación no estaba justificada por el desarrollo de actividades nuevas.

Utilización neta

6.46. En cuanto a utilización neta, los proyectos registran niveles muy bajos, especialmente los de producción de electricidad. La explicación está en que con la interconexión a nivel nacional de las redes de distribución de electricidad, la producción de una región es muy fácilmente exportable y en la región productora sólo se consume una pequeña parte.

6.47. En Grecia, el FEDER ha participado en la financiación de tres centrales eléctricas muy importantes (Assomata, Sfikia y Amyndeo). La parte más importante de su producción se exporta por la red nacional a otras regiones y únicamente un 5 % se consume en la región de origen, lo que refleja una aumento normal de la demanda. Por tanto, puede concluirse que la repercusión de las nuevas instalaciones en el desarrollo de las actividades regionales se limitará esencialmente a los puestos de trabajo en la minería del lignito, utilizado únicamente por

la central de Amyndeo. Por otra parte, la creación de estos puestos de trabajo está sufriendo importantes retrasos.

6.48. El FEDER ha subvencionado el proyecto de planta hidroeléctrica integrada en la presa de Villerest, en Francia. En la práctica, la energía producida sirve para aumentar la exportación a otras zonas, con lo que el proyecto no ejerce ningún efecto multiplicador sobre la actividad económica regional.

6.49. Como conclusión, el escaso impacto regional de los proyectos eléctricos se debe a que las políticas aplicadas tienen un carácter principalmente sectorial y nacional que deja poco lugar para las consideraciones regionales.

Polígonos industriales y naves industriales

Utilización bruta

6.50. El Tribunal ha examinado cerca de 40 proyectos de polígonos industriales y naves industriales. Se trata unas veces de completar las instalaciones disponibles en la zona, y otras de crear o agrandar polígonos industriales. Se ha observado que en el 40 % de los casos el porcentaje de ocupación de estas zonas industriales y de las naves industriales era inferior al 50 %.

6.51. Se han concedido numerosas ayudas para dotar de naves industriales a los polígonos en los cinco condados irlandeses visitados por el Tribunal, a pesar de que, según la información facilitada por las autoridades locales, se calcula que únicamente está ocupada el 60 % de la superficie disponible. De 15 instalaciones de este tipo examinadas por el Tribunal, se utilizaban plenamente siete; de otras cuatro no se hacía uso en absoluto; dos de ellas, desde hacía más de cuatro años, y el resto estaban ocupadas parcialmente, a pesar de llevar varios años terminadas. Estas observaciones se suman a las que el Tribunal hacía sobre Irlanda en su Informe Anual del ejercicio 1983 ([8]).

6.52. El polígono industrial luxemburgués de Baschara-ge está casi sin ocupar, dándose el caso de que en un radio de menos de 30 km existen otros dos; uno en construcción y otro utilizado en menos del 50 %.

6.53. En Grecia, el FEDER concedió ayudas más que suficientes para duplicar la superficie del polígono industrial de Patras. Hoy la parte nueva está prácticamente sin ocupar y la inicial en menos del 50 %. Se han observado situaciones similares en un polígono industrial de Papenburg, RF de Alemania, y en otro de la nueva ciudad escocesa de Livingstone.

6.54. Como regla general, no se preparan las previsiones del empleo que deben de crear los proyectos de polígonos industriales o instalaciones similares. En Italia, donde sí existen, el Tribunal ha observado que en las nueve zonas examinadas no han podido cumplirse. Al contrario, en dos terceras partes de los casos, entre la fecha de la petición de ayuda y la de observación, el número de puestos de trabajo efectivos había disminuido.

Utilización neta

6.55. Es necesario mencionar la existencia de un efecto de desviación nada desdeñable, en la medida en que la ocupación de los polígonos y las naves industriales, así como los puestos de trabajo correspondientes, pueden ser la consecuencia de un simple traslado de empresas de la región, lo que disminuye su influencia sobre el desarrollo regional. Esta situación se ha observado en Irlanda, donde todas las empresas instaladas en las nuevas naves industriales de Ballina proceden de la región y de los 45 puestos de trabajo creados en el complejo, 30 son el resultado de un simple traslado. En otras de Sligo y Westport se han observado situaciones análogas. En los Países Bajos, la ocupación total del polígono de Leewarden es del 35 % y la que corresponde a instalaciones de empresas o creaciones de nuevas actividades en la región es sólo del 4 %. En la RF de Alemania se da una situación similar en el polígono de Osthafen, Oldenburg, donde la ocupación es principalmente consecuencia de un traslado de empresas de zonas próximas.

6.56. A pesar de que en muchas ocasiones puede considerarse que los polígonos industriales o instalaciones similares están ocupadas de forma satisfactoria, los organismos que los gestionan deberían procurar que atrajeran nuevas actividades a la región y no que se limitaran a agrupar, en determinados lugares, actividades preexistentes. Unicamente en estas condiciones se podrá contribuir eficazmente con este tipo de infraestructuras a la desaparición gradual de los problemas de empleo.

Infraestructuras de telecomunicaciones

6.57. El examen de la utilización de los proyectos de telecomunicaciones se ha hecho analizando las inversiones efectuadas en Grecia, Francia e Irlanda. Estas inversiones se pueden clasificar en dos grandes categorías: el tendido de líneas y las instalaciones de conmutación. Los proyectos del primer tipo responden a la evolución normal de la demanda y su porcentaje de

utilización bruta es satisfactorio. Por el contrario, la capacidad de los segundos está relativamente poco utilizada.

6.58. A pesar de que las inversiones en telecomunicaciones aumentan el atractivo de las regiones y son necesarias para su desarrollo, generalmente su programación se hace a nivel nacional con el fin de atender el crecimiento normal de la demanda. La ayuda del FEDER a los proyectos examinados en los tres países no tiene efecto de incentivo sobre los planes de inversiones regionales elaborados por los organismos nacionales competentes.

EFECTO SOBRE LOS PRECIOS Y MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

6.59. En sus verificaciones, el Tribunal ha intentado averiguar si la ayuda del FEDER había repercutido en los precios de los servicios proporcionados por las infraestructuras creadas. En efecto, la reducción de estos precios puede atenuar las desventajas de las zonas desfavorecidas e incrementar el porcentaje de utilización de las infraestructuras al estimular la demanda.

6.60. Generalmente las infraestructuras subvencionadas por el FEDER, especialmente las del sector del transporte, se ponen a disposición de los usuarios de forma gratuita; por lo tanto disfrutan de sus ventajas sin contrapartida financiera. Por ejemplo, una nueva carretera permite ganar tiempo y utilizar de forma más económica los vehículos; unas nuevas instalaciones portuarias facilitan la reducción de los tiempos de escala, etc. Estos efectos pueden estimular el desarrollo económico regional, pero los análisis de la utilización neta efectuados por el Tribunal no permiten concluir que se hayan producido.

6.61. Existen otras infraestructuras gestionadas comercialmente por un organismo público o asimilado, cuyos costes, normalmente, deberían estar cubiertos con los ingresos obtenidos por prestaciones ([9]). En este caso, la ayuda permite reducir el coste de financiación de las instalaciones y puede repercutirse en los precios de los servicios, incentivando así que la demanda evolucione. En la práctica no suele ocurrir que la concesión de una subvención del FEDER influya de forma directa en la fijación de las tarifas.

6.62. La ausencia de un efecto sobre los precios puede explicarse por la falta de una política de tarifas diferenciada por regiones. En el caso de las telecomunicaciones y la energía, las políticas de precios se deciden a nivel nacional en función de los criterios de rentabilidad de los organismos gestores y se aplican de forma casi uniforme en todo el territorio nacional. Este tipo de situación se ha observado en Grecia, Francia e Irlanda. En estas condiciones, los precios practicados no tienen un efecto de estímulo de la demanda regional. Cabe preguntarse si no sería conveniente que el FEDER impusiera a los beneficiarios la obligación de repercutir la ayuda en las tarifas regionales.

6.63. En otros casos los precios se fijan en función de consideraciones extraeconómicas que excluyen casi completamente cualquier cálculo económico. Por ejemplo, el precio del agua en el sur de Italia está fijado en aproximadamente el 50 % de su coste, lo que elimina evidentemente toda perspectiva de rentabilidad. Cabe incluso preguntarse si la ayuda comunitaria no incita a aplazar la adopción de soluciones que se hacen imprescindibles.

6.64. En lo que se refiere a los puertos y polígonos industriales, generalmente quienes se ocupan de la gestión financiera son las autoridades públicas autónomas. En algunos casos en la política de precios intervienen consideraciones de competencia entre las regiones como, por ejemplo, el de varios polígonos industriales de los Países Bajos.

6.65. A veces se conceden ayudas a proyectos cuya rentabilidad está más que asegurada. En estos casos la aportación del FEDER constituye una ganancia suplementaria sin gran influencia ni sobre los precios ni sobre la utilización de los proyectos. Un ejemplo puede ser el aeropuerto de Manchester, subvencionado por el FEDER, que distribuye dividendos a los organismos que se asociaron para su creación. Cabe preguntarse sobre la conveniencia de haber concedido una subvención comunitaria a este proyecto, para el que un préstamo habría sido probablemente más adecuado.

6.66. El Tribunal sólo ha encontrado efectos sobre los precios cuando es el organismo gestor quien percibe la ayuda, con lo que sustituye a formas de financiación más costosas y permite reducir los costes de capital y, gracias a ello, alcanzar más fácilmente los objetivos de rentabilidad financiera. Situaciones inusuales de este tipo se ha observado en el caso del organismo responsable de la gestión de las aguas en el noroeste de Inglaterra y en el del responsable de la producción de energía en Escocia.

6.67. La conclusión es que cuando la gestión de las infraestructuras sigue criterios comerciales, se ha observado que, por regla general, el efecto de la subvención del FEDER en la fijación de tarifas es muy indirecto y muy bajo. Para permitir una asignación óptima de los recursos comunitarios, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo regional, deberían establecerse criterios para definir las formas de ayuda más adecuadas: aportaciones de capital por el FEDER o préstamos a través de otros instrumentos financieros comunitarios ([10]).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.68. Las consideraciones precedentes muestran que una parte significativa de las inversiones en infraestructuras subvencionadas por el FEDER no se utiliza de una forma óptima. Esta observación se aproxima a la que se hace en un estudio ([11]) sobre infraestructuras encargado por la Comisión.

6.69. El porcentaje de utilización neta, que refleja el efecto sobre el desarrollo regional, es inferior al 50 % en la mayoría de los casos, e incluso después del período de reactivación que sigue a la puesta en servicio permanece muy bajo.

6.70. Esta situación muestra que, si bien la existencia de infraestructuras es una de las condiciones necesarias e imprescindibles para el desarrollo regional, está lejos de ser una condición suficiente.

6.71. Se suele poder explicar la subutilización y el escaso impacto en la región por la ausencia de un verdadero programa de desarrollo regional que asigne objetivos precisos a los proyectos. Los fallos de las previsiones en las que se basan las decisiones de invertir, así como las deficiencias en la planificación física y financiera de la ejecución de los trabajos, juegan asimismo un papel no desdeñable. Además, se presta demasiada poca atención al efecto de fomento de las actividades económicas a escala regional que tienen las actuaciones del Fondo, efecto que es el único que puede reducir eficazmente las diferencias de desarrollo regional. Esto vale igualmente para las financiaciones de programas, que para tener efectos óptimos deben estar integradas en una programación de carácter más general.

6.72. Una de las consecuencias de esta situación es que los fondos invertidos en la realización de proyectos tienen una rentabilidad muy baja en comparación con su coste. Este beneficio no obtenido constituye un aumento implícito del coste de las inversiones que puede ser muy importante.

6.73. La necesidad de poder determinar mejor el efecto regional de las infraestructuras requiere un método de selección de los proyectos que tenga en cuenta sus perspectivas de utilización, que deberían ser consideradas en función de sus efectos de fomento de la materialización del potencial económico de las regiones. La Comisión debería conseguir que este método precisara más y estudiara con más detalle los elementos de análisis de la utilización prevista de los proyectos.

6.74. En lo que respecta a las infraestructuras de tipo comercial, hay que procurar que la ayuda del FEDER repercuta en los precios en las regiones, de forma que aumente su competitividad. Junto a ello debería reforzarse la coordinación del FEDER con objeto de mejorar la asignación de los recursos. Con ello la intervención de la Comunidad, en forma de subvención o de préstamo, se adaptaría mejor a las necesidades reales de financiación de los proyectos.

6.75. Como conclusión, dado que los proyectos de infraestructuras constituyen el gasto principal del Fondo, se les debe prestar la máxima atención a fin de que la acción comunitaria para la reducción de las diferencias de desarrollo regional sea eficaz y tenga el máximo efecto. A este respecto, la Comisión debería procurar que los Estados miembros entregasen los informes y demás comunicaciones reglamentarios sobre la realización de los programas de desarrollo regional y la utilización de las principales infraestructuras terminadas respetando los plazos fijados. La presentación de estos documentos debería convertirse en la ocasión para preparar un método de medición y valoración de la utilización de las inversiones, que permita conocer sus efectos sobre el desarrollo regional. La información que podría facilitar este instrumento debería también permitir mejorar los métodos de tramitación de las peticiones de subvención y orientar las decisiones necesarias para mejorar su eficacia.

INFORME ESPECIAL SOBRE EL PLANTEAMIENTO INTEGRADO EN LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LAS ACCIONES CON FINALIDAD ESTRUCTURAL

6.76. El Tribunal ha aprobado el 19 de mayo de 1988 un Informe Especial consagrado al planteamiento integrado en la financiación comunitaria de las acciones con finalidad estructural ([12]). En él se pretende hacer un balance de las iniciativas puestas en práctica en materia de planteamiento integrado (Operación Nápoles, Operación Belfast, programas de desarrollo integrado y acciones-piloto preparatorias) antes de la entrada en acción de los Programas Integrados Mediterráneos.

6.77. El Tribunal considera que, incluso teniendo en cuenta su carácter experimental, las iniciativas en materia de planteamiento integrado examinadas en el Informe Especial dan lugar a observaciones decepcionantes. El aspecto integrado de las intervenciones se limita a algunas referencias o formalidades de presentación que figuran en

las decisiones de financiación y que en la fase de realización generalmente se pasan por alto. En la práctica, la gestión administrativa de las medidas integradas se reduce a la de los créditos suplementarios concedidos por este concepto en reglamentos especiales o decisiones particulares.

6.78. Las modalidades de gestión de los diversos instrumentos financieros al nivel comunitario no han sido adaptadas a las necesidades y los objetivos del planteamiento integrado. Las acciones financiadas se limitan prácticamente a una única fase (regional, agrícola, créditos suplementarios del artículo 550, etc.), aquella en cuyo contexto nacieron; en el mejor de los casos, a falta de una organización y documentación apropiadas, se limitan a agrupar geográficamente las ayudas concedidas por los diferentes Fondos.

6.79. A nivel local, las instancias administrativas encargadas de la integración desempeñan un papel marginal sin influencia real en la utilización de los créditos, situación que evidentemente condiciona las posibilidades de acción de la Comisión.

6.80. La falta de un marco contable adecuado impide conocer el contenido real y la evolución exacta de las iniciativas financiadas. La Operación Nápoles cuenta con una estructura permanente que facilita documentación periódicamente; en ello ha influido también la importancia de las contribuciones comunitarias. Pero se trata de informaciones elaboradas de forma poco precisa y de interpretación incierta; en el mejor de los casos consisten únicamente en una yuxtaposición, con criterios geográficos, de los datos de una serie de acciones de financiación, carentes de todo elemento que permita comprobar su coherencia y la utilización concertada de los medios. En otras iniciativas integradas falta la documentación contable. Estos fallos de documentación existen también en los informes de ejecución y por consiguiente en el seguimiento de las acciones y en la evaluación de sus resultados. También se producen a nivel comunitario, lo que es menos admisible, puesto que los servicios de la Comisión deben estar en condiciones de presentar la contabilidad del conjunto de las operaciones financieras correspondientes a cada acción integrada.

6.81. Tampoco de los datos parciales disponibles se desprende que haya habido una aceleración de la realización de las obras o un mejor ritmo de utilización de los créditos. En lo que respecta a este punto, la situación de las inversiones examinadas es equiparable a la de otros proyectos habitualmente financiados por los Fondos. Desde un punto de vista cualitativo, las decisiones y los programas proporcionan pocos datos concretos sobre los efectos positivos esperados de las intervenciones y los efectos inducidos previstos. Las observaciones formuladas en diferentes apartados del Informe Especial muestran que debería prestarse una mayor atención a los problemas relacionados con los efectos de las intervenciones.

6.82. Un informe reciente del Parlamento Europeo ([13]) sobre el control presupuestario de la eficacia de los Fondos Estructurales subraya que, en materia de acciones integradas, todavía no se puede hablar de unidad en los planos jurídico y operativo. Ello hace que los procedimientos decisorios sean extremadamente confusos y desemboquen en la adopción de simples «declaraciones de intenciones» cuyo cumplimiento depende del respeto de las disposiciones que rigen cada uno de los instrumentos.

6.83. El Tribunal considera que la etiqueta de acciones integradas y las financiaciones que la acompañan no pueden ser concedidas de forma incondicional. Como mínimo se requiere que la acción a realizar se programe globalmente y que se lleve a cabo aplicando una metodología precisa.

6.84. Para poder realizar las tareas administrativas se requiere una organización que esté en concordancia con los objetivos perseguidos; en la mayor parte de las acciones examinadas en el informe no existe. La Comisión ha definido e instaurado un conjunto de procedimientos para la elaboración de los Programas Integrados Mediterráneos que pueden resolver algunas de las dificultades que han existido. Pero para evitar la

repetición de los inconvenientes antes señalados, especialmente en la gestión coordinada de las intervenciones y su seguimiento, es necesario velar porque estos procedimientos se apliquen. La reforma de los Fondos Estructurales en curso debería asimismo permitir mejorar las condiciones de la intervención comunitaria y aumentar su eficacia.

(1) DO L 73 de 21.3.1975, p. 1.
(2) DO L 35 de 9.2.1979, p. 1.
(3) DO L 169 de 28.6.1984, p. 1.
(4) DO L 340 de 6.12.1983, p. 24.
(5) DO L 204 de 28.7.1978, p 1.
(6) DO C 348 de 31.12.1984, apartados 7.27 — 7.29.
(7) DO C 326 de 16.12.1985, apartados 7.16 — 7.23.
(8) DO C 348 de 31.12.1984, apartado 7.36.
(9) Véanse asimismo los apartados 9.10 y 9.11 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1986, DO C 336 de 15.12.1987.
(10) Véase asimismo el apartado 9.7 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1986, DO C 336 de 15.12.1987.
(11) «El efecto de las infraestructuras sobre el desarrollo regional», informe final revisado, Grupo de estudio infraestructuras, Comisión de las Comunidades Europeas, 1986, p. 404.
(12) DO C 188 de 18.7.1988, p. 1.
(13) Doc. A2-159/87 y resolución publicada en el DO C 318 de 30.11.1987, p. 126.

CAPÍTULO 7

Fondo Social Europeo

7.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	7.1 — 7.3
Procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo	7.4 — 7.9
Principales deficiencias observadas	7.5 — 7.8
Posibilidades de mejora	7.9
Estudios preparatorios y experiencias-piloto	7.10 — 7.55
Porcentaje de utilización de los créditos de pago	7.14
Selección	7.15 — 7.19
Criterios de subvención	7.15
Prioridad	7.16 — 7.19
La decisión	7.20 — 7.22
Aplicación de la decisión	7.23 — 7.30
Contrato	7.23 — 7.25
Informe intermedio	7.26 — 7.28
Informe definitivo	7.29 — 7.30
Observaciones de los servicios del Tribunal	7.31 — 7.54
Informes financieros	7.32 — 7.33
Cierre de los expedientes	7.34 — 7.35
Gastos no justificados	7.36 — 7.37
Gastos no subvencionables	7.38
Apartados Gastos no afrontados por el contratista	7.39 — 7.41
Excedente de financiación	7.42 — 7.44
Resultados de las experiencias-piloto y divulgación de los informes definitivos	7.45 — 7.54
Conclusiones	7.55
Compromisos pendientes de liquidación	7.56 — 7.62

INTRODUCCIÓN

7.1. El Tribunal de Cuentas analizó el 10 de diciembre de 1987 y aprobó el 10 de marzo de 1988 un Informe Especial sobre los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo (FSE), que fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 16 de mayo de 1988 [1]. Las conclusiones de este informe están recogidas en los apartados 7.4 a 7.9.

7.2. Además, el Tribunal ha examinado un aspecto particular del ámbito social, el de los estudios preparatorios y las experiencias-piloto (véanse apartados 7.10 — 7.55). Puesto que en 1987 finalizan las últimas acciones de este tipo parece oportuno y necesario extraer del conjunto

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

de estas experiencias, por una parte, los elementos más destacados de su gestión y, por otra, lograr una síntesis que pueda explicar la evolución, en el plano operativo, de los nuevos modos de intervención puestos en práctica por el FSE.

7.3. Los apartados 7.56 a 7.62 se refieren, por otro lado, al «peso del pasado» del FSE. Estas observaciones derivan del control de las cuentas y de los resultados del examen de una muestra representativa de expedientes.

PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS COMUNITARIOS Y NACIONALES DE GESTIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

7.4. Los apartados siguientes recogen las conclusiones del Informe Especial mencionado en el apartado 7.1 de este capítulo.

Principales deficiencias observadas

7.5. Es necesario realizar progresos importantes para que el Fondo llegue a ser un instrumento financiero eficaz y cuente con una gestión y un control efectivos.

7.6. En lo que respecta a los procedimientos aplicados a la preparación de reglamentos, decisiones y orientaciones de gestión del FSE, se han observado las siguientes deficiencias:

(a) las opciones seleccionadas con ocasión de la aprobación de las decisiones de intervención del Fondo en favor de los diferentes grupos sociales o de la creación del Fondo actual no se basan en análisis de coste/eficacia de las alternativas ni en el estudio de los proyectos realizados en el marco de la política llevada a cabo;

(b) la selección de objetivos múltiples (permanentes o a corto plazo) en un contexto de un volumen de créditos del FSE bastante bajo («4 % del total de los gastos públicos de los Estados miembros en materia de ayuda o de asistencia social en todos los aspectos»), sólo puede conducir a una dispersión poco eficaz de los medios financieros entre el conjunto de los objetivos;

(c) la contratación o la adecuación de la formación profesional al mercado de trabajo no constituyen siempre criterios de selección esenciales;

(d) la Comunidad casi no realiza actividades propias e interviene únicamente mediante la concesión de ayudas financieras a acciones de formación profesional y contratación puestas en práctica en los Estados miembros y subvencionadas por las instancias públicas con un importe al menos igual a la contribución comunitaria. Se trata, por tanto, de acciones normalmente ya iniciadas por los sistemas nacionales;

(e) el sistema utilizado implica la tramitación de un número de expedientes tan elevado que una buena gestión es prácticamente imposible.

7.7. En lo que se refiere a la gestión comunitaria, se deben resaltar las siguientes deficiencias:

(a) una excesiva imprecisión de los criterios de admisión, subvención y prioridad contenidos en las normas de aplicación;

(b) la ausencia de un planteamiento común en una serie de conceptos relacionados con el empleo;

(c) el carácter demasiado formal de la tramitación de las solicitudes de ayuda y de pago por los servicios del FSE;

(d) la falta de evaluación sistemática de los proyectos cofinanciados por el FSE;

(e) la insuficiencia del sistema de control sobre el terreno utilizado por los servicios de la Comisión, que hace que ésta se remita a las certificaciones de los Estados miembros.

7.8. Debido a estas deficiencias de la gestión de la Comisión, y con independencia de su política, no es posible evitar algunos fallos en las intervenciones de los Estados miembros. Así, a nivel nacional, se observan especialmente las siguientes deficiencias:

(a) ausencia en los Estados miembros de un servicio encargado del control de los gastos correspondientes a los proyectos aceptados por el Fondo;

(b) interpretación heterogénea por los Estados miembros de algunas normas comunitarias que, por otra parte, son poco claras;

(c) carácter heterogéneo, no transparente y poco fiable de las certificaciones nacionales.

Posibilidades de mejora

7.9. Sin perjuicio de las disposiciones que puedan adoptarse con respecto a las funciones de los Fondos de Finalidad Estructural y a la coordinación de sus intervenciones, sería posible a corto plazo hacer del FSE un instrumento financiero más eficaz y mejor controlable si:

(a) la Comisión, en el marco de las orientaciones para la gestión del Fondo, efectuase un replanteamiento de los objetivos que permitiese financiar un número sensiblemente menor de operaciones, que no sufrirían, por tanto, una reducción de la ayuda ;

(b) la admisión de las peticiones estuviese sometida a reglas que permitiesen rechazar cualquier petición que no estuviese suficientemente justificada;

(c) se aclarasen y precisasen los criterios de subvención y prioridad, y luego se aplicasen estrictamente;

(d) se dieran a los Estados miembros instrucciones precisas sobre los datos que deben facilitar acerca del origen de cada partida de gastos;

(e) se utilizasen plena y sistemáticamente los poderes de control de la Comisión, concediendo a ésta la posibilidad de imponer sanciones, que se aplicasen en la práctica;

(f) se impusieran sanciones a los organismos que, para obtener liquidez con los anticipos, sobrevalorasen manifiestamente los gastos previstos;

(g) se precisaran los tipos de control en que se deben basar las certificaciones nacionales.

ESTUDIOS PREPARATORIOS Y EXPERIENCIAS-PILOTO

7.10. Los estudios preparatorios y las experiencias-piloto están definidos en el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2396/71 del Consejo, de 8 de noviembre de 1971 ([2]), modificado por el Reglamento (CEE) nº 2893/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977 ([3]). Estos estudios y experiencias están concebidos para permitir a los Estados miembros y a los responsables de las operaciones elegir los tipos más eficaces de ayuda y organizar lo mejor posible su utilización. Intentan asimismo orientar al Consejo y a la Comisión en la selección de futuros campos de intervención y promover una utilización más eficaz de las ayudas existentes en el FSE. Los estudios preparatorios y las experiencias-piloto constituyen un ámbito particular del FSE, siendo al mismo tiempo característicos del funcionamiento del conjunto del FSE. Todos los promotores, tanto privados como públicos, tienen acceso a la financiación comunitaria, no siendo necesaria la existencia de una financiación estatal nacional sino solamente una autorización del Estado miembro en cuyo territorio se realizará el proyecto. La participación financiera del FSE está limitada al 50 % del coste real. Esta financiación no está limitada a ninguna categoría de beneficiarios ni de zonas geográficas y, además, los objetivos a alcanzar son lo suficientemente generales para acoger las iniciativas más diversas.

7.11. El campo de aplicación de los estudios preparatorios y experiencias-piloto coincide prácticamente con el del FSE. Difieren de las otras acciones del FSE en el contrato que vincula al ejecutor de la acción con la Comisión, que establece una relación directa entre ambas partes y permite definir, de forma más precisa, el contenido de la acción, sus medios de realización y sus objetivos.

7.12. Los estudios preparatorios y experiencias-piloto fueron sustituidos en 1984, en el nuevo FSE, por las acciones a las que se ha asignado un volumen de créditos (disociados) 25 veces mayor. Las acciones, que constituyen una prolongación de los estudios preparatorios y las experiencias-piloto, «se llevan a cabo con el objeto de fomentar la realización de proyectos que tengan un carácter innovador» y se distinguen por su duración, que puede llegar a tres años, mientras que en el régimen común es de un año.

7.13. El Tribunal ha realizado un examen sistemático de los expedientes de los estudios preparatorios y experiencias-piloto aprobados por la Comisión desde 1980 y que han ido finalizando de forma escalonada hasta 1987.

Porcentaje de utilización de los créditos de pago

7.14. Los créditos de pago anuales concedidos a los estudios preparatorios y experiencias-piloto durante el período 1980-1987 (14,37 Mio ECU) se han utilizado en un 43,9 %. El 1 de febrero de 1987 quedaban todavía por cerrar 32 experiencias-piloto, es decir, aproximadamente una décima parte de los 340 estudios preparatorios y experiencias-piloto que han recibido ayuda comunitaria desde 1971. En el transcurso de 1987 se ha hecho efectivo el saldo de 14 expedientes y se han dado por finiquitados otros 17 liberando la totalidad del compromiso o el remanente emitiendo una orden de cobro. Una última experiencia-piloto debería ser saldada con un pago final en 1988. Lo mismo podría haber sucedido con siete

expedientes desde 1985 ó 1986; otros cuatro están pendientes desde 1982 ó 1983.

Selección

Criterios de subvención

7.15. Los criterios de admisión de las solicitudes de ayuda se rigen por las normas del FSE, a las que se añade un criterio cuantitativo. El artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2396/71 (2) prevé expresamente que el número de puestos de trabajo en cuestión no puede ser superior a treinta; cabe señalar que ha sido superado en una quinta parte de los proyectos auditados. En la mayoría de los casos la Comisión conocía esta situación en el momento de la solicitud.

Prioridad

7.16. Las orientaciones para la gestión del FSE fijan los criterios de prioridad de los expedientes. Son prioritarias las operaciones que reúnen la mayoría de las condiciones siguientes: tener carácter innovador, crear empleo, mejorar la calidad de la formación y, en particular, hacerla polivalente, y ser potencialmente aplicables en otras zonas de la Comunidad.

7.17. La Comisión añadió determinados criterios en 1983, último ejercicio de aplicación del antiguo FSE, concediendo prioridad a los expedientes relacionados con el desempleo juvenil, la creación de pequeñas empresas artesanales, la creación de puestos de trabajo para mujeres en profesiones en las que están subrepresentadas, la formación profesional para responder a los cambios tecnológicos, la formación de monitores y las operaciones ya prioritarias en los diferentes ámbitos de intervención del Fondo.

7.18. En la práctica, estos criterios no han sido verdaderamente selectivos ya que los créditos disponibles generalmente eran superiores a las necesidades expresadas en la peticiones de intervención. Por ello, a menudo las perspectivas de creación de empleo ni siquiera se mencionan en las solicitudes de ayuda.

7.19. Esto también explica que los criterios no estén definidos con precisión. Así, por ejemplo, el concepto de «carácter innovador», primer criterio de prioridad para las experiencias-piloto y que se ha convertido en el criterio de subvención de las acciones del nuevo Fondo, no ha sido definido formalmente.

La decisión

7.20. La decisión de concesión de ayuda se toma generalmente en el transcurso de los tres meses siguientes a la reunión del Comité, siguiendo el mismo procedimiento que las demás intervenciones del FSE.

7.21. Los términos de una decisión no se actualizan y a veces contiene datos de una antigüedad de varios años. La rectificación de las decisiones, necesaria en un caso de cada seis, constituye una sobrecarga de trabajo que podría evitarse. Estas decisiones sucesivas de corrección de un mismo proyecto se dirigen a:

(a) corregir un error material;

(b) modificar la denominación de los promotores;

(c) modificar a posteriori las fechas de realización.

7.22. La financiación comunitaria no parece servir siempre de incentivo; en dos quintas partes de los expedientes el proyecto había comenzado (y en algún otro caso incluso había finalizado) sin esperar la decisión de la Comisión de concesión de la ayuda.

Aplicación de la decisión

Contrato

7.23. Los contratos que materializan las decisiones de la Comisión se firman, como media, cinco meses después de las mismas (de 15 días a 15 meses). En el 90 % de los casos, su firma tiene lugar una vez iniciada la experiencia-piloto. Sin embargo, en un caso se firmó tres meses después de finalizada. Estas observaciones confirman el carácter puramente formal de estos contratos.

7.24. Las cláusulas de modificación de los contratos se utilizan muy raras veces, incluso cuando la Comisión modifica su decisión. En el caso de una experiencia-piloto, la Comisión adoptó, 27 meses después de la finalización del contrato, una decisión que modificaba no solamente sus fechas de inicio y de terminación sino también la de su duración, sin que por ello se modificara el contrato.

7.25. En la mayoría de los casos, los contratos y sus anexos explican poco el contenido real de los estudios preparatorios y las experiencias-piloto. Por ejemplo:

(a) no siempre indican el lugar de realización;

(b) los objetivos determinados por las prioridades no siempre se especifican claramente: los de creación de empleo raramente cuantifican los puestos de trabajo a pesar de que aparecen en las orientaciones como el segundo criterio para la selección de los proyectos;

(c) salvo excepciones, no se cuantifican el coste y la duración de la formación;

(d) en casi todos los casos el calendario de los trabajos únicamente recoge las fechas de envío de los expedientes a la Comisión y, excepcionalmente, la planificación de las diferentes fases;

(e) los objetivos indicados en los proyectos se describen la mayoría de las veces en términos imprecisos y generales, sin referencias concretas;

(f) la presentación del presupuesto es, en la mayoría de los casos, muy escueta y no hace referencia directa a las diferentes fases de la acción ni a ningún elemento contable;

(g) el contrato-tipo no obliga al contratista a presentar un estado de gastos durante la realización de la experiencia-piloto con independencia de su duración y aunque se le exija la elaboración de un informe en esta fase. En uno de los proyectos auditados, de dos años de duración, cuyos informes debían ser semestrales, la Comisión indicó al contratista que dejara de adjuntar un informe financiero, por juzgarlo «inútil», cuando la simple lectura del primero de ellos le habría permitido saber que el contratista estaba imputando al proyecto el coste salarial de los trabajadores en formación incluso antes de haberlos seleccionado.

Informe intermedio

7.26. El contrato de los proyectos cuya duración es superior a un año exige normalmente la presentación de un informe intermedio como condición del pago de una parte, normalmente del 30 % al 40 %, del compromiso inicial. El informe intermedio, calificado también de nota de avance de los trabajos, no está regulado por ninguna norma, ni en lo que se refiere a su contenido, ni en lo que se refiere a su extensión sino que se deja a la entera discreción del contratista. Su extensión varía en la práctica entre 2 y 100 páginas. Teóricamente debe ser leído por el servicio gestor, que dirige una nota al ordenador de pagos, indicando que el informe intermedio ha sido aprobado y que debe realizarse el segundo pago a cuenta previsto en el contrato.

7.27. No existe ningún procedimiento para la aprobación de los informes intermedios ni de los informes definitivos. En ninguno de los expedientes de proyectos auditados en los que se exigía la presentación de informes intermedios se ha encontrado observación alguna a los contratistas. Sin embargo, su lectura debería haber dado ocasión al servicio gestor de formular preguntas al contratista, sobre todo cuando el número de beneficiarios era superior al máximo subvencionable o se habían modificado los objetivos previstos.

7.28. Se ha observado que, frecuentemente, el único objetivo del informe intermedio es obtener un pago. Si el contratista no lo presenta, rara vez el servicio gestor lo reclama o, a veces, lo hace un año después.

Informe definitivo

7.29. Al terminar el proyecto, el contratista envía a la Comisión, en forma de proyecto y posteriormente en forma de informe definitivo, un resumen de la realización, una síntesis y un informe financiero. La fecha límite de envío figura en el contrato, aunque raras veces se respeta existiendo siempre un retraso que puede oscilar entre un mes y varios años. Los informes y la síntesis deben traducirse a una o dos lenguas distintas a la del contratista. Estas traducciones contribuyen a alargar los plazos de presentación del informe definitivo y los costes de traducción, impresión y envío (50 ó 75 ejemplares según el número de lenguas traducidas) absorben una parte nada despreciable de la ayuda del FSE.

7.30. El contenido de los informes de realización, que ocupa de 20 a 400 páginas, es poco homogéneo y normalmente proporciona escasos elementos concretos para poder seguir el desarrollo de la acción y evaluar sus resultados prácticos. La conclusión más habitual es que conviene continuar con la experiencia y obtener una nueva financiación.

Observaciones de los servicios del Tribunal

7.31. Los controles realizados sobre el terreno por el personal del Tribunal han permitido poner de relieve

graves deficiencias en la mayor parte de los estudios preparatorios y experiencias-piloto. Los informes financieros enviados por los contratistas y aceptados por la Comisión, debido a su carácter resumido, normalmente no permiten detectarlas.

Informes financieros

7.32. El informe financiero se deja a la iniciativa del contratista. Unicamente se le recomienda que siga la misma presentación que la que aparece en el presupuesto anexo al contrato y explique las diferencias. Como la presentación del presupuesto es resumida (por ejemplo, experiencias-piloto que se extienden a lo largo de tres años pueden presentar su presupuesto en cinco líneas), resulta también que el informe financiero es breve en la mayoría de los casos y no permite identificar los gastos que se deben subvencionar. Además, casi nunca incluye un estado de ingresos y de la financiación.

7.33. La Comisión no exige ninguna certificación de los informes financieros; ni siquiera el visado y la certificación del control interno al que el organismo contratista está normalmente sujeto.

Cierre de los expedientes.

7.34. Esta ausencia de obligaciones no favorece el cierre de los expedientes: no está prevista ninguna sanción en caso de retraso o de incumplimiento parcial o total de los contratos. Como no existe un calendario de las acciones financiadas, siempre que se recuerda a los contratistas sus obligaciones contractuales, se hace tarde. Algunos expedientes permanecen abiertos durante varios años antes de ser liquidados.

7.35. La falta de seguimiento de la gestión financiera provoca que algunos compromisos se mantengan artificialmente vigentes, hasta dos, tres, cuatro o cinco años para después ser anulados totalmente. Asimismo, en ocasiones, contratistas que consiguieron pagos anticipados a cuenta y no iniciaron el programa previsto pudieron conservar los fondos durante varios años sin que se les pidiera cuenta de ellos o su restitución. Cuando se exigieron las restituciones de fondos, no se tuvieron en cuenta los intereses devengados por un capital disfrutado sin coste alguno. A veces, estas órdenes de reembolso emitidas con retraso no han sido atendidas debido a que los organismos contratistas ya no existían.

Gastos no justificados

7.36. En cuatro quintas partes de los casos examinados, el contratista no ha llevado una contabilidad por separado de los gastos de la experiencia-piloto. Por ello es muy difícil identificar los gastos y, en particular, los gastos fijos que pueden ser imputados como costes fijos de un proyecto.

7.37. Varios de los contratistas ni siquiera han podido presentar documentos justificativos. Cuando lo han hecho, el Tribunal ha observado que, en numerosos casos:

(a) no figuraban ni la fecha, ni la naturaleza de las prestaciones, ni el prestatario ni su relación con la experiencia-piloto;

(b) no constaba el pago de las facturas;

(c) algunos documentos procedían del propio contratista o de sus asociados.

Gastos no subvencionables

7.38. En el 75 % de los proyectos examinados se habían presentado a la Comisión gastos no subvencionables como parte del coste real del proyecto, principalmente los siguientes:

(a) gastos anteriores o posteriores al período de realización del proyecto fijado en el contrato;

(b) gastos relacionados con el consumo de material. Al no existir una definición clara del concepto «material pedagógico o didáctico», los contratistas tienen tendencia a incluir bajo el mismo compras muy diversas (material de sonido, cámaras, magnetoscopios, etc.) cuyo coste se imputa a la experiencia-piloto cuando, en realidad, se trata de inversiones de las que sólo se debería cubrir la amortización. Por otra parte, varias de estas inversiones se efectúan al final del contrato.

(c) gastos tales como la compra de cortinas o medallas conmemorativas o la reparación de automóviles accidentados, cuya relación con los estudios preparatorios y experiencias-piloto no es evidente. A veces esta relación es sólo aparente como, por ejemplo, en el caso de un contratista que, bajo el pretexto de que tenía que sustituir con personal interino a las secretarias que seguían cursos de formación, imputó

el coste salarial de su secretaría (43,9 % de los gastos del proyecto) a una experiencia-piloto. Un examen más detallado puso de manifiesto que el contratista utilizaba, mucho antes de que comenzara la experiencia-piloto, un equipo de secretarias interinas y no pudo justificar la contratación de nuevos interinos para la experiencia-piloto.

(d) gastos sobrevalorados, especialmente en lo relativo a las amortizaciones: en una experiencia-piloto, la amortización de los edificios se calculó a razón del 10 % del valor de la construcción, a pesar de que la legislación nacional fija un tope del 3 %. Por otra parte, para la experiencia-piloto estos edificios se utilizaban en muy pequeña parte.

Gastos no afrontados por el contratista

7.39. Los contratistas también presentan frecuentemente como gastos, y la Comisión los admite, pagos que no han tenido que afrontar. Así, por ejemplo, un contratista solicitó a la Comisión amortizar no solamente el material adquirido durante la experiencia-piloto, sino también el existente al principio de la misma. La Comisión dio su aprobación sin realizar ninguna investigación; sin embargo, el control del Tribunal ha mostrado que dicho promotor no efectuaba ninguna amortización en su contabilidad y que el material en cuestión ni era de su propiedad ni contribuía a pagarlo; le era entregado gratuitamente por el organismo público con el que, por otra parte, estaba obligado contractualmente a proporcionar la formación.

7.40. En varios casos el contratista ha hecho figurar entre los costes de la experiencia-piloto los gastos salariales de los beneficiarios y/o de los profesores sin mencionar los ingresos correspondientes a los subsidios de desempleo o los salarios que corren a cargo de las empresas. Al percibir el promotor la ayuda del FSE, se la apropia en lugar de hacerla llegar a las empresas que han afrontado los gastos correspondientes. Así, por ejemplo, un contratista imputó a la experiencia-piloto el coste salarial de más de 100 trabajadores en prácticas, a pesar de que dichos salarios habían sido pagados en realidad por las empresas que no sólo no se beneficiaron de la ayuda del FSE, sino que tuvieron que pagar al contratista una cantidad que la Comisión no tuvo en cuenta en la liquidación del expediente.

7.41. También sucede que algunos contratistas presentan costes reales que incluyen todos los impuestos y luego obtienen, sin embargo, el reembolso del IVA; la Comisión no ha previsto expresamente este caso. El contrato no hace referencia al estatuto fiscal especial al que pueden acogerse los contratistas o sus subcontratistas.

Excedente de financiación

7.42. El contrato generalmente fija el tope de la ayuda del Fondo en el 50 % de los gastos reales y dispone que el resto sea asumido por los contratistas. Ahora bien, éstos raras veces presentan su plan de financiación y cuando lo presentan en la fase inicial de la solicitud de la ayuda, en la mayoría de los casos están todavía buscando financiación. La concesión de ayuda del FSE moviliza otras fuentes de financiación, con lo que es frecuente que después de la decisión de concesión de ayuda aparezcan financiaciones externas. Dependiendo de los proveedores de fondos, estas financiaciones se rigen por criterios de concesión y condiciones distintas, especialmente en lo que se refiere a los objetivos, la duración, las fechas de comienzo y finalización, número de beneficiarios y los costes. El contratista tiene que gestionar simultáneamente expedientes independientes que no comunica a las demás partes. Como el contrato firmado por la Comisión no estipula ninguna obligación en lo que respecta a la declaración de las demás financiaciones, ésta se deja al criterio del contratista. Ahora bien, cuando llegan a tenerse en cuenta, estas financiaciones externas revelan una contribución excesiva del FSE.

7.43. Esta financiación en exceso, observada en la mitad de los estudios preparatorios y experiencias-piloto auditados sobre el terreno por el Tribunal, se produce también en los casos en que, en la liquidación de las ayudas del FSE, no se toman en cuenta los resultados e ingresos generados por la experiencia-piloto. Se trata, en particular, de:

(a) los resultados financieros de las experiencias-piloto que tienen como objetivo la creación de actividades económicas;

(b) la participación financiera que los trabajadores en prácticas pagan al contratista.

7.44. Un Estado miembro intentó averiguar qué parte había financiado por encima del coste que le correspondía y tenía derecho a recuperar la totalidad o parte de su ayuda. En este caso parece que la Comisión no se ha preocupado por los otros ingresos y financiaciones.

Resultados de las experiencias-piloto y divulgación de los informes definitivos

7.45. La mayor parte de los 50 ó 75 ejemplares del informe (según que se exija la traducción en dos o tres lenguas) de cada estudio preparatorio o experiencia-piloto, que la Comisión recibe de los contratistas, se deberían reenviar a las oficinas de prensa e información situadas en los Estados miembros, para que los contratistas potenciales pudieran consultarlos. El Tribunal no ha podido hallar el menor indicio de estos envíos. Los informes no figuran siquiera en la Biblioteca de la Comisión en Bruselas; tampoco aparece un estudio cuya impresión en 1 000 ejemplares fue financiada por la Comisión. Ninguno de los contratistas visitados durante los controles sobre el terreno ha consultado los informes de experiencias-piloto anteriores ni sabía que existieran ni dónde se podían consultar. Estos contratistas han declarado que la Comisión no les había informado sobre estudios preparatorios y experiencias-piloto parecidos o paralelos a los suyos.

7.46. Se elaboró una nota que recogía lo esencial de los informes de síntesis de varios estudios preparatorios y experiencias-piloto que fue enviada a usuarios potenciales, ministerios, organismos de formación y promotores. El último envío del que se tiene noticia data de mediados de 1981.

7.47. Este modo de difusión fue sustituido por una información más amplia realizada a través de la nueva revista *Europa Social* (4) que en los pocos números publicados ha presentado una reseña muy breve (en media página) de algunas experiencias-piloto. Esta presentación no proporciona una verdadera información de los casos concretos que trata, y no remite a ninguna fuente de datos más adecuada.

7.48. El Informe Anual del FSE presenta cada año los estudios preparatorios y experiencias-piloto a los que la Comisión ha decidido conceder su ayuda, en términos financieros globales e indicando los temas abordados. Cada experiencia-piloto se sintetiza en una o dos líneas. De sus resultados finales no aparece ningún comentario, por breve que sea. Durante el período considerado no se ha preparado ningún informe o comunicación, ni ninguna propuesta a la Comisión ni al Consejo de estos resultados.

7.49. La Comisión ha organizado seminarios para valorar los efectos del FSE y facilitar intercambios de experiencias. El último seminario, que versó sobre los estudios preparatorios y experiencias-piloto, se celebró en Mulhouse en octubre de 1981. En él se analizaron, entre otros proyectos financiados por el FSE, tres experiencias-piloto. Pero, por varias razones, estos seminarios tienen una divulgación escasa; por un lado, en ellos se analizan pocas experiencias, por otro, los criterios de selección de los participantes limitan su número y su procedencia y, por último, sus resultados no llegan a difundirse.

7.50. A pesar de que el FSE ha financiado una serie de estudios para preparar métodos de evaluación, hasta la fecha no se ha encontrado ninguno que permita valorar los resultados de los estudios preparatorios y experiencias-piloto.

7.51. Los controles sobre el terreno han dado lugar a las siguientes observaciones:

(a) más de una tercera parte de los proyectos auditados no suponían innovación alguna, en unos casos porque el promotor había realizado con anterioridad una experiencia-piloto semejante, en otros, porque ésta ya existía en el entorno inmediato (geográfico o profesional) del promotor, o porque la formación corría a cargo de un subcontratista que incluía esta actividad en su plan de trabajo ordinario;

(b) la creación de puestos de trabajo es bastante baja: según datos de los contratistas se crearon empleos para el 12 % de los trabajadores en prácticas, pero esta información no se ha comprobado.

7.52. El servicio gestor de la Comisión considera que la mejor manera de concretar los resultados de un estudio preparatorio o de una experiencia-piloto es continuar financiando la operación emprendida o repetirla con la ayuda del FSE. El 12 % de los contratistas auditados estaba realizando una segunda experiencia-piloto o había presentado nuevas solicitudes de ayuda para hacerlo y una cuarta parte obtuvo financiación posterior del FSE, bien debido a que la operación iniciada con la experiencia-piloto se había prolongado con ayuda del Fondo, o bien a que el Fondo había intervenido para completar la financiación de la experiencia-piloto.

7.53. Los proyectos que el FSE ha vuelto a financiar se caracterizaban por diversos aspectos:

(a) las experiencias-piloto respondían a una formación específica;

(b) el promotor disponía de una infraestructura estable y de medios adecuados (locales, personal y medios de formación);

(c) el promotor conocía muy bien el sector y el medio en que operaba.

7.54. En algunos casos, la continuación de la acción iniciada por la experiencia-piloto es más limitada, puesto que se trata, por ejemplo, para el promotor, de formar al personal que recluta. En este caso, la acción termina al finalizar el reclutamiento. Finalmente, algunos proyectos financiados en concepto de experiencias-piloto se han beneficiado de una solución compensadora cuando faltaba alguna de las condiciones de concesión de ayuda del FSE.

Conclusiones

7.55. El Tribunal considera que la Comisión no ha aprovechado la experiencia adquirida con la realización y la gestión de los estudios preparatorios y las experiencias-piloto, que hubiese podido constituir una enseñanza útil para la continuación y el desarrollo de las acciones en el ámbito experimental del FSE, y más concretamente:

(a) en lo que respecta a la definición del campo experimental:

(i) la definición insuficientemente precisa del concepto de proyecto innovador conduce a una proliferación de proyectos dispersos y descoordinados;

(ii) la inexistencia de un programa comunitario sobre ejes comunes de investigación social que hubiera permitido la preparación de soluciones a los problemas de formación comunes a todos los Estados miembros;

(b) en lo que respecta a la gestión financiera, conviene destacar:

(i) que la movilización de los créditos disponibles sigue siendo difícil e insuficiente y no permite realizar una planificación concienzuda;

(ii) que no existe un seguimiento de la evolución material y financiera de los proyectos (el seguimiento de las acciones cuya realización puede durar tres años no está previsto) y por ello se congelan los fondos en proyectos que no serán realizados o que lo serán únicamente de forma parcial;

(iii) que la única forma de analizar y controlar si los gastos declarados en la petición de saldo tienen derecho a subvención es sobre el terreno;

(iv) que no se realiza un análisis sistemático de las otras fuentes de financiación;

(c) en lo que se refiere a los resultados, hay que destacar la ausencia:

(i) de un método que permita valorar los resultados de los estudios preparatorios y experiencias-piloto y, posteriormente, de las acciones específicas;

(ii) de coordinación de los proyectos a falta de programas comunitarios y la carencia de relación entre quienes los llevan a cabo antes, durante y después de la realización de acciones experimentales similares financiadas con la ayuda del FSE;

(iii) de una difusión adecuada de los resultados;

(iv) de una utilización eficaz de estos resultados, tanto en el plano de las acciones que deban emprenderse en el campo social propiamente dicho, como en el de la elaboración de las normas y prioridades que rigen las intervenciones del FSE.

COMPROMISOS PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN

7.56. Desde 1986, la Comisión liquida más rápidamente los créditos comprometidos, siguiendo así las recomendaciones formuladas por el Tribunal en los informes anuales de los ejercicios 1981 ([5]), 1985 ([6]) y 1986 ([7]).

7.57. A pesar de que los compromisos pendientes de liquidación el 1 de enero de 1986 ([8]) ascendían a 2 832,1 Mio ECU (de los que 1 022,3 Mio ECU correspondían al antiguo Fondo) la Comisión, durante el ejercicio 1986:

(a) pagó, de este total, 1 067,5 Mio ECU, de los que 321,8 Mio ECU correspondían al antiguo Fondo y 745,7 Mio ECU al actual;

(b) liberó, para nueva utilización, 411,8 Mio ECU de compromisos del ejercicio 1985;

(c) liberó para anulación 477,3 Mio ECU (de los que 410,8 Mio ECU correspondían al antiguo Fondo y 66,5 Mio ECU al actual) de compromisos de ejercicios anteriores a 1985.

7.58. De un total de 2 038,0 Mio ECU (264,0 Mio ECU correspondientes al antiguo Fondo y 1 774,0 Mio ECU

Cuadro 7.1 — Fondo Social: Evolución de los compromisos pendientes de liquidación

(Mio ECU)

Ejercicio		Compromisos pendientes de liquidación al principio del ejercicio	Liquidación de los compromisos pendientes de liquidar al principio del ejercicio					Nuevos compromisos del ejercicio	Pagos sobre nuevos compromisos del ejercicio	Nuevos compromisos pendientes de liquidación al cierre del ejercicio
			Pagos	Compromisos del ejercicio precedente liberados para una nueva utilización	Liberaciones para anulación de compromisos de los ejercicios anteriores al ejercicio precedente	Ajustes por variación del tipo de cambio	Compromisos pendientes de liquidación al cierre del ejercicio			
1986	Total	2 832,1	1 067,5	411,8	477,3	106,7	768,8	2 523,0	1 253,8	1 269,2
de los que:	antiguo Fondo	1 022,3	321,8		410,8	25,7	264,0			
	nuevo Fondo	1 809,8	745,7	411,8	66,5	81,0	504,8			
1987	Total	2 038,0	966,5	460,1	214,7	33,9	362,8	3 523,6	1 748,7	1 774,9
de los que:	antiguo Fondo	264,0	70,0		168,5	7,3	18,2			
	nuevo Fondo	1 774,0	896,5	460,1	46,2	26,6	344,6			
1988	Total	2 137,7								
de los que:	antiguo Fondo	18,2								
	nuevo Fondo	2 119,5								

del actual) de compromisos pendientes de liquidación a 1 de enero de 1987 ([9]), durante el ejercicio 1987, la Comisión:

(a) ha pagado 966,5 Mio ECU, de los que 70,0 Mio ECU correspondían al antiguo Fondo y 896,5 Mio ECU al actual;

(b) ha liberado para nueva utilización 460,1 Mio ECU de los compromisos de 1986;

(c) ha liberado para anulación, sobre los compromisos de los ejercicios anteriores a 1986, 214,7 Mio ECU (de los que 168,5 Mio ECU correspondían al antiguo Fondo y 42,2 Mio ECU al actual).

7.59. A 31 de diciembre de 1987 quedaban por liquidar 2 137,7 Mio ECU, de los que 18,2 correspondían al antiguo Fondo y 2 119,5 al Fondo actual, como figura en el ***cuadro 7.1***.

7.60. A 31 de diciembre de 1987 la liquidación del antiguo Fondo aparece prácticamente terminada.

7.61. Al Tribunal le complace el rápido finiquito de los expedientes, con lo que se ha aportado una mayor transparencia y objetividad a los compromisos pendientes de liquidación. Sin embargo, se debe observar que, en determinados casos, la liberación y posterior anulación debería haberse hecho mucho tiempo antes. Por otra parte, otros expedientes habrían podido cerrarse antes si los servicios de la Comisión hubiesen fijado un plazo para el envío de la información complementaria solicitada a los organismos beneficiarios.

7.62. El estudio de los aproximadamente 400 expedientes del antiguo Fondo, finiquitados tras los pagos y anulaciones de compromisos efectuados en 1987, ha revelado que se trata principalmente de acciones aprobadas en 1982 o en 1983. El examen de una muestra de estos expedientes ha permitido observar que la tramitación de sus peticiones de saldo no difería del procedimiento habitual ([10]). La investigación ha revelado asimismo que las anulaciones de compromisos estaban justificadas, bien debido a que los compromisos no cubrían acciones subvencionables o prioritarias, o bien porque los organismos beneficiarios no habían respetado los procedimientos administrativos fijados por la Comisión para solicitar los saldos.

([1]) Informe Especial sobre los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo, DO C 126 de 16.5.1988.
([2]) Reglamento (CEE) nº 2396/71 del Consejo, de 8 de noviembre de 1971, DO L 249 de 10.11.1971, p. 54.
([3]) Reglamento (CEE) nº 2893/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, DO L 337 de 27.12.1977, p. 1.
([4]) Revista de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Educación, que se publica tres veces por año desde 1984 y tiene una tirada de 7 000 ejemplares: en alemán (1 300), en inglés (3 000) y en francés (2 700).
([5]) Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1981, DO C 344 de 31.12.1982, apartados 6.8 — 6.11.
([6]) Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1985, DO C 321 de 15.12.1986, apartados 8.19 — 8.26.
([7]) Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1986, DO C 336 de 15.12.1987, apartados 2.55 — 2.58.
([8]) Incluye ajustes por variaciones de los tipos de cambio que ascienden a 106,7 Mio ECU.
([9]) Comprende ajustes por variaciones de los tipos de cambio que ascienden a 20 Mio ECU.
([10]) Apartados 3.22 — 3.27 del Informe Especial citado en ([1]).

CAPÍTULO 8

Investigación

8.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	8.1 — 8.7
Estructura de la investigación comunitaria	8.3
Evaluación realizada por la Comisión	8.4
El planteamiento del Tribunal	8.5 — 8.7
Elaboración y evaluación de la aplicación del programa-marco comunitario 1984-1987	8.8 — 8.15
Elaboración y estructura del programa-marco	8.8 — 8.12
Evaluación de la aplicación del programa-marco	8.13 — 8.15
Definición de los programas específicos	8.16 — 8.33
Forma de los documentos preparatorios	8.16 — 8.18
Eficacia de las consultas	8.19 — 8.24
Gestión lenta de las consultas	8.19 — 8.20
Escasos resultados de las consultas	8.21 — 8.23
Influencia en la fecha de aprobación de los programas	8.24
Contenido científico específico de los programas	8.25 — 8.26
Objetivos o campos de investigación	8.27 — 8.33
Selección de las propuestas de proyectos de financiación conjunta	8.34 — 8.58
Introducción	8.34
Temas de investigación admisibles	8.35 — 8.36
Criterios de valoración de los proyectos	8.37 — 8.43
Publicidad	8.44 — 8.45
El criterio de las consecuencias socioeconómicas de las propuestas	8.46
Amplitud del trabajo de valoración de las propuestas	8.47 — 8.48
Intensidad de la labor de selección	8.49 — 8.50
Valor de las consultas	8.51 — 8.55
Consulta a la DG XI	8.51
Consulta al CGC	8.52 — 8.55
¿Petición de propuestas o licitaciones?	8.56 — 8.58
Seguimiento y evaluación interna de los programas específicos y de los proyectos	8.59 — 8.70
Función de los Comités Consultivos	8.59 — 8.61
Seguimiento de los proyectos y de los programas por los servicios de la Comisión	8.62 — 8.66
Acción directa	8.62 — 8.63
Acción indirecta	8.64 — 8.66
Evaluación interna	8.67 — 8.70
Evaluación externa de los programas específicos	8.71 — 8.84

Evolución de los métodos de la Comisión	8.71
Evaluación del programa plurianual del CCI durante su realización	8.72 — 8.74
Organización y calendario de las evaluaciones	8.75 — 8.78
Contenido de la evaluación	8.79 — 8.80
Consulta a los usuarios potenciales	8.81
Composición de los grupos de evaluación externa	8.82 — 8.83
Curso dado a las recomendaciones de los grupos de evaluación	8.84
Conclusiones generales	8.85 — 8.86

INTRODUCCIÓN

8.1. Este capítulo trata de los procedimientos de valoración de los programas comunitarios de investigación científica y técnica. Es la primera vez que el Tribunal realiza un examen monográfico de los procedimientos que la Comisión utiliza para evaluar los programas de investigación y para que los resultados de estos exámenes sirvan para perfeccionar los instrumentos de investigación de modo que puedan servir mejor a los objetivos económicos y sociales de la Comunidad.

8.2. Al realizar este trabajo el Tribunal no ha pretendido medir la utilidad de la investigación o de los programas específicos. El examen tampoco se ha ocupado de las estructuras de gestión interna de la Comisión (por ejemplo, el Centro Común de Investigación), ni de los procedimientos que emplea para lograr una difusión y una utilización eficaces de los resultados de la investigación.

Estructura de la investigación comunitaria

8.3. La investigación comunitaria se encuadra en un programa-marco de actividades de investigación y de desarrollo tecnológico. Los dos primeros programas-marco abarcan los períodos 1984-1987 ([1]) y 1987-1991 ([2]). Cada uno integra todos los programas de investigación de esos años. Estos programas se subdividen, a veces, en subprogramas, y siempre en un gran número de proyectos individuales. Los programas se llevan a la práctica por diversos medios, entre los que se cuentan principalmente:

(a) la acción directa (investigación realizada en las cuatro sedes del Centro Común de Investigación) (CCI);

(b) la acción indirecta (investigación efectuada mediante contratos de financiación conjunta con organizaciones localizadas en los Estados miembros);

(c) la acción concertada (investigación efectuada y financiada por organizaciones nacionales, pero coordinada por la Comisión).

Evaluación realizada por la Comisión

8.4. Hasta 1978, la valoración de los programas comunitarios de investigación fue efectuada principalmente por la Comisión y por una serie de «Comités Consultivos en Materia de Gestión de Programas» (CCMGP) compuestos por expertos nacionales. Sin embargo, en 1979 la Comisión inició la presentación de propuestas de creación de un sistema de valoración de los resultados de los programas de investigación, que condujeron a la publicación, en 1983, de un plan de acción comunitaria de valoración ([3]), pensando que tendría un papel clave en el programa-marco 1984-1987 ([1]). Como consecuencia de este plan de acción, las actividades de evaluación de la Comisión se han desarrollado de la manera siguiente:

(a) los métodos de valoración interna se modificaron, principalmente mediante la sustitución de los CCMGP ([4]) por un número menor de Comités Consultivos de Gestión y de Coordinación (CGC) ([5]), y por la creación de un Consejo de Administración y de un Consejo Científico ([6]) en el Centro Común de Investigación;

(b) en 1986, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo una valoración interna de la aplicación de sus programas de investigación durante el período 1983-1985 ([7]);

(c) se estableció un sistema de valoración externa y retrospectiva (a posteriori) de los programas específi-

([1]) Las notas aparecen al final del capítulo.

cos de investigación por grupos de expertos, bajo la coordinación de una División de la Comisión, especializada e independiente de la gestión de los programas. Así, a finales de 1987, a pesar de la falta de recursos presupuestarios, se han publicado o están en proceso de publicación 27 informes de evaluación que cubren la mayor parte de los campos de investigación;

(d) en 1987, la Comisión presentó al Consejo un segundo plan de acción comunitaria ([8]) de valoración de la investigación en el nuevo programa-marco (1987-1991) ([2]). Este plan, así como el programa-marco mismo, dispone que todos los futuros programas específicos de investigación (cuya duración será normalmente de cuatro o cinco años) se someterán a una valoración externa e independiente. La Comisión promoverá también la investigación mediante un programa especial sobre metodología de la valoración.

El planteamiento del Tribunal

8.5. Para evaluar los procedimientos de la Comisión, el Tribunal seleccionó cuatro áreas de investigación de la Dirección General de Ciencia, Investigación y Desarrollo (DG XII) y sobre las que un grupo de expertos externos había realizado un informe de evaluación retrospectiva entre 1985 y 1987. Las valoraciones que se seleccionaron figuran entre las últimas para las que existe un informe disponible. A finales de 1987 no se había terminado ninguna valoración efectuada de acuerdo con el nuevo plan ([8]). Las cuatro áreas estudiadas han sido las siguientes:

(a) materias primas (dos programas de acción indirecta, durante el período 1978-1985);

(b) medio ambiente (cinco programas de acción directa, indirecta ([9]) y concertada, durante el período 1976-1987);

(c) energía no nuclear (cuatro programas de acción directa e indirecta ([10]) durante el período 1979-1987);

(d) garantía y gestión de materiales fisibles (dos programas de acción directa, que cubren el período 1980-1987).

8.6. La dotación aprobada por el Consejo para estos 13 programas es de 707,4 Mio ECU, de los que 176,4 Mio ECU (créditos para compromisos) estaban disponibles únicamente para el ejercicio 1987 (es decir, el 21,5 % del capítulo B 73).

8.7. El examen del Tribunal sobre los procedimientos de la Comisión y los programas de investigación antes mencionados ha abarcado las siguientes fases del proceso de valoración, cada una distinta aunque complementaria de las demás y conteniendo a la vez elementos de evaluación previa y retrospectiva:

(a) elaboración y evaluación del programa-marco comunitario 1984-1987 ([1]) (apartados 8.8 a 8.15);

(b) definición de los programas específicos (apartados 8.16 a 8.33);

(c) selección de las propuestas de proyectos de financiación conjunta (apartados 8.34 a 8.58);

(d) seguimiento y evaluación interna de los programas específicos y de los proyectos (apartados 8.59 a 8.70);

(e) evaluación externa de los programas específicos (apartados 8.71 a 8.84).

ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA-MARCO COMUNITARIO 1984-1987

Elaboración y estructura del programa-marco

8.8. El primer programa marco de actividades de investigación, desarrollo y demostración cubrió el período 1984-1987 ([1]). Pretendía alcanzar ocho grandes objetivos científicos y técnicos mediante diversos programas, cada uno destinado a uno o varios de los objetivos. En 1983 la Comisión creyó conveniente agrupar los programas específicos de investigación en «programas de actividad de investigación» (PAR), a través de los que se aplicaba el programa-marco. Esta nueva estructura, que creaba un escalón intermedio de programación entre el programa-marco y los programas específicos, tenía como objetivo «aumentar la eficacia de las evaluaciones al proporcionar una definición exacta, no solamente de los objetivos de los programas cuyos resultados se evaluarían, sino también de las prioridades socioeconómicas que les dan origen». Se había previsto también que el

Consejo no aprobaría los programas individualmente, sino que lo haría a través de los PAR.

8.9. Inicialmente, los PAR debían agrupar en una sola Dirección las investigaciones de un mismo campo, con independencia del modo en que se realizan. Por diversas razones, entre otras las diferencias de calendarios, la interconexión de determinados programas y el hecho de que los servicios de la Dirección General «Ciencia, Investigación y Desarrollo» (DG XII) estuvieran en gran medida estructurados en función de una gestión diferente de cada programa específico, esta iniciativa fue abandonada. Al instituir los PAR, la Comisión pretendió que cumplieran una función sin crear los órganos de gestión correspondientes. Se nombró un coordinador para cada PAR sin alterar la organización de los servicios, con lo que se hacían difíciles de gestionar y más teóricos que reales. El Consejo nunca llegó a adoptarlos y los programas siguieron aprobándose de modo individual.

8.10. Como consecuencia de esto, la coordinación entre los programas del CCI y sus correspondientes programas de acción indirecta sigue siendo difícil. El calendario y la duración de éstos son diferentes; su preparación ha de ser distinta. Debido a esta falta de coincidencia en el tiempo y aunque la Comisión pretende que exista una valoración retrospectiva integrada de los diferentes programas, es difícil encontrar el momento adecuado para llevarla a cabo (véase apartado 8.77). En el futuro, la Comisión se propone mejorar la coordinación de las acciones directas e indirectas por medio de diversos comités consultivos. Hay que señalar que este paso, aunque necesario, no es suficiente. Sin volver a los PAR, la Comisión tiene la obligación de garantizar por sí misma la complementariedad y la coordinación de los diferentes medios de realización de los objetivos del programa-marco.

8.11. Por otra parte, la Comisión debería continuar esforzándose para reducir sensiblemente el número de programas que se presentan al Consejo (en 1987, se estaban realizando aún 32 de los programas que había aprobado), con lo que se facilitaría su preparación y se lograría la coordinación deseada.

8.12. De este modo, la Comisión facilitaría también la valoración de los resultados de una misma área, a pesar de la diversidad de los medios aplicados.

Evaluación de la aplicación del programa-marco

8.13. El primer plan de acción comunitaria para la valoración de programas de investigación y de desarrollo comunitarios (1983-1986) [3] contemplaba la evaluación de todos los programas específicos, aunque también hacía alusión a valoraciones combinadas, en particular en lo relacionado con los PAR. Como las estructuras de gestión de éstos últimos quedaron reducidas a algo puramente formal (véase apartado 8.9), el período 1984-1987 se caracterizó por la falta de un procedimiento organizado de evaluación de los resultados de los grandes objetivos del programa-marco.

8.14. No obstante, en 1986 la Comisión presentó un informe [7] sobre el avance del programa-marco 1984-1987 con la finalidad de apoyar una propuesta de nuevo programa-marco 1987-1991. En él se examinan los ocho grandes objetivos del primer programa-marco y se valoran sus principales deficiencias. Para el Tribunal el informe adolece de los siguientes defectos:

(a) su autor pertenece al grupo gestor en lugar de ser un grupo de expertos independientes. Casi nunca se basa en evaluaciones particulares de programas específicos y cuando tales valoraciones se han efectuado, el informe no siempre recoge sus conclusiones y recomendaciones esenciales;

(b) sólo en algún caso excepcional (fusión) aparecen cifras que permiten apreciar la amplitud, la calidad o los efectos de los resultados obtenidos. Apenas se realizan comparaciones entre las situaciones de partida, los objetivos y los resultados, ni desde un punto de vista científico ni económico;

(c) los conocimientos obtenidos de experiencias pasadas deberían ponerse más de relieve. No se explican los motivos que han llevado a abandonar programas y por ello se hace más difícil comprender su desarrollo;

(d) apenas se hace referencia al interés comunitario de los resultados obtenidos o previstos, a su difusión y, sobre todo, a su utilización.

8.15. El programa-marco es el instrumento clave de planificación a medio plazo de los objetivos científicos y de los aspectos financieros. Es indispensable que la Comisión se esfuerce por evaluar mejor la aplicación y la validez actual del programa-marco 1987-1991, como la

decisión del Consejo correspondiente (2) le exige que haga durante su tercer año de vigencia. Según el Tribunal, esta valoración debe comprobar su influencia en la preparación y la aprobación de programas específicos, el respeto de las orientaciones tanto científicas como financieras y los resultados obtenidos o previstos de los programas específicos conexos.

DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Forma de los documentos preparatorios

8.16. Los trabajos preparatorios de la Comisión tienen como finalidad presentar una propuesta al Consejo. Para facilitar la tarea de este último, la propuesta se redacta directamente en forma de Decisión, con un preámbulo, el texto articulado y un anexo científico, que se publica en el Diario Oficial (serie C). Por lo tanto, hay una coherencia formal entre la propuesta y la decisión del programa; únicamente la exposición de motivos no se incluye. Sería conveniente, teniendo en cuenta lo anterior, que la Comisión preparase un texto formalmente jurídico de decisión cuyas versiones sucesivas pudieran adaptarse de acuerdo con las distintas necesidades.

8.17. La evolución de los textos preparatorios del programa de investigación de financiación conjunta 1985-1988 en el campo de la energía no nuclear (11) es especialmente confusa. Durante el año 1982 se elaboraron varios documentos de longitud, texto y contenido distintos, sin que ninguno estuviera estructurado en forma de decisión, ni siquiera el de diciembre de aquel año, calificado, no obstante, de «anteproyecto de propuesta» y sobre el que la Dirección General de Investigación consultó a otras diez Direcciones Generales de la Comisión en mayo de 1983.

8.18. La evolución de los trabajos para elaborar el subprograma de investigación con financiación conjunta de protección del medio ambiente 1986-1990 (12) muestra en parte que es posible proceder de forma distinta. Desde el primer documento preparatorio formal, elaborado por la DG XII antes de las primeras consultas, en el último trimestre de 1984, las reflexiones sobre el objetivo del subprograma se concretaron en un anexo titulado «contenido científico del programa», muy próximo en la forma (y en el fondo) al anexo científico de la decisión.

Eficacia de las consultas

Gestión lenta de las consultas

8.19. La Comisión efectúa muchas consultas: desde la fase «proyecto de propuesta de programa» de acción indirecta «medio ambiente» (último trimestre de 1984), la Dirección General de Investigación consultó al CCI, al Servicio Jurídico, a nueve Direcciones Generales de la Comisión y al CGC. Para el programa de acción indirecta de energía nuclear se consultaron diez Direcciones Generales. Ya en forma de propuesta, estos mismos programas dieron lugar a una consulta oficial al Comité para la Investigación Científica y Técnica (CREST), al Comité Económico y Social y al Parlamento. En el caso del programa de medio ambiente, el Parlamento se pronunció tras el dictamen de tres de sus comisiones (medio ambiente, política industrial e investigación). El Consejo se basó en los trabajos de su grupo de investigación y del CREST ya citado. A su vez, los programas del CCI comportan consultas al Consejo Científico, al CGC competente, al Consejo de Administración, al Comité Científico y Técnico (CST) o al CREST, al Comité Económico y Social y al Parlamento.

8.20. Estas consultas consumen un tiempo considerable. Las que se hicieron sobre el proyecto llevaron unos ocho meses en el caso del programa del medio ambiente y seis en el de energía no nuclear. Las consultas sobre la propuesta duraron otros diez meses para el medio ambiente y dieciséis para la energía no nuclear. Las consultas hacen que el tiempo necesario para preparar la decisión se duplique con creces.

Escasos resultados de las consultas

8.21. Parece que las instancias consultadas centran sus observaciones en las cuestiones financieras del programa porque tienen poco que decir sobre la esencia del mismo. En cuanto al subprograma de protección del medio ambiente (12), las modificaciones introducidas tras diver-

sas consultas son relativamente poco importantes, aparte de la reducción del paquete financiero impuesta por el Consejo. Poco importantes, no solamente en relación con la propuesta oficial de julio de 1985, sino también con el primer «proyecto de propuesta» del último trimestre de 1984. De 20 temas de investigación, 16 aparecen en la decisión en los mismos términos que en el proyecto de propuesta. Solamente el 12 % de los subtemas se introducen o modifican en alguna de las fases del proceso. A menudo estas modificaciones son mínimas, de forma más que de fondo. Las instancias puramente políticas (Parlamento y Consejo), que, además concretan sus aspiraciones en enmiendas, son las únicas que alcanzan el fin que persiguen.

8.22. Aparte de añadir un subprograma de hidrocarburos, el anexo sobre el contenido científico del programa de energía no nuclear de acción con financiación conjunta no sufrió ninguna modificación desde la propuesta a la decisión ([11]) a pesar de las consultas efectuadas.

8.23. El CCMGP ([4]) emitió en 1982 un dictamen sobre el proyecto de programa de energía no nuclear del CCI para el período 1984-1987. Tras la supresión del proyecto «Super Sara», la Comisión presentó al Consejo una propuesta muy distinta que, en varios aspectos importantes, no tomaba en cuenta este dictamen. Sin embargo, la Comisión no ha consultado previamente a este último organismo sobre la propuesta, que en gran parte era una novedad.

Influencia en la fecha de aprobación de los programas

8.24. Por todos estos motivos, es necesario realizar una simplificación profunda de los procedimientos de consulta. Además del retraso causado por el Consejo, la lentitud de los procedimientos de consulta es la razón directa de la aprobación tardía de los programas. El cuarto programa de investigación «medio ambiente» (acción indirecta) ([12]) fue aprobado el 10 de junio de 1986, cuando en realidad debía comenzar el 1 de enero del mismo año. La decisión del Consejo por la que se aprobaba el programa de investigación de energía no nuclear 1985-1988 (acción indirecta) ([11]) es del 12 de marzo de 1985, cuando el programa anterior ([13]) finalizaba oficialmente el 30 de junio de 1983, aunque la Comisión había publicado una propuesta el 16 de junio de ese mismo año y los retrasos posteriores se debieron en gran medida a razones presupuestarias ajenas al procedimiento de elaboración del programa. Pero esta fecha ya era demasiado tardía: al retraso calculado desde el final del programa anterior, hay que añadir el período mínimo de lanzamiento de un programa, desde su aprobación hasta la firma de los primeros contratos (ocho meses, en el caso del subprograma de protección del medio ambiente). El Tribunal considera, por lo tanto, que las decisiones de programa deberían tomarse por lo menos un semestre antes del comienzo del período cubierto.

Contenido científico específico de los programas

8.25. El contenido científico de las decisiones con las que el Consejo aprueba los programas es aparentemente bastante preciso y detallado, pero esta precisión es en parte ilusoria: aunque los temas señalados constituyen un marco que no se debe sobrepasar, la Comisión puede, intencionadamente o a falta de propuestas satisfactorias, dejar de emprender acciones relacionadas con algunos de ellos. Por ejemplo, los subtemas de investigación del subprograma de protección del medio ambiente correspondientes al período 1986-1990 ([12]) «se mencionan a título indicativo», lo que autoriza a la Comisión tanto a añadir nuevos temas como a abandonar otros.

8.26. Esta libertad de acción de la Comisión es aún mayor, en primer lugar porque los grandes temas de investigación están formulados de un modo muy general (como, por ejemplo, «calidad del aire», «energía solar») y, lo que es más importante, porque el Consejo hizo la asignación financiera de los programas por grandes grupos (los nueve grandes temas de la energía no nuclear, los tres subprogramas del medio ambiente) de modo que el reparto entre subtemas es libre. A la vista de esta flexibilidad cabe preguntarse qué queda del concepto de programación a medio plazo de la investigación por el Consejo.

Objetivos o campos de investigación

8.27. La Comisión y el Consejo utilizan frecuentemente en los documentos relacionados con la investigación, el término «objetivos». La Comunidad, en el programa-marco 1987-1991 ([2]) y de conformidad con el Acta Única Europea (Artículo 130 I), fija «los objetivos científicos y técnicos de sus acciones» (7º Considerando de la Decisión del Consejo de 28 de septiembre 1987 relativa al programa marco). En los programas las denominaciones del anexo científico se presentan unas veces como objetivos (por ejemplo, en el programa de acción indirecta 1985-1988 para la energía no nuclear ([11])), otras veces como «temas» o «asuntos» de investigación (como en el caso del programa medio ambiente 1986-1990 de acción indirecta ([12])) y otros, como «campos» de investigación (por ejemplo, en el programa de materiales de 1986-1989 ([14])).

8.28. En el estado actual de la definición de los programas específicos, este empleo del término «objetivos» constituye un abuso de lenguaje. Un objetivo es un resultado controlable que se alcanza en un plazo determinado, lo que no es el caso en los programas donde sólo existen áreas de investigación, sin fijación de objetivos reales ni mención de los instrumentos de medición de resultados.

8.29. A pesar del esfuerzo realizado por el Centro Común de Investigación en 1984 y 1985 para establecer objetivos detallados y proceder a una verdadera planificación de la investigación en el marco de su programa 1984-1987 ([15]), en el programa específico de energía no nuclear no se identificaron los resultados que deberían alcanzarse, ni se definieron los indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar dichos resultados.

8.30. Al no determinarse correctamente los objetivos, los medios financieros necesarios son difíciles de calcular. La financiación del programa de materiales 1986-1989 ([14]) se redujo de 110 a 75 Mio ECU entre la propuesta inicial y la decisión final sin que se produjera una reducción paralela de la lista de los temas que, por el contrario, fue ampliada por el Parlamento. Asimismo, el Consejo redujo la financiación del programa de medio ambiente 1986-1990 ([12]) de los 115 Mio ECU propuestos por la Comisión a 75 Mio ECU, sin disminuir su contenido salvo en relación a los riesgos tecnológicos mayores. Se puede hacer la misma observación en el programa de acción indirecta de energía no nuclear 1985-1988 ([11]) cuya definición científica no fue alterada a pesar de una reducción drástica de los recursos concedidos, que pasaron de 379 Mio ECU en la propuesta, a solamente 175 Mio ECU, en la decisión.

8.31. Sin embargo, es muy conveniente que se definan los objetivos de los programas. En primer lugar, la programación sería mucho más concreta, con lo que se daría un alcance exacto a las acciones que fueran a emprenderse y se lograría una mayor coordinación en los equipos de investigadores encargados de realizarlas. En segundo lugar, se podrían fijar de modo más realista los recursos de las acciones. Por último, la existencia de objetivos permitiría un mejor control de la realización de los trabajos y una verdadera evaluación de los resultados comparándolos con los objetivos fijados.

8.32. Aunque se aspire a ella, quizá la fijación de objetivos no se pueda llevar a la práctica. El Tribunal es consciente de que los intentos imprudentes por tratar de «cuantificar lo incuantificable» y por exigir resultados verificables en campos donde esta lógica no existe, pueden conducir, como contrapartida negativa, a una definición muy simplista de los objetivos y constituir un ejercicio artificial, reductor de la complejidad del campo previamente definido. Además, al alejarse de la investigación aplicada para acercarse a la teoría, se hace más difícil predecir los resultados. Dando su justo valor a los obstáculos existentes, el Tribunal recomienda a la Comisión que acreciente sus esfuerzos para definir los programas comunitarios de investigación en función de verdaderos objetivos.

8.33. El examen del programa de acción directa de energía no nuclear muestra que es posible identificar y cuantificar los resultados alcanzados en este campo de investigación. El informe sobre «La naturaleza y la calidad de los resultados de la investigación del centro de Ispra», publicado en marzo 1987 por la división de estudios preparatorios del centro, permitió en gran medida hacer extensivas las conclusiones al conjunto de las actividades del CCI, que debería adoptar, teniendo en cuenta los resultados del informe, sus procedimientos de elaboración y de definición de programas. La misma orientación es válida, por analogía, para los programas de acción indirecta o, al menos, para los proyectos que los componen.

SELECCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PROYECTOS DE FINANCIACIÓN

Introducción

8.34. Para que no se produzcan malentendidos en las relaciones entre la Comunidad y los investigadores, los campos de investigación y los criterios de selección deben hacerse públicos y ser claros y estables. Otra condición del éxito, una vez recibidas las propuestas, es que el trabajo de selección sea adecuado y eficaz. El análisis que sigue examina si estas condiciones se cumplen actualmente.

Temas de investigación admisibles

8.35. La lista de los temas de investigación admitidos no varía a lo largo del proceso. Cuando el Consejo reduce, a veces drásticamente, la asignación financiera de un programa o subprograma, no modifica el anexo científico, aunque la Comisión se ve obligada a hacerlo. Determinados campos de investigación, aunque previstos en los programas, se omiten en las convocatorias de propuestas, o en las notas detalladas que se envían a quienes las presentan. Tras cinco peticiones de propuestas escalonadas desde marzo de 1985 a agosto de 1987 ([16]), 4 de los 37 temas del programa de energía no nuclear se han quedado en letra muerta y otras han sufrido fuertes reducciones. La petición de propuestas del subprograma de climatología ([17]) omite dos temas; la nota detallada del subprograma de protección del medio ambiente ([18]) omite otros seis y excluye explícitamente dos. Los temas omitidos en las peticiones de propuestas pero sobre los que se ha decidido por acuerdo directo no se han incluido en la relación anterior.

8.36. La denominación de determinados temas o subtemas de investigación cambia de un documento a otro. Por ejemplo, en las convocatorias de propuestas, la «producción y gestión de yacimientos» aparece como «acondicionamiento y gestión de depósitos»; la «economía de la energía en edificios» pasa a ser «ahorro de energía en viviendas», etc. La lista informatizada de los temas elementales de investigación relacionados con la protección del medio ambiente difiere un poco de la de la convocatoria de propuestas. Una programación rigurosa exige que las denominaciones y los títulos sean estables.

Criterios de valoración de las propuestas

8.37. Los criterios de selección también se formulan a veces de forma ambigua o variable; se encuentran en los siguientes documentos:

(a) en las normas internas de gestión de los programas de la Comisión (agosto 1986) ([19]);

(b) en una decisión de la Comisión de 19 de noviembre de 1986 (documento incluido sin referencias en el expediente);

(c) en la convocatoria de propuestas de investigación;

(d) en las notas explicativas que se incluyen en el expediente enviado a los que han presentado propuestas.

8.38. Los servicios de la Comisión aplican estos criterios a través de impresos de valoración de propuestas que carecen de la suficiente coherencia.

8.39. El impreso de valoración de las propuestas de energía no nuclear no contiene ni el criterio de calidad científica de quien presenta la propuesta (que figura, sin embargo, en la convocatoria de propuestas), ni el de relación coste-beneficio de la propuesta, ni el de posibles aplicaciones industriales.

8.40. Con el fin de evitar que los costes de gestión administrativa sean demasiado elevados por haber un número excesivo de pequeños proyectos, las normas internas (agosto 1986) disponían que el Director General de Investigación limitara el porcentaje de proyectos que podrían acogerse a una subvención comunitaria anual inferior a 80 000 ECU. La Decisión de 19 de noviembre 1986 aumentó este límite a 100 000 ECU y definió claramente los casos excepcionales cuya subvención podría ser inferior a esta cifra. En realidad, la dimensión óptima de los proyectos varía mucho de un área a otra por lo que es difícil tomar decisiones de alcance general. La DG XII debería mantener el principio de que exista una subvención mínima pero debería adoptar este límite en función del programa de que se trate.

8.41. El impreso de valoración de las propuestas de protección del medio ambiente no refleja con fidelidad los criterios aplicables. En este documento no figuran los criterios de los 80 000 ECU, de viabilidad, ni de colaboración internacional.

8.42. La clasificación de las propuestas de investigación sobre la protección del medio ambiente se ha efectuado de acuerdo con tres escalas diferentes. Los servicios de la DG XII utilizaron una clasificación con cuatro grados (prioritario, posible financiación, financiable tras negociación y rechazado). La DG XII consultó a la Dirección General de Medio Ambiente, Proteción de los Consumidores y Seguridad Nuclear (DG XI) mediante un impreso simplificado que sólo contenía tres grados, bastante distintos a los anteriores. El CGC ([5]) clasifica las propuestas según una escala con redacción y clasificación diferentes. Estas disparidades no favorecen la clasificación homogénea de las propuestas.

8.43. En los programas de medio ambiente, energía no nuclear y materiales, no existe ninguna tabla ni instrucción que expliquen el modo de convertir la valoración analítica por criterios en una apreciación global que clasifique las propuestas en tres o cuatro categorías. Por lo tanto, es difícil juzgar cómo y con qué peso se han aplicado los criterios.

Publicidad

8.44. La Comisión sólo publica sus convocatorias de propuestas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, cuando le resultaría provechoso darles una mayor publicidad en las principales revistas técnicas.

8.45. Por otra parte, la publicidad de los criterios de selección es incompleta. Por ejemplo, en las convocatorias de propuestas del programa de energía no nuclear no se hacen constar los criterios de la relación coste-beneficio y duración-beneficio. En las convocatorias de propuestas y notas explicativas del medio ambiente no figuran ni el criterio de viabilidad de las propuestas ni, a excepción del subprograma de protección del medio ambiente, los criterios de calidad científica de quien la presenta ni sobre su calidad, originalidad y utilidad.

El criterio de las consecuencias socioeconómicas de las propuestas

8.46. Las propuestas de investigación raramente indican quiénes serán los usuarios de los resultados y cuáles los plazos previstos para aplicación de los mismos. Tampoco se explica claramente la posible incidencia socioeconómica de los trabajos propuestos. La Comisión facilitaría la tarea de los evaluadores si exigiera a los peticionarios que prepararan propuestas más documentadas a este respecto o, incluso, que justificaran el interés del sector industrial en cuestión por las propuestas, mediante la fórmula del mecenazgo industrial.

Amplitud del trabajo de valoración de las propuestas

8.47. La Comisión recibió más de 1 700 propuestas científicas para el subprograma de protección del medio ambiente 1986-1990. El servicio de evaluación estaba compuesto por siete personas que se repartían las propuestas y que, para determinados temas, contaban con la colaboración de asesores; aún así tardaron casi un año (de octubre de 1986 a octubre de 1987) en terminar este considerable trabajo. Ahora bien, el CGC competente emitió su dictamen sobre estas 1700 propuestas en ocho reuniones de uno o dos días; en cada sesión podía tener que examinar hasta varios cientos de propuestas (casi 600 los días 5 y 6 de mayo de 1987), y algunas de ellas se reexaminaron durante varias sesiones sucesivas. Sobre el 85 % de las propuestas se dictaminó sin discusión.

8.48. El CCMGP del programa materiales 1982-1985 ([20]) examinó las 325 propuestas correspondientes en cinco días. Unas condiciones de trabajo tales no pueden considerarse adecuadas.

Intensidad de la labor de selección

8.49. El trabajo de valoración de las propuestas del subprograma de protección del medio ambiente se concentró en un año, para un programa que abarcaba cinco años. Esta excesiva concentración no está solamente relacionada con la periodicidad de los programas, sino con toda una serie de causas. Por una parte, el subprograma de protección del medio ambiente fue objeto de una sola convocatoria de propuestas, escalonadas en dos fechas límite de presentación muy próximas. El primer contrato no se firmó hasta marzo de 1987, es decir, 14 meses después del principio teórico de un programa aprobado por el Consejo, con casi un semestre de retraso. Por otra parte, para compensar la reducción de créditos que había impuesto durante la concertación con el Parlamento, el Consejo aceptó, y el Presidente de la Comisión prometió por escrito al Parlamento, que el programa se comprometería en dos años (1987 y 1988). Estas causas hicieron que el programa se lanzara precipitadamente.

8.50. Para que esta situación no se produzca es indispensable aprobar los programas mucho antes de su comienzo, descomponerlos en varias peticiones de propuestas escalonadas, como se hizo en el programa de energía no nuclear e, incluso, ampliar ligeramente en algunos el límite inferior de financiación de los proyectos con el fin de reducir su número.

Valor de las consultas

Consulta a la DG XI

8.51. Aunque la consulta a la Dirección General XI (medio ambiente) sobre el proyecto de programa del mismo área está justificada por el hecho de que dicho programa establece las bases científicas de la política comunitaria del medio ambiente, es criticable que se le consulte sobre el valor de las propuestas. Fue consultada sobre expedientes de propuesta más simples y se le pidió que cumplimentara un impreso de evaluación muy abreviado. Además, sólo respondió a un pequeño porcentaje (alrededor del 20 %) de las propuestas. El Tribunal considera que una consulta en estas condiciones no aporta ningún elemento significativo.

La consulta al CGC

8.52. Aunque las normas internas de gestión de programas ([19]) (apartado 252) precisan que la Comisión debe comunicar sus dictámenes sobre las propuestas al CGC ([5]), esta comunicación no es conveniente porque lleva al CGC a pronunciarse del mismo modo que la Comisión. En el programa de energía no nuclear la Comisión transmitió, por escrito y por adelantado, su postura respecto a las propuestas. En el programa de medio ambiente, sin embargo, el servicio competente de la Comisión, temiendo que el CGC aceptase todas sus valoraciones sin examinarlas críticamente, decidió comunicarlas sólo oralmente y durante una sesión. Esto constituye un claro avance, pero la Comisión debería tratar de llegar aún más lejos absteniéndose de pronunciarse a favor o en contra y limitándose a facilitar al CGC

toda la ayuda técnica necesaria. La Comisión solicita el dictamen del CGC y no a la inversa.

8.53. Las actas de las sesiones de los CGC muestran que éstos valoran solamente el mérito científico de las propuestas sin relacionarlo con su coste. Está claro que, al disponer de una financiación limitada, corresponde a la Comisión tener más en cuenta la relación coste-beneficio de las propuestas.

8.54. El CGC del medio ambiente no fue riguroso a la hora de aplicar los criterios de selección, ya que su «generosidad» le llevó a dictaminar a favor de financiaciones que representaban aproximadamente tres veces los recursos disponibles. De unas 1 700 propuestas, los dictámenes favorables del CGC a finales de 1987 eran aproximadamente 600, para unas posibilidades de financiación de alrededor de 200 propuestas. Comoquiera que toda selección comporta una eliminación, está claro que es más difícil reducir 600 propuestas a 200 que 1 700 a 600, con lo que la Comisión debe hacer el trabajo más delicado al tener que realizar la última selección. En el CGC de energía no nuclear se observa la misma «benevolencia».

8.55. Las motivaciones, principalmente preferencias nacionales, de cada delegación en los CGC interfieren con sus preocupaciones científicas con lo que se pueden desvirtuar sus decisiones.

¿Petición de propuestas o licitaciones?

8.56. El empleo del término «licitaciones» se justifica cuando se trata de solicitudes de propuestas sobre proyectos concretos, como es habitual en la industria y las obras públicas; en la mayoría de los casos, sin embargo, no es aplicable a la investigación. En este terreno, los interesados deben definir libremente sus propuestas sobre las distintas áreas, teniendo en cuenta normas bastante generales. Por lo tanto la Comisión emplea, justificadamente, el término «petición de propuestas».

8.57. Esta libertad de propuesta ha prevalecido en relación al medio ambiente, excepto en lo que se refiere al ruido ambiental y los efectos de las sustancias contaminantes en la salud. En materia de energía no nuclear, por el contrario, los verdaderos «proyectos» han sido más numerosos («Building 2 000», prototipos de grandes molinos eólicos, instalaciones piloto de conversión de biomasa, mapa solar de Africa, etc.).

8.58. Al igual que cuando se definen los programas se pueden marcar verdaderos «objetivos» o simples «campos de investigación», en las convocatorias de propuestas se pueden imponer «proyectos» concretos o permitir la libertad de propuestas. Las mismas razones citadas a favor de verdaderos objetivos sirven para los «proyectos». Desde el punto de vista de la valoración, es claramente preferible, cuando sea posible, recurrir al procedimiento de licitación sobre proyectos concretos.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN INTERNA DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS Y DE LOS PROYECTOS

Función de los Comités Consultivos

8.59. En un estudio sobre sus actividades de valoración durante el período 1983-1985 ([7]), la Comisión afirma que la creación de los CGC ([5]) y del Consejo Científico del CCI ha reforzado la evaluación interna de las actividades de investigación. El Tribunal considera que éste no es el caso, ya que:

(a) la última reunión del CCMGP ([4]) de energía solar tuvo lugar en diciembre de 1983 y la primera reunión de su sucesor, el CGC ([5]) de energías no nucleares, se celebró en enero de 1985. No hubo, pues, en 1984 un Comité Consultivo que siguiera la acción directa en este área de investigación. No parece que desde 1985 el CGC de energías no nucleares haya examinado con detalle este aspecto de las actividades del CCI. En noviembre de 1985, el CGC antes citado aprobó una propuesta de nuevo programa (1987-1990) del CCI (propuesta que no fue seguida por la Comisión), pero en las actas no hay constancia de comentarios o discusión algunos. En lo que se refiere al nuevo programa-marco (para el período 1987-1991), varias delegaciones de este CGC lamentaron en 1986 que la Comisión no le hubiera consultado durante la preparación del proyecto;

(b) durante la realización de los programas hubo modificaciones, a veces importantes, en numerosos contratos de financiación conjunta, con variación de sus objetivos, duración o del importe de la subvención. Sin embargo, el examen de las actas de sesión del CGC de materias primas y materiales correspondientes al período comprendido entre octubre de 1982 y diciembre de 1986 no reveló que el CGC hubiera prestado una gran atención al seguimiento del programa en curso, ni que hubiera recibido una información suficiente sobre las modificaciones

introducidas en algunos proyectos. Para que los Comités cumplan su función de forma conveniente es esencial que reciban información actualizada y completa sobre el estado de realización del programa y las modificaciones más importantes de los proyectos.

8.60. En su plan de acción de valoración de las actividades de investigación de los años 1987-1991 ([8]), la Comisión señala el papel clave del Consejo Científico del CCI en el procedimiento de evaluación interna. Sin embargo, en su documento de octubre de 1987 titulado «Nuevas perspectivas para el Centro Común de Investigación» ([21]), la Comisión propone la supresión del Consejo y prevé la creación de un Comité Consultivo para cada una de las instituciones científicas previstas en la nueva estructura del CCI.

8.61. La naturaleza y el valor de la contribución de los Comités Consultivos al seguimiento y la evaluación interna de los programas de investigación han variado de 1983 a 1987. El Tribunal considera asimismo que las funciones futuras de estos Comités deben ser cuidadosamente estudiadas, teniendo en cuenta especialmente la reorganización del CCI y el plan de valoración de 1987 a 1991 de la Comisión ([8]).

Seguimiento de los proyectos y de los programas por los servicios de la Comisión

Acción directa

8.62. Se había previsto un plan de seguimiento sistemático del programa 1984-1987 del CCI ([15]). Sin embargo, el CCI y su Consejo Científico llegaron a la conclusión de que el sistema propuesto era demasiado ambicioso y, por ello, nunca se ha llegado a aplicar del todo:

(a) un documento detallado de planificación del seguimiento de los proyectos, publicado en octubre de 1984, que debía actualizarse cada año, no fue revisado ni vuelto a publicar más que una sola vez, en mayo de 1985;

(b) hasta diciembre de 1985 no se publicaron los informes semestrales sobre el progreso del programa de energías no nucleares y, aunque se había previsto, nunca fueron sustituidos por informes anuales;

(c) en el mismo programa, sólo se presentaron una única vez, en el primer semestre de 1984, en forma de cuadros semestrales, las actas de realización de los proyectos y actividades en relación con los plazos y después se interrumpieron.

8.63. Cumpliendo con lo dispuesto en la decisión del Consejo por la que se aprobaba el programa 1984-1987 del CCI ([15]), la Comisión presentó informes anuales de realización que dedican, por ejemplo, dos o tres páginas al programa de energías no nucleares. El Tribunal considera que estos resúmenes, adaptados a las necesidades del Parlamento y del Consejo, no constituyen una base que permita a la Comisión seguir adecuadamente los proyectos ni comparar los resultados con los objetivos. El sistema de seguimiento planificado inicialmente por el CCI había, sin embargo, previsto dicha base, aunque después de su abandono no ha sido sustituido de forma adecuada.

Acción indirecta

8.64. En abril de 1986, la DG XII estableció normas internas de preparación y gestión administrativa y financiera de sus programas de investigación ([19]). Pero en ellas no se hace referencia ni a la gestión científica de los programas ni a la de los proyectos. Debido a ello, los procedimientos de seguimiento varían considerablemente de una Dirección científica a otra e incluso entre responsables de una misma Dirección. La falta de coordinación y de procedimientos armonizados compromete toda valoración coherente de la ejecución de los programas. La auditoría ha revelado, en particular, las deficiencias que se mencionan a continuación.

8.65. Las obligaciones contractuales que rigen los distintos tipos de informes científicos que los contratistas deben presentar sobre sus proyectos son ambiguas y no existen instrucciones detalladas de la Comisión que las precisen. En particular, la naturaleza, la forma y el contenido mínimo de los informes periódicos, finales y de síntesis, así como de los resúmenes, no están claramente definidos. Los contenidos coinciden en parte. En los programas de materias primas y de medio ambiente los contratantes presentan una gran cantidad de documentos científicos, muchos de ellos con retraso, que los responsables científicos no pueden controlar, analizar y evaluar de forma satisfactoria. La Comisión debería racionalizar la manera en que los contratantes deben dar cuenta periódicamente de sus trabajos científicos y exigir que estas actas proporcionen la información indispensable para las evaluaciones internas y externas, es decir, no solamente los resultados científicos y técnicos, sino también otros elementos como la identificación de los usuarios potenciales de dichos resultados y las perspectivas de desarrollo y cooperación dentro o fuera de la Comunidad.

8.66. El seguimiento y la valoración dependen también del contenido, más o menos complejo, de los expedientes oficiales de los servicios de la Comisión. La auditoría del programa de medio ambiente reveló que los expedientes

archivados en la DG XII se componen sobre todo de documentos relacionados con la ejecución administrativa y financiera de los contratos y, en un grado mucho menor, de documentos procedentes de los servicios científicos que tienen a su cargo el seguimiento de los proyectos, tales como informes científicos, documentos de valoración, etc. No queda apenas constancia de las visitas efectuadas por el personal administrativo o científico de la Comisión para controlar los proyectos. Los archivos deberían contar con todos los elementos clave del desarrollo de cada proyecto, ya sean de naturaleza administrativa o científica.

Evaluación interna

8.67. Los planes de acción de 1983 y 1987 ([3]) ([8]) de la Comisión hacen una breve referencia a la necesidad de llevar a cabo una valoración interna continua de la investigación que sirva de base a la evaluación externa posterior. Estas declaraciones de intención no se han traducido en instrucciones precisas, ni en el desarrollo de una metodología. En la práctica, se ha dejado la iniciativa a los responsables de los programas y proyectos. Para ello, algunos responsables de programas de acción indirecta han organizado valoraciones semiexternas no coordinadas con las valoraciones externas formales organizadas por la división especializada de la DG XII.

8.68. Aunque cualquier valoración de un programa, especialmente si es externa, debe basarse, de algún modo, en la evaluación de los proyectos individuales que lo componen, la DG XII no parece haber establecido un plan general ni los criterios de tales evaluaciones de proyectos. Sería especialmente conveniente que se creara una ficha de evaluación interna para cada proyecto.

8.69. En cuanto a la acción directa, la división de estudios prospectivos del centro de Ispra del CCI realizó, en marzo de 1987, una valoración interna, en profundidad y de alcance general, sobre la naturaleza y la calidad de los resultados de la investigación. Se trata ciertamente de una contribución muy útil en materia de metodología de la evaluación, pero hasta el presente queda por demostrar su utilidad para el plan de evaluaciones externas de la DG XII.

8.70. Por tanto, es necesario que la Comisión defina la metodología, los criterios y el calendario para llevar a cabo una evaluación interna de todos los proyectos, tanto de acción directa como de acción indirecta que sirva de base a las evaluaciones externas que realiza la división especializada de la DG XII para las cuales la Comisión ha elaborado un plan para los próximos años.

EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Evolución de los métodos de la Comisión

8.71. Desde 1983, la Comisión ha dedicado sus mayores esfuerzos a la creación de un método de evaluación objetiva de los resultados de investigación para la valoración externa de los programas específicos, que es un aspecto muy importante. Sólo se ha realizado una evaluación externa de los programas específicos. En el primer plan de acción ([3]) para la valoración, para cada programa específico se utilizó el método de «peer evaluation», por grupos de expertos independientes. Tanto los objetivos como los criterios y el enfoque de cada evaluación se establecieron de forma flexible teniendo en cuenta la naturaleza de cada programa y las necesidades de los usuarios. Aprovechando la experiencia adquirida, la Comisión ha intentado mejorar su planteamiento en un nuevo plan de valoración ([8]). Los comentarios que el Tribunal hace sobre lo logrado por la Comisión deben interpretarse como una crítica constructiva.

Evaluación del programa plurianual del CCI durante su realización

8.72. El artículo 8 de la Decisión del Consejo relativa al programa del CCI 1984-1987 ([17]) dispone que, antes de la propuesta del programa plurianual, la Comisión presentará al Consejo y a la Asamblea un análisis crítico de los programas iniciados por el CCI, realizado por expertos independientes; este análisis contendrá una valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados de las investigaciones. Dicha tarea se ha encomendado al Consejo Científico del CCI.

8.73. Además de sus propios trabajos, el Consejo Científico del CCI utilizó las conclusiones de ocho grupos sectoriales de evaluación cuya composición fue decidida por la división especializada de la DG XII. Aunque en general cada uno de estos grupos cubría un PAR ([22]) del programa-marco comunitario (es decir, tanto la acción directa como la indirecta de cada área), la responsabilidad del Consejo Científico del CCI se limita a la acción directa. El informe de evaluación fue presentado en febrero de 1986 ([23]).

8.74. En su propuesta de octubre de 1987 «nuevas perspectivas para el CCI» ([21]), la Comisión propone, por una parte, la eliminación del Consejo Científico del CCI y, por otra, una serie de evaluaciones formales de los

programas específicos previstos entre 1988 y 1991 una vez transcurrida la primera mitad de su desarrollo. La propuesta no precisa si debe tratarse de un análisis de conjunto de los programas del CCI, como en 1986, o bien de una serie de evaluaciones independientes. Si la Comisión pretende que se realice un análisis global, la propuesta no explica cómo se coordinaría y llevaría a cabo sin el Consejo Científico del CCI.

Organización y calendario de las evaluaciones

8.75. El Comité de Investigación Científica y Técnica (CREST), en su dictamen sobre la propuesta de programa de acción indirecta de materias primas y materiales 1985-1989, de 12 de octubre de 1985, subrayó «la necesidad de poder disponer en el futuro de una valoración de los resultados de los programas anteriores con antelación suficiente para poder pronunciarse con conocimiento de causa sobre las nuevas propuestas». Ahora bien, el plan de acción de la Comisión muestra que no es posible contar con la evaluación completa y definitiva de un programa cuando se prepara el siguiente y que es inevitable que exista un desfase (la evaluación del programa P-1 no se termina hasta el momento en que hay que preparar el programa P+1). Sin embargo, es posible evaluar el programa P cuando está a la mitad de su realización. La experiencia demuestra que este calendario no ha sido rigurosamente respetado y que, por diversas razones, no siempre se dispone de las evaluaciones cuando se preparan los programas.

8.76. Gran parte de las dificultades que surgieron durante la valoración del programa de materias primas básicas 1978-1981 ([24]) que abarcó también la primera fase del programa (1982-1985) se debieron a su calendario. Aunque el programa finalizó en 1981, los expertos no se nombraron hasta el verano de 1984 y su informe no fue distribuido hasta 1986 ([25]), aunque se encontraba disponible desde finales de abril de 1985. Los expertos, al haber sido nombrados tardíamente se han encontrado frente a hechos consumados y se han visto obligados a depender de los servicios científicos de la Comisión para realizar la valoración de los proyectos. De hecho, sólo analizaron un número limitado de proyectos. Las conversaciones con los contratistas se completaron con el envío de un cuestionario que, en algunas áreas, ha dado resultados muy pobres. Si se hubieran nombrado con mayor antelación, los expertos habrían podido preparar mejor los instrumentos de medición de una valoración de conjunto teniendo en cuenta los objetivos del programa y no sólo en términos generales y cualitativos, y además se habría contado con un informe en un momento en el que hubiera servido mejor para la preparación del programa 1986-1989, cuyo proyecto finalizó en abril de 1985, coincidiendo con la aparición de la versión preliminar del informe de evaluación.

8.77. Al elegir el momento (en 1985-1986) de valorar los programas de energías no nucleares, la Comisión no sólo tuvo en cuenta la necesidad de realizar una evaluación en la mitad del programa 1984-1987 del CCI(15), sino que también quiso sincronizar la evaluación del programa de acción directa y del programa de acción indirecta del mismo PAR ([22]). De hecho, la acción indirecta fue evaluada tras la aprobación por el Consejo de un nuevo programa (1985-1988) ([11]). Los resultados fueron los siguientes:

(a) la evaluación se realizó demasiado tarde para que la Comisión los pudiera utilizar al plantearse la reorganización inmediata de la acción indirecta. El propio grupo de expertos hizo esta misma observación;

(b) los gestores de la acción indirecta estaban, por lo tanto, menos motivados para contribuir activamente al proceso de evaluación.

8.78. El Tribunal opina que no hay que intentar que los calendarios de valoración de las acciones directa e indirecta coincidan forzosamente si al hacerlo la evaluación pierde su sentido. Para que no pierdan una parte importante de su valor se debe programar las evaluaciones con la antelación suficiente y con un plazo fijado en la decisión del programa.

Contenido de la evaluación

8.79. El informe de evaluación del programa de materiales y substancias minerales 1978-1981 ([25]) incluye principalmente una valoración del interés científico y técnico de los trabajos y un juicio sobre los procedimientos de gestión de la Comisión. Sin embargo, no se refiere de forma precisa a varios aspectos esenciales como la definición de los objetivos, la utilidad práctica de los resultados, sus consecuencias socioeconómicas a corto y medio plazo y el interés de que continúen los trabajos en cada uno de los campos del programa.

8.80. En octubre de 1985, el CREST quiso pronunciarse sobre una propuesta de nuevo programa «después de haber evaluado los resultados de los programas precedentes, su utilización y su impacto económico». La Comisión debería precisar sus exigencias cuando encomienda misiones a los grupos de expertos para que recojan este tipo de información.

Consulta a los usuarios potenciales

8.81. El informe de evaluación de las energías no nucleares ([26]) recoge comentarios generales sobre las consecuencias para la industria y lo adecuado de la investigación efectuada. No parece, sin embargo, que el grupo de expertos haya consultado a los usuarios potenciales salvo los que, al depender de la Comisión y de los Estados miembros (funcionarios, expertos científicos y contratistas), estaban directamente afectados por la gestión, el seguimiento o la ejecución de los programas de acción directa o indirecta en este área. En todas las evaluaciones externas que lleve a cabo en adelante, la Comisión debería consultar a los usuarios potenciales.

Composición de los grupos de evaluación externa

8.82. El examen del informe de evaluación de las energías no nucleares ([26]) reveló que un grupo de expertos no adoptó una visión de conjunto, sobre todo con respecto al lugar que las energías no nucleares deben ocupar en el CCI y más generalmente en las prioridades y la estrategia global de la investigación comunitaria. Esta observación obliga a plantear la cuestión de la composición del grupo de expertos. La mayor parte de los miembros del grupo encargados de evaluar las energías no nucleares habían estado relacionados con este campo de investigación como usuarios no industriales o como científicos. Por lo tanto, tenían una opinión autorizada sobre la calidad científica intrínseca de los trabajos de investigación, pero no estaban en buenas condiciones de apreciar la utilidad del programa en un contexto más amplio. Para que estuviera más equilibrado, el grupo debería haber incluido, además de los especialistas en energías no nucleares, un experto socioeconómico, un especialista en otro campo de investigación, usuarios potenciales procedentes de la industria, e incluso un experto de fuera de la Comunidad.

8.83. En cuanto a la evaluación 1985-1986 de la investigación sobre las energías no nucleares ([26]), no parece que la Comisión haya intentado realmente conseguir un mayor equilibrio en la composición del grupo de evaluación ni fijar directrices que permitan una evaluación más amplia, que abarque también el efecto socioeconómico de los resultados y sus relaciones con los objetivos del programa marco 1987-1991 ([2]). El Tribunal considera que es fundamental que exista una visión más amplia y que esta condición se debería tener en cuenta cuando se formen nuevos grupos de expertos. El Tribunal toma nota, no obstante, de que el nuevo plan de acción de la Comisión para la valoración ([8]) prevé que los grupos de expertos tengan una composición más amplia y equilibrada.

Curso dado a las recomendaciones de los grupos de evaluación

8.84. El examen del programa de energías no nucleares del CCI y el de otros programas de investigación demuestran que la Comisión únicamente muestra de modo implícito su opinión sobre las conclusiones de los grupos de evaluación en el momento de proponer nuevos programas en los que se recogen, rechazan o adaptan las recomendaciones de los informes de evaluación externa. En el mejor de los casos, la Comisión declara escuetamente que ha tomado en consideración las conclusiones de la evaluación. Si explicara en las exposiciones de motivos de sus propuestas de programa las recomendaciones que acepta o rechaza, la Comisión permitiría que las instancias a las que solicita dictamen o decisión se pronunciaran con conocimiento de causa.

CONCLUSIONES GENERALES

8.85. El Tribunal considera positiva la adopción de un ambicioso plan de valoración de la investigación comunitaria que, bosquejado en 1983 ([3]) fue retomado y ampliado en 1987 ([8]). Sin embargo, más allá de las declaraciones de intenciones, es necesario examinar los logros. A este respecto, el Tribunal hace constar el esfuerzo que la Comisión ha realizado durante los últimos años para introducir progresivamente dicho sistema de evaluación.

8.86. No obstante, la Comisión es consciente de que el sistema dista de ser perfecto. El Tribunal opina que sus observaciones se pueden agrupar en los cinco temas siguientes:

(a) necesidad de que las directrices sean homogéneas (apartados 8.64, 8.65, 8.67, 8.68, 8.70, 8.74, 8.78 y 8.80) y de mejorar la coordinación entre los programas y sus evaluaciones (apartados 8.9, 8.10 y 8.75 a 8.78), instaurando así un sistema de gestión riguroso (apartados 8.16, 8.17, 8.25, 8.26, 8.35 a 8.43, 8.62, 8.63 y 8.66) que atienda las sugerencias o iniciativas de los distintos servicios (apartados 8.64 y 8.67);

(b) en la medida de lo posible, deben asignarse objetivos concretos a los investigadores (apartados 8.14, 8.27 a 8.33 y 8.58);

(c) los procedimientos de consulta se deben precisar (apartados 8.52, 8.59 a 8.61 y 8.81) y sobre todo simplificar (apartados 8.19, 8.20, 8.24 y 8.51);

(d) el deseo de lograr una mayor incidencia socioeconómica de la investigación, a corto o medio plazo, debe impulsar todas las fases del proceso, desde la elaboración de los programas hasta su evaluación una vez realizados. Las evaluaciones deben valorar esta incidencia tanto o más que la propia calidad científica de los trabajos de investigación (apartados 8.14, 8.46, 8.79 y 8.80). Por ello, debe ampliarse la composición de los grupos de valoración para que puedan evaluar mejor la influencia de la investigación y la medida en que responde a las necesidades y objetivos comunitarios (apartados 8.82 y 8.83);

(e) el sistema de evaluación establecido por la Comisión se basa en una serie de valoraciones de programas individuales. Debería completar esta evaluación mediante evaluaciones globales del programa-marco. Además ya ha recurrido a visiones de conjunto semejantes para evaluar la función, los procedimientos y los resultados del CCI. De esta manera, la valoración de un programa-marco no sería una simple suma de las evaluaciones de los resultados científicos de los programas específicos, sino un examen crítico sobre la forma en que se aplica (apartados 8.13 y 8.14).

---

(1) DO C 208 de 4.8.1983, p. 1.
(2) DO L 302 de 24.10.1987, p. 1.
(3) DO C 213 de 9.8.1983, p. 1.
(4) Comité(s) consultivo(s) en materia de gestión de programas (CCMGP).
(5) Comité consultivo de gestión y coordinación. Los CGC fueron creados por decisión del Consejo de 29.6.1984 (DO L 177 de 4.7.1984, p. 25).
(6) Decisión de la Comisión de 24.5.1984 (DO L 177 de 4.7.1984, p. 29).
(7) Doc. COM(86) 15 final de 7.3.1986.
(8) DO C 14 de 20.1.1987, p. 5.
(9) Para algunos aspectos del programa de acción indirecta «medio ambiente» 1986-1990, únicamente se examinó el subprograma protección del medio ambiente.
(10) Para algunos aspectos del programa de acción indirecta «energía no nuclear» 1985-1988, únicamente se examinaron los subprogramas «energía solar», «energía de la biomasa» y «energía eólica».
(11) Decisión del Consejo de 12.3.1985 (DO L 83 de 25.3.1985, p. 16).
(12) Decisión del Consejo de 10.6.1986 (DO L 159 de 14.6.1986, p. 31).
(13) Decisión del Consejo de 11.9.1979 (DO L 231 de 13.9.1979, p. 30).
(14) Decisión del Consejo de 10.6.1986 (DO L 159 de 14.6.1986, p. 36).
(15) Decisión del Consejo de 22.12.1983 (DO L 3 de 5.1.1984, p. 21).
(16) DO C 69 de 16.3.1985, p. 3; DO C 146 de 13.6.1986, p. 2; DO C 319 12.12.1986, p. 5; DO S 47 de 7.3.1987, p. 38; y DO C 205 de 1.8.1978, p. 4.
(17) DO S 116 de 19.6.1986, p. 49.
(18) DO S 116 de 19.6.1986, p. 48.
(19) Normas internas sobre la preparación y la gestión de los programas de investigación y desarrollo de la DG XII/CCI a realizar mediante contratos. Ediciones de abril y agosto de 1986.
(20) Decisión del Consejo de 17.5.1982 (DO L 174 de 21.6.1982, p. 23), modificada por la decisión del Consejo de 12.12.1983 (DO L 357 de 21.12.1983, p. 33).
(21) Doc. COM(87) 491 final de 26.10.1987.
(22) Programa de acción de investigación. Véanse apartados 8.8 y 8.9.
(23) Doc. COM(86) 145 final/Anexo de 14.3.1986.
(24) Decisión del Consejo de 6.3.1978 (DO L 72 de 14.3.1978, p. 9).
(25) Evaluation of the Community's primary mineral raw materials programme. Rapport nº 16. EUR 10191.
(26) Evaluation of the Community cost-shared research programme on solar, wind and biomass energy and of the Joint Research Centre's programme on non-nuclear energies (1979-85). Rapport nº 22. EUR 10875.

CAPÍTULO 9

Cooperación financiera y técnica con países terceros

9.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	9.1
La cooperación financiera y técnica con los países de la cuenca mediterránea	9.2 — 9.8
Los instrumentos financieros utilizados	9.2
Control externo de los créditos presupuestarios	9.3 — 9.8
La ayuda financiera y técnica a países de América Latina y Asia (Ecuador, Perú y Bolivia)	9.9 — 9.77
El sistema de financiación y de gestión	9.11 — 9.42
Los medios propios de la CEE	9.11 — 9.14
Participación de los Estados beneficiarios	9.15 — 9.27
Los bancos internacionales de desarrollo	9.28 — 9.30
La cofinanciación con Estados miembros	9.31 — 9.34
La actuación permanente de la asistencia técnica comunitaria durante todo el proyecto	9.35 — 9.42
La selección y la realización de los proyectos	9.43 — 9.69
El contexto agroalimentario	9.43 — 9.49
Proyectos regionales	9.50 — 9.55
Retrasos en la realización de los proyectos	9.56 — 9.65
El tratamiento de los fenómenos monetarios	9.66 — 9.69
Observación final sobre los tres países andinos	9.70 — 9.77

INTRODUCCIÓN

9.1. Además de los países signatarios de las Convenciones de Lomé, destinatarios de los créditos del FED, existen numerosos países terceros que disfrutan de una cooperación financiera y técnica financiada directamente con los créditos del Presupuesto comunitario. Así, el Capítulo 93 se destina a la financiación de acciones en favor de países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia (PVDALA) y el Capítulo 96 se refiere a los países de la cuenca mediterránea.

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA CON LOS PAÍSES DE LA CUENCA MEDITERRÁNEA

Los instrumentos financieros utilizados

9.2. La Comunidad utiliza diversos instrumentos financieros en el marco de la cooperación financiera y técnica con países mediterráneos:

(a) el Banco Europeo de Inversiones (BEI) financia, mediante préstamos sobre sus recursos propios, proyectos de inversiones que disponen normalmente

de una rentabilidad financiera suficiente para garantizar su reembolso posterior;

(b) paralelamente a esta forma de financiación, que recurre a fondos obtenidos en el mercado financiero, la Comisión utiliza cuatro instrumentos financieros que emplean recursos presupuestarios inscritos en el Capítulo 96 del Título 9:

(i) las subvenciones en sentido estricto, en forma de ayudas no reembolsables, que permiten financiar acciones de desarrollo sin rentabilidad financiera propia;

(ii) los préstamos especiales, en forma de ayudas reembolsables (con período de gracia de 10 años, a devolver en 40 años y a un interés del 1 %), que permiten financiar acciones de desarrollo de rentabilidad financiera muy baja;

(iii) las bonificaciones de intereses, concedidas automáticamente y a tanto alzado en virtud de los protocolos financieros mediterráneos, que permiten al BEI, al que se abonan, disminuir los tipos de interés de los préstamos que concede sobre sus recursos propios;

(iv) la garantía de la Comunidad, inscrita para memoria en el Presupuesto, que garantiza al BEI el reembolso inmediato del capital y de los intereses exigibles en caso de impago de alguno de los préstamos financiados sobre sus recursos propios. Esta garantía cubre el 100 % de cada uno de los préstamos y está globalmente limitada al 75 % del principal pendiente de devolución de los préstamos concedidos. Como el total de las sumas exigibles por el BEI sobrepasa raramente el 75 % del principal pendiente y como es muy poco probable que todas estas sumas exigibles resulten fallidas a la vez, se puede considerar que la totalidad de los riesgos está cubierta, de hecho, por la Comunidad. La garantía funcionó por primera vez en 1987, a raíz de un préstamo concedido al Líbano, que dio lugar a un desembolso presupuestario al BEI de 4 Mio ECU (Capítulo 96, línea 969).

Control externo de los créditos presupuestarios

9.3. El Tribunal de Cuentas ha iniciado, a través de un programa de control documental en los servicios de la Comisión y sobre el terreno en los países beneficiarios, una evaluación de conjunto del sistema de financiación con recursos presupuestarios aplicado a los países de la cuenca mediterránea. Las operaciones del BEI con sus recursos propios han sido excluidas de esta evaluación puesto que en este aspecto el Banco está sometido a un control externo específico.

9.4. El control documental de las operaciones financiadas con ayuda de créditos presupuestarios ha puesto rápidamente de relieve dos elementos:

(a) el destinatario directo de las bonificaciones de intereses y de la aplicación de la garantía presupuestaria es el BEI, por cuenta del cual se efectúan los pagos correspondientes;

(b) en lo que respecta a los préstamos especiales, la Comisión está liberada parcial o totalmente de sus responsabilidades de gestión y de control; de común acuerdo con el Consejo concede mandato al BEI, bien para la liquidación y cobro de los préstamos (mandato amplio) o únicamente para el cobro (mandato restringido).

9.5. Los controles sobre el terreno realizados en Egipto, Jordania y Malta en 1986 y 1987 han permitido analizar las diferentes formas de utilización de los créditos del Capítulo 96 en dichos países, ya sea en forma de subvenciones, de bonificaciones de intereses y/o incluso de préstamos especiales gestionados por el BEI por mandato de la Comisión. El Tribunal ha podido realizar estos análisis sin necesidad de conocer las operaciones que el BEI financia en esos países con sus recursos propios.

9.6. En Chipre, las autoridades nacionales se han negado a que el Tribunal de Cuentas auditara sobre el terreno dos proyectos financiados con créditos presupuestarios de la Comunidad. La razón invocada ha sido la oposición del BEI, cuyas presiones mencionaron explícitamente. Parece que el motivo de fondo reside en que los préstamos sobre recursos propios del BEI para la financiación de los dos proyectos en cuestión, están vinculados a la participación presupuestaria de la CEE. Por lo tanto, la «mezcla» con la financiación del BEI es lo que parece plantear problemas, sin que sea cuestionado el derecho de visita sobre el terreno del Tribunal de Cuentas por tratarse de préstamos especiales financiados con el Presupuesto de la CEE.

9.7 El Tribunal no ha podido obtener de la Comisión una toma de posición clara, ni siquiera la simple confirmación del análisis que precede. A pesar de la petición del Tribunal, la Comisión no intervino ante las autoridades chipriotas para informarlas de que estaban obligadas a aceptar el control del Tribunal de Cuentas en virtud de dos disposiciones convergentes:

(a) el artículo 82 del Reglamento Financiero, que dispone que «la concesión de subvenciones a organismos exteriores a las instituciones vendrá subordinada a la aceptación por los beneficiarios de la verificación que el Tribunal de Cuentas efectúe». La Comisión, que nunca deja de incluir una cláusula

de reserva de los derechos de control del Tribunal en sus relaciones con los beneficiarios de la ayuda al desarrollo, incluso cuando utiliza mandatarios tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo u otros organismos similares, no ha podido conseguir que el BEI inserte una cláusula similar en sus contratos de préstamos especiales con financiación presupuestaria;

(b) los protocolos financieros firmados por el Estado beneficiario disponen que la Comunidad comprobará que la utilización de esas contribuciones financieras sea conforme con las asignaciones decididas y se realice en las mejores condiciones de economía. Por lo tanto, la Comisión habría podido intervenir ante las autoridades chipriotas para hacer respetar esta disposición, en interés del Tribunal de Cuentas.

9.8. La situacion así creada pone de relieve, a partir de un caso particular, las dificultades con que se encuentra normalmente la Comisión para sacar todas las consecuencias de los modos de gestión compartida a los que se ve cada vez con mayor frecuencia obligada a recurrir, no sólo en el ámbito del desarrollo, sino también en otros muchos, especialmente en el de la Política Agrícola Común. Un reparto correcto de la gestión supone, en efecto, un buen sistema de vigilancia al nivel de gestor central y la aceptación por todos de un mínimo de control externo. Lo que el Tribunal acaba de observar da lugar a pensar que, al menos en el ámbito de las financiaciones mediterráneas, no existe ninguno de estos dos elementos.

LA AYUDA FINANCIERA Y TÉCNICA A PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y ASIA (ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA)

9.9. Entre los países de América Latina que reciben ayuda comunitaria, la concedida a tres de ellos, situados en las estribaciones de los Andes, es sustancial. Se trata de Ecuador, Perú y Bolivia, que entre 1976 y 1987 han recibido un volumen total de subvenciones que puede estimarse en 238,4 Mio ECU. El ***cuadro 9.1*** muestra en detalle las diferentes formas que ha adoptado la ayuda comunitaria (ayuda financiera y técnica en favor de cada uno de los tres países o de organizaciones regionales, ayuda alimentaria, subvenciones diversas a organizaciones no gubernamentales (ONG), programas de promoción comercial, becas para la formación, acciones de cooperación en el ámbito de la energía, etc.). En el mismo cuadro se hace una comparación de esos gastos con los gastos presupuestarios de la misma naturaleza efectuados a favor del conjunto de países en vías de desarrollo.

9.10. El presente Capítulo trata sucesivamente:

(a) del sistema de financiación y de gestión;

(b) de la selección y realización de los principales proyectos.

El sistema de financiación y de gestión

Los medios propios de la CEE

9.11. En este aspecto intervienen varios servicios de la Comisión. Los circuitos administrativos varían según los trámites de gestión (selección de proyectos, preparación de las decisiones de financiación y de los convenios con los beneficiarios o las entidades que cofinancian, dictámenes técnicos, seguimiento de las realizaciones, control interno y pago de las cantidades adeudadas), y hacen intervenir a los servicios geográficos de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG I), a los servicios técnicos y financieros de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII), al servicio de control financiero de la DG XX y a los servicios pagadores y contables de la Dirección General de Presupuesto (DG XIX), recibiendo el conjunto, en caso necesario, el apoyo de la Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas para América Latina, situada en Caracas, cuyos dos agentes y su logística se pagan con créditos del artículo 930 del Presupuesto (Cooperación financiera y técnica).

9.12. De todos estos servicios, el más directamente responsable de la gestión de la ayuda es el Servicio encargado de la que se destina a los PVDALA cuyo seguimiento en Ecuador, Perú y Bolivia se reparten dos agentes. Cada uno de estos agentes es a la vez responsable geográfico de varios países más de América Latina.

9.13. El gran número y la dispersión de los países de la competencia de la delegación hacen que sea extremadamente difícil supervisar las financiaciones efectuadas con el artículo 930. Los dos agentes encargados de ello deben seguir asimismo muchas intervenciones efectuadas con ayuda de los créditos del Título 9, especialmente la ayuda alimentaria de urgencia. Su alejamiento geográfico respecto a los proyectos y a las acciones y las dificultades de comunicación en el interior mismo de cada país, aumentan esta dificultad. Al fin y al cabo, es físicamente tan difícil seguir desde Caracas un proyecto situado en el altiplano de Perú o Bolivia, como hacerlo desde Bruselas. Ante esta situación, el Servicio Geográfico de Bruselas, al no haber una delegación andina, debe efectuar largas y numerosas visitas sobre el terreno. Dicha situación supone inevitablemente utilizaciones duplicadas, mala circulación de la información y a veces incluso situaciones conflictivas.

Cuadro 9.1 — Ayudas CEE a la América andina financiadas con el Título IX del Presupuesto general (datos indicativos de 1976 a 1987)

(Mio ECU)

País u organismo beneficiario	Año	Artículo 930 (Asistencia financiera y técnica) Referencia convenio de financiación	Crédito comprometido en concepto de subvención CEE	Artículo 920 Ayuda alimentaria	Otras subvenciones comunitarias (1)	Total
Bolivia	1976	76/5 Desarrollo Rural (BISA)	2,0			
	1977	NA 77/15 Ulla-Ulla (cofinanciación BIRD)	1,8			
	1978	NA 78/23 Desarrollo Chaco (cofinanciación BID)	2,3			8,2
	1979	NA 79/24 Regadío Cochabamba (cofinanciación D)	2,0		0,1	
		NA 79/23 Censo agrícola	1,0	0,3	0,3	1,6
	1980			0,4	0,3	0,7
	1981			0,2	0,1	0,3
	1982			2,8	1,2	4,0
	1983	NA 83/7 PMPR I Oruro-Potosi	28,0	4,4	0,8	33,2
	1984	NA 84/5 Reconstrucción Cesarsama	4,0	6,2	0,7	11,0
		NA 84/8 PMPR II Cordepaz	12,5			12,5
	1985	NA 85/10 Reconstrucción Santa Cruz	9,0	6,1	0,3	15,4
	1986	NA 79/23 Censo Agrícola	0,2	7,0	1,4	8,6
	1987	ALA 86/17 Autodesarrollo rural	20,0	6,1	2,4	28,5
		Subtotal	*82,8*	*33,5*	*7,6*	*124,0*
Ecuador	1978				0,3	0,3
	1979	NA 79/25 Regadío Chambo	2,9	0,3	0,5	3,7
	1980			1,0	0,7	1,7
	1981	NA 81/9 Microproyectos ruales Foderuma	3,0	0,9	0,6	4,5
	1982			2,7	0,9	3,6
	1983	NA 83/03 Reconstrucción puentes	2,8	0,8	1,5	5,1
	1984			0,7	0,2	0,9
	1985			0,8	1,0	1,8
	1986			0,2	0,5	0,7
	1987	ALA 87/1 Desarrollo agricultura de regadío Chambo II (cofinanciación I)	9,0	0,3	1,5	10,8
		Subtotal	*17,7*	*7,7*	*7,7*	*33,1*
Perú	1978				0,2	0,2
	1979	NA 79/26 Bosques Cajamarca (cofinanciación B)	2,0	1,1	0,6	3,7
	1980	NA 80/35 Micropresas Ancash	1,5	3,1	0,8	5,4
	1981			4,3	1,3	5,6
	1982			5,2	1,8	7,0
	1983	NA 83/21 Inversiones rurales Cuzco (cofinanciación NL)	6,0			
		NA 83/10 Irrigación Majes (cofinanciación I)	5,6	4,4	2,1	18,1
	1984			4,2	1,1	5,3
	1985			3,3	2,2	5,5
	1986	ALA 86/1 Programa microproyectos agropecuarios (Pampa/Puno)	16,0	3,3	2,2	21,5
	1987	ALA 86/3 Reconstrucción/prevención Lago Titicaca	5,0	3,1	0,9	9,0
		Subtotal	*36,1*	*32,0*	*13,2*	*81,3*
		Total Bolivia/Ecuador/Perú	**136,7**	**73,2**	**28,5**	**238,4**
Junac	77-87		34,6		2,3	36,9
OLADE	78-87		2,4			2,4
		Total Junac/OLADE	**37,0**		**2,3**	**39,3**
		Total países andinos + organismos regionales implicados	**173,7**	**73,2**	**30,8**	**277,7**
		Total América Latina	**490,6**	**358,0**(2)	**128,0**(2)	**976,6**(2)
		Total PVDALA	**1 724,7**	**5 249,1**	**1 047,3**	**8 021,1**

(1) Ayuda de urgencia, promoción comercial, formación ONG.
(2) Estimación.

9.14. Por esta razón, el Servicio Geográfico de Bruselas ha visto incrementada su carga de trabajo. Al mismo tiempo, algunas de las tareas puramente administrativas que le corresponden están descuidadas, especialmente los expedientes de los proyectos, la verificación de que las organizaciones que financian con la Comunidad y los beneficiarios respetan sus compromisos, la inclusión de los visados necesarios para el pago a los beneficiarios, etc.

Participación de los Estados beneficiarios

9.15. Por lo que respecta a los Estados beneficiarios, las dificultades son de otro tipo. Su inestabilidad política ha sido crónica durante muchos años. El personal administrativo y técnico, sobre todo en la base, sigue siendo insuficiente. Los problemas monetarios y presupuestarios han sido muy importantes durante todo el período considerado y han afectado al resultado de las financiaciones comunitarias. Se destacarán en particular algunos elementos.

9.16. Los convenios de financiación firmados, proyecto por proyecto, entre la Comisión y el Estado beneficiario, incluyen generalmente, como es normal, una contribución (financiera o en especie) frecuentemente llamada «contrapartida», del Estado beneficiario. A esta contribución está asociado el compromiso del Estado beneficiario de responsabilizarse de la realización de la obra, por un coste determinado y en los plazos establecidos. En lo que respecta al volumen de la contribución financiera o de su equivalente en especie (prestaciones realizadas por los campesinos miembros de las comunidades rurales involucradas, asistencia técnica y administrativa al proyecto prestada por la Administración del Estado beneficiario), el Tribunal ha observado una clara tendencia a la insuficiencia, que tiene sin embargo excepciones (véanse apartados 9.35 — 9.41: microproyectos rurales) y explicaciones aceptables (véanse apartados 9.60 — 9.65: retrasos imputables a los sistemas administrativos y bancarios).

9.17. La deficiencia más llamativa se ha producido en el proyecto de regadío Chambo (nº NA 79/25) en Ecuador (6 Mio ECU, de los cuales 2,9 a cargo de la CEE), donde las autoridades nacionales no han proporcionado los fondos y medios técnicos previstos (3,1 Mio ECU), lo que ha sido la causa de que los dos túneles principales de traída de aguas, que esas autoridades se habían comprometido a construir, no se hayan realizado, haciendo así ineficaces más del 50 % de los trabajos realizados en cotas más bajas, financiados por la CEE y realizados gracias a su asistencia técnica. En 1987, el proyecto Chambo 2 (nº ALA 87/1) (23 mio ECU) reanuda, en concepto de participación ecuatoriana, las obras de los dos túneles que habrían tenido que ser construidos en el Chambo 1 con una nueva subvención comunitaria (9 Mio ECU).

9.18. La contribución peruana al proyecto piloto nº NA 79/26 de repoblación forestal en Cajamarca, de aproximadamente 50 000 ECU, parece muy reducida en comparación con las contribuciones belgas de 1,4 Mio ECU y comunitarias de 2 Mio ECU. No obstante, es cierto que el convenio de financiación se limitaba a preverla en principio, sin determinar su amplitud. En este caso concreto, la baja participación financiera del Estado beneficiario da lugar a dudas sobre la adecuada continuación del proyecto cuando cesen las financiaciones europeas (temor que agrava la observación del apartado 9.49).

9.19. En el proyecto Ancash (nº NA 80/35) de construcción de 60 micropresas la subvención comunitaria ha sido de 1,5 Mio ECU. La contribución peruana, fijada inicialmente a un nivel similar, se redujo, de común acuerdo con la Comisión, a 180 000 ECU, que debían ser aportados en forma de prestaciones en especie (gestión y supervisión). El objetivo tuvo que reducirse a la construcción de 20 presas. En la práctica, una vez agotada la subvención comunitaria, sólo se terminaron 10 presas.

9.20. En el caso del proyecto Phicab de pluviometría en la región de Trinidad y Santa Ana (parte del convenio de financiación nº NA 84/05), Bolivia, que debe correr con los gastos de funcionamiento del proyecto, no parece estar en condiciones de cumplir esta obligación y ya ha pedido que la subvención comunitaria cubra los gastos de alquiler de un satélite que normalmente debían estar a su cargo.

9.21. Las dificultades ligadas a la contribución del Estado beneficiario no son sólo de orden puramente financiero y cuantitativo. Entran también en las modalidades de ejecución de los proyectos, especialmente cuando se hace en cogestión. Cuando la asistencia técnica de la CEE dura todo el período de realización del proyecto (véanse apartados 9.35 — 9.41), o cuando además de la Comunidad y del Estado beneficiario, hay una tercera fuente de financiación (véanse apartados 9.18, 9.22 y 9.33), se hace necesaria la constitución «de facto» de una entidad operativa con una cierta autonomía de gestión. El Tribunal ha observado que el tejido político-administrativo del Estado beneficiario no siempre toleraba este cuerpo extraño a pesar de que, por lo general, era indispensable para la correcta realización del trabajo; esta situación ha provocado problemas en dos ocasiones.

9.22. Esto es lo que ha sucedido con el proyecto Majes (nº NA 83/10) en el Perú (17 Mio ECU: 5,6 a cargo de la CEE y 2 de Italia) cuyo objetivo es organizar una producción láctea intensiva mediante el regadío de 3 000 ha de un total de 60 000 ha potencialmente regables gracias a traídas de agua (35 m^3/segundo) ya realizadas y que no se han rentabilizado por no haberse construido las redes secundarias y acondicionado las parcelas a cultivar. La irrigación progresiva de parcelas, a razón de 5 ha por familia (actualmente 500), no encuentra dificultades técnicas importantes. El rendimiento por hectárea

potencial de los cultivos forrajeros es muy alto. Pero la deficiente selección de los campesinos instalados, las técnicas de cultivo extensivo de forrajeras que aplican por rutina y la negativa a hacer caso a los asesores técnicos italianos, la elección de un ganado inadaptado, etc., hacen que los resultados no tengan nada que ver con lo previsto en el programa inicial. Los agricultores se niegan a pagar los modestos cánones de agua que se les piden. La cooperativa de maquinaria agrícola, instalada de conformidad con el programa, está subutilizada y sus tarifas, demasiado altas por este motivo, son a su vez una causa suplementaria de la subutilización del material. Ahora bien, todas estas discordancias tienen una única causa: la negativa de la autoridad encargada de la puesta en explotación de las 60 000 ha de la llanura de Majes a permitir que para el proyecto piloto de 3 000 ha se constituya un equipo italoperuano suficientemente autónomo, y a dotarlo con los medios adecuados.

9.23. En el departamento de La Paz (Bolivia), un equipo de asesores técnicos neerlandeses que se hizo cargo de la realización de un programa (19,5 Mio ECU, de los cuales 12,5 Mio ECU a cargo de la CEE) de microinversiones rurales en todo el departamento (proyecto nº NA 84/08) se enfrenta con una reacción del mismo tipo por parte de la «Corporación de Desarrollo» local (Cordepaz), hasta el punto de que, también en este caso, el éxito del proyecto se ve comprometido. Por el contrario, y también en Bolivia, los otros dos equipos de asesores ténicos que trabajan en proyectos parecidos (véanse apartados 9.38 y 9.39) no han encontrado las mismas dificultades.

9.24. El proyecto nº NA 83/21 de inversiones rurales en la región de Cuzco, en Perú (8,7 Mio ECU, de los cuales 6 Mio ECU a cargo de la CEE y 1,25 Mio ECU, de los Países Bajos), muestra muy bien el tipo de problemas que es difícil evitar, incluso cuando la colaboración con las autoridades locales es buena. En efecto, los técnicos y obreros puestos a disposición del proyecto por las administraciones locales peruanas son pagados directamente por éstas, en función de sus propias escalas de retribución, pero pierden algunas de las ventajas normales. La consecuencia de ello es una rotación rápida del personal, perjudicial para la eficacia, y reivindicaciones apremiantes en favor de complementos salariales, presentadas a la dirección del proyecto, que sólo puede satisfacerlas reduciendo la parte de inversiones que debería financiar la contribución de la CEE.

9.25. Finalmente, puede plantearse un problema de relevo. Este ha sido el caso del proyecto Foderuma (nº NA 81/9) (véase apartado 9.48) en Ecuador, en el que el socio (Banco Central de Ecuador) que el Estado beneficiario designa como responsable de la ejecución del proyecto, realiza una administración «por encargo temporal» que en su momento deberá dejar nuevamente en manos de las administraciones normalmente competentes en cuestiones de redes viarias, ingeniería rural, educación nacional, etc. la gestión permanente. En este caso, el Tribunal considera que la ausencia de este relevo menoscaba la eficacia final del proyecto, a pesar de haber sido correctamente ejecutado (véanse asimismo las observaciones de los apartados 9.18 y 9.49, proyecto nº NA 79/26).

9.26. El Tribunal considera que ha llegado el momento de que en la fase de elaboración de los convenios de financiacion, la Comisión intente llegar, de acuerdo con el Estado beneficiario, a una mayor pormenorización de las condiciones en que deben constituirse y funcionar los equipos encargados de los proyectos que financia. La sincera voluntad de cooperación de los responsables políticos y administrativos nacionales de los Estados beneficiarios lo permite. A nivel local, la fijación anticipada de un marco contribuiría a evitar fricciones.

9.27. Frecuentemente, además de la Comisión y el Estado beneficiario interviene en la gestión y financiación de los proyectos una tercera parte. Esta intervención se puede deber a distintas razones: en algunos casos, la búsqueda de una financiación complementaria es el elemento clave, en otros, la necesidad de una gestión adecuada y a menudo la combinación de ambos motivos.

Los bancos internacionales de desarrollo

9.28. El proyecto nº NA 77/15, realizado por el Banco Mundial en la región de Ulla-Ulla de Bolivia, tenía como objetivo crear una producción de lana (llamas y vicuñas), transformarla (planta de producción) y comercializarla. Debía costar 21,5 Mio ECU, aportados principalmente en forma de préstamos del Banco Mundial. Dentro de este paquete, 1,8 Mio ECU fueron aportados, en forma de subvenciones, por la Comunidad, para financiar las infraestructuras públicas complementarias necesarias: carreteras, escuelas, etc. Una vez consumidos estos créditos comunitarios, se comprobó que la parte de proyecto que debía ser productiva no podría ser realizada, a pesar de haberse comprado los equipos industriales. Las perspectivas de la producción de lana se revelaron finalmente muy bajas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo y los canales comerciales insuficientes para garantizar la rentabilidad del proyecto. El Banco Mundial acabó decidiendo en enero de 1987 renunciar al reembolso de su préstamo y abandonar el proyecto cuyo fracaso ha sido total.

9.29. El proyecto nº NA 78/23, de regadío e infraestructura de una zona poco poblada de la región del Chaco, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Bolivia, tenía como finalidad la instalación de 300 familias en principio con vistas a un desarrollo posterior más amplio de la región. Inicialmente estimado en 14,2 Mio ECU, de los que aportaba la Comunidad 1,9 Mio ECU y el resto Bolivia y el BID, sólo alcanzó una

pequeña parte de sus objetivos (80 familias instaladas). Su finalización costaría por lo menos 2 Mio ECU más de lo previsto.

9.30. En ambos casos, la Comunidad se ha unido a un banco de desarrollo porque no disponía de medios administrativos suficientes para gestionar directamente los proyectos. El resultado fue decepcionante. Los fondos comunitarios han sido puestos a disposición de los bancos de desarrollo y gestionados según las normas y criterios de esos organismos. La Comunidad se ha encontrado con hechos consumados (como la suspensión de los pagos a Bolivia, en 1983 en el proyecto Ulla-Ulla (nº NA 77/15) o más recientemente el abandono del proyecto) sobre los que no tiene materialmente ningún control de actuación. Este alejamiento de la gestión es especialmente de lamentar cuando el proyecto degenera, puesto que la Comunidad no puede hacer nada por intentar salvar la situación y ante el defraudado Estado beneficiario es corresponsable del fracaso.

La cofinanciación con Estados miembros

9.31. La participación de los Estados miembros en la financiación y la gestión de proyectos comunitarios no es un simple paliativo de la insuficiencia de medios de la Comisión o de los Estados beneficiarios. Es un método prescrito por el Consejo y considerado deseable por sí mismo. La Comisión ha hecho amplio uso de él en los tres países andinos, puesto que las financiaciones compartidas con un Estado miembro representan el 95 % de las que se han realizado en Perú, el 25 % en Bolivia y el 35 % en Ecuador. En conjunto, los resultados comprobados son favorables. Sin embargo, el Tribunal ha observado algunas anomalías que se habrían podido remediar.

9.32. En primer lugar, el Estado miembro asociado tiene a veces tendencia a considerar que una vez percibida la subvención comunitaria, es el único a quien le incumbe el proyecto. A partir de ese momento, la participación financiera de la Comunidad de alguna manera se olvida y no se hace nada ante los países beneficiarios para recordarles que existe. Cuando el proyecto evoluciona y se hace necesario revisar sus objetivos a la Comisión ni siquiera se le informa. La llegada «in situ» de una misión del Tribunal de Cuentas sorprendió, a pesar de haber sido anunciada con tres meses de antelación, hasta el punto que le fue imposible obtener, sobre el terreno o en la capital del Estado beneficiario, la menor información financiera o técnica sobre la ejecución del proyecto. Tal ha sido el caso del proyecto de puesta en riego (nº NA 79/24-9 Mio ECU) que se realiza cerca de Cochabamba, Bolivia, financiado mediante una subvención de la CEE (2 Mio ECU), préstamos (80 %) y subvenciones (20 %) del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW) (6 Mio ECU) y el resto (1 Mio ECU) mediante prestaciones en especie efectuadas por Bolivia. Los retrasos, así como los sobrecostes, han sido importantes. Las causas han sido múltiples: exteriores al proyecto, tales como la inflación o la suspensión temporal de la financiación de la KFW; ligadas al proyecto, tales como la insuficiencia de la contribución boliviana, o el descubrimiento de errores en la concepción técnica inicial. No se ha enviado ningún informe de ejecución a la Comisión sobre esas vicisitudes, ni se ha producido ninguna concertación, a pesar de los compromisos contraídos inicialmente. La propia Comisión dejó de recordar al cofinanciador sus obligaciones. El Tribunal tuvo finalmente que personarse en Frankfurt, en la sede misma de la KFW, para realizar las verificaciones contables necesarias y obtener aclaraciones que permitieran considerar que, en definitiva y a pesar de las dificultades y retrasos, la KFW gestionaba este proyecto eficazmente y respetando los intereses de la CEE.

9.33. Una segunda observación, asimismo de alcance general, tiene que ver con el proyecto (nº NA 83/21) de microrrealizaciones rurales, en la región de Cuzco, Perú, cofinanciado con los Países Bajos. Además de las dificultades de personal que tiene este proyecto (ya señaladas en el apartado 9.24), la cooperación neerlandesa, a pesar de ser conforme a lo prometido, ha sido insuficiente, puesto que al haberse retrasado las realizaciones los gastos de financiación han sido más elevados de lo previsto. Una parte bastante importante de la contribución europea, asignada a la financiación de las inversiones, deberá por lo tanto dedicarse a pagar a los asesores técnicos neerlandeses. Al principio, los instrumentos jurídicos que fijaban los derechos y las obligaciones de cada una de las partes, carecían de precisión, y, sobre todo, no estaban coordinados, sino que se habían establecido en función de las circunstancias, aisladamente unos de otros, hasta el punto de que la Comisión ignora los términos del acuerdo entre los Países Bajos y Perú. En cuanto a los dos acuerdos concluidos por la Comisión (uno con el Estado beneficiario para concederle la subvención comunitaria y el otro con los Países Bajos para confirmación del pago de esta subvención y conseguir realizar la gestión) se firmaron con un intervalo de un año entre sí y sin estar perfectamente articulados. Este tipo de situación puede presentarse de nuevo en la mayor parte de los proyectos cofinanciados con un Estado miembro.

9.34. En líneas generales puede decirse que los proyectos cofinanciados son gestionados por el Estado miembro en cuestión con toda la eficacia que permite su presencia sobre el terreno, de forma permanente, con una asistencia

técnica competente, y con la preocupación de velar por la buena utilización de los fondos comunitarios. Así, por ejemplo, en el proyecto de repoblación forestal de Cajamarca (nº NA 79/26) (véase apartado 9.49), Bélgica efectuó la transferencia de los fondos puestos a su disposición en condiciones óptimas (transferencia a moneda local de lo estrictamente necesario y elección de las mejores condiciones ofrecidas por la reglamentación peruana). Por tal motivo, el poder de compra de la subvención inicial pudo ser mantenido, lo que constituye un resultado excepcionalmente favorable, teniendo en cuenta lo observado en la mayor parte de los proyectos (véanse apartados 9.66 — 9.69).

La actuación permanente de la asistencia técnica comunitaria durante todo el proyecto

9.35. Un medio complementario de gestión está constituido por la utilización de una estructura de asistencia técnica pagada por la Comisión y encargada de dirigir la ejecución del proyecto. Las comprobaciones realizadas por el Tribunal durante su misión, muestran que los resultados obtenidos con esta fórmula son discordantes.

9.36. El proyecto Chambo (nº NA 79/25), en Ecuador, no ha resultado un éxito, debido tanto a fallos nacionales (véase apartado 9.17) como a un error en la concepción del mismo, parcialmente atribuible a la asistencia técnica, cuyo coste total, íntegramente imputado a la subvención comunitaria, representó una proporción anormalmente alta de ésta (0,8 Mio ECU de un total de 2,9 Mio ECU, lo que equivale a casi el 30 % de la contribución comunitaria). La asistencia técnica fue confiada a la empresa encargada del estudio preliminar de viabilidad. Con toda certeza, este estudio no había puesto suficientemente de relieve la falta de rentabilidad económica del proyecto, aspecto que reveló claramente un informe técnico posterior encargado por la Comisión. En la zona de regadío a la que se aplica la subvención comunitaria, todo contribuye a que el rendimiento de la inversión sea muy bajo (relieve accidentado, suelos de mala calidad, dimensión demasiado reducida de las explotaciones y falta de personal técnico y comercial).

9.37. Por el contrario, los programas de inversión rural en Bolivia (nº NA 83/7 y NA 84/8) cuya ejecución se inició recientemente, constituyen una prueba de que, con las debidas precauciones, la utilización de una asistencia técnica permanente financiada por la CEE puede constituir una excelente solución. La Comunidad ha financiado estos programas con 42,5 Mio ECU, habiéndose comprometido a aportar 20 Mio ECU más, mientras el gobierno boliviano, por su parte, invertirá una suma equivalente. Los programas consisten en crear una organización que reúna personal local y asesores técnicos de la CEE, codirigida por un representante de la corporación local de desarrollo y por el jefe del equipo comunitario. Dotada de importantes medios materiales y financieros, cada una de estas organizaciónes debe no sólo realizar numerosas pequeñas acciones de desarrollo agrícola sino también concebirlas y seleccionarlas, en función del beneficio máximo para la zona considerada, cuya superficie y población son importantes.

9.38. Iniciados en fechas diferentes, los programas están más o menos avanzados según las zonas. El primero que estuvo realmente en funcionamiento fue el de Potosí, que tuvo al principio graves dificultades ocasionadas por el régimen monetario de los años 1983-1984 (pérdidas de cambio y descapitalización del fondo autorrenovable destinado a financiar préstamos a los agricultores), pero que permitió interesantes realizaciones técnicas, numerosas, variadas, y ricas en enseñanzas en materia de desarrollo (véase apartado 9.41).

9.39. El programa de Oruro, que ha tardado más en entrar en funcionamiento, sufrió también importantes pérdidas de cambio al principio, pero evitó la descapitalización de su fondo autorrenovable gracias a la experiencia obtenida con el programa de Potosí. A pesar de sus deficiencias en la gestión financiera y contable, tiene en su haber realizaciones similares a las de Potosí y tan prometedoras como éstas, especialmente gracias a un buen entendimiento con la corporación regional de desarrollo.

9.40. El tercer programa, dedicado a la región de La Paz, puesto en marcha en 1985, tiene dificultades de financiación (pagos comunitarios lentos y contribución boliviana incompleta) y sufre, sobre todo, un agudo conflicto con las autoridades regionales, que ha dado lugar a una autonomía de gestión insuficiente (véase apartado 9.23).

9.41. Este tipo de financiación con participación de asistencia técnica europea, hacia el cual se orienta actualmente la Comunidad, representa más del 50 % de los fondos comprometidos desde 1977. Los resultados son prometedores, puesto que se trata de combinar, a la escala de grandes regiones, los elementos imprescindibles de las operaciones de desarrollo eficaces: una aportación importante de divisas comunitarias, para adquirir los bienes y equipo necesarios para la realización de las inversiones; la participación de asistencia técnica europea que sirva para realizar una transferencia real de tecnología; la participación activa de los beneficiarios en forma de aportaciones en especie (finanzas públicas nacionales, puesta a disposición de medios administrativos y técnicos locales y mano de obra suministrada gratuitamente por los campesinos beneficiarios) que es fundamental para garantizar la validez de las opciones

elegidas para las necesidades locales y para preparar las condiciones para una continuación autónoma del programa cuando la cooperación comunitaria se acabe.

9.42. El Tribunal, sin embargo, llama la atención sobre la necesidad de respetar, para la buena ejecución de estos programas, las siguientes condiciones:

(a) las autoridades locales deben cumplir correctamente sus compromisos en lo que se refiere a la realidad de las contribuciones, no solamente en cuanto al trabajo de los campesinos sino también sobre todo de las administraciones locales;

(b) la asistencia técnica europea, que debe estar presente a lo largo de toda la duración del proyecto, debe dar pruebas de una gran aptitud psicológica para asociarse con sus compañeros locales;

(c) los sistemas financieros y contables utilizados deben ser seguros e informativos, especialmente en lo que se refiere al análisis del coste de cada microrrealización para hacer posible, sobre el terreno, una elección racional de las micro-inversiones y, en Bruselas (hasta que se abra una delegación de la CEE en La Paz o en Lima), una supervisión constante y rápida en sus reacciones.

La selección y la realización de los proyectos

El contexto agroalimentario

9.43. Los proyectos financiados por la CEE en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981 (1), relativo a la ayuda financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo no asociados (PVDNA), están dedicados principalmente al desarrollo rural y de la producción agrícola. El contexto agroalimentario no puede ser, por tanto, indiferente. Ahora bien, los tres países andinos involucrados dependen en gran medida de las importaciones que efectúan del mercado mundial, que cubren más de la mitad de sus necesidades alimentarias, considerando globalmente todos los productos. La orientación dada por el Reglamento (CEE) nº 442/81 está, por lo tanto, justificada.

9.44. Además de los proyectos financiados con el Capítulo 93 del Presupuesto CEE, los tres países reciben ayuda alimentaria financiada con el Capítulo 92. En Ecuador y en Bolivia la ayuda se destina a distribución gratuita. En Perú, se vende para constituir fondos de contrapartida que permitan financiar inversiones en el sector agrícola. Teniendo en cuenta el PNB por habitante (Perú 908 USD y Ecuador 995 USD), esta ayuda a los dos países sólo se justifica por las considerables necesidades de importaciones de alimentos y los no menos considerables déficit de las balanzas de pagos. En Bolivia, por el contrario, el PNB por habitante es únicamente de 525 USD. Una misión del Tribunal examinó, sobre documentos y sobre el terreno, la realización de estas entregas con respecto a las condiciones que se imponen en materia de calidad en el desembarque, de almacenamiento y, en caso de ayuda gratuita, de distribución a poblaciones-objetivo a través del Estado beneficiario o de las ONG.

9.45. En cuanto a las distribuciones gratuitas, los únicos puntos a destacar se refieren a Bolivia, donde un deterioro de la leche en polvo entregada, a través de LICROSS, engendró una pérdida de aproximadamente 30 000 ECU, debido a la negligencia de esta organización en reclamar la indemnización del siniestro a los aseguradores y donde los medios de almacenamiento de que disponen los servicios bolivianos se revelaron insuficientes. En cuanto al sistema de fondos de contrapartida peruano, el Tribunal ha comprobado que está bien administrado, pero que los productos dados por la CEE se ponen en venta en el mercado interior a precios próximos a los del mercado mundial, es decir, muy inferiores a los costes agrícolas de producción nacionales.

9.46. Es aquí donde reside el verdadero problema, que afecta no únicamente a la ayuda alimentaria sino también al conjunto de las políticas de importación en el sector agroalimentario. A pesar de haber tomado conciencia del riesgo que representaba desalentar a los productores locales, ya desfavorecidos por factores naturales frecuentemente adversos y por costes de transporte elevados, los gobiernos de los tres países afectados importan al precio de los mercados internacionales lo que les falta y lo ponen a disposición de la población. La finalidad es frenar la inflación abasteciendo a buen precio a los núcleos urbanos. Este es el origen de la aceleración del éxodo rural y de la hipertrofia de las grandes ciudades (Lima: 7 millones de habitantes; La Paz: 2; Guayaquil: 3). De este modo se reducen cada vez más las posibilidades de inversiones rentables en la agricultura; se va también estrechando el ámbito en que puede ser eficaz la política de ayuda a la inversión rural de la CEE.

9.47. El proyecto Majes (nº NA 83/10) en Perú adolece ya de varios males (véase apartado 9.22) a pesar de su buena concepción técnica inicial. Pero el golpe de gracia podría venir de la política gubernamental de abastecimiento a bajo precio de leche en polvo comprada en el mercado mundial, que llevó a la sociedad privada que compraba la producción lechera de los agricultores instalados en Majes a interrumpir sus compras desde agosto de 1985 hasta agosto de 1986, a fin de evitar tener que funcionar con pérdidas.

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

9.48. En Ecuador, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (Foderuma) (proyecto nº NA 81/9) (véase apartado 9.25), sin llegar a conocer peripecias tan dramáticas, es otro ejemplo de las dificultades que tiene a veces la Comunidad para financiar proyectos de desarrollo rural con un futuro real. Este proyecto (nº NA 81/9) consiste en aportar una contribución financiera de 3 Mio ECU a un programa concebido y realizado por el Banco Central de Ecuador. El Foderuma, por medio de subvenciones y préstamos, organiza una diversidad de pequeñas acciones de mejora de infraestructuras, suelos y condiciones de producción agrícola, con la finalidad de retener a una población rural atraída por los grandes núcleos urbanos. En una región, el Chimborazo, donde las condiciones de vida son extremadamente difíciles (altitud a veces superior a 4 000 m, desniveles muy fuertes, clima frío y húmedo y falta de medios de comunicación), las realizaciones, logradas de conformidad con el programa, son útiles: electrificación, construcción de escuelas y dispensarios, caminos rurales, etc. El éxito del proyecto se manifiesta a través del recurso creciente de la población al crédito rural, indicador de que se ha recuperado la confianza en la producción agrícola local, a pesar de que ésta se está revelando vulnerable, principalmente por la fuerte erosión del suelo. Sin embargo, se trata exclusivamente de una acción humanitaria, susceptible de frenar una evolución inevitable y de facilitar las transiciones, pero no de asegurar un desarrollo rural y agrícola rentable de la región.

9.49. Otra realización del mismo tipo está constituida por el proyecto Cajamarca (nº NA 79/26) en Perú, cofinanciado con Bélgica y gestionado por este Estado miembro. Se trata de demostrar, con una realización piloto, la rentabilidad de la repoblación forestal en la zona. Estimado en algo más de 3,4 Mio ECU, de los cuales 2 Mio ECU están a cargo de la Comunidad y el resto de Bélgica y Perú, el proyecto ha sufrido un cierto retraso y además no se alcanzarán los objetivos iniciales dentro del límite de los créditos previstos. Y, sobre todo, el fondo forestal imprescindible para la prosecución financiera del proyecto, y alimentado por las ventas de árboles, no podrá ser eficaz como mínimo hasta dentro de 15 años, cuando se vendan los primeros. Ahora bien, la duración de la vida del proyecto es solamente de cinco años. Por tal motivo, durante al menos diez años las plantaciones quedarán probablemente paralizadas, lo que es contrario a la finalidad de la operación.

Proyectos regionales

La Junac

9.50. El Pacto Andino agrupa, desde 1969, en el seno de la Junac (Junta del Acuerdo de Cartagena), a Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y, desde 1978, a Venezuela. Es una Junta cuya sede está en Lima y cuenta con una plantilla de un centenar de personas. Su presupuesto de funcionamiento está financiado por los Estados miembros del Pacto Andino.

9.51. La Comunidad Europea subvenciona desde hace diez años una parte del presupuesto operativo y ha participado con 34,6 Mio ECU en la financiación de una quincena de programas a los que los Estados miembros de la Junac contribuyen a su vez facilitando funcionarios, profesores u otros medios técnicos. Los programas apoyados por la Comunidad se reparten principalmente en tres sectores: agroalimentario (17,6 Mio ECU), de la madera (8,6 Mio ECU) e industria y energía (8,4 Mio ECU).

9.52. El examen de la contabilidad y de los expedientes lleva a formular un juicio favorable sobre la gestión financiera y administrativa de los recursos comunitarios por la Junac. Los Estados miembros del Pacto Andino aportan como se convino, sus contribuciones en especie. Los programas más antiguos han sido íntegramente ejecutados. El avance de los programas en curso parece satisfactorio. Las subvenciones de la CEE han sido pagadas de forma progresiva, a medida que se iban planteando las necesidades, y gestionadas por el beneficiario de forma que se han evitado las pérdidas de cambio (véase apartado 9.68).

9.53. La eficacia de los programas en sí mismos es, naturalmente, más difícil de evaluar. Se trata de estudios, proyectos piloto y acciones de formación. La idea de conjunto consiste en analizar las características particulares de las diferentes economías, descubrir las divergencias y estudiar las condiciones en que podrían llevarse a cabo medidas que permitieran contrarrestarlas favoreciendo la creación de un mercado regional en cada uno de los sectores considerados. El examen de las condiciones en que se han realizado y aprovechado estas acciones ha permitido comprobar su carácter generalmente concreto, coherente y serio.

La OLADE

9.54. La OLADE (Organización Latino-Americana de Energía), creada en 1973, agrupa a 25 países y tiene su sede en Quito. Tiene como objetivo la integración, conservación, utilización racional, comercialización y protección de los recursos energéticos de América Latina. Recibe sus recursos de los Estados miembros, así como de donantes externos, principalmente la OPEP, los EEUU y la CEE.

9.55. La OLADE ha recibido subvenciones comunitarias imputadas a las líneas 930 (aproximadamente 2 Mio

ECU), 933 (aproximadamente 0,6 Mio ECU) y 706, gastos relacionados con la política energética (aproximadamente 0,6 Mio ECU) del Presupuesto, para realizar estudios e investigaciones. A la misión del Tribunal le ha sido totalmente imposible, a pesar de haber anunciado su visita con mucha anticipación, obtener la más mínima información para poder evaluar la utilización de esos fondos. Esta carencia absoluta no es el resultado de una mala voluntad, sino simplemente de la falta de archivos y de una gestión contable poco organizada. Esta situación se explica por el hecho de que el personal administrativo y técnico de la Olade tiene una rotación muy rápida: con pocas excepciones se renueva sistemáticamente cada dos años. Este fenómeno, sumado a una evidente ausencia de organización interna, pone a la Olade en la imposibilidad de dar cuenta, ni siquiera de una forma elemental, de la utilización de los fondos recibidos, y con mayor motivo de su utilidad, de mostrar los estudios financiados y de indicar sus resultados o el destino que se les ha dado. Por estas razones el Tribunal previene contra la continuación de esta colaboración.

Retrasos en la realización de los proyectos

9.56. Los principales retrasos en la realización de los proyectos, que se han observado durante la misión son los siguientes:

(a) el proyecto nº NA 84/5, de reparación del puente Cesarsama y protección de las ciudades de Trinidad y Santa Ana en Bolivia, se ha visto considerablemente retrasado por la lentitud de los circuitos financieros posteriores a Bruselas y por las dificultades planteadas en la redacción de las licitaciones de las obras del sistema de alerta de aquellas dos ciudades;

(b) lo mismo puede decirse para el proyecto nº NA 83/03 de reconstrucción de puentes cerca de Guayaquil en Ecuador. A pesar de que este programa tenía carácter urgente, lo que se reflejó en el convenio de financiación, y debía haber sido terminado a finales de 1986, en enero de 1987 únicamente se habían finalizado 3 de los 11 puentes previstos, estando todavía los restantes en la fase de obras preparatorias;

(c) la fecha de finalización de las obras del proyecto nº NA 80/35 de construcción de micropresas para la revitalización de las zonas afectadas por la sequía en la región de Ancash en Perú, había sido fijada inicialmente en diciembre de 1984. Tres años más tarde, únicamente se había terminado la mitad de las 20 presas previstas;

(d) la duración del proyecto nº 79/23 de censo agrícola nacional de Bolivia se ha doblado ya con respecto a la de tres años y medio prevista inicialmente. En ese período, apenas se han realizado la mitad de los trabajos previstos;

(e) el proyecto nº NA 83/21, un programa de inversiones rurales en la región de Cuzco en Perú, ha experimentado asimismo un retraso considerable (8 meses). Para poder iniciarlo hizo falta un empréstito obtenido en el mercado financiero.

9.57. El alargamiento de los plazos de realización va frecuentemente acompañado de una modificación de los objetivos del proyecto definidos inicialmente en el convenio de financiación. Tal ha sido el caso del proyecto de reconstrucción de puentes cerca de Guayaquil (nº NA 83/03), que consistía en poner a disposición de las autoridades ecuatorianas 2,8 Mio ECU para reconstruir puentes destruidos por inundaciones. De los 11 puentes previstos únicamente se han terminado tres. El cuarto se suspendió en plena construcción por problemas jurídicos. Los trabajos de otros tres se iniciarán en breve. De los restantes, todavía en fase de trabajos preparatorios, dos son de nueva construcción lo que no está previsto en el convenio de financiación. La Comisión no era consciente de esta situación. La utilidad del programa así modificado queda fuera de toda duda, aunque la rentabilidad de las dos obras completamente nuevas es dudosa.

9.58. Del mismo modo, el objetivo inicial del proyecto nº NA 84/5 cuyo coste previsto es de 3,8 Mio ECU, de los que 3,4 Mio ECU van a cargo de la Comunidad y el resto, del Estado boliviano, era construir un puente sobre el río Cesarsama, y luchar contra las inundaciones en Trinidad y Santa Ana (construcción de diques, redes de drenaje, sistemas de alerta, etc.), con ayuda de asistencia técnica italiana. Ahora bien, la reconstrucción del puente fue sustituida por la compra de una máquina que haría posible posteriormente reconstruir varios puentes, y la Comunidad tuvo que aumentar su contribución a algo más de 4 Mio ECU.

Retrasos debidos a decisiones comunitarias

9.59. Las causas de estos retrasos son múltiples. Hay que subrayar en primer lugar las directamente imputables a decisiones de las autoridades políticas comunitarias:

(a) en primer lugar, está la falta de créditos que se produce cuando la autoridad presupuestaria no autoriza un volumen de créditos de pago en consonancia con el volumen de los créditos de compromiso previamente concedidos. A este respecto, el bloqueo del proyecto nº NA 83/21 (véase apartado 9.56 (e)) provocado por de la falta de créditos de pago al final de 1985, ya señalada por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 1985 [2]. Al autorizar a la gerencia del proyecto a contraer un empréstito de

300 000 USD, la Comisión se comprometió a financiar un gasto en el ejercicio siguiente, sin que la situación entrara en ninguno de los casos expresamente previstos en el Reglamento Financiero. Por otra parte, el coste (en intereses y en pérdidas de cambio) de este empréstito ha resultado anormalmente alto (79 292 USD por 90 días) y presenta el mismo inconveniente que la suspensión del pago, puesto que al gravar fuertemente la subvención comunitaria reduce en la misma medida su poder de compra;

(b) en segundo lugar, los retrasos se deben a las interrupciones, a causa de la situación política, de los pagos de las subvenciones previstas en los convenios de financiación. Esto ocurrió en Bolivia durante los años 1981 a 1983. Los pagos se suspendieron, normalmente a iniciativa de los cofinanciadores con los que la Comunidad se había asociado, pero siempre con el consentimiento de la Comisión. Esta ruptura unilateral de una obligación contractual da pie, aún cuando los pagos comunitarios se reanuden, a que el Estado beneficiario no respete, a su vez, sus propias obligaciones. Además, en un período de fuerte inflación, cualquier retraso en el pago se traduce en una pérdida del poder adquisitivo de la subvención pendiente de pago, cuyo importe permanece invariable en valor nominal. Y el volumen final de las realizaciones se reduce en la misma medida. En esta situación, el fracaso del proyecto suele ser inevitable. Así, el censo agrícola de Bolivia (proyecto nº NA 79/23), cuya elaboración es sin embargo urgente e imprescindible, no está realizado más que en un 60 %, tras casi diez años de esfuerzos y a pesar de una subvención comunitaria de 1 Mio ECU. En definitiva, el coste total del proyecto será, en términos reales y debido al retraso, 3,5 veces mayor que el previsto inicialmente. Lo mismo puede decirse de los proyectos Ulla-Ulla (nº NA 77/15) y de puesta en riego en Cochabamba (nº NA 79/24), ya citados en los apartados 9.28 y 9.32.

Los retrasos en los pagos imputables a los circuitos administrativos y bancarios

9.60. El análisis de los retrasos en los pagos por causas puramente administrativas o bancarias muestra que los pagos efectuados desde Bruselas durante la ejecución de un proyecto son de dos tipos. Unos son pagos indirectos al Estado beneficiario o al director del proyecto, que sirven normalmente para pagar gastos en moneda local. Los otros son pagos directos, que sirven para pagar importaciones de material, servicios o asistencia técnica que implican, en su mayor parte o en su totalidad, pagos en divisas. Estos pagos los efectúa directamente la Comisión al agente económico que realiza la prestación a que corresponden.

9.61. En lo que respecta a los tres países andinos, la misión del Tribunal ha comprobado un cierto número de casos en que el agente económico en cuestión es una empresa instalada en el Estado beneficiario que ha recibido con retraso el pago que le adeudaba la Comisión. Este ha sido el caso del proyecto nº NA 84/5 (véase apartado 9.56 (a)) de reparación de puentes en la provincia de Cochabamba y de la protección de las ciudades de Trinidad y Santa Ana, en que la principal empresa adjudicataria de las obras fue pagada más de seis meses después de haber presentado su solicitud de reembolso.

9.62. En Bolivia, el proyecto de inversión en la región de La Paz (nº NA 84/08) no recibió su segunda transferencia en una cuenta en La Paz hasta seis meses después de la correspondiente solicitud. En el proyecto nº NA 83/03 de reconstrucción de puentes en Ecuador, una solicitud de reembolso enviada a Bruselas, se pagó en el momento de la misión del Tribunal, con un retraso de más de nueve meses.

9.63. La complejidad de los circuitos administrativos es en sí misma una causa de lentitud. Estos circuitos incluyen una docena de operaciones ([3]), desde la petición de fondos hasta el pago, de las cuales por lo menos la mitad son realizadas por los servicios comunitarios. En esta fase, los retrasos (véase ***cuadro 9.2***) parecen manifestarse en los servicios de contabilidad y de pago que, sin embargo no son necesariamente los verdaderos responsables. En efecto, los retrasos se deben frecuentemente a errores cometidos en fases previas, que se traducen durante la fase de ordenación del gasto en documentos justificativos incompletos, datos del beneficiario y de su cuenta bancaria insuficientemente precisos, etc.

Cuadro 9.2 — Tiempo medio de tramitación de los documentos de pago de los gastos del capítulo 93 (todos los pagos realizados entre el 10.1.86 y el 31.3.87 correspondientes a gastos comprometidos en 1986; 222 operaciones)

Tramitación administrativa del expediente de pago	Días laborables	Días naturales ([1])
Dictamen de los servicios geográficos y técnicos	15	24
Liquidación y ordenamiento del pago	10	16
Contabilización del pago	24	40
Visado del interventor	5	8
Pago (elección de un circuito bancario que permita abonar la cuenta del beneficiario, y transferencia al primer banco de este circuito)	6	8
Duración media total	60	96

([1]) Teniendo en cuenta la proporción de días no laborables (fines de semana y días festivos).

9.64. Pero los retrasos más importantes son principalmente imputables al circuito bancario impuesto por el Estado beneficiario o elegido por el beneficiario del pago. El análisis efectuado por el Tribunal, en coordinación con los servicios competentes de la Comisión, muestra que existen dos medidas que constituirían una condición previa a cualquier mejora significativa:

(a) apertura por el beneficiario de una cuenta en un banco europeo, o en su defecto en un banco que tuviese un corresponsal titular de una cuenta en Europa;

(b) generalización de los pagos en ECU, aunque esta forma de pago encuentra reticencias en algunas empresas europeas adjudicatarias de contratos de obras o de suministro.

9.65. Estas dos medidas se hacen necesarias si se quieren realmente eliminar los errores mencionados en el apartado 9.63. Además, esto permitiría también al servicio pagador avisar a los beneficiarios del envío de cualquier pago que les afectase, identificando claramente el motivo del mismo. Un mecanismo de acuse de recibo, con información a todos los servicios afectados, permitiría la transparencia necesaria para que la Comisión y el beneficiario estuviesen en condiciones de juzgar los resultados obtenidos por los intermediarios bancarios elegidos y extraer las correspondientes consecuencias.

El tratamiento de los fenómenos monetarios

9.66. Las altas tasas de inflación de los tres países andinos, diferentes en cada caso, han provocado a menudo la implantación de regímenes de cambios administrados con varios tipos de cambio, más o menos desfavorables, aplicables a la conversión de una moneda convertible en moneda local. El Tribunal ha observado, durante sus controles, que este fenómeno ha generado en muchos casos la pérdida de una parte de las subvenciones comunitarias. Independientemente de la lentitud con la que se gaste, el valor de una subvención puede verse afectado por la elección de los circuitos y modalidades de pago.

9.67. De forma general, las subvenciones se ponen a disposición por tramos sucesivos, constituyendo el primero normalmente un anticipo y los siguientes entregas del mismo importe una vez que ha justificado documentalmente que los gastos del proyecto se han ido realizando. Ahora bien, al cambiar demasiado rápidamente los ECUS de la Comunidad en dólares, en el momento en que esta divisa se depreciaba, y después estos dólares en sucres, intis o pesos, monedas locales de los tres países, en un momento en que estas monedas se depreciaban a su vez con relación al dólar, todo a tipos de cambio muy desfavorables, los gestores de los proyectos han permitido que las subvenciones puestas a su disposición se desvalorizaran. Por otra parte, al conservar las sumas en cuestión en moneda local, en cuentas mal retribuidas, sin proceder a emplearlas rápidamente, estos mismos gestores han permitido que las subvenciones se desvalorizaran una segunda vez, especialmente porque la inflación interna alcanzaba los tipos más altos del mundo (más del 1 000 % anual en Bolivia en 1982-1984).

9.68. En total, el valor de algunos ECUS se ha visto disminuido en más del 80 %. Se ha observado este tipo de pérdidas en Bolivia, especialmente en el caso de los primeros pagos de los programas regionales de inversión rural (nº NA 83/7 y 84/8). También en el programa de microproyectos rurales Foderuma (nº NA 81/9) en Ecuador, los primeros pagos se realizaron a un tipo de cambio reglamentario desfavorable. Un proceso parecido explica el agotamiento rápido de la subvención concedida al proyecto Ancash (nº NA 80/35), en Perú (véase apartado 9.19). Una buena gestión habría podido evitar estas pérdidas, como lo prueba, «a sensu contrario», el resultado obtenido por la asistencia técnica belga en el proyecto Cajamarca. En este caso, únicamente se transfirieron en dólares los importes estrictamente necesarios, y posteriormente, en intis, únicamente las cantidades imprescindibles para los pagos inmediatos. Además, se obtuvieron los tipos de cambio reglamentarios más favorables de los bancos, a diferencia de lo observado por el Tribunal en el examen de los dos proyectos antes citados.

9.69. A los servicios de la Comisión se les advirtió rápidamente de los efectos combinados de los hechos anteriores. Dichos servicios pidieron entonces a los Estados beneficiarios que conservasen los anticipos comunitarios en cuentas en divisas y/o aplicasen a las transferencias comunitarias el tipo reglamentado menos desfavorable. Las respuestas no siempre han sido de entrada positivas: tal ha sido el caso de los proyectos Foderuma (Ecuador: proyecto nº NA 81/9), Ancash (Perú: proyecto nº NA 80/35), PMPR II Cordepaz (Bolivia: proyecto nº NA 84/8). Sería necesario que en el futuro los convenios de financiación incluyan el compromiso del Estado beneficiario de que, en el caso de tipos de cambio múltiples, concederán a las subvenciones comunitarias el trato más favorable.

Observación final sobre los tres países andinos

9.70. A pesar de las críticas anteriores el balance global de la cooperación financiera y técnica iniciada hace diez años entre la CEE y los tres países andinos es positivo. A diferencia de lo que ocurre con otros PVDALA, en que la ayuda comunitaria se aporta en especie en forma de mercancías, estando a cargo del beneficiario financiar con sus propios medios proyectos que de comunitarios sólo tienen el nombre (véase el Informe Especial del Tribunal nº 4/86 relativo a la cooperación financiera y técnica con la India) [4], la ayuda de la CEE se aplica a proyectos financiados y realizados en común por la Comunidad y el Estado beneficiario. En cada caso se conjugan, en la medida de lo necesario, gastos en moneda local, equipos

y/o asistencia técnica de origen europeo y prestaciones de todos los niveles técnicos y administrativos proporcionadas por el Estado beneficiario. Gracias a esto se van realizando diálogos fructíferos en beneficio mutuo de ambas partes.

9.71. La Delegación de Caracas, teóricamente competente, está de hecho demasiado alejada para poder efectuar un seguimiento real de los proyectos. Se ha hecho inevitable un seguimiento directo desde Bruselas del que resultan dificultades de todo tipo. El establecimiento de una delegación de la Comunidad en al menos uno de los tres países andinos beneficiarios de ayuda sería una medida que podría paliar de forma significativa muchos de los problemas señalados en el presente informe.

9.72. La elección de los proyectos a subvencionar, que ha estado condicionada por la extrema pobreza de los medios de gestión, ha ido mejorando a medida que la Comisión ha adquirido experiencia. Desde hace algunos años, la utilización de equipos permanentes y ayudados por demasiados asesores técnicos europeos ha permitido ampliar la gama de los proyectos posibles y emprender la financiación de una amplia gama de microproyectos rurales integrados en el contexto socioeconómico local y administrados de forma descentralizada, cuyo rendimiento económico es superior al de muchos proyectos más centralizados.

9.73. No obstante, el hecho de que los países andinos alimenten a bajo precio a sus poblaciones urbanas importando masivamente a precios mundiales, destruye sus perspectivas de desarrollo agrícola y reduce cada vez más las oportunidades de inversiones rentables.

9.74. El recurso a bancos internacionales de desarrollo para que actuaran como gestores y cofinanciadores ha sido, en este caso, muy decepcionante.

9.75. En el caso de financiaciones realizadas por la Comunidad conjuntamente con un Estado miembro, habría que procurar que existiera coherencia, en el tiempo y en el fondo, entre el convenio de financiación formalizado entre la Comisión y el Estado beneficiario, el acuerdo de gestión concluido entre la Comisión y el cofinanciador, y el convenio efectuado entre éste y el Estado beneficiario. Para cada una de las partes en cuestión la transparencia entre estos tres documentos debería ser total. La mejor solución sería elaborar un documento de referencia único que revistiera la forma de convenio tripartito.

9.76. Sobre el terreno, los equipos responsables de la ejecución de los proyectos deberían tener claramente definidos tanto su grado de autonomía como las condiciones en que los técnicos locales son puestos a su disposición.

9.77. Por último, debería prestarse una atención constante a la cuestión de los circuitos financieros, con el fin de reducir los plazos de pago de la Comisión a los beneficiarios directos sobre el terreno y encontrar soluciones satisfactorias para los tipos de cambio y los mecanismos de tesorería.

---

(1) DO L 48 de 21.2.1981.
(2) DO C 321 de 15.12.1986.
(3) Petición de fondos por la administración de obras públicas; transmisión por el Ministerio de Asuntos Exteriores; transmisión por la Representación Permanente en las Comunidades; dictamen de los servicios técnicos de la Comisión; dictamen de los servicios geográficos de la Comisión; examen, liquidación y ordenación por los servicios financieros de la Comisión; visado del interventor; contabilización por el servicio contable; pago por el servicio de tesorería y tránsito por el circuito bancario internacional elegido en cada caso por este mismo servicio en función de la cuenta bancaria designada por el Estado beneficiario; transferencia a la cuenta del Estado beneficiario; seguimiento de los procedimientos presupuestarios y contables que aplica el Estado beneficiario para dotar las líneas de crédito del ministerio involucrado; pago a los diferentes beneficiarios.
(4) DO C 75 de 23.3.1987.

CAPÍTULO 10

Gastos de personal y de funcionamiento

10.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	10.1 — 10.3
Gastos de personal	10.4 — 10.40
Gestión de la retribución del personal	10.4 — 10.23
Consejo	10.4 — 10.10
Tribunal de Justicia	10.11 — 10.14
Comité Económico y Social	10.15 — 10.22
Observación común a diversas instituciones	10.23
Pensiones de invalidez en las instituciones	10.24 — 10.40
Gastos de funcionamiento	10.41 — 10.106
Gastos inmobiliarios de las instituciones	10.41 — 10.77
Observaciones relativas a los gastos de reuniones y de convocatorias	10.78 — 10.101
Consejo	10.81 — 10.84
Comisión	10.85 — 10.90
Tribunal de Justicia	10.91 — 10.93
Comité Económico y Social	10.94 — 10.101
Contribución financiera de la Comisión a una cadena de televisión	10.102 — 10.106
Escuelas Europeas	10.107 — 10.121

INTRODUCCIÓN

10.1. El presente capítulo versa sobre el examen de la gestión de las instituciones comunitarias (gastos de personal y de funcionamiento). La gestión de las instituciones da lugar a observaciones que, según los casos, se refieren a temas generales que afectan a todas o algunas de ellas, o a cuestiones específicas de una institución.

10.2. En lo que se refiere a gastos de personal, el Tribunal de Cuentas ha proseguido este año el control de la gestión de las retribuciones del personal del Consejo, del Tribunal de Justicia y del Comité Económico y Social. Las observaciones relativas a la Comisión, al Parlamento y al Tribunal de Cuentas figuran en el Informe Anual sobre el ejercicio 1986 [1]. El presente informe analiza asimismo las pensiones de invalidez que se imputan al Presupuesto.

10.3. Por lo que respecta a gastos de funcionamiento, las observaciones hacen principalmente referencia a temas generales, es decir, a los gastos inmobiliarios de las instituciones y a los gastos de convocatorias y reuniones.

---

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

GASTOS DE PERSONAL

Gestión de la retribución del personal del Consejo, del Tribunal de Justicia y del Comité Económico y Social

CONSEJO

Retribución de las horas extraordinarias

10.4. Desde la investigación efectuada por el Tribunal en 1982 ([2]) y en 1984 ([3]), el sistema que regula la realización y la retribución de las horas extraordinarias no ha variado a pesar de determinados compromisos del Consejo respecto a la situación de los agentes de las categorías A, LA y B, contrarios a lo dispuesto en el artículo 56 del Estatuto.

10.5. Desde entonces el número de horas extraordinarias realizadas no ha dejado de aumentar, pasando de 42 000 horas de agentes C y D registradas durante el 1er semestre de 1982 (que correspondieron a 67 000 horas a recuperar o a retribuir) a 70 000 horas en el mismo período en 1987 (que han correspondido a 82 600 horas a recuperar o a retribuir), lo que equivale a un incremento de aproximadamente el 66 %.

10.6. Por otra parte, se ha puesto en práctica un sistema de reserva de días de compensación por prestaciones suplementarias que ha dado como resultado, a finales del ejercicio 1987, un importante número de días de vacaciones acumulados.

10.7. Desde la aprobación, a finales de 1981, de las normas internas del Consejo sobre prestaciones suplementarias, se han concedido a los agentes de la institución 50 466 días de vacaciones por compensación, de los que 21 176 no se habían usado el 31 de diciembre de 1987. Por otra parte, los agentes C y D tenían en esa fecha un remanente de 74 055 horas en compensación por horas extraordinarias realizadas conforme al artículo 56 del Estatuto, equivalentes a aproximadamente 9 874 días, que sumados a los 21 176 días de vacaciones de compensación representaban un total de 31 050 días, equivalente a aproximadamente 150 hombres/años.

10.8. Al final del ejercicio 1987, de un total de 1 920 agentes, 1 630, pertenecientes a todos los grados de las diferentes categorías, tenían días de vacaciones de compensación o de recuperación pendientes, a pesar de que el Estatuto estipula en el artículo primero del Anexo VI que la compensación debe realizarse antes del final del mes siguiente al de la realización de la prestación suplementaria (en caso contrario hay que proceder al pago) y de que las normas internas del Consejo disponen que, salvo en circunstancias excepcionales, el período de descanso debe tomarse al día siguiente de la prestación suplementaria. Así, 755 agentes tenían acumulados entre 10 y 50 días, 117 agentes entre 51 y 100 días y 28 agentes más de 100 días, siendo el máximo de 293 días.

10.9. Estas estadísticas ponen de relieve que el sistema utilizado por el Consejo crea nuevos gastos. Cuando los agentes que han acumulado un gran número de días de vacaciones deciden disfrutarlos, deben ser sustituidos por otros agentes o su trabajo debe ser realizado con nuevas horas extraordinarias. Cuando acumulan las vacaciones hasta el momento en que dejan la institución, los pagos devengados, calculados en función del sueldo de dicho momento, pueden corresponder a numerosos meses de retribución. En todo caso, no se consigue el objetivo de descansar inmediatamente después de un esfuerzo prolongado. Por lo demás, la práctica de la acumulación de vacaciones tiene como efecto una prórroga de gastos criticable desde el punto de vista de las normas financieras.

Jornada de trabajo al 75 %

10.10. Mediante la circular nº 44/87 sobre el trabajo a tiempo parcial, el Secretario General informó al personal del Consejo de las posibilidades existentes, en especial la de reducir la jornada laboral al 75 %. Esta posibilidad puede concederse por las mismas razones que el trabajo a media jornada, es decir, por educación de niños de corta edad, por formación profesional o bien por motivos de edad o de salud. Es, sin embargo, contraria a lo dispuesto en el Estatuto, que sólo prevé la jornada completa y la media jornada. Cualquier otro tipo de regulación de la jornada de trabajo, con sus consecuencias financieras y sociales, sólo podría realizarse mediante una modificación del Estatuto.

TRIBUNAL DE JUSTICIA

Reparto de competencias

10.11. La División Financiera gestiona la aplicación «Retribuciones». Efectúa por tanto la recogida de datos y el cálculo de las retribuciones. Son también los agentes de esta división quienes elaboran la nómina, la controlan y preparan los anexos a la misma. Posteriormente se

presenta la orden de pago, para su firma, al ordenador de pagos, que es el Jefe de la División de Personal.

10.12. Esta estructura de servicios tiene las siguientes consecuencias:

(a) la liquidación y el cálculo de las retribuciones queda fuera del control directo del ordenador de pagos;

(b) no se respeta el artículo 38 del Reglamento Financiero, que dispone que las nóminas colectivas han de ser elaboradas por el servicio encargado del personal;

(c) se obstaculiza el cumplimiento del principio de separación de funciones, debido a que el Jefe de la División Financiera es al mismo tiempo contable, motivo por el que no puede asumir responsabilidades en el cálculo de las retribuciones y en la confección de la orden de pago.

Preparación de la nómina

10.13. La División de Personal no verifica sistemática y exhaustivamente que todas las decisiones tomadas por la AIPN, y únicamente éstas, se hayan introducido correctamente en los ficheros «Retribuciones». Este control es especialmente importante al no existir fichero informático de la gestión en la División de Personal, que pueda ser conciliado con los ficheros «Retribuciones» a fin de detectar eventuales desacuerdos.

10.14. A la vez, la División de Personal ni siquiera recibe los dos documentos donde se recogen las modificaciones del mes, a saber, las fichas de identificación y la lista de las diferencias numéricas. Tampoco tiene acceso, por terminal, a los datos de la aplicación «Retribuciones». No existe documentación alguna sobre los eventuales controles realizados, excepto la relativa a las comprobaciones de las asignaciones familiares.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Preparación de la nómina

10.15. La alimentación de datos a los ficheros de «Retribuciones» se hace mediante acceso directo. Esta introducción se verifica a continuación, mediante conciliación de la lista de las diferencias con los diferentes totales, que hace el agente que la ha efectuado, cuando en la unidad funcional responsable de las introducciones los controles deberían estar en manos de una segunda persona.

10.16. Por otra parte, la transferencia directa de datos del fichero «Gestión» a la aplicación «Retribuciones» está contemplada en el programa y se realiza. De esta forma los datos relativos a los nuevos agentes (reclutamientos) se transfieren directamente y de forma sistemática a los ficheros «Retribuciones». Sin embargo, como ambos sistemas están concebidos para objetivos diferentes (gestión del personal y cálculo de las retribuciones), deberían estar completamente separados. Cuando la alimentación de los ficheros se efectúa separadamente se hace posible su conciliación periódica, lo que constituye un control eficaz de los datos que aparecen en cada uno de ellos, y más debido a que dicho programa existe en el Consejo y que el Comité Económico y Social no dispone de ningún programa de control.

10.17. Los servicios del ordenador de pagos no cotejan las retribuciones (incluyendo la incidencia de las modificaciones producidas) pagadas en un mes con las del siguiente, para determinar la regularidad del pago del mes más reciente. Sin embargo, la aplicación «Retribuciones», conjuntamente con el cálculo de las retribuciones mensuales, prepara un balance de ingresos y gastos distribuidos por líneas presupuestarias. Una comparación entre los balances de meses sucesivos (los saldos del mes n — 1 más la concesión de nuevos derechos menos la supresión de derechos debe corresponder a los saldos del mes n) permitiría verificar si todas las modificaciones se han tenido en cuenta correctamente en la introducción de datos y detectar eventuales errores. Los servicios del ordenador de pagos se ven por tanto privados de un medio de control simple y eficaz, especialmente debido a que no se realiza ningún otro control en el momento de la liquidación.

Procedimiento de pago

10.18. Durante el ejercicio 1987 se pagaron todas las retribuciones a los agentes (13 nóminas de un importe medio de 1,6 Mio ECU en concepto de retribuciones mensuales y atrasos) sin que el ordenador de pagos competente hubiese preparado previamente la propuesta de compromiso y la orden de pago. En efecto, una vez efectuado el cálculo mecanizado de las retribuciones, el agente encargado de estas operaciones llevó al banco las cintas magnéticas juntamente con la instrucción de pago, habiéndose efectuado así las operaciones de transferencia. Las órdenes de pago no se prepararon hasta mucho más tarde (entre 2 y 5 meses después del pago), pero fueron sin embargo visadas por el interventor. Las imputaciones contables se realizaron en el momento de la confección de las órdenes de pago, es decir, después de haberse realizado los pagos.

10.19. Esta forma de proceder constituye una violación flagrante de lo establecido en los artículos 36 a 46 del

Reglamento Financiero, y pone en entredicho las funciones respectivas del ordenador de pagos, del interventor y del contable, que debe suspender los pagos en caso de violación de las prescripciones del Reglamento Financiero. Ha sido en especial la causa de que en dos ocasiones, el 6 y el 14 de julio de 1987, el interventor tuviese que recordar que la partida 1190 (coeficiente corrector) no había sido dotada y que había que proceder a una transferencia. Sin embargo, los pagos correspondientes ya habían sido efectuados en los meses de enero y febrero del mismo año.

Falta de información recíproca

10.20. Los servicios del ordenador de pagos, del interventor y del contable no tienen la posibilidad de consulta recíproca y directa, por terminal, de sus ficheros, cuyos datos son sin embargo esenciales para el desenvolvimiento de los procedimientos de compromiso, liquidación, ordenación de pagos y pago de los gastos. Esta situación se debe a que actualmente en el Comité Económico y Social se utilizan tres sistemas de programación distintos, no compatibles entre sí. La consecuencia de esta falta de acceso recíproco y directo a los datos es que cada vez que se solicita un informe de servicio a servicio debe imprimirse un listado. La utilización de un mismo sistema de programación por los tres servicios constituiría una solución mucho más rápida y eficaz.

Anticipos al personal

10.21. El Secretario General del Comité, al amparo del artículo 76 del Estatuto, concede anticipos reembolsables mediante retención sobre el sueldo. Sin embargo, en algunos de estos anticipos no se cumplen las condiciones previstas en el Estatuto.

10.22. Por otra parte, el Director de Administración concede anticipos sobre el salario, en condiciones que no están contempladas en el artículo 76. Esta práctica no es regular. El artículo 42 del Reglamento Financiero dispone en efecto que el ordenador de pagos no puede conceder anticipos al personal más que cuando el Estatuto o una disposición reglamentaria lo contemplen expresamente, siendo el artículo 76 del Estatuto la única disposición existente que autoriza la concesión de anticipos.

OBSERVACIÓN COMÚN A DIVERSAS INSTITUCIONES

10.23. Para la imposición sobre las horas extraordinarias retribuidas, el Consejo, el Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social no aplican correctamente el Reglamento nº 260/68 sobre fijación de las condiciones y procedimiento de aplicación del impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas. En efecto, a pesar de que el artículo 6 de este Reglamento dispone que las cantidades abonadas en compensación de las horas extraordinarias se deben gravar al tipo impositivo aplicado el mes precedente al del pago a la fracción más alta de la base imponible de la retribución, las tres instituciones aplican el del mes en que las horas extraordinarias se han trabajado.

Pensiones de invalidez en las instituciones

10.24. Los gastos correspondientes a las pensiones de invalidez, imputados a la partida 1201 de la Sección III, Título A-I del Presupuesto, ascendieron en 1987 a 39,3 Mio ECU, con un aumento del 25,3 % con respecto a 1986 y del 137,8 % respecto a 1983. Comparativamente, los gastos correspondientes a las pensiones de jubilación ascendieron en 1987 a 49,3 Mio ECU, un aumento del 18,2 % con respecto a 1986 y del 110,7 % con respecto a 1983.

10.25. Las pensiones de invalidez pagadas por las instituciones europeas se analizan en dos planos. En primer lugar el de las estadísticas de las propias instituciones y su comparación con las de organismos internacionales que emplean, al igual que las instituciones, personal internacional, y con el sector bancario francés, cuyos porcentajes de pensionistas son característicos de los porcentajes normales del personal de oficina; en segundo lugar se estudian los reglamentos de las instituciones y se comparan con los de las organizaciones coordinadas, que son el Consejo de Europa, la UEO, la OTAN, la OCDE y la AEE (4). Esta comparación es interesante debido a que estas organizaciones disponen de un régimen común de pensiones muy parecido al de las instituciones europeas, que sirvió de base para su elaboración.

Estadísticas sobre las pensiones de invalidez de las instituciones europeas

10.26. A 31 de diciembre de 1987, había 1 428 agentes de las Comunidades recibiendo una pensión de invalidez (Parlamento 122, Consejo 72, Comisión 1 196, Tribunal de Justicia 15, Tribunal de Cuentas 8 y Comité Económico y Social 15). El número de pensionistas aumentó un 13,4 % respecto a 1986 y un 77,8 % respecto a 1983. Comparativamente, 1 541 agentes recibían pensión de jubilación el 31 de diciembre de 1987, lo que representa un aumento del 9,6 % respecto a 1986 y del 44 % respecto a 1983. La distribución por carreras a 31 de diciembre de 1987 de estos pensionistas se muestra en el ***cuadro 10.1***.

Cuadro 10.1 — Desglose de las pensiones de invalidez y de jubilación en vigor el 31 de diciembre de 1987

Carrera	Pensiones de jubilación	Pensiones de invalidez (1)	Pensiones de invalidez abonadas a agentes de 65 o más años
A 1	72	3	2
A 2	137	7	4
A 3	229	47	10
A/LA 5/4	380	191	43
A/LA 7/6	33	32	4
A/LA 8	—	—	—
Total A	**851**	**280**	**63**
B 1	214	125	42
B 3/2	139	131	28
B 5/4	13	41	9
Total B	**366**	**297**	**79**
C 1	156	251	62
C 3/2	35	330	57
C 5/4	4	45	8
Total C	**195**	**626**	**127**
D 1	13	123	40
D 3/2	—	74	10
D 4	116	3	—
Total D	**129**	**200**	**50**
Total general	**1 541**	**1 403(2)**	**319**

(1) Incluidas la cifras de la columna «Pensiones de invalidez abonadas a agentes de 65 o más años».
(2) No incluidos 25 agentes a los que se paga en forma de anticipo en espera del cálculo de su pensión.

10.27. De este cuadro se desprende que las categorías A y B dominan claramente en las pensiones de jubilación con un 79 %, mientras que las categorías C y D no representan más que el 21,0 %. Por el contrario, la proporción de C y D en las pensiones de invalidez es de 58,9 %, mientras que las de A y B representan el 41,1 %. Si bien en el caso de la categoría A las pensiones de invalidez no representan más que aproximadamente una tercera parte de las pensiones de jubilación, en la categoría B son aproximadamente iguales y netamente superiores en las categorías C y D, hasta el punto de que por cada 10 agentes de la carrera C3/2 que se jubilan 9 lo hacen por causa de invalidez y que todos los agentes de la carrera D3/2 se jubilan por causa de invalidez.

10.28. Los beneficiarios de pensiones de invalidez son relativamente numerosos en los grados que en la práctica corresponden a finales de carrera: A5/4 y A3 en el caso de la categoría A, B3/2 y B1 en la categoría B, C3/2 y C1 en la categoría C y D3/2 y D1 en la categoría D.

10.29. Las pensiones pagadas de conformidad con las disposiciones reglamentarias que fijan una cantidad mínima para la pensión de invalidez (véase apartado 10.34), representan el 36 % de las pensiones de invalidez. Unicamente el 4 % aproximadamente de estas pensiones corresponde a agentes de categorías A y B, mientras que el 57 % es de agentes de categoría C y el 39 % de agentes de categoría D. En lo que se refiere a estas últimas categorías, hay que hacer constar que la pensión de invalidez mínima es siempre superior a la pensión de jubilación en su nivel máximo del 70 % al que puede pretender un agente que pertenezca a la categoría D, o a la categoría C hasta el grado C2 escalón 2 o a los grados B5 y B4 hasta el escalón 2. Es sobre todo en estos grados donde se da un número de pensiones de invalidez relativamente elevado en relación al número de pensiones de jubilación. Por otra parte, la concesión de la pensión de invalidez mínima es independiente del número de años de servicio real o potencial prestado en las instituciones, así como de la existencia de una actividad profesional previa a la entrada en las instituciones y, cuando tal actividad ha existido, de que los derechos de pensión adquiridos previamente hayan sido o no transferidos a las Comunidades.

Estadísticas comparadas

10.30. El cotejo de las estadísticas del régimen de las Comunidades con el de las organizaciones coordinadas, en cuanto al número de pensionistas de invalidez, muestra que en las instituciones éstos representan el 35,7 % de las pensiones (jubilación, invalidez, viudedad y orfandad) mientras que el equivalente de las organizaciones coordinadas es únicamente del 10 %. Por otra parte, el aumento anual del número de pensiones de invalidez con relación al número de funcionarios y agentes temporales en actividad en las instituciones es del 8,2‰ en 1984, 7,2‰ en 1985, 8,6‰ en 1986 y 8,7‰ en 1987. Comparativamente, en las organizaciones coordinadas el aumento anual medio de las pensiones de invalidez es únicamente del 2‰.

10.31. En un informe sobre el régimen de pensiones elaborado a petición del Consejo, se hace mención de los «porcentajes normalizados de jubilaciones por causa de invalidez» (5) en las instituciones comunitarias y en los bancos franceses, siendo estos últimos característicos de los «porcentajes normales para el personal de oficina». Los porcentajes correspondientes a las instituciones resultan netamente más altos que los de los bancos, observándose un claro aumento en el tramo de edad 60 — 64 años. Por no citar más que dos ejemplos, las proporciones en las Comunidades son, en el caso de los hombres, del 17,7‰ a los 60 años y del 34,0‰ a los 64 años (respectivamente 25,8‰ y 38,3‰ en el caso de las mujeres), mientras que en los bancos franceses son únicamente del 1,9‰ a los 60 años y del 3,0‰ a los 64 años (respectivamente 10,0‰ y 13,5‰ en el caso de las mujeres).

Régimen de pensiones de las instituciones europeas y de las organizaciones coordinadas

10.32. El régimen de pensiones de las instituciones europeas, que incluye la invalidez, se rige por el Estatuto de los funcionarios y, en su caso, por el régimen aplicable a los otros agentes. La reglamentación establece que cualquier funcionario o agente temporal « tendrá derecho a una pensión de invalidez cuando se vea afectado por una invalidez permanente que se considere total y le imposibilite para ejercer las funciones correspondientes a un puesto de su carrera ». El régimen de invalidez no prevé la invalidez parcial. Desde un punto de vista médico, corresponde a una comisión de invalidez compuesta por tres médicos decidir si un agente está afectado por una invalidez prevista en las disposiciones estatutarias. En caso afirmativo, el agente cesa de oficio en sus funciones y recibe una pensión de invalidez por decisión de la Autoridad Investida del Poder de Nombramiento (AIPN) competente de la institución que emplea al agente. El procedimiento se inicia bien a iniciativa de la institución, para lo que el agente debe haber acumulado más de 12 meses de ausencias por enfermedad en un período de tres años o por dictamen del consejero médico, o bien a petición del interesado. El procedimiento es el mismo en las organizaciones coordinadas.

10.33. Durante los citados 12 meses en tres años, período previo a la apertura de un procedimiento de invalidez que se podría llamar período de incapacidad laboral transitoria y que no entra por tanto en el régimen de pensiones, las Comunidades Europeas pagan al interesado la totalidad de su retribución. Las organizaciones coordinadas, el Consejo de Europa, la OCDE y la UEO, pagan la retribución durante seis meses. Transcurrido dicho período, el régimen nacional de seguridad social del país anfitrión de la organización y las compañías de seguros a las que se han afiliado, se hacen cargo financiera y médicamente de los agentes de dichas organizaciones. Los resultados de los exámenes médicos se adjuntan al expediente médico del interesado, expediente que se presentará a la comisión de invalidez en caso de apertura de un procedimiento de este tipo.

10.34. Tanto en las instituciones europeas como en las organizaciones coordinadas el derecho a la pensión de invalidez se adquiere desde el día de la entrada en funciones, sin que esté condicionado a un período mínimo de cotización al régimen. La pensión de invalidez corresponde a la pensión de jubilación a la que se tendría derecho a los 65 años. Sin embargo, no puede ser inferior al 120 % del mínimo vital, es decir, un importe bruto de 67 528 BFR (± 1 565,3 ECU) (al coeficiente corrector de 100 y con efecto a 1 de julio de 1987) en las instituciones europeas, y de 49 500 BFR (± 1 147,4 ECU) en las organizaciones coordinadas. La pensión de invalidez, al llegar la edad límite estatutaria de 65 años, no se sustituye por la pensión de jubilación, la cual se calcula en todos los casos en función del número de anualidades de cotización al régimen.

10.35. Si bien la normativa de las Comunidades prohíbe la acumulación de una pensión de invalidez y de una de jubilación de las Comunidades, autoriza por el contrario la acumulación de esta misma pensión de invalidez con una renta privada por invalidez cuando la causa de la prestación es la misma. No existe ninguna disposición que regule la posibilidad de coincidencia de una pensión de invalidez con las rentas procedentes del ejercicio de una actividad retribuida. En las organizaciones coordinadas las normas son más restrictivas. Hacen referencia no sólo a la pensión de jubilación sino también a las rentas procedentes de una actividad retribuida, que deben ser obligatoriamente declaradas. Según el importe de estas rentas, la pensión pagada puede reducirse. Fijan igualmente los límites de las posibilidades de coincidencia con una renta de invalidez cuando la causa de la prestación es la misma.

10.36. Las disposiciones reglamentarias comunitarias disponen que la institución puede hacer examinar periódicamente, hasta la edad de 60 años, al agente que está jubilado por invalidez. Si a consecuencia de este examen resulta que el agente ya no cumple las condiciones requeridas para recibir la pensión, es obligatoriamente reintegrado a la institución de la que procede. Se le deben hacer hasta dos ofertas y en caso de rechazarlas por segunda vez, puede ser cesado de oficio con anulación de la pensión que venía percibiendo. Las condiciones de cese de pago de la pensión de invalidez en las organizaciones coordinadas son más rigurosas, puesto que la organización pone fin al pago de la pensión de los agentes que no habiendo alcanzado la edad límite estatutaria (65 años) dejan de cumplir las condiciones requeridas para tener derecho a la pensión de invalidez. Si el interesado no se reincorpora al trabajo, recibe una asignación por cese de funciones teniendo en cuenta los años de servicio y los años de invalidez si en total son inferiores a 10 años, o una pensión de jubilación diferida o anticipada.

Consideraciones generales

10.37. El porcentaje de las pensiones de invalidez resulta netamente más elevado en las instituciones europeas que en las organizaciones coordinadas y en los bancos franceses, a pesar de que la naturaleza de los puestos de trabajo es parecida, puesto que el trabajo en las organizaciones coordinadas implica, al igual que en el caso de las instituciones europeas, los inconvenientes suplementarios de la expatriación.

10.38. En lo que respecta a la norma y a su aplicación, el número de pensiones de invalidez y su estructura hacen temer la existencia de efectos perjudiciales para el régimen tales como: intentar conseguir una pensión mínima de importe sustancial tras un corto período, real o potencial, de actividad, en general y en las instituciones en particular, la sustitución de una pensión de jubilación por una pensión de invalidez de importe más elevado; o tratar de obtener, por medio de una pensión de invalidez, una pensión de jubilación anticipada al tipo que sería alcanzado a la edad de 65 años.

10.39. En su Informe Anual sobre el ejercicio 1982 (6), el Tribunal constató que, a excepción del Comité Económico y Social (el Tribunal de Cuentas no estaba afectado en aquella época) no se habían llevado a cabo controles médicos tras la concesión de una pensión de invalidez (véase apartado 10.36) y recomendaba subsanar esta deficiencia. A pesar de la recomendación de los jefes de administración de efectuar dichos controles cada dos años, a menos de que la Comisión de invalidez haya manifestado su inutilidad por el tipo de invalidez, el Parlamento y el Consejo no hacen uso de esta posibilidad.

10.40. En conclusión, si bien no se intenta cuestionar los casos individuales declarados por una comisión de invalidez, el Tribunal se ve por el contrario obligado a preguntarse sobre el efecto general que resulta de la aplicación del régimen de pensiones. Tratándose de un régimen que parece poco vinculante y con una componente social dominante, es especialmente necesario que las instituciones, a través de una interpretación muy restrictiva de la norma, se protejan de toda diferencia entre los objetivos perseguidos por el régimen y su puesta en práctica.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos inmobiliarios de las instituciones

Introducción

10.41. Los gastos inmobiliarios de las instituciones fueron ya objeto de un Informe Especial del Tribunal de Cuentas en 1979 (7).

10.42. En 1982, el Parlamento, observando que el coste representado por el alquiler de inmuebles en el Presupuesto de la Comunidad era «sustancial y creciente», adoptó una resolución sobre la política inmobiliaria de las instituciones de la Comunidad (8) tendente a «la puesta en práctica de una política inmobiliaria lo menos costosa posible para el Presupuesto de la Comunidad y que permita a las instituciones comunitarias trabajar con la mayor eficacia posible» (apartado 10 de la Resolución).

Evolución de la política inmobiliaria de las instituciones

10.43. Desde el Informe del Tribunal de 1979 hasta finales de 1987, la superficie total de los edificios ocupados por las instituciones ha pasado de 788 000 m² a 1 348 500 m². Es de destacar que actualmente las instituciones ocupan aproximadamente 150 edificios, que representan unos gastos por alquileres del orden de 100 Mio ECU por año (20 % del gasto total de funcionamiento de las instituciones).

10.44. Esta evolución no es el resultado de una «política» inmobiliaria de las Comunidades. En realidad, es la consecuencia de acciones llevadas a cabo por las instituciones, cada una por su cuenta, en las tres localidades de trabajo y en otros países. En Bruselas, la ocupación de locales se ha efectuado en la zona del Rond-Point Schuman en lo que respecta a la Comisión y al Consejo, y en las proximidades de la calle Belliard por lo que respecta al Parlamento, sin que esta concentración en el «Barrio Europeo» haya tenido lugar en el contexto de una implantación común. En el Gran Ducado, las diferentes instituciones instaladas en Kirchberg, nuevo barrio de la ciudad de Luxemburgo, han continuado solicitando de forma unilateral al Gobierno que ponga edificios a su disposición. En Estrasburgo el Ayuntamiento se ha encargado de albergar los servicios del Parlamento, a quien el Consejo de Europa alquila su hemiciclo para las sesiones parlamentarias.

10.45. En general, las instituciones han continuado alquilando edificios a pesar de que el alquiler sea manifiestamente el medio más caro para el alojamiento del personal, aspecto éste ya indicado por el Tribunal en su Informe Especial de 1979.

10.46. En algunos casos las propias instituciones han construido edificios. Esta situación, más ventajosa desde el punto de vista financiero y de la eficacia, se basó, sin embargo, en una previsión plurianual, con lo que las obligaciones contraídas para varios años frente a terceros estuvieron cubiertas inicialmente por un presupuesto que funciona mediante dotaciones anuales.

10.47. El trato que se da a estos gastos en el ámbito presupuestario (disponibilidad de créditos decidida anualmente) favorece el alquiler, muy oneroso, sin tener en cuenta el ahorro a largo plazo que se podría conseguir con soluciones alternativas tales como la construcción o la compra de inmuebles.

10.48. La evolución de los gastos de alquiler por institución y por localidad de trabajo (Bruselas, Luxemburgo, Estrasburgo y otros lugares) está recogida en los ***cuadros 10.2 y 10.3***.

10.49. El ***cuadro 10.3*** ofrece una visión general de los precios de alquiler por m² de los edificios comunitarios en 1978 y 1987. A pesar de tratarse de medias brutas relativas a alquileres fijados en fechas diferentes, la evolución al alza de los precios de alquiler es evidente. A este respecto cabe destacar que el aumento de los alquileres pagados por las instituciones ha sido constante durante los últimos 20 o 25 años. Así, por ejemplo, mientras que en 1962 los

Cuadro 10.2 — Evolución de los gastos de alquileres por lugar de trabajo

Lugar de trabajo	1978			1987		
	Superficie total (1 000 m²)	Alquiler anual Mio ECU	Precio m² (ECU/m²)	Superficie total (1 000 m²)	Alquiler anual Mio ECU	Precio m² (ECU/m²)
Bruselas	497,1	25,9	52,1	816,7	63,8	78,1
Luxemburgo	230,8	13,4	58,1	381,1	24,8	65,1
Estrasburgo	34,7	0,3	8,7	98,6	4,7	47,7
Otros lugares	25,4	1,3	51,2	52,1	6,9	132,4
Total	**788,0**	**40,9**	**51,9**	**1 348,5**	**100,2**	**74,3**

Cuadro 10.3 — Evolución de los gastos de alquiler por institución

Institución	1978			1987		
	Superficie total (1 000 m²)	Alquiler anual Mio ECU	Precio m² (ECU/m²)	Superficie total (1 000 m²)	Alquiler anual Mio ECU	Precio m² (ECU/m²)
Parlamento	115,7	4,7	40,6	312,0	19,3	61,9
Consejo	78,8	5,0	63,4	111,9	10,5	93,8
Comisión	546,7	28,8	52,7	851,9	65,2	76,5
(y de ella la OPOCE)	(17,1)	(0,9)	(52,6)	(29,1)	(2,2)	(75,6)
Tribunal de Justicia	24,7	1,3	52,6	35,9	2,5	69,6
Tribunal de Cuentas	9,2	0,5	54,3	14,3	1,1	76,9
Comité Económico y Social	12,9	0,6	46,5	22,5	1,6	71,1
Total	**788,0**	**40,9**	**51,9**	**1 348,5**	**100,2**	**74,3**

edificios se alquilaban en Bruselas a 920 BFR/m² (edificio JECL) y en 1976 a 1 974 BFR (edificio Charlemagne), en 1987 los precios de alquiler han alcanzado los 5 500 BFR/m² (ampliación del edificio de la calle Belliard, 113), lo que representa que los alquileres se han multiplicado por seis desde 1962 (el índice de precios se ha cuadruplicado durante el mismo período). También en Luxemburgo el alza de los alquileres ha sido importante. En 1987 se aceptaron alquileres de 4 950 BFR/m² (edificio BAK III), mientras que en 1973 el Palacio del Tribunal de Justicia se alquilaba a 1 376 BFR/m² (aumento de 3,6 veces en 14 años).

Condiciones de alquiler

10.50. Las condiciones de alquiler aceptadas por las instituciones son las del mercado inmobiliario en las tres localidades de trabajo. Una negociación coordinada de las instituciones con los propietarios de los edificios existentes o a construir en Bruselas, o con las instancias gubernativas en Luxemburgo, habría permitido obtener condiciones de alquiler más adecuadas. Es de destacar a este respecto que en Bruselas las instituciones ocupan 816 700 m² de oficinas, lo que les proporciona una fuerza negociadora indudable. Sin embargo, en la práctica, cada institución ha negociado separadamente con los propietarios/arrendadores perdiendo así todas las ventajas de una acción coordinada.

10.51. En su Informe Especial, el Tribunal señalaba que los alquileres de larga duración de inmuebles construidos para las instituciones debían tener como contrapartida un alquiler reducido después de la amortización de la inversión. La situación entonces observada no ha cambiado. Salvo algunas excepciones (p. ej. el edificio «Centre de conférences A. Borschette» en Bruselas), no existen indicios concretos de que este elemento haya sido tenido en cuenta en las negociaciones de los contratos.

Indización de los alquileres

10.52. El Tribunal de Cuentas recomendaba asimismo a las instituciones examinar si las modalidades de indiza-

ción de los alquileres eran razonables desde un punto de vista económico y, de una forma más general, estar especialmente atentos a este aspecto, sobre todo en el caso de edificios construidos para atender las necesidades de las instituciones.

10.53. En los casos en los que la financiación de la construcción adopta la forma de un préstamo hipotecario a largo plazo e interés fijo que cubre la depreciación monetaria durante el período considerado, la indización del alquiler, si se acepta, representa para el promotor una cláusula suplementaria a su favor. Para asegurarse de la adecuación de los precios pedidos, es necesario, por tanto, recurrir al contrato de financiación. Las instituciones deberían insistir siempre en que el coste de los alquileres esté justificado de forma precisa en función del coste de la financiación.

10.54. A este respecto, se ha observado que mediante el juego de la indización, la rentabilidad del alquiler de algunos edificios construidos para las Comunidades se había prácticamente doblado con respecto a la inicial.

10.55. En esta materia, algunas instituciones (Parlamento y Tribunal de Cuentas) han previsto la posibilidad de renegociaciones dentro de ciertos plazos, y no la indización automática. Este ejemplo debería ser seguido por las demás instituciones al concluir o renovar los contratos de alquiler.

Pago de impuestos nacionales

10.56. Las instituciones ubicadas en Bruselas aceptan contractualmente pagar impuestos nacionales sobre los edificios alquilados (Contribución urbana) en sustitución de los propietarios. A pesar de las observaciones formuladas por el Tribunal ([7]) y de la Resolución del Parlamento ([8]), el problema aún no ha sido resuelto.

10.57 Estos gastos injustificados se van incrementando de año en año. El ***cuadro 10.4*** ofrece una estimación de las cantidades pagadas por las instituciones en concepto de contribución urbana por los edificios situados en Bruselas.

10.58. Las instituciones deberían plantear la cuestión al Gobierno belga y, en todo caso, desde un punto de vista práctico, deberían evitar asumir el pago de impuestos cuyos sujetos pasivos para el fisco belga son los propietarios de los inmuebles. Se ha observado a este respecto que algunas representaciones diplomáticas instaladas en Bruselas rechazan sistemáticamente los contratos que les obligarían a pagar la contribución urbana. Las instituciones también deberían adoptar en el futuro una actitud parecida.

Cuadro 10.4 — Contribución urbana

(ECU)

Institución	Cantidades comprometidas en 1978	Cantidades comprometidas en 1987
Parlamento	39 415	213 994
Consejo	383 918	941 329
Comisión	837 361	3 671 037
Tribunal de Cuentas		4 708
Comité Económico y Social	44 913	121 124
Total	**1 305 607**	**4 952 192**

Utilización de créditos para alquileres (artículo 200 del Presupuesto)

10.59. Los gastos de alquileres (artículo 200 del Presupuesto de funcionamiento de las instituciones) también se podrían controlar mejor mediante una gestión rigurosa de su previsión y ejecución presupuestarias.

10.60. El análisis pormenorizado de los gastos de alquiler de las instituciones (artículo 200, «Alquileres») correspondientes al período de 1984 a 1986 proporciona ciertas indicaciones a este respecto.

10.61. En particular, los gastos en cuestión dan lugar a las siguientes observaciones:

(a) Los créditos abiertos en los últimos presupuestos en el artículo 200 (Alquileres) aparecen en general sobrevalorados en relación con las necesidades en materia de alquiler; en efecto, de ellos se hacen transferencias importantes destinadas a reforzar otras líneas presupuestarias (± 5 Mio ECU por año);

(b) el pago de ciertos alquileres sirve igualmente para remunerar los trabajos de acondicionamiento de los locales, que normalmente se deben imputar al artículo 204 (Acondicionamiento de locales) y no al artículo 200 (Alquileres) (importe aproximado anual de las anualidades por trabajos cargadas al artículo 200: 18 Mio ECU).

Adquisiciones

La Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1981

10.62. El Consejo de Ministros aprobó en 1981 una orientación de base en materia de política inmobiliaria. La Decisión adoptada el 14 de diciembre de 1981 disponía, en particular, que: «El Consejo no pone en principio objeción a que las instituciones, en sus propuestas para la satisfacción de las necesidades de locales en los lugares de trabajo que les son asignados por decisión de los gobiernos de los Estados miembros, analicen las diferentes soluciones posibles desde el punto de vista jurídico y financiero y adopten la que les parezca más adecuada, incluida la compra. No obstante, las propuestas de las instituciones en materia de política inmobiliaria deberán ser examinadas caso por caso en las diferentes instancias del Consejo, sin perjuicio de la cuestión de la sede de las instituciones.»

10.63. Esta decisión, importante en lo que se refiere a la posibilidad de que las instituciones adquieran inmuebles, no ha tenido los efectos esperados debido especialmente a la negativa del propio Consejo, en cuanto autoridad presupuestaria, a facilitar los medios financieros necesarios.

10.64. De este modo, las solicitudes del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas para construir sus propios edificios, a pesar de ser justificadas por el ahorro que podían representar, encontraron en 1982 una actitud negativa del Consejo, aparentemente preocupado por limitar el crecimiento de los presupuestos de funcionamiento, pero sin tener en cuenta el ahorro conseguible a medio plazo.

10.65. Las diferentes iniciativas que han podido ser llevadas a la práctica por la Comisión lo han sido sin que los créditos necesarios hayan estado garantizados de antemano. Por otra parte, para la construcción del complejo de la calle de la Loi en Bruselas, aproximadamente un 10 % de los pagos tuvieron que efectuarse anticipadamente, a fin de evitar la anulación de los créditos anuales, infringiéndose así el Reglamento Financiero.

10.66. Por su parte, el Consejo se ha orientado en el sentido de declarar la construcción de su nuevo complejo del Rond-Point Schuman en Bruselas como gasto obligatorio (artículo 297 del Presupuesto).

Compras de inmuebles

10.67. Con respecto a la situación existente en 1978 en las tres localidades de trabajo, es de señalar que la Comisión ha comprado los siguientes inmuebles:

(a) un edificio en Bruselas (calle de la Loi 120) destinado a formar parte de un complejo administrativo en construcción (coste: 4,4 Mio ECU);

(b) un complejo inmobiliario de 55 500 m^2 (edificio «Breydel») en Bruselas, cuyo precio se debe abonar en 20 anualidades constantes (coste de la operación: 6 140 Mio BFR, equivalente a ± 142,1 Mio ECU).

10.68. Estas adquisiciones presentan ventajas económicas evidentes en relación con el eventual alquiler de esos mismos edificios. A título de ejemplo, la Comisión estimó en 1986 que el pago en 20 anualidades del precio del edificio Breydel en Bruselas ascendía a 6 140 Mio BFR (± 142,1 Mio ECU) mientras que el alquiler del mismo inmueble por un período de 20 años hubiera representado 9 091 Mio BFR (± 210,4 Mio ECU).

10.69. En lo que respecta a la compra de edificios «llaves en mano» hay que destacar también que esta solución libera a la institución de los problemas que le plantearía la construcción de un edificio actuando como dueño de la obra.

10.70. En el caso del edificio alquilado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, se ha previsto la posibilidad de compra a plazos mediante una cláusula contractual que permite la adquisición del edificio con deducción de los alquileres ya pagados.

Conclusiones

Coordinación

10.71. La situación inmobiliaria de las instituciones, caracterizada en el pasado por la ausencia de coordinación, continúa evolucionando sin un enfoque uniforme. Numerosos aspectos de la «política» inmobiliaria exigen sin embargo esfuerzos de coordinación y de racionalización, tales como el establecimiento de previsiones quinquenales comunes, la utilización en común de locales, la definición de normas técnicas comunes, etc.

10.72. A este fin, tras la publicación del primer informe del Tribunal, se constituyó un Comité interinstitucional que hubiera podido dar un impulso a la coordinación de las instituciones. Este Grupo Interinstitucional de Política Inmobiliaria (GIPI), creado en 1980, realizó una labor útil durante algún tiempo. El esfuerzo no fue continuado ya que cesó sus actividades al acabar 1984.

Este órgano especializado debería ser revitalizado y dotado de competencias de asesoramiento sobre las principales cuestiones relativas a la ubicación y a la gestión de inmuebles.

Normas técnicas y legales

10.73. Hasta la fecha, cada institución ha seguido sus propias normas técnicas o las del país de implantación. Teniendo en cuenta las diversas experiencias habidas en esta materia, el Tribunal ya había señalado la necesidad de un esfuerzo de coordinación tendente a la racionalización y normalización de las necesidades de las instituciones en materia de alojamiento del personal.

10.74. Contando con la ayuda de expertos o de organismos especializados, las instituciones deberían elaborar un compendio de normas técnicas común a todas las instituciones, sin perjuicio de las normas particulares que se hacen necesarias en casos especiales.

10.75. Los diferentes contratos de alquiler existentes deberían ser sustituidos en el futuro por textos armonizados que respondiesen a la vez a los criterios de buena gestión (indización apropiada del alquiler, gastos aceptables, negativa al pago de impuestos nacionales, etc.) y a las disposiciones del Reglamento Financiero (pago a plazos, ejecución de los trabajos tras concurso público, etc.).

Justificación de los gastos de alquiler

10.76. El alquiler constituye la solución más onerosa de los problemas de alojamiento. Salvo en el caso de los alquileres por períodos limitados, el importe acumulado del alquiler pagado por un edificio determinado sobrepasa ampliamente el coste de construcción más la amortización. Deben examinarse, por tanto, todas las alternativas posibles al simple alquiler, y todo nuevo alquiler ha de quedar justificado con respecto a las demás soluciones posibles.

El enfoque presupuestario

10.77. El enfoque presupuestario puramente anual de los gastos inmobiliarios realizado hasta la fecha por la autoridad presupuestaria ya no responde a criterios de buena gestión, al tratarse de un gasto anual de 100 Mio ECU y de compromisos contractuales que llegan hasta 20 y 25 años. Ante un crecimiento constante de los gastos, las instituciones se ven prácticamente imposibilitadas para poner en práctica una política de inversiones, que sería la única que podría permitir un ahorro importante. En esta situación, la autoridad presupuestaria debería considerar la creación de un presupuesto plurianual de inversiones destinado a favorecer en la medida de lo posible la compra y construcción de edificios, lo que, a la vez, permitiría firmar contratos de alquiler o de préstamo a largo plazo de conformidad con las disposiciones financieras que rigen este tipo de compromisos.

Observaciones relativas a los gastos de reuniones y de convocatorias

Generalidades

10.78. Los gastos de reuniones en que han incurrido las instituciones y que se han imputado al Capítulo 25 del Presupuesto, han sido objeto de un control horizontal. En lo que sigue sólo se hace referencia a las instituciones que han dado lugar a observaciones. Existen diferencias importantes entre los regímenes de reembolso de gastos y pago de dietas a las personas que participan en reuniones. A falta de un régimen válido para todas las instituciones, cada una de ellas ha determinado por sí misma las disposiciones que aplica a las personas que participan en las reuniones. El Consejo ha adoptado diversas decisiones sobre el régimen relativo a los miembros del Comité Económico y Social.

10.79. Las personas que participan en las reuniones convocadas por las instituciones europeas tienen derecho, en principio, al reembolso de los gastos en que han incurrido. Así, los expertos ajenos a las administraciones públicas reciben normalmente el reembolso de los gastos de viaje y de los gastos de estancia. Para los expertos de las administraciones públicas se aplican normas diferentes. El Consejo no concede dietas a los funcionarios nacionales. En la Comisión coexisten regímenes diversos, en los que los expertos de administraciones públicas que participan en las reuniones de la mayor parte de los comités perciben únicamente los gastos de viaje. Sin embargo, existen todavía 18 comités en los que se pagan también las dietas. Los miembros del Comité Económico y Social perciben dietas, aparte del reembolso de los gastos de viaje.

10.80. El ***cuadro 10.5*** ofrece una idea general del número y del coste de las reuniones celebradas en el transcurso del ejercicio 1987 por las tres instituciones que convocan con mayor frecuencia a miembros o a expertos.

CONSEJO

10.81. El artículo 250 del Presupuesto del Consejo (9,8 Mio ECU en 1987) cubre en particular el reembolso

Cuadro 10.5 — Reuniones: número y coste

Institución	Número de reuniones	Número de asistentes (1)	Gastos reembolsados (Mio ECU)
Consejo	2 123	25 346	9,4
Comisión	2 279	33 914	17,0
Comité Económico y Social	410	11 000	4,6
Total	**4 812**	**70 260**	**31,0**

(1) Algunos expertos participaron en más de una reunión.

de los gastos de viaje de la Presidencia y las Delegaciones con ocasión de las sesiones y de sus reuniones.

10.82. El reembolso de los gastos de viaje se efectúa bien sobre los impresos de declaración cumplimentados por los participantes durante la reunión, o bien sobre peticiones escritas y presentadas a la Secretaría General unos días después de la fecha de las reuniones por las Representaciones Permanentes o directamente por los Estados miembros.

10.83. Haciendo abstracción de las peticiones presentadas por los propios participantes con ocasión de las reuniones, la liquidación de los gastos se efectúa a veces sin comprobación de su justificación, es decir, sin la prueba del desplazamiento del delegado. Faltan, en concreto, las listas de asistencia de los delegados a cada reunión. Parece necesario un refuerzo de los sistemas de verificación de los costes de las reuniones.

10.84. Se ha observado además que aproximadamente el 40 % de los delegados que participan en las reuniones del Consejo asisten también a las reuniones de los diferentes comités de la Comisión. En estas circunstancias debería establecerse un control interinstitucional de los gastos de viaje.

COMISIÓN

Comités y grupos de trabajo

10.85. Tanto por los actos comunitarios como por iniciativa de la Comisión se ha creado un importante número de grupos y comités. A efectos de control se adjunta al Presupuesto (9) una lista de los Comités que funcionan en el marco del artículo 251 (Gastos de reuniones de comités). En realidad, esta lista, actualizada por la Dirección General XIX (Presupuestos) durante la preparación del Presupuesto (con bastante anticipación al ejercicio de referencia) no siempre está al día cuando se publica. Por su parte, la Secretaría General prepara anualmente una lista de todos los grupos y comités constituidos en la Comisión (863 en total). De hecho, no existe necesariamente concordancia entre las listas publicadas en el Presupuesto y las elaboradas por la Secretaría General.

10.86. Tal como se ha indicado anteriormente (véase apartado 10.79) existen diferentes regímenes de reembolso. Además existen comités, como por ejemplo el Comité Científico de Alimentación Humana y el Comité Científico de Cosmetología, con sus subcomités, en los que el importe de las dietas se duplica (145 ECU). Sucede en ocasiones que los mismos miembros participan en otros comités donde su participación se reembolsa al tipo normal (72,5 ECU). Debería hacerse un esfuerzo para elaborar nuevas disposiciones que permitiesen aproximar los diferentes baremos, que actualmente se basan excesivamente en una apreciación discrecional de las cualidades de los expertos convocados.

Aplicación informática «APEX»

10.87. En 1986 se puso en operación un programa informático denominado «APEX» para la gestión de los gastos de reuniones. Este sistema relaciona los datos relativos a los expertos que participan en las reuniones (22 000) y el conjunto de sus lugares de procedencia (3 000) con sus distancias respectivas a Bruselas y a Luxemburgo.

10.88. Esta aplicación informática orientada a facilitar la gestión de los gastos de reunión debería sin embargo mejorarse. Carece, entre otras cosas, de la documentación del programa. No existen controles por muestreo de la exactitud de los datos introducidos (por ejemplo, de las distancias y de los máximos de gastos de viaje).

Reembolso de los gastos

10.89. Parece necesaria una revisión de los criterios seguidos, consistentes, por ejemplo, en considerar la distancia como un elemento determinante para la concesión de gastos de distancia y de viaje de cada persona. Y esto:

(a) teniendo en cuenta el desarrollo actual de las comunicaciones, especialmente en lo que se refiere a los gastos de distancia, admisibles únicamente en el caso de viajes largos y cansados;

(b) teniendo en cuenta la liberalización de las tarifas aéreas y las reducciones posibles en los costes de viajes en la preparación de las tarifas máximas a reembolsar;

(c) previendo que los expertos justifiquen sus gastos de forma más precisa (presentación de los billetes de todos los tipos de transporte, incluidos los viajes en ferrocarril, justificación de gastos de estancia, etc.).

10.90. En lo que respecta a la liquidación de los gastos a reembolsar, la Comisión debería asimismo proceder a reforzar los procedimientos internos actualmente aplicados, que no ofrecen las garantías necesarias de exactitud. A este fin, se debería:

(a) adoptar directrices dirigidas a los secretarios de las reuniones, precisando sus tareas en lo que se refiere al contenido de las declaraciones de gastos;

(b) organizar en el interior de cada dirección general un cotejo suplementario entre las listas de asistencia y las listas de reembolsos, que deberían ser comprobadas por un agente distinto a los secretarios de las reuniones;

(c) hacer lo necesario para que las fotocopias de los títulos de transporte presentados lleguen a los expedientes de liquidación de gastos.

TRIBUNAL DE JUSTICIA

10.91. Los gastos del Capítulo 25 («Gastos de reuniones y de convocatorias») del Presupuesto del Tribunal de Justicia se destinan principalmente a la celebración de «cursos» de magistrados (artículo 250) y de «encuentros» con altos magistrados de los Estados miembros (artículo 255). Los créditos disponibles en el Capítulo 25 ascendieron en 1987 a 0,24 Mio ECU.

10.92. Una parte (83 300 ECU) de los créditos disponibles en el artículo 255 (150 000 ECU) se dedica a «visitas» individuales o de grupos de magistrados de los Estados miembros organizadas por los gabinetes de los jueces. Es de destacar que los reembolsos efectuados por estas visitas varían según el Estado miembro de que se trate y que su importe se determina frecuentemente a tanto alzado. En dos casos se pagaron sumas por anticipado para permitir a los visitantes comprar los billetes de viaje. Además, en 23 casos los correspondientes compromisos de gastos se realizaron «a posteriori», infringiendo lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento Financiero, ya que los gabinetes no informan a su debido tiempo a la administración de la organización de la visita.

10.93. Para poder efectuar una gestión de los créditos más transparente y conforme con las disposiciones del Reglamento Financiero, deberían existir normas comunes que determinasen el importe de los reembolsos admisibles y el procedimiento administrativo a seguir.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

10.94. Los beneficiarios del reembolso de los gastos son los Miembros del Comité Económico y Social (189 personas), sus suplentes y los expertos debidamente nombrados para su participación en los trabajos del Comité. El reembolso cubre los gastos de transporte y una dieta tanto por los días de viaje como por los días de reunión (coste total en 1987: 4,6 Mio ECU).

Verificación de la participación en las reuniones

10.95. La verificación de la asistencia de las personas invitadas a las reuniones no parece realizarse de forma rigurosa, puesto que:

(a) las actas de las reuniones, donde se relacionan los participantes y los ausentes, se elaboran aproximadamente 20 días después de la fecha de la reunión;

(b) los responsables del servicio financiero no disponen de las listas de asistencia a efectos de control;

(c) el examen de una muestra de 17 reuniones ha mostrado que en nueve casos se ha procedido al reembolso de gastos de personas (14) que, según el acta de la reunión, no habían asistido.

Indemnización por los días de viaje y de reunión

10.96. En 1987 las dietas diarias estaban fijadas en 4 000 BFR (± 93 ECU) para los Miembros y 2 600 BFR (± 60 ECU) para los suplentes y expertos. El método utilizado para el cálculo de los gastos a reembolsar se basa en una dieta tanto por los días utilizados para el viaje como por los días de reunión, incluso cuando ambos coinciden. Así, para un viaje de ida y vuelta de más de 1 000 km con una duración total de 12 a 36 horas, los Miembros reciben un importe a tanto alzado equivalente a tres días de dietas.

10.97. Esta práctica no es conforme con la reglamentación aprobada por el Comité Ejecutivo del Comité Económico y Social, que establece que no pueden coincidir en un mismo día la dieta asignada en concepto de días de viaje con la concedida por los días de reunión.

El sistema de pago de los gastos

10.98. El reembolso de los gastos a los beneficiarios se efectúa sobre la base de impresos normalizados cumplimentados por cada uno de los participantes cada día de la reunión. Los impresos se entregan al servicio competente que, según las indicaciones proporcionadas por los beneficiarios, efectúa el pago de los gastos en metálico el mismo día de la reunión (aproximadamente el 90 % de los casos) o bien mediante transferencia bancaria posterior.

10.99. El procedimiento de pago de los gastos en cuestión da lugar a las siguientes observaciones:

(a) el pago de la mayoría de los gastos (cantidades pagadas en metálico) se realiza antes de la confección de la orden de pago, la autorización de pago formal de los gastos y el visado del interventor. Este procedimiento no es conforme con el Reglamento Financiero (artículos 32-48);

(b) el artículo 48 del Reglamento Financiero dispone que los pagos se efectuarán, en principio, mediante cuenta bancaria o cuenta corriente postal. El Comité, pagando sistemáticamente en metálico los gastos en cuestión, ha hecho norma de una excepción.

10.100. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Reglamento Financiero y los riesgos inherentes al pago en metálico, sobre todo cuando se trata de cantidades elevadas, es imprescindible cambiar este sistema.

Contabilización de los gastos

10.101. La orden de pago que la sección de contabilidad prepara para cada reunión incluye a la vez las cantidades ya pagadas, las cantidades a pagar por vía bancaria y las demás no pagadas a los beneficiarios. De hecho, el coste de la reunión se contabiliza a cargo del Presupuesto antes de que el pago total haya sido realmente efectuado.

Contribución financiera de la Comisión a una cadena de televisión

10.102. En octubre de 1986, la Comisión concedió a una emisora de televisión una subvención de 1 Mio ECU. Esta cadena había sido creada por un consorcio compuesto por cinco sociedades de televisión nacionales europeas teniendo como objetivo, entre otros, realizar investigaciones y experimentos sobre emisiones multilingües y utilizar equipos humanos plurinacionales en el ámbito de la información.

10.103. El Convenio fue firmado el 14 de octubre de 1986 y el 15 de octubre de 1986 se pagó un primer tramo de 800 000 ECU.

10.104. Debido a dificultades financieras del consorcio, las emisiones de la cadena se interrumpieron a finales de noviembre de 1986. En marzo de 1987 se presentó un primer informe, previsto en el Convenio para febrero de 1987, sobre el avance de las investigaciones y la experimentación, y con este informe el consorcio se consideró liberado de sus obligaciones frente a la Comisión.

10.105. En aplicación de la cláusula de rescisión contenida en el Convenio, la Comisión lo rescindió en julio de 1987 y pidió a los miembros del consorcio la devolución de la contribución financiera, incrementada en los intereses legales del 8 %. Las negociaciones entre la Comisión y el consorcio no han conseguido aún obtener ninguna devolución.

10.106. La concesión de esta contribución da lugar a las siguientes observaciones:

(a) la Comisión no se aseguró, como máximo hasta el momento de la firma del Convenio, de que el destinatario disfrutara de una buena situación financiera. Es difícil imaginarse que las dificultades surgidas seis semanas después de la firma no fueran previsibles;

(b) el consorcio no presentó un presupuesto detallado de las diferentes fases del programa de trabajo a realizar; por otra parte, la redacción del Convenio no precisaba suficientemente el contenido del programa;

(c) el Convenio contemplaba la constitución de un grupo mixto para examinar el estado y el avance de los trabajos y para tratar todos los problemas comunes; este grupo no llegó a constituirse en ningún momento. Por tal motivo la Comisión no tuvo ninguna influencia en los trabajos, contrariamente a lo que estaba previsto;

(d) la Comisión pagó un anticipo del 80 % en el momento de la firma. Hubiera debido insistir para

condicionar el pago de anticipos al avance de la realización del plan de trabajo; por ejemplo, el 30 % en el momento de la firma, el 30 % tras la presentación del informe provisional y el 40 % contra presentación del informe final y de las cuentas. Actualmente la pérdida potencial es de 800 000 ECU;

(e) la Comisión habría tenido que actuar con más prudencia y considerar la posibilidad de exigir una fianza.

ESCUELAS EUROPEAS

10.107. Inicialmente, el Consejo Superior de las Escuelas Europeas contó con una contribución de la Comisión a los presupuestos de 1987 de las Escuelas Europeas de 2 574,8 Mio BFR (± 58,2 Mio ECU), equivalente al 67,5 % de los créditos. Posteriormente, con ocasión de los dos presupuestos suplementarios y rectificativos decididos en abril y diciembre de 1987, aumentó el importe a 2 584 Mio BFR (± 58,4 Mio ECU).

10.108. En el Presupuesto General de las Comunidades Europeas esta contribución se ha dejado en 57,7 Mio ECU. Los pagos escalonados realizados por la Comisión ascienden a 57,3 Mio ECU (2 533,3 Mio BFR) que cubren el 69,6 % de los gastos de las Escuelas.

10.109. Si se tiene en cuenta que la subvención fijada en el primer acuerdo de 1957 entre la Comunidad de los Seis y el Consejo Superior tenía un techo del 45 % del presupuesto de la Escuela y que actualmente la Comisión está obligada a sufragar el 69,6 %, cuando sólo dispone de un voto de los 13 del Consejo Superior, hay que rendirse a la evidencia de que el resultado, tal como aparece de la comparación de las cifras antes indicadas, revela una grave incoherencia entre el reparto de poderes y las responsabilidades presupuestarias. En efecto, las Escuelas conservan la autoridad sobre el estado de sus gastos, a la vez que la mayor parte de sus ingresos continúa dependiendo de los Estados miembros y de los acuerdos de financiación concluidos por el Consejo Superior con organismos externos; la Comisión sufraga la diferencia.

10.110. A corto plazo, para contener esta situación, sería necesario formalizar las relaciones entre las instituciones comunitarias y el Consejo Superior y que a estos efectos la Comisión obtuviese un convenio que se refiriera principalmente a las siguientes cuestiones:

(a) reparto sin ambigüedades de las competencias presupuestarias entre las dos autoridades en cuestión;

(b) restablecimiento, dentro del espíritu del Estatuto de 12 de abril de 1957 y del acuerdo de 11 de diciembre de 1957, de una contingentación equitativa de los gastos entre las partes contratantes;

(c) establecimiento del calendario de presentación del proyecto de presupuesto y de la cuenta de gestión de las Escuelas a las autoridades de las Comunidades Europeas (entre ellas el Tribunal de Cuentas) de forma que estos datos se insertasen a tiempo en el procedimiento presupuestario y de descargo comunitario;

(d) definición de las cargas y del ámbito de competencias de los órganos de control de las Escuelas y de la Comisión;

(e) determinación de la forma en que han de realizarse durante el ejercicio los pagos escalonados de la contribución comunitaria, teniendo en cuenta las eventuales implicaciones de presupuestos suplementarios y/o de la gestión por doceavos provisionales;

(f) supresión de la práctica actual de la Comisión consistente en repartir su contribución por grupos de escuelas según el país sede; la atribución de dotaciones individuales registradas separadamente en el Presupuesto General mejoraría la transparencia;

(g) búsqueda de una solución para que la utilización de la exacción excepcional aplicada a las retribuciones de los profesores, especialmente a los de la Escuela de Munich, sea conforme con el primer considerando del Reglamento (CEE) nº 3821/81 del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 1981.

10.111. A más largo plazo, debería reformarse el sistema de financiación de las Escuelas Europeas para conseguir una transparencia bien entendida y ponderada basada en contribuciones nacionales proporcionales al número de alumnos por país de origen o bien contemplar su asunción directa por el Presupuesto comunitario.

10.112. Según el acuerdo de 7 de noviembre de 1977, la Oficina Europea de Patentes (OEP) contribuye a los gastos de la Escuela Europea de Munich con un importe igual a la diferencia entre el importe total del presupuesto y la suma de los ingresos diversos de la Escuela, que son principalmente:

(a) las matrículas;

(b) los intereses bancarios;

(c) los ingresos diversos;

(d) y los ingresos procedentes de otros acuerdos de financiación. Entre estos últimos ingresos figura la contribución pedida a la Comisión por los hijos de los agentes de las Comunidades o considerados como tales, admitidos en la Escuela.

10.113. Para el cálculo de la contribución de la Comisión a la Escuela de Munich, el Consejo Superior ideó una fórmula que se basa en los gastos de escolaridad por alumno. Sin embargo, en lugar de tomar el coste medio de todos los alumnos que asisten a la escuela, se limitó a hacer una comparación entre los hijos de los agentes comunitarios o considerados como tales y nada más que los hijos del personal de la Oficina Europea de Patentes. Usando este método, la Escuela registró en su presupuesto de 1987 una participación de la Comisión de 566 000 BFR (± 12 795 ECU) por alumno, mientras que la prevista de la OEP ascendía a 507 000 BFR (± 11 461 ECU) y el coste medio de la totalidad de los alumnos a 294 000 BFR (± 6 646 ECU).

10.114. A pesar de que la Comisión no accedió a esta exigencia (pagó únicamente el 76 %), no es menos cierto que la existencia de este procedimiento de cálculo implica el peligro permanente de que el Presupuesto de las Comunidades se vea cargado con una contribución desproporcionada, tanto más cuanto que, a diferencia de la OEP, la Comisión no puede contar a final del ejercicio con la restitución de los eventuales créditos que hubiera podido pagar de más.

10.115. Al igual que en el pasado, la Escuela de Munich continúa considerando la exacción excepcional aplicada a las retribuciones de los profesores como un ingreso en el sentido del acuerdo mencionado en el apartado 10.112, del que, por ello, bonifica a la OEP. En 1987, esta exacción ascendió a 7,1 Mio BFR (± 0,16 Mio ECU).

10.116. Respecto a esta actitud conviene poner de relieve que a falta de una disposición en sentido contrario en la decisión del Consejo Superior, la exacción aplicada a la retribución de los profesores responde a los mismos fines que los que el Reglamento (CEE) nº 3821/81 asigna a la exacción de crisis aplicada a la retribución de los funcionarios europeos. Se destina a ayudar a superar las dificultades particulares de la situación económica y social general en Europa.

10.117. Por tanto, incluso aunque en el plano presupuestario la Escuela considere la exacción como ingreso, ésta no puede ser utilizada para otros fines que los generalmente definidos a nivel comunitario, y es difícilmente admisible que pueda servir para disminuir la contribución de un organismo determinado. A ésto hay que añadir que la Escuela de Munich, en la aplicación de la decisión del Consejo Superior por la que se crea esta exacción, no interviene más que en calidad de órgano no decisorio, y como tal, le está prohibido modificar el espíritu de la norma que debe aplicar.

10.118. En lo que respecta a las observaciones precedentes, se recomienda a la Comisión que intente conseguir que se revise el procedimiento de cálculo de su contribución a la Escuela de Munich y que se ponga de acuerdo con el Consejo Superior para encontrar una utilización que sea conforme con sus fines para la exacción excepcional aplicada a la retribución de los profesores.

10.119. En virtud del Real Decreto belga de 26 de octubre de 1986, el sueldo de los profesores belgas en comisión de servicio en las Escuelas Europeas «no puede ascender a más del 50 % del último sueldo en activo». Para las Escuelas Europeas, esta medida tiene consecuencias de tres órdenes:

(a) sus ingresos de 1987 sufren una pérdida total que se estima en 78 Mio BFR (± 1,76 Mio ECU);

(b) dado que los sueldos nacionales están bloqueados al 50 % de su valor antes de la comisión de servicio, los aumentos posteriores ya no les afectan. Por el contrario, los aumentos comunitarios tienen como consecuencia que la diferencia entre el sueldo belga y la retribución europea aumente y que por tanto la parte a asumir por las Escuelas sea cada vez mayor;

(c) la indemnización por cese en el servicio que concede el estatuto a los profesores en el momento en que dejan las Escuelas Europeas se calcula teniendo en cuenta la diferencia entre el sueldo de base comunitario y el sueldo de base nacional. La limitación de este último a un importe fijo sin posibilidad de evolución tiene como consecuencia que cada vez que los sueldos comunitarios aumentan esa diferencia aumente sólo como gasto suplementario para el presupuesto de las Escuelas. Esta decisión belga es contraria al Estatuto de 12 de abril de 1957 y al Protocolo de 13 de abril de 1962 por el que se crean las Escuelas Europeas. Es asimismo la expresión del intento de un Estado miembro de eludir una carga financiera en perjuicio del Presupuesto comunitario.

10.120. A pesar de algunos cambios, el marco jurídico de las Escuelas Europeas, su sistema de financiación y su organización administrativa siguen acusando un retraso respecto a la evolución del Derecho y de las estructuras comunitarias, con los que son estrechamente interdependientes. A ello hay que añadir que el proceso decisorio de las Escuelas continúa siendo poco expeditivo. Esto conduce a que no se realicen modificaciones importantes tales como la revisión del Reglamento Financiero y del Estatuto de los Profesores, en estudio desde hace años.

10.121. Dado que la Comisión participa en el funcionamiento de las Escuelas a todos los niveles de responsabilidad, sería sin duda útil que hiciese valer su capacidad de sacar partido de su gran potencial de experiencia para activar las reformas necesarias, especialmente en materia de organización de la política presupuestaria y de control y de gestión de los derechos del personal.

---

(1) DO C 336 de 15.12.1987, p. 103-109
DO C 357 de 31.12.1983, p. 108.
(2) DO C 357 de 31.12.1983, p. 107-108.
(3) DO C 326 de 16.12.1985, p. 90-91.
(4) UEO: Unión Europea Occidental.
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OCDE: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico.
AEE: Agencia Espacial Europea.
(5) Informe sobre la evaluación actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas a 1º de enero de 1985. Doc. Consejo nº 9919/1986. STAT 42. FIN 434 de 27.10.1986.
(6) DO C 357 de 31.12.1983, p. 104-105.
(7) DO C 221 de 3.9.1979.
(8) DO C 125 de 17.5.1982, p. 51.
(9) Anexo I de la Parte A de la Sección III del Presupuesto.

Porcentajes normalizados de jubilaciones por invalidez (‰).

Edad	Datos de las Comunidades 1975-1984	Bancos franceses 1973-1978
	Hombres	
20	0,04	0,04
30	0,17	0,06
40	0,80	0,15
50	3,60	1,40
60	17,70	1,90
64	34,00	3,00
	Mujeres	
20	0,07	0,10
30	0,40	0,40
40	2,10	1,20
50	8,10	3,10
60	25,80	10,00
64	38,30	13,50

CAPÍTULO 11

Préstamos, empréstitos y bonificaciones de intereses

11.0. ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
Introducción	11.1 — 11.4
Resumen de la información financiera	11.5
Observaciones sobre los balances y las cuentas de pérdidas y ganancias NIC y Euratom	11.6
Acuerdo sobre el control de los préstamos NIC en los Estados miembros	11.7 — 11.19
Observaciones relativas a la legalidad y a la buena gestión financiera	11.20 — 11.32
NIC Tesorería	11.20 — 11.31
Comisión de gestión del Banco Europeo de Inversiones	11.32

INTRODUCCIÓN

11.1. El presente capítulo trata de los préstamos y las bonificaciones de intereses del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC), los préstamos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y los préstamos destinados al apoyo de las balanzas de pagos (préstamos BP), así como sobre la financiación de esos tres mecanismos de préstamo con los empréstitos contraídos por las Comunidades.

11.2. La autoridad presupuestaria registra el importe de las bonificaciones de intereses en el Presupuesto General dentro del procedimiento presupuestario anual y se pronuncia sobre la inclusión de la garantía presupuestaria de las operaciones de empréstito en forma de menciones para memoria.

11.3. Los préstamos y empréstitos de las Comunidades aparecen en el balance financiero que describe el activo y el pasivo de las Comunidades. Las bonificaciones de intereses correspondientes a los préstamos NIC y a los préstamos del BEI sobre sus recursos propios para la reconstrucción de las zonas afectadas por los terremotos de Grecia e Italia aparecen en el capítulo 69 del Presupuesto General de las Comunidades. Las bonificaciones de intereses de un proyecto piloto en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) portuguesas y las bonificaciones de intereses de la cooperación con los países de la cuenca mediterránea aparecen en los capítulos 77 y 96.

11.4. La Comisión tiene la obligación jurídica formal de asumir el servicio de la deuda y el reembolso de los empréstitos que haya contraído en nombre de la Comunidad. En caso de que el beneficiario del préstamo y los garantes primarios no cumplan sus compromisos, los artículos siguientes constituyen la garantía presupuestaria de los mecanismos de empréstito comunitario antes mencionados:

(a) artículo 830 «Garantía de la Comunidad Económica Europea sobre los empréstitos comunitarios destinados a apoyar las balanzas de pagos»;

(b) artículo 831 «Garantía de la Comunidad Económica Europea sobre los empréstitos Euratom»;

(c) artículo 832 «Garantía de la Comunidad Económica Europea sobre los empréstitos destinados a la promoción de inversiones en la Comunidad».

Además de ello, el presupuesto incluye en su artículo 969 una garantía sobre los préstamos concedidos por el BEI a países terceros.

RESUMEN DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

11.5. Los ***cuadros 11.1*** y ***11.2*** muestran los diferentes sistemas de préstamos y empréstitos y la evolución de estos últimos durante el ejercicio 1987 (1).

OBSERVACIONES SOBRE LOS BALANCES Y LAS CUENTAS DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS NIC Y EURATOM

11.6. El Tribunal ha revisado los balances NIC y Euratom a 31 de diciembre de 1987, así como las cuentas de pérdidas y ganancias del ejercicio 1987 de estos dos mecanismos. La gestión contable no ha dado lugar a ninguna observación especial.

ACUERDO SOBRE EL CONTROL DE LOS PRÉSTAMOS NIC EN LOS ESTADOS MIEMBROS

11.7. La cuestión de la auditoría por el Tribunal de los préstamos NIC ha sido tema de negociaciones entre éste y la Comisión desde 1984.

11.8. En 1985 y 1986 el Tribunal, tras haber informado previamente a la Comisión y al BEI, realizó misiones autónomas en Italia y Grecia para controlar las medidas aplicadas por los poderes públicos en el marco de los préstamos NIC-Seísmo (2). El Tribunal observó que el BEI se había puesto en contacto con los beneficiarios de los préstamos amparándose en la cláusula contractual referente al control de los proyectos; a consecuencia de ello los beneficiarios se negaron inicialmente a permitir la investigación del Tribunal. Una vez que el Tribunal de Cuentas hubo explicado que se trataba de bonificaciones de intereses a cargo del Presupuesto General de las CE y de préstamos comunitarios garantizados por dicho presupuesto, cuyo control corresponde al Tribunal, de conformidad con los artículos 206 bis y 206 ter del tratado CEE, pudieron realizarse los controles en los dos Estados miembros.

11.9. Una vez terminados estos controles en Italia y Grecia, el Tribunal se abstuvo durante un año completo de realizar nuevos controles autónomos sobre el terreno para evitar la repetición en otro Estado miembro de la situación antes mencionada y para preparar las normas de las misiones de este tipo dentro de un acuerdo a alcanzar con la Comisión.

11.10. En un año la Comisión no ha conseguido presentar una solución satisfactoria, y el Tribunal no puede renunciar de forma indefinida a su derecho imprescriptible de control en un ámbito tan importante como el de las operaciones de empréstitos y préstamos de las CE. Además de ello, el Tribunal tiene que respetar sus obligaciones de control, especialmente ante la autoridad presupuestaria. Por tal motivo, decidió incluir otros controles autónomos en su programa de trabajo del segundo semestre de 1987. A este efecto, seleccionaron en dos Estados miembros varias empresas que habían obtenido de las Comunidades Europeas tanto créditos CECA como créditos NIC. Estas misiones, que se realizaron en octubre y noviembre de 1987, fueron anunciadas a través de la Comisión en el marco del procedimiento CECA.

11.11. En ambos casos, al equipo de control del Tribunal que, como es habitual en el procedimiento CECA, contaba con un representante de la Comisión, se le prohibió el acceso a los documentos NIC porque el BEI no había facilitado a las empresas una autorización para el equipo de control del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas. Las empresas lamentaron expresamente tener que dar esta respuesta de acuerdo con el BEI, tanto más cuanto que no existía limitación alguna para el control de las operaciones de préstamo prácticamente idénticas en el ámbito de la CECA, donde por cierto el BEI no interviene en calidad de agente bancario de la Comisión.

11.12. Como ya se indicó en el Informe Anual del Tribunal del ejercicio 1986 (3), tras la Decisión NIC IV de 9 de marzo de 1987 (4), y en respuesta a una intervención del Tribunal, la Comisión volvió a confirmar que no había modificado en modo alguno su opinión de que los créditos, cuya gestión realiza el BEI por mandato conferido por la Comisión, están sujetos al control externo del Tribunal, de conformidad con los artículos 206 bis y ter del tratado CEE y el Reglamento Financiero. El Tribunal ha pedido a la Comisión que haga prevalecer este punto de vista ante su mandatario, el BEI.

11.13. Aunque desde un punto de vista estrictamente jurídico la última palabra sobre las normas de aplicación de sus controles sobre el terreno es de su única competencia, el Tribunal ha presentado una propuesta de compromiso en la línea del acuerdo que tiene con la Comisión para los controles sobre el terreno de los préstamos CECA, acuerdo que funciona desde hace años a plena satisfacción de todas las instituciones interesadas. El punto esencial de esta propuesta de compromiso es el

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

Cuadro 11.1 — Principales características de los sistemas aplicados en los préstamos NIC, Euratom, balanza de pagos, CECA y BEI al 31 de diciembre de 1987

Sistema	Base jurídica	Origen de los fondos	Tipo intervención	Forma de gestión	Volumen financiero Mio ECU	Disposiciones sobre el control
NIC	Tratado CEE artículo 235; Decisiones del Consejo; Presupuesto CE	Empréstitos comunitarios contraídos por la Comisión en el mercado financiero	Préstamo	La Comisión decide la subvencionabilidad de los proyectos; los préstamos se conceden y gestionan por el BEI, por mandato y riesgo de la Comisión	5 650 (1)	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículos 206 y 206 bis Tratado CEE; Reglamento Financiero)
		Créditos presupuestarios de la Comisión	Garantía presupuestaria		p.m.	
		Créditos presupuestarios de la Comisión	Subvenciones en forma de bonificación de intereses	Concedidas por la Comisión y canalizadas por medio del BEI	1 000 (2)	
NIC Seísmo	Tratado CEE artículo 235; Decisiones del Consejo; Presupuesto CE	Empréstitos comunitarios contraídos por la Comisión en el mercado financiero	Préstamo	La Comisión decide sobre la subvencionabilidad de los proyectos; los préstamos se conceden y gestionan por el BEI, por mandato y riesgo de la Comisión	1 000 (3) 80 (3) 100 (4)	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículos 206 y 206 bis Tratado CEE; Reglamento Financiero)
		Créditos presupuestarios de la Comisión	Garantía presupuestaria		p.m.	
		Créditos presupuestarios de la Comisión	Subvenciones en forma de bonificación de intereses	Concedidas en el marco de la decisión de subvencionabilidad por la Comisión y canalizadas por medio del BEI	170	
BEI Seísmo	Tratado CEE artículo 130; Estatutos BEI	Recursos propios del BEI	Préstamo	Dictamen de la Comisión. Autonomía del BEI	1 000 (3) 80 (3) 100 (4)	Sin control del Tribunal
	Decisiones del Consejo; Presupuesto CE	Créditos presupuestarios de la Comisión	Subvenciones en forma de bonificación de intereses	Concedidas en el marco del dictamen por la Comisión y canalizadas por medio del BEI	100	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículos 206 y 206 bis Tratado CEE; Reglamento Financiero)
Euratom	Tratado CEEA artículo 172; Decisiones del Consejo; Presupuesto CE	Empréstitos comunitarios contraídos por la Comisión en el mercado financiero	Préstamo	Los préstamos los concede la Comisión y los gestiona el BEI por mandato de la Comisión	3 000 (1)	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículos 180 y 180 bis Tratado CECA)
		Créditos presupuestarios de la Comisión	Garantía presupuestaria		p.m.	
Balanza de pagos	Tratado CEE artículo 235; Reglamento del Consejo; Presupuesto CE	Empréstitos comunitarios contraídos por la Comisión en el mercado financiero	Préstamo	El Consejo concede los préstamos y el FECOM organiza su gestión	8 000 (1)	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículos 206 y 206 bis Tratado CEE)
		Créditos presupuestarios de la Comisión	Garantía presupuestaria		p.m.	
BEI	Tratado CEE artículos 129 y 130, y Estatutos del BEI	Recursos propios del BEI	Préstamo	Dictamen de la Comisión Autonomía del BEI	36 456 (5)	Sin control del Tribunal
	Tratado CEE artículo 235; Decisión del Consejo, Presupuesto CE	Créditos presupuestarios de la Comisión	Subvenciones en forma de bonificación de intereses	Concedidas por la Comisión y canalizadas por intermedio del BEI	1 000 (2)	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículos 206 y 206 bis Tratado CEE; Reglamento Financiero)
CECA	Tratado CECA artículos 54 y 56	Empréstitos comunitarios contraídos por la Comisión en el mercado financiero	Préstamo	Concedidos y gestionados por la Comisión	6 768 (6)	Control del Tribunal sobre documentos y sobre el terreno (artículo 78 sexto y séptimo Tratado CECA)
		Presupuesto operacional de la CECA	Subvención en forma de bonificación de intereses	Concedidos y gestionados por la Comisión	170 p.a.	

(1) Máximo fijado por el Consejo.
(2) Bonificación de intereses de préstamos NIC y BEI para proyectos en Irlanda y en Italia, máximo 1 000 Mio ECU. Máximo fijado por el Consejo para los préstamos NIC y BEI.
(3) Máximo fijado por el Consejo aplicable a toda la acción y, por tanto, a los préstamos NIC y BEI.
(4) Propuesta de la Comisión de 23.12.1987, Doc. COM(87) 727 final.
(5) Préstamos vivos, incluidos 750 Mio ECU sobre recursos propios en el NIC IV.
(6) Préstamos vivos.

Cuadro 11.2 — Evolución de los préstamos y empréstitos en 1987

(Mio ECU)

Mecanismo	En curso a 31.12.1986		Operaciones realizadas en 1987(1)		En curso a 31.12.1987 (1)
	Al tipo del ECU del 31.12.1986	Al tipo del ECU del 31.12.1987	Nuevo préstamo o nuevo empréstito	Reembolso o amortización	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)−(4)
Préstamos:					
— NIC	4 993,5	4 898,6	303,2	331,9	4 869,9
— Euratom	2 398,2	2 385,9	313,7	326,6	2 373,0
— Balanza de pagos	1 890,0	1 715,3	859,9	348,5	2 226,7
— CECA (2)	7 001,6	6 885,7	969,3	1 086,9	6 768,1
Total	**16 283,3**	**15 885,5**	**2 446,1**	**2 093,9**	**16 237,7**
Empréstitos:					
— NIC	5 202,2	5 062,7	611,3(3)	444,5	5 229,5
— Euratom	2 412,3	2 171,2	853,4(4)	524,7	2 499,9
— Balanza de pagos	1 890,0	1 715,3	859,9	348,5	2 226,7
— CECA (2)	6 761,3	6 532,2	1 487,0(5)	1 330,4	6 688,8
Total	**16 265,8**	**15 481,4**	**3 811,6**	**2 648,1**	**16 644,9**

(1) Al tipo del ECU del 31.12.1987.
(2) Véase, a este respecto, el informe anual separado del Tribunal.
(3) De ellos, 211,2 Mio ECU para refinanciación.
(4) De ellos, 307,9 Mio ECU para refinanciación.
(5) De ellos, 342,6 Mio ECU para refinanciación.

siguiente: «El Tribunal de Cuentas examinará los documentos que le presente la Comisión (incluidos los documentos del BEI recibidos a través de la Comisión). Comunicará a la Comisión los proyectos sobre los que desea realizar controles sobre el terreno. La Comisión pedirá al Comité de Verificación del BEI que realice estos controles sobre el terreno. El Comité de Verificación del BEI efectuará dicho control. A petición del Tribunal un representante suyo podrá participar en los controles. La Comisión transmitirá las observaciones presentadas por el Comité de Verificación al Tribunal».

11.14. Contrariamente a lo que esperaba el Tribunal de Cuentas, la Comisión no ha conseguido hasta la fecha que su agente bancario, el BEI, acepte esta propuesta de compromiso, a pesar de su amplitud.

11.15. El 23 de diciembre de 1987, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Consejo para modificar los artículos 1 y 2 de la Decisión 87/182/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1987 (5). De conformidad con esta propuesta, se facultaría a título excepcional a la Comisión para contraer empréstitos para el NIC que permitieran conceder hasta 100 Mio ECU en préstamos bonificados, deduciendo las eventuales operaciones de préstamos del BEI sobre sus recursos propios, para la reconstrucción de las zonas siniestradas por los terremotos sufridos por Grecia en septiembre de 1986.

11.16. El control de la ejecución de las operaciones previstas en la Decisión, incluido el control de los préstamos especiales bonificados, se rige por las disposiciones del artículo 10 de la Decisión 87/182/CEE (4), que no ha sido modificado, y cuyo tenor literal es el siguiente: «El control financiero y la censura de cuentas de la Comisión se efectuarán con arreglo al Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Las operaciones de préstamo y la gestión de tesorería serán objeto de los procedimientos de control y de aprobación previstos en los Estatutos del Banco para el conjunto de sus operaciones y exclusivamente por el cauce de dichos procedimientos».

11.17. Teniendo en cuenta que la situación jurídica no ha sido contestada durante este período, la Comisión confirmó nuevamente el 25 de abril de 1988, tal como había hecho en su día a raíz de la Decisión de 9 de marzo de 1987 (4) relativa al NIC IV, que el tenor literal del artículo 10 de la Decisión no se podía interpretar en ningún caso como una limitación del poder de control del Tribunal.

11.18. El Tribunal considera que se hace urgente encontrar una solución que tenga en cuenta las disposiciones de los tratados de las CE. Dado que corresponde incontestablemente a la Comisión garantizar la aplicabilidad de los tratados de las CE en un ámbito tan importante como las operaciones de préstamos y empréstitos de las Comunidades, el Tribunal exhorta a la Comisión a que adopte las medidas que sean precisas, especialmente en lo que respecta a su agente bancario, el BEI.

11.19. En este contexto, el Tribunal ha conocido con interés la invitación dirigida por el Consejo de Gobernadores del BEI a la Comisión, en la cual se le pide que presente propuestas de solución de la situación jurídica existente. El BEI expresa así su intención de colaborar de forma constructiva. En su Recomendación de 7 de marzo de 1988, sobre el descargo del ejercicio 1986, el Consejo de Ministros menciona expresamente esta cuestión. No es necesario subrayar nuevamente el interés del Parlamento Europeo en este asunto.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LA LEGALIDAD Y A LA BUENA GESTIÓN FINANCIERA

NIC Tesorería

11.20. Es conveniente recordar brevemente el funcionamiento del «NIC tesorería». Inicialmente, en el mecanismo NIC todas las operaciones de préstamos-empréstitos eran del tipo «back to back». Los empréstitos únicamente se contraían en función de las peticiones de préstamo recibidas. Así, a un empréstito correspondía un único préstamo o un número reducido de préstamos concedidos en la misma divisa y en condiciones de interés y plazo que permitían llegar a un equilibrio.

11.21. La ampliación del círculo de prestatarios potenciales a las pequeñas y medianas empresas llevó a la Comisión a abandonar, a partir de 1982, las operaciones de tipo «back to back» para poder responder de forma más flexible a las peticiones de préstamos. Esta necesidad supuso la creación de una especie de reserva de financiación llamada «NIC tesorería». De conformidad con las decisiones del Consejo y siguiendo las estimaciones consideradas necesarias, preparadas de común acuerdo por la Comisión y el BEI, la Comisión capta los empréstitos y los pone a disposición del BEI, quien de común acuerdo con la Comisión y en función de las peticiones canaliza los préstamos a los beneficiarios. Con este sistema «NIC tesorería», un empréstito puede corresponder a numerosos préstamos o, inversamente, un préstamo en una divisa o en un cóctel de divisas puede ser financiado mediante fracciones de varios empréstitos.

11.22. Desde la llegada del «NIC tesorería», la Comisión y el BEI han definido las normas de funcionamiento y las obligaciones recíprocas de ambas partes por medio de convenios de cooperación. Todos los flujos financieros generados por las operaciones de préstamos y empréstitos del «NIC tesorería» pasan por las cuentas abiertas a nombre de la Comisión en el BEI. Hasta el último convenio de cooperación, que entró en vigor el 1 de abril de 1987, el BEI pagaba intereses sobre los saldos acreedores de esta cuenta e, inversamente, la Comisión debía pagar intereses al BEI sobre los eventuales saldos deudores. La Comisión era la única responsable del resultado final generado por la actividad de préstamos y empréstitos realizada en el marco del «NIC tesorería».

11.23. En sus informes anuales de los ejercicios 1983 y 1984, el Tribunal previno a la Comisión contra los riesgos inherentes a este sistema ([6]):

a) los tipos de interés abonados por el BEI sobre los saldos acreedores de las cuentas de transacción eran inferiores a los que debía pagar la Comisión por sus empréstitos. Esta diferencia de tipos suponía una carga para la Comisión, cuya importancia se ha reducido estos últimos años a raíz de las observaciones del Tribunal ([7]);

b) según la información facilitada por el BEI, los préstamos se conceden a tipos de interés que corresponden a los vigentes en el mercado de capitales en la fecha de concesión. Estos tipos pueden ser diferentes a los de los empréstitos captados por la Comisión si las condiciones del mercado han variado entre ambas operaciones;

c) la duración y la (o las) divisa(s) de los préstamos rara vez son las mismas que las de los empréstitos correspondientes.

11.24. Dado que la combinación de estos factores podía llegar a generar pérdidas y/o ganancias, el Tribunal había estimado que era necesario realizar estudios periódicos de los flujos de tesorería de los préstamos y empréstitos, para poder saber en todo momento si el resultado final de las operaciones podía llegar a equilibrarse ([8]).

11.25. A raíz de las observaciones del Tribunal, la Comisión y el BEI formalizaron un nuevo convenio que entró en vigor el 1 de abril de 1987, modificando considerablemente los derechos y obligaciones respectivos de la Comisión y del BEI en el «NIC tesorería». Igual que anteriormente, el BEI continúa realizando las operaciones de préstamo en nombre y por cuenta y riesgo de la Comunidad. Por el contrario, en lo que respecta al resultado de la gestión de tesorería de los flujos financieros procedentes de la actividad de préstamos y empréstitos, la responsabilidad del BEI va más allá de la normalmente atribuida a un simple mandatario. En efecto, en su artículo 4, el nuevo convenio de cooperación estipula que «el Banco asumirá la responsabilidad de la gestión de la tesorería, siempre dentro de las decisiones de base, haciéndose cargo de los eventuales beneficios y pérdidas que puedan resultar de esta gestión, así como de la cobertura de las diferencias de vencimientos entre empréstitos y préstamos».

11.26. El nuevo convenio precisa que «de esta forma, las «cuentas de transacción» del producto neto de cada empréstito y su utilización, se cerrarán con un saldo final nulo, sin pérdida ni ganancia para el presupuesto comunitario, salvo en el caso de que el préstamo y sus garantes sean fallidos». En espera de la situación final, la Comisión registra el resultado anual de las actividades «NIC tesorería» en el debe o en el haber de una cuenta de regularización llevada por ella misma.

11.27. A pesar de que este nuevo convenio responde en lo esencial al deseo expresado por el Tribunal en sus informes precedentes de ver desaparecer el riesgo de que la Comisión tenga que asumir una pérdida eventual resultante de la actividad «NIC tesorería» ([9]), da lugar a una serie de observaciones.

11.28. En primer lugar, hay que subrayar que el hecho de que el BEI, con el nuevo convenio, asuma la responsabilidad de la gestión de la tesorería del «NIC tesorería» no significa en modo alguno que se haga cargo de los mismos riesgos anteriormente soportados por la Comisión con el antiguo convenio. En efecto, los riesgos que asumía por la Comisión eran inherentes al sistema preestablecido, mientras que las nuevas condiciones son completamentes distintas. El BEI va a poder administrar los fondos del «NIC tesorería» en el marco de la gestión global de los mismos, y de conformidad con los usos y principios de una buena gestión financiera susceptibles de ser seguidos por cualquier otro Banco, estando esta gestión incluso facilitada por la puesta a disposición por la Comisión de los fondos de los empréstitos. Por tanto, la gestión del «NIC tesorería» por el BEI, al no presentar las mismas obligaciones y límites que los que antes tenía la Comisión, si se efectúa correctamente, no debería presentar para el BEI iguales riesgos que los de la Comisión en la situación anterior.

11.29. El nuevo convenio dispone que el BEI «gestionará las cuentas de transacción de forma que al final estén equilibradas», pero precisa también que «no se aplicarán intereses a los saldos positivos o negativos que puedan presentar estas cuentas». Para ser significativo, el cálculo del resultado de las «cuentas de transacción» deberá naturalmente incluir los intereses que haya obtenido el BEI por la colocación de los saldos de los empréstitos puestos a su disposición por la Comisión durante los períodos en que aún no han sido asignados a préstamos. Llegar a un equilibrio final de las cuentas de transacción sin tener en cuenta estos ingresos, podría llevar eventualmente a la fijación de tipos de interés sobre los préstamos más altos de lo necesario.

11.30. La nueva convención restringe a la Comisión la libertad de proceder al reembolso anticipado de los empréstitos, al someter esta posibilidad al acuerdo previo del BEI. Es preciso que esta restricción no prive a los beneficiarios finales de los préstamos de las repercusiones ventajosas que puedan presentar los reembolsos anticipados de los empréstitos, cuando a resultas de una evolución favorable del mercado financiero permitan reducir en cascada los tipos de interés de los importes que han recibido en préstamo.

11.31. A pesar de que las responsabilidades de la gestión y de los resultados del «NIC tesorería» hayan sido transferidas al BEI, la Comisión continúa haciéndose cargo de los gastos administrativos correspondientes a la captación y gestión administrativa de los empréstitos. La importancia de mantener a cargo de la Comisión las funciones de gestión administrativa de los empréstitos resulta mayor en el nuevo convenio, que dispone que el resultado final de las operaciones «NIC tesorería» se imputará al BEI. El BEI y la Comisión deberían tener en cuenta esta situación para prever en compensación una revisión a la baja de la comisión de gestión facturada por el BEI por la gestión de los préstamos Euratom y de los préstamos NIC, con excepción de aquellos que entran en el «NIC tesorería».

Comisión de gestión del Banco Europeo de Inversiones

11.32. En su Informe Anual del ejercicio 1984 ([10]), el Tribunal recomendaba a la Comisión pedir al BEI que pusiera a su disposición una relación anual de los ingresos y gastos correspondientes a los préstamos NIC y Euratom, a fin de permitir al Tribunal verificar que el importe de la comisión de gestión del BEI correspondía a los gastos efectivamente incurridos por éste. En su Informe Anual del ejercicio 1986 ([11]), el Tribunal criticaba el importe de la comisión de gestión del BEI por

los préstamos NIC y Euratom. Debería seguir planteándose la instauración de un sistema de comisiones diferenciadas en función del nivel de los gastos de gestión de los diferentes tipos de préstamos. Teniendo en cuenta la toma de posición clara a este respecto del Parlamento Europeo ([12]) y del Consejo de Ministros del 7 de marzo de 1988, dentro del procedimiento de descargo del ejercicio 1986, el Tribunal insiste de nuevo en esta cuestión y exhorta a la Comisión a que le facilite información precisa y cifras exactas que le permitan formular un juicio sobre la adecuación de los costes administrativos facturados por el BEI, tanto más cuanto que la Comisión, en su calidad de poderdante, debería haber tomado ya las medidas para hacerlo ella misma.

([1]) A este respecto, véase asimismo el Informe Anual del Tribunal sobre la CECA que se publica separadamente.
([2]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1985, DO C 321 de 15.12.1986, apartado 12.14 e Informe Anual relativo al ejercicio 1986, DO C 336 de 15.12.1987, apartado 14.31.
([3]) DO C 336 de 15.12.1987, apartado 14.29.
([4]) Decisión 87/182/CEE del Consejo, de 9.3.1987, DO L 71 de 14.3.1987.
([5]) Doc. COM(87) 727 final, DO C 20 de 26.1.1988.
([6]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1983, DO C 348 de 31.12.1984, apartados 14.18 a 14.25 e Informe Anual relativo al ejercicio 1984, apartados 14.15 a 14.19, DO C 326 de 16.12.1985.
([7]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1983, apartado 14.23 (a) y (b); apartados 14.15 a 14.16 del Informe Anual relativo al ejercicio 1984; y apartado 12.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 1985.
([8]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1983, apartados 14.24 a 14.25.
([9]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1984, apartado 14.19.
([10]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1984, apartado 14.23.
([11]) Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1986, apartado 14.24.
([12]) Resolución del Parlamento Europeo de 18.4.1986, DO L 150 de 4.6.1986.

SEGUNDA PARTE

Fondos Europeos de Desarrollo

ÍNDICE DE MATERIAS	Apartados
Introducción	1 — 2
Observaciones relativas a la gestión financiera	3 — 21
Realización financiera de los proyectos	5 — 13
Condiciones especiales en contratos de obra	6 — 9
Compromisos y pagos	10 — 12
Contabilidad	13
Gestión de tesorería	14 — 19
Petición de contribuciones	15
Cuentas de los Tesoros Públicos	16
Cuentas bancarias en Europa	17 — 19
Estabilización de los ingresos por exportaciones	20 — 21
Observaciones relativas a las microrrealizaciones	22 — 75
Base jurídica y directrices de ejecución	25 — 32
Marco general y campo de aplicación de las microrrealizaciones	25 — 26
Criterios de selección de las microrrealizaciones	27 — 30
El papel del delegado de la Comisión	31 — 32
Tramitación de las microrrealizaciones	33 — 55
Delegación del procedimiento de aprobación del proyecto	33 — 37
Existencia de una necesidad real y prioritaria a nivel local	38 — 42
Garantía de la participación activa de las comunidades locales	43 — 46
Viabilidad de las microrrealizaciones	47 — 55
Realización y seguimiento de las microrrealizaciones	56 — 71
El papel de las autoridades nacionales	56 — 58
Coste de la asistencia técnica y complementariedad de las microrrealizaciones	59 — 64
Ejecución financiera de las microrrealizaciones	65 — 66
Evaluación y seguimiento de las microrrealizaciones	67 — 71
Observaciones finales	72 — 75
Observaciones sobre las ayudas de urgencia	76 — 112
Tramitación de la ayuda	81 — 86
Realización de la ayuda	87 — 98
Plazos de realización	87 — 92
Porcentaje de realización de los objetivos	93 — 95
Coordinación entre los distintos participantes	96 — 98
Control y seguimiento de la ayuda	99 — 110
Control y seguimiento de la gestión	99 — 105
Control de los pagos	106 — 107
Cierre de las cuentas de los proyectos y utilización de los créditos remanentes	108 — 110
Tercera Convención de Lomé	111
Observación final	112

INTRODUCCIÓN

1. Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) constituyen el principal instrumento de la política de cooperación de la Comunidad Económica Europea (CEE) con 66 países en vías de desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (Estados ACP). Independiente del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, la dotación de cada FED se nutre de contribuciones financieras de los Estados miembros determinadas según un sistema específico de reparto. Cada FED se aplica con un reglamento financiero específico.

2. Las observaciones que siguen se refieren, en primer lugar, a la gestión financiera de los FED; a continuación se hace un análisis crítico de las microrrealizaciones y de las ayudas de urgencia.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN FINANCIERA

3. El tercer Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se clausuró en 1987 y sus últimos remanentes fueron transferidos al quinto FED.

4. La situación a 31 de diciembre de 1987 del tercero, cuarto, quinto y sexto FED está resumida en el ***cuadro 1***; la situación detallada de los dos últimos fondos está recogida en la segunda parte del Anexo III de este informe.

Realización financiera de los proyectos

5. El examen que ha realizado el Tribunal de los contratos de obra, de los otros compromisos y de los pagos y cuentas del FED en 1987 ha revelado algunas insuficiencias en el seguimiento de la realización financiera de los proyectos que ejecuta la Comisión, en concreto las mencionadas en los apartados que siguen.

Condiciones especiales en contratos de obra

6. La Comisión acepta financiar contratos de obra que incluyen cláusulas especiales referentes, por una parte, a las monedas de pago y, por otra, a las revisiones de precios que podrían permitir a los adjudicatarios conseguir beneficios indebidos cuando la moneda contractual se devalúa respecto al ECU (véase el apartado 21 de la Segunda Parte del Informe Anual sobre el ejercicio 1986).

7. El Tribunal ha examinado 24 contratos de obra cuyas licitaciones fueron hechas en 1986 y 1987, por un importe cercano a 130 Mio ECU. Once de estos contratos, que ascienden en total a 100 Mio ECU, incluyen disposiciones que podrían conducir a la imputación al FED de

Cuadro 1 — Utilización del 3º, 4º, 5º y 6º FED a 31 de diciembre de 1987

(Mio ECU)

Recursos y utilización	3º FED	4º FED	5º FED	6º FED
	Yaundé II (Finalización: 1976)	Lomé I (Finalización: 1980)	Lomé II (Finalización: 1986)	Lomé III (Finalización: 1990)
Desembolsos:				
— anteriores a 1987	885,1	2 890,4	2 658,9	116,7
— efectuados en 1987	2,2	70,2	412,9	352,6
Total importes desembolsados	**887,3**	**2 960,6**	**3 071,8**	**469,3**
Pendiente de desembolso:	—	229,9	1 653,0	7 030,7
— comprometidos	—	173,3	1 382,9	1 798,2
— no comprometidos	—	56,6	270,1	5 232,5
Dotación	887,3	3 190,5	4 724,8	7 500,0
Ingresos diversos:				
— anteriores a 1987	—	6,1	189,7	—
— percibidos en 1987	—	—	15,2	11,7
Total recursos disponibles	**887,3**	**3 196,6**	**4 929,7**	**7 511,7**

compensaciones excesivas en concepto de revisiones de precios ocasionadas por una devaluación. Ya que una parte importante de los contratos de obra se expresa en moneda europea a un tipo fijado en una fecha anterior a la oferta, únicamente debería revisarse la parte del contrato que está en moneda local.

8. Por otra parte, los contratos presentan grandes diferencias en el porcentaje de variación de precios por debajo del cual no ha de pagarse ningún suplemento, desde el 10 % del contrato a la total ausencia de límite. Existen igualmente diferentes bases para calcular la compensación que ha de pagarse, desde la aplicación de fórmulas arbitrarias basadas en los índices de precios locales hasta el reembolso de los costes suplementarios pagados por el adjudicatario, para lo que se exigen documentos justificativos.

9. Como actualmente todas las monedas de los países ACP, excepto las ligadas al franco francés, se deprecian, a menudo a un ritmo considerable, las consecuencias financieras de las deficiencias mencionadas son importantes. Es urgente establecer directrices sobre las cláusulas contractuales aceptables financieramente.

Compromisos y pagos

10. La Comisión financia los contratos y realiza los pagos basándose sobre todo en los documentos que las delegaciones le entregan. Su servicio de ordenación de pagos, así como el interventor, no cuentan sistemáticamente con los medios para comprobar si el Reglamento Financiero ha sido respetado, especialmente que el gasto es exacto y se han seguido los principios de una buena gestión financiera. Como ejemplo, el Tribunal, a pesar de todos sus esfuerzos, no ha podido encontrar rastro de las condiciones especiales de 8 de los 32 contratos que se han sacado a licitación internacional, de ello se puede inducir que sus pagos correspondientes han sido regularizados sin disponer de la información de las cláusulas contractuales. En algunas operaciones las órdenes de servicio que modifican el precio del contrato no figuraban en los expedientes, ni tampoco las certificaciones de origen de los suministros o las copias de los avales bancarios. En un contrato de obras se ordenaron pagos por 0,3 Mio ECU sin que aparezca ningún dato del cálculo de los anticipos a cuenta, y no existe ningún documento justificativo de un pago de 0,2 Mio ECU.

11. La necesidad de que los servicios de ordenación de pagos lleven a cabo verificaciones rigurosas está demostrada por algunas operaciones examinadas por el Tribunal, en las que no se han respetado plenamente los principios de legalidad, regularidad y buena gestión financiera. Por ejemplo, entre las deficiencias observadas por el Tribunal figuran el pago de un anticipo superior al compromiso que se había realizado basándose en el presupuesto, anticipos superiores a los previstos en los contratos, así como la provisión de fondos de anticipos sin que se determine en los presupuestos el procedimiento de verificación de su utilización. Un contrato de suministros ha sido financiado a pesar de estar expresado en una moneda distinta a la de licitación, ocasionando una carga adicional de 71 000 ECU que se imputó al FED. Un contrato de servicios fue financiado diez meses después de comenzar su ejecución.

12. Las medidas que debe tomar la Comisión pasan por la preparación de expedientes de proyecto que contienen una documentación completa sobre la justificación de las decisiones de adjudicación, así como cualquier documento contractual con efectos financieros. Conviene además insistir en la necesidad de presentar una documentación completa para cualquier pago. El personal responsable de la ordenación de pagos debería recibir instrucciones que precisaran su responsabilidad respecto al control de la suficiencia y la exactitud de los documentos presentados.

Contabilidad

13. El Tribunal ha observado que algunas deficiencias de la contabilidad contribuyen a debilitar el seguimiento que la Comisión realiza de la ejecución financiera del FED:

(a) numerosas operaciones que el servicio de ordenación de pagos no ha podido regularizar permanecen hasta más de cinco años en cuentas de orden;

(b) la contabilización de las órdenes de cobro en curso durante el ejercicio no es lo suficientemente transparente, en especial porque los importes pendientes de recuperar no se identifican claramente a pesar de que el artículo 16 del reglamento financiero del sexto FED dispone que el contable pondrá todos los medios a su alcance para conseguir la recaudación de los recursos, informando al ordenador de pagos de los posibles retrasos;

(c) la Comisión tarda mucho en registrar las transacciones bancarias: tres meses después de finalizar el ejercicio no se había identificado la composición de los saldos de las cuentas «Fondos en tránsito» y «Operaciones pendientes de regularización» y no es fácil conciliar los saldos de las cuentas con los extractos de las cuentas bancarias;

(d) la división de responsabilidades en el servicio del contable sigue siendo insuficiente para garantizar la seguridad de los activos del FED;

(e) las cuentas del FED incluyen 2,8 Mio ECU de compromisos en exceso que corresponden a unos proyectos de capital-riesgo a los que el BEI redujo la financiación inicialmente concedida.

Gestión de tesorería

14 Los acuerdos internos y los reglamentos financieros precisan que la Comisión debe preparar una estimación anual de las necesidades de tesorería de cada FED y pedir esos importes a los Estados miembros que los registran en el haber de una cuenta especial abierta a nombre de la Comisión en su Tesoro Público En 1987, La Comisión ha continuado pidiendo las contribuciones pendientes de pago del quinto FED y en parte las ha utilizado para financiar los pagos del cuarto y del sexto FED Los saldos de tesorería han oscilado en 1987, entre 150 y 320 Mio ECU y los pagos totales ascendieron a 837,9 Mio ECU

Petición de contribuciones

15 El importe de las contribuciones trimestrales del ejercicio 1987 se notificó en diciembre de 1986 Sin embargo, siete contribuciones se hicieron efectivas con retraso y trece por una cantidad distinta a la prevista Estas anomalías se podrían haber evitado si los servicios de la Comisión hubieran liquidado el importe de los vencimientos trimestrales de cada Estado miembro en cuanto se hubiera determinado el tipo de cambio aplicable

Cuentas en los Tesoros Públicos

16. El artículo 4 del reglamento financiero aplicable al quinto FED dispone que la Comisión distribuirá sus activos entre las distintas monedas según la proporción en la que las monedas de los Estados miembros entran en la composición del ECU No se ha hecho uso de los fondos de las cuentas en los Tesoros Públicos de una manera sistemática, lo que ha producido grandes desequilibrios en el reparto de los fondos Por ejemplo, durante el segundo trimestre de 1987 solamente fue retirado el 40 % de la contribución de la República Federal de Alemania, el 70 % de la de Francia y el Reino Unido y casi el 100 % de la de Italia Las retiradas de fondos de la cuenta del Tesoro Público de Irlanda han sido especialmente irregulares, habiéndose dejado intactas dos de sus contribuciones durante el segundo trimestre de 1987

Cuentas bancarias en Europa

17 La Comisión dispone de un número excesivo de cuentas bancarias en Europa, lo que entorpece la gestión de su tesorería La existencia de una segunda cuenta en seis Estados miembros no está claramente justificada Dos de estas cuentas no se han utilizado desde hace varios años y las otras cuatro se utilizan poco Un mínimo de 20 Mio ECU ha permanecido en estas seis cuentas durante el ejercicio de 1987

18 Por el contrario, no se ha abierto ninguna cuenta bancaria independiente para el ingreso de las contribuciones de las transferencias Stabex, tal como dispone el artículo 55 del reglamento financiero del sexto FED, y el volumen importante e imprevisible de estas transferencias sigue siendo un obstáculo para la retirada sistemática de fondos de las contribuciones aportadas

19 Las cuentas bancarias en ECU tienen tipos de interés diferentes La Comisión debería negociar un tipo uniforme basado por ejemplo en el LIBOR diario, o bien plantearse la conveniencia de mantener una cuenta en los bancos que no ofrecen una remuneración competitiva

Estabilización de los ingresos por exportaciones

20 Según el artículo 160 de la Tercera Convención de Lomé, un Estado beneficiario tiene derecho a una transferencia igual a los ingresos (en ECU) que pierda en sus exportaciones a la CEE o, en el caso de algunos Estados, al mercado mundial Sin embargo, si su moneda sufre una devaluación superior al 10 % en relación a la media de su tipo de cambio en los cuatro años anteriores, la transferencia se reduce en virtud de la aplicación del apartado 4 del artículo Este apartado dispone que no se tomarán en cuenta para la fijación del tipo de cambio ECU/moneda nacional las fluctuaciones superiores al 10 % Malawi, que ha sufrido una pérdida de 14,2 Mio ECU en sus ingresos por exportaciones, tuvo derecho únicamente a una transferencia de 2,4 Mio ECU exclusivamente porque su moneda fue devaluada en varias ocasiones Una reducción analoga del importe de la transferencia ha sido aplicada a Gambia, Samoa Occidental y Sudán y otros países han perdido cualquier derecho a recibir transferencias De esta forma, la aplicación de la disposición antes mencionada ha llevado a que el sistema de estabilización de los ingresos por exportaciones no alcance más que de forma muy parcial su objetivo de contribuir a la salvaguarda del poder adquisitivo de determinados Estados

21 Los muy esquemáticos informes sobre la utilización de las transferencias Stabex presentados a la Comision, siguen siendo la excepción más importante a la necesidad de una justificación detallada de los pagos, aplicable a cualquier otro aspecto de la cooperación financiera La Comisión debería extender la práctica, aceptada en 1987 por Santo Tomé, de pagar la transferencia directamente a los proveedores, en nombre y por cuenta del beneficiario, y fomentar la aplicación estricta del acuerdo, ratificado por numerosos programas indicativos firmados al amparo de la Tercera Convencion de Lome, sobre la utilización de fondos de contrapartida como suplemento de otras financiaciones del FED

OBSERVACIONES SOBRE LAS MICRORREALIZACIONES

22. Los primeros años de la ayuda comunitaria al desarrollo estuvieron marcados por una clara prioridad de los proyectos de gran envergadura en beneficio principalmente de los núcleos urbanos. Para responder de forma concreta a las necesidades de las comunidades locales, las convenciones de Lomé introdujeron un nuevo instrumento de cooperación entre los Estados ACP y la Comunidad: las microrrealizaciones, constituidas por pequeños proyectos mejor integrados en el tejido económico y social y destinados a crear, a escala local, las condiciones para que se produzca un desarrollo de las poblaciones más autónomo y centrado en sus propios recursos.

23. En la primera Convención de Lomé el FED financió 71 programas anuales de microrrealizaciones (cerca de 2 000 proyectos presentados por 35 Estados ACP), y más de un centenar en la segunda Convención de Lomé (cerca de 8 000 proyectos presentados por 42 Estados ACP). Se observa además un crecimiento de la parte de las microrrealizaciones en la dotación del FED, demostrativo del refuerzo del papel que han de desempeñar en el proceso de desarrollo. Los ***cuadros 2 y 3*** muestran los importes asignados a las microrrealizaciones en las dos primeras Convenciones de Lomé y resumen la realización financiera de los programas a 30 de septiembre de 1987.

24. Las observaciones que siguen analizan los programas y proyectos de microrrealizaciones de la primera y segunda Convenciones de Lomé. Como la realización de los programas de microrrealizaciones aprobados hasta la fecha en el marco de la tercera Convención de Lomé acaba de comenzar, los datos disponibles no permiten actualmente pronunciarse sobre ellos (1).

Base jurídica y directrices de ejecución

Marco general y campo de aplicación de las microrrealizaciones

25. La primera Convención de Lomé prevé la participación del FED, a título experimental y hasta un límite de 20 Mio ECU, en la financiación de microrrealizaciones. La segunda Convención de Lomé consagra plenamente este tipo de acción que en lo sucesivo se incluye entre las modalidades de la cooperación financiera y técnica contrastadas, por lo que ya no está sometida a un tope global. La proporción de las microrrealizaciones en el programa indicativo del Estado beneficiario pasa a no tener más límites que su capacidad de absorción de este tipo de ayuda, sus necesidades y sus prioridades. Por otra parte la intervención del FED en cada microrrealización no podía ser superior a 75 000 ECU en la primera Convención de Lomé y 150 000 ECU en la segunda Convención de Lomé (2).

26. Las convenciones de Lomé consagran la vocación rural de las microrrealizaciones, con el fin de combatir el

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

Cuadro 2 — Microrrealizaciones financiadas en Lomé I y Lomé II a 30 de septiembre de 1987

Convenciones	Rúbricas	Acuerdos de financiación (1)	Pagos	
		(1)	(2)	(3 = 2/1)
		1 000 ECU	1 000 ECU	%
Lomé I	Total programa indicativo,	3 137 056	2 934 503	94
	del que las: microrrealizaciones:			
	— ACP	18 519	17 531	95
	— PTU	1 735	1 461	84
	— Total	20 254	18 992	94
Lomé II	Total programa indicativo,	4 360 915	2 963 787	68
	del que las: microrrealizaciones:			
	— ACP	65 992	47 530	72
	— PTU	1 980	1 245	63
	— Total	67 972	48 775	72

(1) Estas cantidades fueron objeto, salvo excepción, de un compromiso global por cada Estado beneficiario.

Cuadro 3 — Microrrealizaciones financiadas en Lomé I y Lomé II por Estado beneficiario a 30 de septiembre de 1987

(1 000 ECU)

País	4º FED		5º FED	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
Benin			1 450	1 438
Burkina Faso	1 125	1 125	3 055	2 283
Burundi	1 161	1 140	1 677	1 043
Cabo Verde	56	56	246	213
Rep. Centroafricana	130	82	406	358
Dominica			189	155
Etiopía	858	808		
Gambia	44	44	214	214
Guinea	821	716	2 017	1 511
Guinea-Bissau			1 300	892
Granada	243	225		
Lesotho	280	253		
Malawi	893	893	2 121	1 318
Mali			500	240
Mauritania			108	104
Níger			1 500	1 450
Rwanda			1 800	1 702
Santa Lucía	65	65	11	11
Seychelles	380	380	582	423
Sierra Leona	740	621	2 210	798
Sudán	426	312	1 400	1 131
Swazilandia	75	64	818	523
Tanzania			1 500	856
Chad	380	353	1 000	395
Togo	375	283	1 935	1 560
Tuvalu	201	201	148	148
Uganda			1 100	298
Samoa Occidental	660	660	50	50
Comoras			300	59
Camerún	403	403	457	355
Costa de Marfil	300	270	5 040	4 581
Fiji	995	995	3 735	2 882
Ghana	855	850	500	477
Guyana	166	166		
Guinea Ecuatorial			145	131
Jamaica	298	298		
Kenya	2 407	2 407	6 808	5 436
Kiribati			173	142
Liberia	300	298	2 000	1 546
Madagascar	2 060	2 060	4 730	3 678
Mauricio			2 141	1 769
Papua-Nueva Guinea	515	515		
Senegal	340	316	2 900	2 443
Surinam	452	243		
Trinidad y Tobago			148	148
Zaire			483	483
Zambia	265	265	2 120	316
Zimbabwe			6 555	3 617
Vanuatu	470	426	420	354
Djibouti	315	228		
Antillas Neerlandesas	150	150		
Nueva Caledonia	500	500	530	505
Polinesia Francesa			1 350	660
Islas Salomón	550	320		
Wallis y Fortuna			100	79
Total	**20 254**	**18 992**	**67 972**	**48 775**

aislamiento y favorecer el desarrollo de las zonas rurales, sin descartar la posibilidad de recurrir a este instrumento en medios urbanos.

Criterios de selección de las microrrealizaciones

27. De conformidad con los criterios de subvención definidos en el artículo 15, apartado 1, del protocolo nº 2 de la primera Convención de Lomé y recogidos en el artículo 146, apartado 1(a), de la segunda Convención de Lomé, las microrrealizaciones deben:

(a) responder a una necesidad real y prioritaria observada a nivel local (esta condición se materializa en forma de iniciativa de la comunidad local, exigida por los artículos 16 y 147, apartado 1, de los textos antes citados);

(b) conseguir la participación activa de las comunidades locales.

28. Las características de esta participación se describen en los artículos 16 del protocolo nº 2 de la primera Convención de Lomé y 147 de la segunda Convención de Lomé que disponen, para la viabilidad de los proyectos, la necesidad de una financiación tripartita entre:

(a) la población beneficiaria (en forma de contribución en metálico o en especie adaptada a su capacidad contributiva);

(b) el Estado ACP (mediante una participación financiera o con infraestructuras públicas) (3);

(c) el FED.

A la vez que consagra determinadas modalidades de aplicación definidas por las directrices de aplicación de la primera Convención de Lomé, la segunda Convención de Lomé exige la movilización simultánea, desde el momento de la aprobación del proyecto, de las contribuciones de los tres participantes e indica que la contribución total del Estado ACP y de la comunidad interesada en principio debe ser, como mínimo, igual a la subvención solicitada al Fondo (4).

29. La viabilidad de un microproyecto exige igualmente su adaptación a las condiciones socioeconómicas locales, especialmente a la formación de la mano de obra disponible. El proyecto debe poder ser asimilado rápidamente por sus futuros usuarios, con el fin de que se produzcan efectos de difusión.

30. La Comunidad local se compromete a asegurar el mantenimiento y el funcionamiento de cada proyecto, con el apoyo de las autoridades nacionales si es preciso.

El papel del delegado de la Comisión

31. A propuesta del delegado y una vez transcurrida la fase de tramitación del programa anual de microrrealizaciones, el ordenador principal del FED decide sobre la financiación global a efectuar. A continuación los servicios de la Comisión proceden al compromiso de la totalidad de la dotación del programa anual.

32. El convenio de financiación constituye sólo un marco estimativo para las solicitudes futuras de las comunidades locales, cada una de las cuales será objeto de una decisión de financiación. El Estado ACP correspondiente toma estas decisiones «con el acuerdo de la Comisión», según los términos de la primera Convención de Lomé. La segunda Convención consagra expresamente la plena responsabilidad del delegado en la aprobación de proyectos.

Tramitación de las microrrealizaciones

Delegación del procedimiento de aprobación de proyectos

33. En la primera Convención de Lomé, el delegado está encargado de preparar la propuesta de financiación, siendo competencia de la Comisión su aprobación. La descentralización a favor del delegado efectuada en la segunda Convención de Lomé está destinada a aligerar la tramitación y reducir los plazos de respuesta a las iniciativas de las comunidades locales. La experiencia anterior ya anunciaba esta importante innovación de la segunda Convención de Lomé. El examen revela que las delegaciones y los servicios de la Comisión no siempre han respetado esta redistribución de las funciones.

34. Las delegaciones no asumen sistemáticamente su responsabilidad en materia de toma de decisiones de financiación y, aunque su intervención debería bastar, a medida que les llegan las solicitudes de financiación del Estado ACP las van enviando a la Comisión para su aprobación.

35. Este procedimiento no es conforme con las normas que rigen la incorporación de la ayuda a la microrrealización —caracterizada por la descentralización del poder de realización—, en la medida en que, en primer lugar, lleva a confiar a los servicios de Bruselas, ocupados con los proyectos más importantes desde el punto de vista financiero, el análisis de los proyectos para el que no disponen ni de la información completa ni del tiempo necesario. Así, la delegación de Senegal presentó a Bruselas para su aprobación un proyecto de 13 786,25 ECU, y la de Gambia proyectos de 15 536 ECU y 20 706 ECU.

36. En segundo lugar, el envío de proyectos o presupuestos a la Comisión para su aprobación alarga los plazos de decisión, lo que es especialmente grave en el caso de programas anuales.

37. En este orden de ideas la cuestión de que la Comisión juzgue directamente las microrrealizaciones se plantea a veces desde la fase de programación. En determinados casos, se ha abusado de la posibilidad de presentar más de un programa por año. Así, Swazilandia presentó en dos años siete programas de microrrealizaciones cuyo paquete financiero medio era de 36 000 ECU. Cantidades tan modestas hubieran podido agruparse cada año en un solo programa, con lo que el delegado hubiera podido aprobarlos en bloque evitando los plazos superfluos provocados por una programación múltiple.

Existencia de una necesidad real y prioritaria a nivel local

38. La presentación por un Estado ACP de una solicitud de financiación de una microrrealización lleva al delegado a definir y evaluar la necesidad a la que el proyecto responde. Únicamente la existencia de una necesidad prioritaria que emane de la comunidad local que va a resultar beneficiada justifica la aplicación del instrumento específico que son las microrrealizaciones. Ahora bien, se ha observado que los delegados no siempre comprueban con la precisión y el rigor exigidos la conformidad del proyecto con este criterio.

39. En varios programas de microrrealizaciones auditados por las misiones del Tribunal en Magadascar en 1985 y en Costa de Marfil en 1987 las delegaciones de la Comisión no conocían los criterios que habían determinado la elección de los proyectos por las autoridades nacionales. De ahí la dificultad de verificar la existencia de desviaciones o abusos, que sin embargo no puede excluirse. En Magadascar algunas inversiones financiadas en concepto de microrrealizaciones no responden, por su propia naturaleza, a la exigencia de una necesidad prioritaria de las comunidades locales; por ejemplo la compra de un automóvil asignado a un servicio del Estado cuya utilización en el microproyecto no se ha podido demostrar, o de material destinado al «Centre Universitaire Regional».

40. La iniciativa debe partir de la comunidad local beneficiaria. Ahora bien, en una muestra de 28 programas de microrrealizaciones auditados por la Comisión, solamente un tercio de las acciones era resultado de una iniciativa de la comunidad interesada. En la mitad de los casos examinados, la iniciativa procedía de hecho de la Administración, y en los otros de las ONG locales o de los servicios del FED ([5]).

41. El riesgo de fracaso de las acciones en cuya iniciativa no participa la comunidad local es considerable, en la medida en que cuando la iniciativa de las autoridades nacionales sustituye a la de la comunidad local puede ocurrir que no se satisfaga una necesidad real y prioritaria de esta última. Esta situación se ha producido en Togo, Magadascar y Kenya, donde varios proyectos fueron abandonados una vez terminados y otros incluso antes de empezar ya que no correspondían a las necesidades de las poblaciones beneficiarias.

42. En contraposición, la intervención del organismo central de gestión se justifica en particular en los casos en que la población no consigue definir de manera precisa y adecuada la necesidad real y prioritaria, debido por ejemplo a la propia naturaleza del proyecto propuesto, mal conocida por la comunidad local. El papel de la administración nacional consiste en determinar la naturaleza exacta del problema y el tipo de acción susceptible de ofrecer una solución y reformular la solicitud. Así, ante problemas sanitarios en una zona rural determinada, a veces las poblaciones solicitaron espontáneamente la creación de dispensarios, cuando en realidad es el consumo de agua no potable la causa de las enfermedades. Las administraciones nacionales solicitaron entonces nuevos puntos de captación de aguas (pozos, perforaciones), formulando la petición de forma diferente. También se reveló necesaria una operación de educación sanitaria tendente a que la población afectada tomara conciencia de que los nuevos puntos de captación de aguas se adaptaban mejor a sus necesidades.

Garantía de la participación activa de las comunidades locales

43. La contribución de las comunidades locales puede tomar la forma de una aportación financiera, de una aportación de materiales o de prestaciones de servicios. En varias microrrealizaciones auditadas no ha podido

acreditarse la participación de las colectividades locales. Se ha observado especialmente en Senegal, que determinados proyectos están financiados al 100 % por el FED sin ninguna aportación de las poblaciones locales. Así, las traídas de aguas de Dakra y Mbeuleucke, terminadas en 1986, fueron íntegramente realizadas por la sociedad Soda-TP, sin la aportación financiera o de otro tipo del Estado y de los beneficiarios.

44. Las comunidades locales tienen que participar activamente en la realización de cada microproyecto y no hay que evaluar su aportación globalmente, en relación con el programa anual de microrrealizaciones. Asimismo, la financiación íntegra por el FED de ocho proyectos en Magadascar, en el marco del primer programa de la segunda Convención de Lomé, no responde a los criterios de subvención de las microrrealizaciones. Esta observación no se ve en absoluto afectada por la ausencia de ayuda del FED a la financiación de otras 26 acciones que figuran en el programa y que hacen que esta ayuda financiera represente el 50 % de la dotación total de este programa. Sin embargo, esta idea ha sido mantenida por la Comisión desde la fase de programación, como se desprende de determinadas propuestas de asignación de créditos hechas en Bruselas, en particular en febrero de 1985. En cualquier caso, el delegado hubiera debido asegurarse de la participación activa de las colectividades locales en cada microproyecto.

45. La aportación en especie o en forma de prestaciones de servicios de la colectividad local o del Estado debe corresponder a una contribución real, efectiva y activa. Los consejeros técnicos que la República Centroafricana puso a disposición del primer programa de microrrealizaciones de la segunda Convención de Lomé y que habían sido contratados para otros programas de traída de aguas financiados por el FED no se pueden atribuir a las microrrealizaciones.

46. La comprobación que hace el delegado de la participación activa de las comunidades locales es tanto más importante cuanto que constituye un buen indicador de la adecuación del proyecto a sus necesidades. Por otra parte, la asociación de la población no solamente a la idea, sino también a la realización de los microproyectos:

(a) hace posible una mayor responsabilización de los beneficiarios;

(b) facilita que los habitantes se «apropien» de los proyectos;

(c) aumenta la posibilidad de mantenimiento de las realizaciones;

(d) es un modo de formar y educar a los beneficiarios.

Viabilidad de las microrrealizaciones

Movilización de las contribuciones

47. En el momento de dar su aprobación a la financiación de cada proyecto, el delegado debe tener pruebas de que las diversas contribuciones en efectivo, bienes, equipos y servicios de los tres participantes pueden ser movilizadas simultáneamente y estar disponibles de inmediato. Los análisis revelan que no siempre ha sido ese el caso, especialmente en Burkina Faso, donde los controles efectuados por el Tribunal han permitido comprobar que la movilización de la contribución financiera de los habitantes de los poblados planteaba problemas, lo que provocaba retrasos en la realización de los microproyectos.

48. Las mismas deficiencias se presentan en la participación de los Estados ACP. Así, en Fiji, un proyecto de construcción de barcos, no había finalizado a los cuatro años de su inicio porque el gobierno local no había aportado su contribución. En Malawi, algunas microrrealizaciones, como la construcción de escuelas, casas y oficinas de correos dentro del sexto programa financiado por el quinto FED, sufrieron retrasos de meses porque faltaba también la contribución del Estado. Dentro del mismo programa anual la construcción de un centro de educación fue retrasada al comienzo de los trabajos por no disponer del terreno previsto para este fin. Las limitaciones financieras o presupuestarias, las dificultades administrativas y la falta de coordinación entre administraciones o Ministerios con competencias solapadas, se invocan a menudo con el fin de justificar que los Estados incumplan sus obligaciones. Ahora bien, la capacidad del Estado ACP de respetar sus compromisos constituye uno de los elementos de valoración que el delegado debe tomar en consideración en el momento de analizar la viabilidad del proyecto.

Asimilación de las microrrealizaciones por los usuarios

49. Con el fin de producir rápidamente el efecto esperado, las microrrealizaciones deben ser asimilables fácilmente y en poco tiempo por sus futuros usuarios. La inadaptación del proyecto a las capacidades de los usuarios potenciales puede provocar su total abandono, como ocurrió en Magadascar donde el programa anual de 1982 contemplaba la financiación de los equipos de una cooperativa pesquera. Según un informe de abril de 1983, la cooperativa no había podido entrar en funcionamiento y los barcos se pudrían en el muelle por falta de medios financieros para la formación de pescadores. En términos más generales, para evitar que los equipos suministrados no se infrautilicen es importante:

(a) que los microproyectos hagan uso de técnicas más sencillas;

(b) que cada microrrealización incluya una parte de formación;

(c) velar para que las microrrealizaciones, por su concepción técnica, puedan funcionar rápidamente de forma autónoma;

(d) definir las limitaciones económicas de los usuarios.

50. Tal perspectiva constituye un importante elemento en la viabilidad del proyecto que el delegado ha de tener en cuenta. En la práctica esta condición está vinculada a la puesta a disposición de las comunidades locales de los equipos necesarios. Durante una misión de control en Sierra Leona en 1984 el Tribunal comprobó que los dispensarios construidos con el cuarto FED se utilizaban muy poco o nada, porque el gobierno, a pesar de haberse comprometido a hacerlo en el convenio de financiación firmado en 1977, no había suministrado el mobiliario y el material médico. Asimismo, el Centro de Animación Femenina de Tangrela, en Burkina Faso previsto como maternidad y centro de animación, a falta de los equipos necesarios sólo realizaba la segunda función.

51. La autonomía funcional del proyecto y su apropiación por la población pueden también verse amenazadas por gastos periódicos demasiado onerosos para las comunidades locales, como el Tribunal comprobó con ocasión de la auditoría efectuada en 1986 en Níger donde en la mayor parte de las acciones, las comunidades no estaban en condiciones de hacer frente a los gastos. De un modo más general, es importante evaluar previamente las limitaciones económicas y financieras de los beneficiarios que condicionan el éxito de las realizaciones.

Aspectos sociales de las microrrealizaciones

52. Otro factor esencial para la viabilidad de un microproyecto es su aptitud para integrarse en el medio sociocultural.

53. La inserción del proyecto se ve favorecida por la cohesión de la comunidad beneficiaria. Los conflictos declarados o latentes en el interior de un pueblo o entre varios pueblos lastran la eficacia de la realización. A la vez que puede evitar ese tipo de inconvenientes, la preexistencia de una agrupación de habitantes de varios pueblos (con fines festivos, culturales, deportivos, religiosos, etc.) constituye una garantía de su motivación y de su colaboración futura.

54. Para analizar la viabilidad de un proyecto es también importante tomar en consideración las relaciones socioeconómicas internas de la comunidad. Así, en Níger se hicieron perforaciones de pozos en parcelas privadas, debiendo servir cada uno a los propietarios y a otras tres familias. Solamente una vez finalizados los trabajos se advirtió que ese tipo de cooperación era desconocido en la comunidad.

55. Por otra parte se ha notado frecuentemente que los proyectos, especialmente los económicos, destinados a una comunidad que presenta fuertes desigualdades, no hacen sino acentuarlas produciendo efectos nocivos. Así, en Rwanda, según un estudio llevado a cabo en 1985 a petición de los servicios de la Comisión y titulado «una evaluación de los pequeños proyectos de desarrollo», sólo los habitantes más acomodados, en condiciones de pagar los gastos se benefician del proyecto de traída de aguas. Una acción financiada por el FED en Costa de Marfil consistió en facilitar a un grupo de cuatro agricultores un tractor y equipos agrícolas; en su misión en 1987, el Tribunal observó que sus cultivos habían sido quemados por los otros agricultores a causa de la desigualdad creada.

Realización y seguimiento de las microrrealizaciones

El papel de las autoridades nacionales

56. Las comunidades beneficiarias no siempre están en condiciones, por falta de suficiente capacidad de gestión, de supervisar ellas mismas la realización del proyecto. De ahí el interés en recurrir, sobre todo en ausencia de estructuras administrativas locales, a un servicio autónomo encargado, a nivel central, no sólo de la preparación de los programas anuales, sino también de la asistencia a las comunidades locales en la formulación de las solicitudes y la ejecución de los proyectos, el control de la realización y, a posteriori, de la buena utilización de las realizaciones.

57. Los controles efectuados sugieren, sin embargo, que las autoridades encargadas de la coordinación central de las microrrealizaciones no siempre disponen de la autonomía y de las competencias requeridas.

58. En este orden de ideas, un estudio realizado en 1983 sobre Malawi, ponía de relieve que los frecuentes cambios del sistema administrativo del Estado en los tres años anteriores habían tenido un acusado efecto negativo en el servicio encargado de la gestión de los programas de microrrealizaciones. El delegado confirmaba en 1987 la persistencia de este problema y sus consiguientes retrasos. En 1981, tras una misión de control a este país, el Tribunal señalaba el interés que tendría para la delegación contratar a un agente local y ponerlo a disposición del Estado beneficiario. De forma más general y habida cuenta de la envergadura de la financiación concedida a determinados países para los programas de microrreali-

zaciones, debería recurrirse a asesores locales o en circunstancias excepcionales a asistentes técnicos competentes, con el fin de reforzar los organismos gestores centrales defectuosos y evitar los inconvenientes de una gestión fragmentada.

Coste de la asistencia técnica y complementariedad de las microrrealizaciones

59. El aumento de la importancia de los programas de microrrealizaciones en el quinto FED ha estimulado el recurso a la asistencia técnica para asistir a los organismos de coordinación y de gestión de los programas o, en su ausencia, para cumplir funciones análogas.

60. A diferencia de los proyectos convencionales, el compromiso de fondos para la financiación de la asistencia técnica en las microrrealizaciones no precisa la formulación de una propuesta de asignación de créditos específicos. Debido a ello es imposible controlar a partir de la contabilidad los importes asignados a este fin en los programas de microrrealizaciones. Los informes de las delegaciones no ofrecen ningún desglose de los importes destinados a asistencia técnica.

61. La Comisión considera, en todo caso, que el coste de la asistencia técnica no debe sobrepasar el 10 % de la contribución de los fondos. Sin embargo, en los escasos compromisos que han sido objeto de un presupuesto de gastos, se han observado casos en que se ha sobrepasado este límite. En Tanzania, por ejemplo, la asistencia técnica representa el 15 % de la dotación del segundo programa del quinto FED, sin justificación aparente.

62. En Níger, una misión del Tribunal comprobó en 1986 que algunos gastos de funcionamiento de la administración del Estado ACP para la coordinación de las microrrealizaciones corren a cargo del FED, lo que asimila esta ayuda a una subvención al presupuesto nacional.

63. El coste de la asistencia técnica debe evaluarse en relación con la especificidad de los microproyectos, que al ser mínimos y múltiples y estar dispersos geográficamente, sin asistencia técnica estarían a menudo abocados al fracaso. Los gastos de asistencia técnica pueden sin embargo mantenerse dentro de límites razonables, especialmente si en la medida de lo posible las microrrealizaciones se vinculan a otros proyectos de desarrollo. Este sistema permite, por una parte, completar los proyectos mediante la construcción de pequeñas infraestructuras sociales y, por otra, hacer que los microproyectos se beneficien de los medios de transporte y de la asistencia técnica de estas operaciones. Además del apoyo logístico que consigue esta solución facilita el seguimiento de las microrrealizaciones.

64. Esta idea de complementariedad destinada a provocar una sinergia de las acciones emprendidas, no siempre ha sido explotada. En la práctica las dificultades de transporte, de aprovisionamiento, de combustible y otras han retrasado mucho los microproyectos en Sierra Leona, como revela un informe de la delegación. En Malawi, la disponibilidad de asistencia técnica en las proximidades de las microrrealizaciones hubiera podido evitar que en numerosos proyectos se utilizasen materiales y técnicas inadecuados.

Ejecución financiera de las microrrealizaciones

65. El ritmo de utilización de los créditos comprometidos para las microrrealizaciones es sensiblemente igual al de los programas indicativos, como puede verse en el ***cuadro 2***. En efecto, a 30 de septiembre de 1987, los porcentajes de desembolso de los importes concedidos por las decisiones de financiación del cuarto FED eran el 95 % en las microrrealizaciones y el 94 % en los programas indicativos. En lo que se refiere al quinto FED, los porcentajes de desembolso eran el 72 % en las microrrealizaciones y el 68 % en los programas indicativos, mientras que el convenio había expirado el 28 de febrero de 1986. Estos indicadores demuestran que hasta el momento la ejecución de las microrrealizaciones no ha sido mucho más rápida que la de otros instrumentos previstos por las Convenciones de Lomé, lo cual es contrario al objetivo de solucionar rápidamente necesidades prioritarias de las comunidades locales.

66. La exigencia de una mayor diligencia en la ejecución de las microrrealizaciones no significa que los anticipos hayan de ponerse a disposición de las autoridades nacionales sin haber procedido a una estricta selección de los proyectos. Sin embargo, en Kenya la delegación abonó a una caja de anticipos el 80 % del total de cada programa anual inmediatamente después de la firma de los convenios globales de financiación, invirtiendo de esta manera el orden de los procedimientos de tramitación y realización. Algunas acciones no llegaron ni a ser iniciadas debido a que el estudio preparatorio posterior concluyó que no eran viables. Además en una misión del Tribunal realizada a finales de 1985 se observó que el 20 % de los proyectos financiados con cargo al segundo programa anual del quinto FED habían sido abandonados. La facilidad con que la Comisión financiaba proyectos que no habían sido completamente definidos en una fase de tramitación habrá seguramente contribuido a incitar al Estado keniata a multiplicar el número de solicitudes de aprobación de programas anuales, incluso antes de haber terminado los precedentes. En 1982, cinco programas anuales respondían a esta descripción. Las autoridades nacionales conseguían así fondos inmediatamente disponibles susceptibles de ser utilizados para otros fines. Por ello, en el momento de comenzar muchas acciones, surgieron grandes dificultades para movilizar los medios financieros previamente concedidos por la Comunidad, así se produjeron retrasos de años, lo que debería haber hecho que la delegación llevara a cabo una vigilancia más estricta.

Evaluación y seguimiento de las microrrealizaciones

67. La evaluación de un proyecto, desde su concepción a las condiciones de explotación por la colectividad beneficiaria, pasando por su realización, forma parte del ciclo del proyecto; proporciona continuamente nuevos datos sobre los factores de éxito o de fracaso de una acción de los que se pueden sacar rápidamente las consecuencias de las primeras experiencias de las microrrealizaciones.

68. El trabajo de seguimiento regular incumbe en primer lugar a la Comisión, responsable de la concepción y del control de la aplicación de las orientaciones en materia de realización de los programas anuales en cada país. Pero en las microrrealizaciones la parte más importante del trabajo de seguimiento y de evaluación de los proyectos recae sobre las delegaciones. El delegado ha de velar, a lo largo de todo el proceso, porque se respeten las normas y directrices de realización y, de forma más general, por la buena gestión financiera del proyecto, así como por que se haya procedido a la evaluación final y a la valoración de sus perspectivas de supervivencia.

69. En la práctica, los servicios de la Comisión y las delegaciones, ocupados en proyectos de mayor envergadura, dedican poco tiempo al seguimiento y a la evaluación de las microrrealizaciones. Esta situación se ve agravada por la dispersión de la capacidad de atención cuando, en contra de las orientaciones de la Comisión, se comprometen nuevos programas de microrrealizaciones antes de que finalice la realización de los anteriores. Así, los delegados no han presentado informes semestrales de control de la realización de más de la mitad de los programas de microrrealizaciones financiados por el quinto FED. Cuando estos informes existen contienen grandes lagunas en lo que se refiere al respeto de los criterios de selección de los proyectos, al coste final (real o estimado) de las acciones financiadas y a la participación del Estado y de los beneficiarios. Lo mismo ocurre con los informes de realización, que según los términos del artículo 149 de la segunda Convención de Lomé, deberían ser enviados a la Comisión por el Estado ACP en contacto con el delegado.

70. Esta falta de datos no puede ser totalmente paliada con documentos de evaluación de carácter más general —a los que se hace alusión en el presente informe—, que no pueden reemplazar el seguimiento regular, único capaz de hacer posible que las decisiones se tomen a tiempo y se corrijan los fallos en la aplicación de las directrices de realización.

71. El análisis de los problemas encontrados en la gestión de las microrrealizaciones —que forma parte de los informes— adolece a menudo de falta de rigor y de precisión. Así, el informe final sobre el tercer programa de microproyectos del quinto FED en Malawi señala entre las principales limitaciones que «the Communities seemed not to have been well informed about the project» (las Comunidades no parecían estar bien informadas sobre el proyecto). Por otra parte, las delegaciones, carentes a menudo de una valoración fiable, no se hallan en condiciones de contrastar la validez de las hipótesis formuladas en la fase de tramitación ni de conseguir que la gestión de los organismos responsables sea eficaz. La dificultad aumenta cuando originalmente los objetivos no han sido cuantificados ni formulados con la precisión suficiente para permitir un análisis posterior riguroso.

Observaciones finales

72. El instrumento constituido por las microrrealizaciones puede responder a las necesidades fundamentales de las poblaciones más desfavorecidas y constituye un complemento importante de otros instrumentos de ayuda comunitaria al desarrollo.

73. Aunque en los últimos años se haya apuntado una cierta mejora a todos los niveles en la gestión de las microrrealizaciones, dos puntos esenciales merecen aún toda la atención de las autoridades responsables de concepción y gestión, con vistas a la utilización óptima de este instrumento en favor de las poblaciones beneficiarias.

74. En primer lugar, el delegado, encargado por la segunda Convención de Lomé de la aprobación de los proyectos, debe seleccionarlos rigurosamente, procediendo antes a su tramitación concienzuda. La conformidad del microproyecto con los criterios de subvención y viabilidad —expuestos más arriba— condiciona la motivación y el posterior interés en el proyecto de la comunidad destinataria y, por consiguiente, el beneficio que podrá obtener. Así pues, el delegado deberá verificar especialmente que:

(a) el proyecto responde a una necesidad real y prioritaria de la población;

(b) la población participa en la concepción y contribuye a la realización del proyecto;

(c) el proyecto es adecuado a las estructuras socioeconómicas existentes.

75. En segundo lugar, como en todo proyecto de inversión, el éxito de las microrrealizaciones sólo se podrá conseguir si la concepción, tramitación, realización y explotación son seguidas de cerca, tanto más cuanto que en la mayoría de los casos los beneficiarios tienen escasa experiencia. Sería oportuno que la Comisión reforzara la asistencia técnica a los programas de microrrealizaciones más complejos, con el fin de asegurar la coordinación local de los proyectos. No solamente favorecería al

delegado la comprensión de las estructuras socioculturales de la colectividad y crearía las premisas para un seguimiento más eficaz, sino que también completaría la acción del organismo central de gestión de los programas, paliando en su caso su ausencia o sus deficiencias y consiguiendo un aumento sensible del porcentaje de éxito de las microrrealizaciones.

OBSERVACIONES SOBRE LAS AYUDAS DE URGENCIA

76. El artículo 137 de la segunda Convención de Lomé (quinto FED) regula las subvenciones que pueden ser concedidas a los Estados ACP que sufren problemas económicos y sociales graves y de carácter excepcional, resultantes de catástrofes naturales o de circunstancias extraordinarias de efectos comparables.

77. Las disposiciones del mencionado artículo 137 son muy concisas; se limitan a definir la naturaleza de la ayuda, a fijar el importe máximo de los fondos que han de concederse, a evaluar el carácter de urgencia, tanto durante la fase de tramitación como de realización y a reasignar a la dotación especial los créditos no utilizados de distintos proyectos, una vez que haya expirado el plazo de seis meses previsto para su ejecución. La aprobación de las modalidades y de los medios de realización de las acciones tiene una gran flexibilidad; se hace caso por caso con el fin de obtener los resultados más eficaces en las situaciones de urgencia.

78. Los artículos 203 a 205 de la tercera Convención de Lomé (sexto FED) establecen una regulación análoga para las ayudas de urgencia que podrán ser financiadas en el marco del sexto FED. La reserva de un importe destinado a la ayuda a los refugiados y repatriados dentro del importe total previsto y la posibilidad de financiar proyectos que se integren en los programas indicativos nacionales o trabajos que permitan que se vuelvan a poner en funcionamiento obras y equipos deteriorados con un mínimo de viabilidad figuran entre las novedades más significativas.

79. Las disposiciones de ambas Convenciones fueron completadas con normas de ejecución; las que figuran en el manual de tramitación de los delegados en relación con la tercera Convención de Lomé son muy precisas a este respecto.

80. La situación financiera a 30 de septiembre de 1987 de las ayudas de urgencia está resumida en el ***cuadro 4***. La auditoría efectuada por el Tribunal de Cuentas se ha dedicado principalmente al examen de las ayudas concedidas en el quinto FED. Se trata de un importe de 200 Mio ECU de los cuales 194 Mio ECU estaban comprometidos y 177 Mio ECU pagados a 30 de septiembre de 1987. Se han financiado 144 proyectos, algunos aún no terminados (véase apartado 108), en 52 países beneficiarios. En el apartado 111 hay una referencia a la financiación del sexto FED.

Tramitación de la ayuda

81. La tramitación de un expediente de ayuda comienza con la recepción de la solicitud y dura unos pocos días. La Comisión comunica por télex su decisión de concesión y las condiciones de ejecución que el solicitante acepta de la misma forma. La puesta en marcha de las acciones correspondientes debe comenzar en los 7 días siguientes.

Cuadro 4 — Ayuda de urgencia en Lomé I y Lomé II a 30 de septiembre de 1987

Convenciones	Rúbricas	Acuerdo de financiación (1) (1)	Pagos (2)	Pagos (3=2/1)
		1 000 ECU	1 000 ECU	%
Lomé I	Total programa indicativo,	3 137 056	2 934 503	94
	del que las: ayudas de urgencia			
	— ACP	137 398	137 211	100
	— PTU	—	—	
	— Total	137 398	137 211	100
Lomé II	Total programa indicativo,	4 360 915	2 963 787	68
	del que las: ayudas de urgencia			
	— ACP	193 617	176 031	91
	— PTU	914	914	100
	— Total	194 531	176 945	91

(1) Estas sumas fueron objeto, salvo excepción, de un compromiso global para cada Estado beneficiario.

82. Dado el carácter urgente de este tipo de intervención, la rapidez de la tramitación debe ser una prioridad. Sin embargo, el examen de las ayudas controladas ha revelado algunas deficiencias que hubieran podido ser evitadas si se hubieran exigido más datos concretos sobre la evaluación de los daños y si esos datos se hubieran podido confirmar con estimaciones procedentes de otros organismos internacionales o de las delegaciones. Los solicitantes generalmente han hecho caso omiso del impreso normalizado preparado por la Comisión para la presentación de cualquier solicitud de ayuda de urgencia. En casi todos los casos se han limitado a enviar una carta o un telegrama con unos datos mínimos en relación a los que se exigen en el impreso.

83. En numerosos casos las necesidades fueron sobreestimadas en una proporción que sobrepasa los límites tolerables; por no citar más que algunos ejemplos:

(a) la ayuda concedida al Zaire para la acogida de refugiados ugandeses en seis campos situados a 70 km de la frontera, se calculó sobre la base de 75 000 personas, cuando nunca fueron más de 40 000;

(b) el coste del transporte a Senegal de la ayuda alimentaria en concepto de ayuda de urgencia, no llegó al 60 % del previsto, y los volúmenes transportados no llegaron al 70 % de lo calculado inicialmente;

(c) en una ayuda a las víctimas del hambre en Mauritania, el remanente del 24 % de los créditos concedidos es un ejemplo de sobreestimación inicial de las necesidades.

84. Los informes de las delegaciones durante la tramitación tendrían un gran valor si éstas conocieran tanto la situación de urgencia como las distintas organizaciones que operan en el país correspondiente. Su opinión sobre estos puntos, aparte de la justificación de la solicitud constituiría una garantía previa de la decisión de la concesión de la ayuda. En un gran número de proyectos las delegaciones no han intervenido durante la tramitación y en numerosos casos se han limitado a reproducir en sus informes las cifras indicadas por el organismo solicitante, cifras que más tarde han resultado inexactas.

85. La Comisión debería también examinar la justificación de la financiación como ayuda de urgencia de operaciones complejas que suponen un volumen importante de medios. Si bien por su contenido y finalidad pueden considerarse ayudas de urgencia, son difícilmente compatibles con una tramitación rápida. La selección de operaciones muy concretas o destinadas a zonas geográficas limitadas permite siempre una mejor evaluación de las necesidades y una realización más eficaz. Así, en el Plan de Dublín, en 1984, se concedieron a Etiopía 35 Mio ECU para ayudas a las víctimas de la sequía, cuando todavía no se conocía bien la extensión del desastre y ni el país ni las organizaciones internacionales presentes en la zona eran capaces de administrar ese importe en plazos tan breves. Si la ayuda de urgencia se hubiera repartido para financiar operaciones pequeñas basadas en propuestas más concretas, más fácilmente gestionables y presentadas con un orden de prioridad, su eficacia hubiera sido mayor.

86. En general la mayor parte de las deficiencias observadas corresponde a ayudas superiores a 3 Mio ECU, mientras que los pequeños proyectos se han realizado mejor. Una de las causas de este fenómeno consiste en la necesidad de una tramitación rápida, inadecuada para las operaciones de gran amplitud y de una cierta complejidad.

Realización de la ayuda

Plazos de realización

87. El artículo 137 de la segunda Convención de Lomé limita el plazo de ejecución a un máximo de seis meses salvo que se haya dispuesto lo contrario en las modalidades de ejecución de la operación y no se haya convenido de común acuerdo, por razón de circunstancias extraordinarias, prorrogarlo. Esta limitación en muchos casos no ha sido respetada, tanto por los servicios de la Comisión como por los organismos gestores.

88. De este modo, la realización de una parte de la ayuda de 1,5 Mio ECU a las víctimas de la sequía en Mali no pudo comprobarse hasta los 18 meses, cuando el plazo previsto inicialmente era de seis meses.

89. A pesar del carácter particularmente dramático de la situación, la entrega de la ayuda a las víctimas del hambre en Sudán fue de una lentitud excesiva, prolongándose la ejecución durante más de dos años. Los constantes retrasos en el suministro y la distribución de víveres están en contradicción con la rapidez que la situación exigía.

90. En la operación de «Ayuda a las víctimas de la sequía y del hambre en Mauritania» también se incumplieron los plazos de ejecución. La compra y el transporte de 813 toneladas de semillas, operación que debía finalizar el 21 de junio de 1985, no terminó hasta enero de 1986, con el consiguiente riesgo de desfase en

relación a la época de siembra, el mantenimiento de tierras sin cultivar durante ese tiempo, etc.

91. En la sequía que azotó a Etiopía en 1984, la mayor parte de las operaciones no comenzaron sobre el terreno hasta más de tres meses después de la fecha en que se tomaron las decisiones (diciembre de 1984) a causa de lo delicado de la determinación de las medidas necesarias. Varias de ellas no fueron terminadas antes de 1986:

(a) la financiación de los gastos de funcionamiento de la flota de camiones de las Naciones Unidas (1,5 Mio ECU) prosiguió hasta agosto de 1986;

(b) se financiaron costes de transporte terrestre (0,8 Mio ECU) de mayo a octubre de 1986.

92. La compra y distribución de galletas y aceite de soja fue financiada (0,85 Mio ECU) dentro de otra ayuda de urgencia concedida a Etiopía en febrero de 1986 (6 Mio ECU). Aparte de los numerosos problemas de seguridad que obstaculizaron una parte de la distribución, la entrega retrasada de determinados suministros llegados a finales de 1986, es decir, una vez recogidas las cosechas, impidió su distribución hasta pasado el período de necesidades urgentes. Por esta razón, la mayor parte de las 400 toneladas de galletas enviadas no fue distribuida sino entre marzo y mayo de 1987.

Porcentaje de realización de los objetivos

93. La evolución de las distintas acciones previstas en los acuerdos de concesión de ayudas no siempre ha sido la adecuada. En demasiados casos los objetivos iniciales sólo se han alcanzado parcialmente.

94. La integración de refugiados ugandeses en Zaire, confiada a la ACNUR, constituye un ejemplo significativo en el que la tramitación ha sido poco rigurosa y la realización del proyecto no ha estado suficientemente coordinada. Un informe del consejero de la Delegación de Kinshasa de 5 de junio de 1982 ponía de relieve los hechos siguientes: de la puesta en explotación del 20 % de las tierras, prevista para el mes de febrero de 1982, en junio de ese mismo año sólo se había alcanzado el 8 %; la elección de naves prefabricadas, además de un coste más elevado, no dio los resultados esperados; las instalaciones de las escuelas no eran funcionales; había una insuficiencia crónica de dispensarios y centros de salud, según el equipo de «Médicos sin Fronteras» (MSF) encargado del aspecto sanitario; los almacenes de víveres no eran ni conformes ni adecuados a su finalidad y la falta de coordinación entre los distintos participantes era flagrante (por no citar más que un ejemplo, el especialista en arquitectura rural llegó al lugar cuando la urbanización y las naves estaban prácticamente terminadas).

95. La falta de organización logística del transporte tuvo graves consecuencias sobre los objetivos previstos:

(a) en Senegal la distribución de víveres comenzó por las localidades accesibles por carreteras asfaltadas y las comunicadas por pistas de tierra no pudieron recibir los que les correspondían porque la estación de lluvias se adelantó e hizo intransitables las vías de acceso;

(b) en Sudán, las zonas menos accesibles recibieron la ayuda con un retraso considerable y únicamente gracias a la puesta en servicio con toda urgencia de un aeródromo para los aviones militares de algunos Estados miembros.

Coordinación entre los diferentes participantes

96. En el quinto FED se observa la ausencia de una normativa precisa sobre la coordinación de los distintos participantes. En algunos casos, las operaciones al nivel local se repartieron entre distintas organizaciones, que llevaron a cabo su trabajo con más o menos éxito; aquí resulta muy difícil evaluar de una manera general la eficacia global de la ayuda concedida.

97. La delegación, que, como representante de la Comisión sobre el terreno, parece ser el órgano más adecuado para asumir esta función de coordinación, no intervino en numerosas acciones financiadas por el FED y llevadas a cabo por grandes organismos internacionales (Cruz Roja, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).

98. En las ayudas de gran envergadura se ha observado a menudo una falta de coordinación entre los distintos proveedores de fondos y las propias autoridades locales; una mejor colaboración hubiera permitido mayor eficacia en la gestión (en Senegal, Sudán, etc.). En concreto, hay que resaltar la mala coordinación de las ayudas concedidas a Etiopía durante la gran sequía de 1984. Aunque se hayan realizado esfuerzos considerables sobre el terreno para coordinar las actuaciones de los diferentes donantes, varias organizaciones se encontraron realizando las mismas operaciones en las mismas zonas. En particular, en las operaciones de distribución de víveres surgieron numerosos problemas entre la organización gubernamental (responsable de la distribución de la ayuda alimentaria del FED) y las ONG (responsables de las ayudas alimentarias de otros donantes): el hecho de que en las mismas regiones las ONG distribuyeran raciones más generosas que la

organización gubernamental produjo numerosos roces entre las poblaciones y esta última.

Control y seguimiento de la ayuda

Control y seguimiento de la gestión

99. El control y el seguimiento de la gestión de las ayudas concedidas en la segunda Convención de Lomé estuvieron a cargo, en la mayoría de los casos, de las delegaciones o del servicio de «Ayudas de Urgencia», de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII) sirviéndose para ello de los informes periódicos y finales, descriptivos y financieros, sobre la realización de la ayuda.

100. Habida cuenta de la lejanía de la zona de intervención y de la rapidez de ejecución que las circunstancias exigen, corresponde siempre a la delegación el control y seguimiento eficaz de las acciones en circunstancias en las que muy a menudo el éxito o el fracaso dependen de decisiones muy rápidas. Lamentablemente en varias ocasiones se ha observado que la delegación no había intervenido para nada.

101. La emisión de informes periódicos de cada uno de los casos, que forma parte de las obligaciones asumidas por los gestores, no siempre se ha llevado a cabo respetando los plazos y en la forma deseada. Así:

(a) en lo referente al pago de importes parciales, en varios expedientes no se han respetado las condiciones estipuladas, que exigen la previa presentación de un informe de ejecución;

(b) en general el contenido de estos informes no permite emitir un juicio razonable sobre la ejecución de la ayuda y el grado de realización de los objetivos. La reacción de la Comisión ante la insuficiencia o ausencia de estos informes, así como a las reclamaciones que ha dirigido a los diferentes responsables, han sido a menudo lentas y tardías.

102. La lentitud y el retraso en la recepción de los informes finales han sido aún más graves. En muchos casos no habían sido enviados varios meses después de que hubiera vencido el plazo concedido para la ejecución de la ayuda. Además, en una ayuda comunitaria de 10 650 000 ECU destinada a luchar contra el hambre en Mali que realizaron varias organizaciones internacionales coordinadas por la delegación, no pudo proporcionarse un informe resumen final sobre la intervención al no estar previsto este requisito en las normas de aplicación.

103. Las insuficiencias en el control y seguimiento de la gestión han permitido la continuación de acciones que, al principio y habida cuenta de la rapidez de la tramitación, parecían responder a criterios de ayudas de urgencia, pero cuyo desenvolvimiento ha revelado lo inadecuado de la elección del instrumento financiero. Esta situación se ha presentado en tres casos:

(a) en las acciones de ayuda a las víctimas de la sequía en Senegal figura una compleja operación de producción de «niebé» (fréjol de vaca) que incluye la compra en California de 450 toneladas de semillas, la reproducción fuera de estación de variedades locales y la siembra de las simientes suministradas por la CEE, la FAO y la USAID, con un coste total de 265 Mio FCFA. Las medidas complementarias de asistencia técnica y de suministro de productos fitosanitarios por valor de 450 Mio FCFA financiados con la venta de productos de la ayuda alimentaria acabaron dando a la operación el carácter de un verdadero proyecto agrícola; además el objetivo a conseguir (pasar de un cultivo secundario de autoconsumo a un cultivo principal productor de renta) es claramente revelador de algunas de sus características, en concreto la duración y la finalidad, que le excluyen de una financiación por la vía del artículo 137 de la segunda Convención de Lomé;

(b) el abastecimiento de agua a la ciudad de Atar para auxiliar a las víctimas de la sequía en Mauritania presenta características de ejecución que tampoco parecen corresponder a las de ayuda de urgencia; como mínimo parece que esta acción hubiera podido no tener prioridad sobre otras intervenciones efectuadas en el país. En los dos años precedentes el Gobierno había presentado dos peticiones para la financiación de este abastecimiento de agua dentro del programa indicativo; además, con ocasión de la concesión de la ayuda de urgencia se destinó otra subvención para el acondicionamiento de dos pozos en concepto de financiación de microproyectos. Por tanto, la operación hubiera podido incluirse en las ayudas programables. Por otra parte, la Comisión dio su aprobación a la fijación de un precio de 200 ouguiyas por m^3 a condición de que este importe fuera contabilizado aparte y destinado a acciones inmediatas de urgencia. Hasta la fecha los fondos no han sido utilizados, lo que constituye una prórroga indirecta del período de ejecución de la ayuda y justifica aún menos la calificación de «ayuda de urgencia» para esta acción;

(c) la concesión de 1 Mio ECU para financiar una parte de un proyecto UNICEF de abastecimiento de agua en Etiopía cuya realización duró varios años, hace que merezca el calificativo de «programa a medio plazo de abastecimiento de agua a una zona rural» y no el de «ayuda de urgencia».

104. Por otra parte, los siguientes ejemplos de concesión de subvenciones a operaciones y acciones que no estaban previstas inicialmente deben incitar a una mejora del seguimiento:

(a) del programa de ayuda a la población etíope refugiada en Somalia, se asignaron 76 234 ECU a gastos de transporte que inicialmente no se había previsto financiar y además se hizo sin la aprobación previa de la Comisión, restándolos del total destinado al suministro de bienes de primera necesidad;

(b) en este mismo país 450 000 ECU concedidos en 1981 para auxiliar a los refugiados y destinados al suministro de agua, han sido dedicados a financiar el acondicionamiento de dos fincas agrícolas de 100 ha;

105. El 26 de noviembre de 1987 el Tribunal de Cuentas a través de la DG VIII, envió a ocho delegaciones una petición de documentos y datos complementarios. Como no se recibió contestación dentro de los plazos necesarios, no se ha podido tener en cuenta la información solicitada.

Control de los pagos

106. Con ocasión de las visitas efectuadas por el Tribunal a los países ACP, se ha podido comprobar que en las delegaciones una sola persona estaba encargada de la ejecución, el seguimiento y el pago de las ayudas. En general la contabilidad interna está bien llevada, si bien en las delegaciones y en los servicios de la DG VIII el control interno de los pagos resulta poco satisfactorio:

(a) no se concilian las fichas contables de los servicios encargados de las ayudas de urgencia en la DG VIII con los registros contables de las delegaciones;

(b) debido a retrasos en el registro de las operaciones en las fichas contables, éstas no están al día y reflejan informaciones incompletas;

(c) los servicios encargados de las ayudas de urgencia de la DG VIII verifican las órdenes de pago expedidas por las delegaciones únicamente desde un punto de vista formal (operaciones matemáticas y saldo de los importes concedidos en concepto de una ayuda).

107. Como consecuencia de esta falta de conciliación periódica y de las insuficiencias del control, el examen de la contabilidad de la DG VIII y de las cifras de la contabilidad interna y de los informes financieros de las delegaciones (o de otros organismos) pone de manifiesto numerosas diferencias:

(a) la contabilidad de la delegación de Etiopía, que se ha encargado de la gestión simultánea de diversos proyectos, presentaba errores de imputación de numerosos asientos, algunos de los cuales, correspondientes a proyectos del FED, fueron confundidos con otros de las ayudas presupuestarias del Plan de Dublín, sin que la DG VIII hubiera notado los errores;

(b) en la delegación de Mauritania se registró una operación de compra y de transporte de semillas por un valor de 500 000 ECU mientras que los servicios de Bruselas la contabilizaron por 455 632,53 ECU.

Cierre de las cuentas de los proyectos y utilización de los créditos remanentes

108. A 30 de septiembre de 1987 aún no se había efectuado el cierre de las cuentas de 116 de los 144 proyectos correspondientes al quinto FED (aproximadamente un 80 % de éstos y el 96 % de los gastos totales). En todos ellos se ha sobrepasado el plazo de seis meses fijado en el apartado 8 del artículo 137 de la segunda Convención de Lomé. Estos proyectos se fueron comprometiendo en el transcurso de los años siguientes de esta forma: 23 en 1981, 17 en 1982, 16 en 1983, 36 en 1984, 11 en 1985, 13 en 1986. Que las cuentas estén aún abiertas se debe principalmente a los grandes retrasos en la contabilización, así como a una falta de conciliación (40 de estos proyectos tienen más de cinco años).

109. Antes de cerrar un proyecto, es preciso determinar y fijar su saldo definitivo, tras la verificación de todos los asientos contables. La Comisión debería conceder a este trabajo toda la importancia que merece, ya que es fundamental para justificar la buena gestión de las acciones emprendidas.

110. Con lo expuesto anteriormente, el apartado 8(c) del artículo 137 se convierte en letra muerta ya que, al no haberse efectuado el cierre de las cuentas, no es posible determinar a tiempo el importe de los créditos no utilizados que hubieran debido reasignarse a la dotación especial.

Tercera Convención de Lomé

111. Las instrucciones dadas a los delegados para la aplicación del sexto FED incluyen, por primera vez, un largo y detallado capítulo dedicado a las ayudas de urgencia. Pero aún no es posible evaluar la gestión de forma significativa ya que el nivel de ejecución del sexto FED a 30 de septiembre de 1987 no llegaba más que al 12 % de los créditos comprometidos y al 6 % de los pagos a efectuar. No obstante, un primer análisis de los expedientes de las ayudas de urgencia concedidas en el sexto FED plantea algunas dudas en cuanto a la mejora de la gestión. En el primer y el segundo trimestre de 1986 se concedieron respectivamente 5 y 18 ayudas sin que hasta la fecha se haya cerrado ninguna de estas 23 operaciones. La consecuencia es que se corre el riesgo de que no se efectúe la reasignación de los créditos no utilizados a la dotación especial.

Observación final

112. Cualesquiera que sean los méritos de las intervenciones de urgencia, se ha observado que la gestión de estas ayudas ha presentado deficiencias de las que la Comisión es consciente y a las que ha intentado poner remedio en el sexto FED, al sentar las bases de futuras mejoras mediante una reglamentación precisa y adecuada. Sólo falta que estas instrucciones sean puestas en práctica.

---

(1) A 18.3.1988, habían sido aprobados 16 programas por un importe total de 30 Mio ECU en 15 Estados ACP.
(2) La tercera Convención de Lomé fija este límite en 250 000 ECU.
(3) En la tercera Convención de Lomé esta participación se hace facultativa.
(4) La tercera Convención de Lomé amplía la participación máxima del FED en la financiación de un microproyecto hasta los dos tercios de su coste total.
(5) Informe sobre las «evaluaciones comparativas de proyectos cofinanciados con las ONG y de microrrealizaciones».

ANEXO I

Atribuciones de los Miembros del Tribunal de Cuentas [1] en el momento de la aprobación del presente informe

Secretaría, servicio jurídico, personal y administración, relaciones exteriores	Marcel MART, Presidente
Grupo de Auditoría I [1]	
Recursos propios: Derechos de aduana e ingresos de origen agrícola, recursos IVA, recursos PNB, equilibrio del Presupuesto e ingresos diversos	Richie RYAN
FEOGA — 1: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía: procedimientos de gestión y de control presupuestarios y asuntos generales	John CAREY
FEOGA — 2: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía: organización común de mercados	Keld BRIXTOFTE
FEOGA — 3: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación (excluidas las acciones de carácter regional) Sección Garantía (azúcar)	Fernand HEBETTE
Pesca	
Gastos relacionados con el ámbito de la agricultura	

[1] Extracto del Reglamento Interno del Tribunal y de su Decisión 85/17, de 17 de diciembre de 1985, por la que se crean tres Grupos de Auditoría:
- « El Tribunal encomendará a sus Miembros sectores concretos de actividad y deberán encargarse de la preparación y ejecución de las deliberaciones del Tribunal relacionadas con ellos».
- « Los proyectos de observaciones que vayan a figurar en el Informe Anual serán examinados a instancia del Miembro responsable del sector, antes de ser presentados al Tribunal por los Grupos de Auditoría correspondientes».
- « En lo que se refiere a los proyectos de informe, dictámenes, propuestas de programas de trabajo y las demás cuestiones de auditoría que deban someterse al Tribunal, la competencia de los Grupos será exclusivamente preparatoria».
- « El Tribunal aprobará las observaciones que por su naturaleza le parezca que deben figurar en el Informe Anual y aprobará el texto definitivo de éste».

Grupo de Auditoría II

Fondos Europeos de Desarrollo	Aldo ANGIOI
Cooperación con los países en vías de desarrollo y países terceros	Pierre LELONG
Fondo Europeo de Desarrollo Regional	André J. MIDDELHOEK
Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación (Acciones regionales)	
Fondo Social Europeo	Josep SUBIRATS

Grupo de Auditoría III

Cuestiones generales de auditoría, coordinación de la auditoría financiera e informática, edición y seguimiento de los informes y dictámenes, programas y métodos de trabajo y formación profesional	Marcel MART
Actividades de préstamos y empréstitos	Lothar HAASE
Comunidad Europea del Carbón y del Acero	
Contabilidad General	
Principios contables	
Gastos de personal y de funcionamiento de las instituciones	Stergios VALLAS
Oficina de Publicaciones	
Oficinas de Prensa e Información	
Escuelas Europeas	
Investigación, tecnología y nuevas políticas	Carlos MORENO
Subvenciones	

ANEXO II

Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal de Cuentas durante los últimos cinco años

De conformidad con lo dispuesto en los Tratados, el Tribunal de Cuentas tiene la obligación de elaborar un Informe Anual. Tiene también la obligación, en virtud de los Tratados y otras normas en vigor, de elaborar informes anuales sobre determinados organismos y actividades comunitarias. Los Tratados confieren además al Tribunal facultades para formular sus observaciones sobre cuestiones particulares, y de emitir dictámenes a petición de cualquier institución. La lista que aparece a continuación enumera los informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante los cinco últimos años.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
6º Informe Anual relativo al ejercicio 1982	24 noviembre 1983	DO C 357 de 31.12.1983
Informe (anexo al informe anual CECA 1982) relativo a la gestión contable y a la gestión financiera de la CECA.	7 diciembre 1983	No publicado en el DO
Informe especial 6/83 sobre el sistema informatizado del Fondo Social Europeo	15 diciembre 1983	No publicado en el DO
Dictamen 2/83 sobre la propuesta de reglamento (CEE) del Consejo relativo a la bonificación de determinados préstamos concedidos en el marco del Sistema Monetario Europeo	12 enero 1984	DO C 55 de 28.2.1984
Informe relativo a las cuentas de las Escuelas Europeas correspondientes al ejercicio 1982	23 febrero 1984	No publicado en el DO
Dictamen 4/83 sobre la segunda modificación de la propuesta de reglamento (CEE, Euratom, CECA) del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 2891/77 sobre la aplicación de la decisión de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades	14 marzo 1984	DO C 163 de 23.6.1984
Informe especial 1/84 sobre la coordinación de la ayuda de la Comunidad en favor de terceros países	14 marzo 1984	DO C 224 de 25.8.1984
Dictamen 3/83 sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se habilita a la Comisión para participar en la financiación de innovaciones dentro de la Comunidad	5 abril 1984	DO C 163 de 23.6.1984

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
Informe especial 2/84 sobre la gestión de los fondos comunitarios de ayuda al desarrollo por parte del Banco Europeo de Inversiones	10 mayo 1984	No publicado en el DO
Dictamen 1/84 sobre la propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen, habida cuenta del agotamiento de los recursos propios, medidas para la cobertura de las necesidades del ejercicio presupuestario 1984	7 junio 1984	DO C 228 de 30.8.1984
Informe relativo a las cuentas de 1983 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	19 junio 1984	No publicado en el DO
Informe sobre los estados financieros 1983 del JET	19 junio 1984	No publicado en el DO
Informe sobre los estados financieros de la CECA a 31 de diciembre de 1983	26 junio 1984	DO C 350 de 31.12.1984
Informe especial 3/84 sobre el funcionamiento de la organización común de mercados en el sector de la carne de ovino	19 julio 1984	DO C 234 de 4.9.1984
Informe especial 4/84 sobre la puesta en práctica de la Directiva 77/435/CEE de 27 de junio de 1977, relativa al control por parte de los Estados miembros de las operaciones pertenecientes al sistema de financiación del FEOGA-Garantía	11 octubre 1984	DO C 336 de 17.12.1984
Informe sobre las cuentas de 1983 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Centro de Berlín)	24 octubre 1984	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas de 1983 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	24 octubre 1984	No publicado en el DO
7º Informe Anual relativo al ejercicio 1983	22 noviembre 1984	DO C 348 de 31.12.1984
Informe (anexo al Informe Anual CECA 1983) relativo a la gestión contable y a la gestión financiera de la CECA	13 diciembre 1984	No publicado en el DO
Informe especial 5/84 sobre el régimen de las ayudas a la leche descremada líquida utilizada para la alimentación animal	13 diciembre 1984	DO C 91 de 12.4.1985
Informe especial 1/85 relativo a la organización común de mercados en el sector del aceite de oliva	25 abril 1985	DO C 134 de 3.6.1985
Dictamen 1/85 sobre una propuesta de reglamento (CEE) del Consejo, relativo a la aplicación del acuerdo, en forma de intercambio de correspondencia, formalizado entre la CEE y la República Portuguesa, sobre la prestación de una ayuda financiera específica destinada a la mejora de las estructuras agrícolas y de la pesca en Portugal	2 mayo 1985	DO C 138 de 6.6.1985
Dictamen 2/85 sobre una propuesta de reglamento (CEE, Euratom, CECA) del Consejo, prorrogando el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 2892/77 del Consejo sobre la aplicación, para los recursos propios procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido, de la Decisión de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades.	26 junio 1985	DO C 261 de 12.10.1985

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
Informe sobre los estados financieros de la CECA a 31 de diciembre de 1984	26 junio 1985	DO C 360 de 31.12.1985
Informe especial 2/85 sobre el sistema de pago de las restituciones agrícolas a la exportación (control de las exportaciones de productos agrícolas)	26 junio 1985	DO C 215 de 26.8.1985
Informe especial 3/85 relativo a determinados aspectos de la cooperación técnica financiada por la ayuda comunitaria al desarrollo	12 julio 1985	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas de las Escuelas Europeas correspondientes al ejercicio 1983	17 julio 1985	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas de la Agencia de Abastecimiento de Euratom correspondientes al ejercicio 1984	17 julio 1985	No publicado en el DO
Informe relativo a los estados financieros JET correspondientes al ejercicio 1984	17 julio 1985	No publicado en el DO
Dictamen sobre el tratamiento de las irregularidades durante el procedimiento de descargo	10 octubre 1985	No publicado en el DO
Dictamen sobre el déficit del Servicio de Contaduría de los Diputados del Parlamento Europeo	10 octubre 1985	No publicado en el DO
Informe relativo a las cuentas de 1984 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Centro de Berlín)	17 octubre 1985	No publicado en el DO
Informe relativo a las cuentas de 1984 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	17 octubre 1985	No publicado en el DO
Reflexiones sobre las perspectivas de la PAC (Libro Verde de la Comisión)	30 octubre 1985	No publicado en el DO
Informe (anexo al informe anual CECA 1984) relativo a la gestión contable y a la gestión financiera de la CECA	19 noviembre 1985	No publicado en el DO
8º Informe Anual relativo el ejercicio 1984	19 noviembre 1985	DO C 326 de 16.12.1985
Informe especial 4/85 sobre la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca	28 noviembre 1985	DO C 339 de 31.12.1985
Informe especial 5/85 sobre la participación comunitaria en acciones en favor de países en vías de desarrollo ejecutadas por organizaciones no estatales	12 diciembre 1985	No publicado en el DO
Dictamen 3/85 sobre el proyecto de modificación de determinados artículos del proyecto de reglamento de la Comisión sobre procedimientos de ejecución de determinadas disposiciones del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977	12 diciembre 1985	No publicado en el DO
Dictamen 4/85 sobre la propuesta de reglamento (CEE) del Consejo modificando el Reglamento (CEE) nº 2681/74 relativo a la financiación comunitaria de gastos derivados del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria	12 diciembre 1985	DO C 357 de 31.12.1985
Dictamen 5/85 sobre el proyecto de reglamento financiero aplicable al sexto Fondo Europeo de Desarrollo	12 diciembre 1985	DO C 361 31.12.1985

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
Informe especial 1/86 sobre las acciones de contratación para la ampliación de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos financiadas con el producto de la exacción de corresponsabilidad	20 febrero 1986	DO C 127 de 26.5.1986
Dictamen 1/86 sobre una propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1883/78 relativo a las normas generales sobre la financiación de las intervenciones del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía	6 marzo 1986	DO C 80 de 9.4.1986
Informe sobre las cuentas de la Agencia de Abastecimiento de Euratom correspondientes al ejercicio 1985	29 mayo 1986	No publicado en el DO
Informe sobre los estados financieros de la CECA a 31 de diciembre de 1985	17 junio 1986	DO C 208 de 19.8.1986
Informe especial nº 2/86 sobre las Acciones Específicas Comunitarias de Desarrollo Regional del FEDER (acciones fuera de cuota)	10 julio 1986	DO C 262 de 20.10.1986
Informe especial nº 3/86 sobre el sistema de subvenciones para las semillas oleaginosas	10 julio 1986	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas de las Escuelas Europeas correspondientes al ejercicio 1984	25 septiembre 1986	No publicado en el DO
Informe relativo a las cuentas de 1985 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Centro de Berlín)	23 octubre 1986	No publicado en el DO
Informe relativo a las cuentas de 1985 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	11 noviembre 1986	No publicado en el DO
Dictamen 2/86 sobre un proyecto de reglamento financiero relativo a la aplicación de los protocolos financieros con Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Malta y Chipre	11 noviembre 1986	DO C 302 de 27.11.1986
Informe relativo a los estados financieros del JET correspondientes al ejercicio 1985	19 noviembre 1986	No publicado en el DO
Informe (anexo al Informe Anual CECA 1985) relativo a la gestión contable y a la gestión financiera de la CECA	19 noviembre 1986	No publicado en el DO
9º Informe Anual relativo al ejercicio 1985	19 noviembre 1986	DO C 321 de 15.12.1986
Informe especial 4/86 sobre la cooperación financiera y técnica con la India	4 diciembre 1986	DO C 75 de 23.3.1987
Dictamen 1/87 sobre una propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento nº 1883/78 que fija las normas generales sobre la financiación de las intervenciones por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Garantía	18 febrero 1987	DO C 59 de 7.3.1987
Dictamen 2/87 sobre la propuesta de la Comisión de un reglamento (CEE) del Consejo, relativo al control del pago de los importes concedidos en el momento de exportaciones de productos agrícolas	14 mayo 1987	DO C 147 de 5.6.1987

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
Informe especial 1/87 sobre la calidad de la ayuda alimentaria — Conformidad de los productos de la ayuda alimentaria a las normas aplicables de calidad, cantidad, embalaje, plazo y lugar	27 mayo 1987	DO C 219 de 17.8.1987
Dictamen 3/87 sobre una propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70 relativo a la financiación de la Política Agrícola Común en lo que se refiere al sistema de anticipos de la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola	10 junio 1987	DO C 175 de 3.7.1987
Informe sobre los Estados financieros de la CECA a 31 de diciembre de 1986	25 junio 1987	DO C 228 de 26.8.1987
Informe sobre las cuentas del ejercicio 1986 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	25 junio 1987	No publicado en el DO
Informe especial 2/87 sobre el sistema de cuota y tasa suplementaria en el sector de la leche	15 julio 1987	DO C 266 de 5.10.1987
Informe especial 3/87 sobre la organización común del mercado del tabaco crudo	15 julio 1987	DO C 297 de 6.11.1987
Informe especial 4/87 sobre las medidas comunitarias de destilación de vino	17 septiembre 1987	DO C 297 de 6.11.1987
Informe especial 5/87 sobre la ayuda comunitaria a la aceleración del desarrollo agrícola en Grecia	7 octubre 1987	No publicado en el DO
Informe especial 6/87 sobre la ayuda alimentaria a la India de 1978 a 1985 (Operación Flood II)	29 octubre 1987	DO C 31 de 4.2.1987
Dictamen 4/87 sobre una propuesta de reglamento (Euratom, CECA, CEE) del Consejo para la derogación temporal del Reglamento nº 2891/77 por el que se aplica la Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades	29 octubre 1987	DO C 337 de 16.12.1987
Dictamen 5/87 sobre una propuesta de reglamento (Euratom, CECA, CEE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas	29 octubre 1987	DO C 337 de 16.12.1987
Informe relativo a las cuentas del ejercicio 1986 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Centro de Berlín)	4/5 noviembre 1987	No publicado en el DO
Informe relativo a las cuentas del ejercicio 1986 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	4/5 noviembre 1987	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas de los ejercicios 1985 y 1986 de las Escuelas Europeas	4/5 noviembre 1987	No publicado en el DO
Informe (anexo al Informe Anual CECA 1986) relativo a la gestión contable y financiera de la CECA	10/11 noviembre 1987	No publicado en el DO

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
10º Informe Anual relativo al ejercicio 1986	10/11 noviembre 1987	DO C 336 de 15.12.1987
Dictamen 6/87 sobre una propuesta de reglamento (Euratom, CECA, CEE) del Consejo por el que se modifica provisionalmente el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas	19 noviembre 1987	DO C 337 de 16.12.1987
Dictamen 7/87 sobre una segunda modificación de la propuesta de reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presuuesto General de la Comunidades Europeas	26 noviembre 1987	DO C 339 de 17.12.1987
Dictamen 8/87 sobre una tercera modificación de la propuesta de reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas	27 noviembre 1987	DO C 339 de 17.12.1987
Informe Especial 7/87 sobre la gestión de los fondos de contrapartida en materia de ayuda alimentaria	27 noviembre 1987	DO C 31 de 4.2.1988
Informe sobre los estados financieros del JET en el ejercicio 1986	10 marzo 1988	No publicado en el DO
Informe Especial 1/88 sobre los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo	10 marzo 1988	DO C 126 de 16.5.1988
Informe Especial 2/88 sobre el planteamiento integrado en la financiación comunitaria de las acciones con finalidad estructural	18 mayo 1988	DO C 188 de 18.7.1988
Informe Especial 3/88 sobre la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca en España y Portugal	18 mayo 1988	DO C 188 de 18.7.1988
Informe Especial 4/88 sobre la cooperación regional financiada en el marco de las Convenciones de Lomé	18 mayo 1988	DO C 188 de 18.7.1988
Dictamen 1/88 sobre una propuesta de reglamento (CECA, CEE, Euratom), del Consejo, por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 diciembre de 1977, aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas	19 mayo 188	DO C 166 de 25.6.1988
Dictamen 2/88 sobre una propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1883/78 del Consejo relativo a las normas generales sobre la financiación de las intervenciones por el FEOGA, Sección Garantía (depreciación)	19 mayo 1988	DO C 166 de 25.6.1988
Dictamen 3/88 sobre una propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el estado actual del Reglamento (CEE) nº 729/70 sobre la financiación de la Política Agrícola Común tras su modificación por el Reglamento (CEE) nº 3183/87 de 19 de octubre de 1987 por el que se establecen las normas especiales relativas a la financiación de la Política Agrícola Común	1 junio 1988	DO C 166 de 16.6.1988
Dictamen 4/88 sobre una propuesta de modificación del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto de la empresa común JET (Joint European Torus)	1 junio 1988	No publicado en el DO

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

Título	Fecha de aprobación	Publicación (1)
Informe sobre las cuentas del ejercicio 1987 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	15 junio 1988	No publicado en el DO
Respuestas del Tribunal de Cuentas, formuladas al amparo de los artículos 206 bis, apartado 4, y 209 del Tratado CEE, a las peticiones de dictamen presentadas por el Consejo sobre una propuesta de decisión relativa a la disciplina presupuestaria	16 y 22 junio 1988	No publicado en el DO
Dictamen 5/88 sobre una propuesta de reglamento del Consejo relativa al régimen uniforme definitivo de percepción de los recursos propios procedentes del IVA	16 junio 1988	DO C 191 de 20.7.1988
Informe sobre los estados financieros de la CECA a 31 de diciembre de 1987	22 junio 1988	DO C 217 de 19.8.1988
Dictamen 6/88 sobre una propuesta de modificación del artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 2891/77 por el que se aplica la Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades	14 julio 1988	DO C 212 de 12.8.1988
Informe Especial 5/88 sobre la gestión y el control del almacenamiento público	8 septiembre 1988	DO C 274 de 24.10.1988
Dictamen 7/88 sobre un proyecto de Reglamento Financiero de las Escuelas Europeas	22 septiembre 1988	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas del ejercicio 1987 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Centro de Berlín)	9 noviembre 1988	No publicado en el DO
Informe sobre las cuentas del ejercicio 1987 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	9 noviembre 1988	No publicado en el DO
Informe (anexo al Informe Anual CECA 1987) sobre la gestión contable y financiera de la CECA	9 noviembre 1988	No publicado en el DO
Dictamen 8/88 sobre una propuesta de reglamento (CECA, CEE, Euratom) del Consejo por el que se aplica la Decisión de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades	17 noviembre 1988	DO C 313 de 8.12.1988
Informe sobre los estados financieros del JET en el ejercicio 1987	17 noviembre 1988	No publicado en el DO
11º Informe Anual relativo al ejercicio 1987	17 noviembre 1988	En el presente DO

(1) Para cualquier cuestión relacionada con la distribución de los documentos no publicados en el DO, diríjanse al Servicio de Documentación del Tribunal.

ANEXO III

Información financiera relativa al Presupuesto General de las Comunidades Europeas y a los Fondos Europeos de Desarrollo (1987)

Notas preliminares

1. Fuente de los datos financieros

Los datos financieros que figuran en el presente anexo han sido extraídos de las cuentas de gestión y de los balances financieros de las Comunidades Europeas (1) y de los Fondos Europeos de Desarrollo, así como de otros estados financieros facilitados por la Comisión.

2. Unidad monetaria

Todos los datos financieros vienen expresados en millones de ECUS (Mio ECU). Se ha efectuado un redondeo a la décima de millón.

3. Cambio de nomenclatura en el Presupuesto General

En ocasiones se producen ciertos cambios en la nomenclatura presupuestaria. El Tribunal aplica para la presentación de los datos históricos la nomenclatura del ejercicio en curso y adapta, cuando se producen cambios en ésta, los datos de los ejercicios anteriores a la nomenclatura actual. De este modo los datos presentados en los cuadros 14 a 19 son comparables de un ejercicio a otro.

(1) Del ejercicio 1987: Cuenta de gestión y balance financiero relativos a las operaciones del Presupuesto del ejercicio 1987 [doc. COM(88) 212-216].

4. Abreviaturas y símbolos usados

CE	Comunidades Europeas
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA o Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
PNB	Producto Nacional Bruto
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
BFR	Franco belga
DKR	Corona danesa
DM	Marco alemán
DRA	Dracma griego
ESC	Escudo portugués
FF	Franco francés
HFL	Florín neerlandés
IRL	Libra irlandesa
LFR	Franco luxemburgués
LIT	Lira italiana
PTA	Peseta española
UKL	Libra esterlina
UC	Unidad de Cuenta (hasta 1977)
UCE	Unidad de Cuenta Europea (de 1978 a 1980)
ECU	Unidad de Cuenta (en vigor desde el 1.1.1981)
Mio ECU	Millones de ECUS
CD	Créditos disociados
CND	Créditos no disociados
CC	Créditos de compromiso
CP	Créditos de pago
CPC	Créditos para compromisos
CPP	Créditos para pagos
B	Bélgica
DK	Dinamarca
D	República Federal de Alemania
GR	Grecia
E	España
F	Francia
IRL	Irlanda
I	Italia
L	Luxemburgo
NL	Países Bajos
P	Portugal
UK	Reino Unido
EUR 10/12	Total para el conjunto de los 10 ó 12 Estados miembros de las Comunidades Europeas
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
ACP	Estados de África, del Caribe y del Pacífico
PTU	Países y Territorios de Ultramar
DFU	Departamentos Franceses de Ultramar
Stabex	Estabilización de los ingresos de exportación
Sysmin	Sistema de estabilización de los ingresos de exportación de productos mineros
RF	Reglamento Financiero de 21.12.1977
DO	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
S	Sección del Presupuesto General
T	Título del Presupuesto General
C	Capítulo del Presupuesto General
—	Cero o sin datos
0,0	Cantidad entre cero y 0,05
%	Porcentaje
§	Epígrafe referente, dentro del Anexo, a textos, gráficos y cuadros

Índice de materias

Primera parte: Presupuesto General de las Comunidades Europeas Página

§ 1. Información básica sobre el Presupuesto General 204

Presupuesto General del ejercicio 1987 y ejecución del Presupuesto durante el ejercicio 1987

§ 2. Presupuesto General 1987: Ingresos previstos 208
§ 3. Presupuesto General 1987: Previsiones de gastos-créditos para pagos 209
§ 4. Presupuesto General 1987: Créditos para compromisos 210
§ 5. Ingresos previstos y efectivos en 1987 211
§ 6. Créditos para compromisos disponibles en 1987 y su utilización, por sector y por institución 212
§ 7. Créditos para pagos disponibles en 1987 y su utilización, por sector y por institución 213
§ 8. Recursos propios efectivos en 1987 214
§ 9. Nivel de utilización de los créditos disponibles en 1987, por sector 215
§ 10. Cuenta de gestión consolidada y determinación del saldo del ejercicio 1987 216
§ 11. Pagos efectuados en 1987, por sector y por Estado miembro beneficiario 217
§ 12. FEOGA-Garantía: Pagos efectuados en 1987 por mercado y por Estado miembro beneficiario 218
§ 13. Los Fondos estructurales: Compromisos contraídos y pagos efectuados en 1987, por Estado miembro beneficiario 219

Datos históricos relativos a la ejecución del Presupuesto General (1983-1987)

§ 14. Evolución y utilización de los créditos para pagos durante el período 1983-1987, por sector 220
§ 15. Nivel de utilización de los créditos para pagos de 1983 a 1987, por sector 221
§ 16. Pagos anuales durante el período 1983-1987, por sector y por institución 222
§ 17. Evolución de la relación entre «pagos anuales por sector» y «total de los pagos anuales presupuestarios» (1983-1987) 223
§ 18. Pagos anuales a los Estados miembros (1983-1987) 224
§ 19. Recursos propios efectivos, por Estado miembro (1983-1987) 225

Segunda parte: Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) (situación a 31.12.1987)

§ 20. Información de base sobre los FED 226
§ 21. Los FED 5.º y 6.º: Dotación, financiación, reparto de ayudas, utilización global 227
§ 22. El 5.º FED: Ayudas por tipo y por país beneficiario 228
§ 23. El 5.º FED: Ayudas por sector económico y país beneficiario 229
§ 24. El 6.º FED: Ayudas por tipo y por país beneficiario 230
§ 25. El 6.º FED: Ayudas por sector económico y país beneficiario 231
§ 26. Los FED 5.º y 6.º: Decisiones de financiación y pagos por país beneficiario 232
§ 27. Los FED 5.º y 6.º: Utilización de las ayudas por sector económico 233
§ 28. Los seis FED: Evolución de los pagos anuales (1960-1987) 234

Primera parte: Presupuesto General de las Comunidades Europeas

§ 1. Información básica sobre el Presupuesto General

1.1. Origen del Presupuesto General

El Presupuesto General fue creado por el Tratado de Fusión ([1]) (artículo 20). Sustituyó, a partir del 1 de enero de 1968, a los tres presupuestos distintos de las Comunidades Europeas que existían hasta ese momento: el Presupuesto Administrativo de la CECA, el Presupuesto de la CEE y el Presupuesto de Funcionamiento del Euratom. El Presupuesto de Investigación e Inversiones del Euratom fue incorporado al Presupuesto General a partir de 1971 por el Tratado de Luxemburgo ([2]) (artículo 10).

1.2. Base jurídica

El Presupuesto General se rige por las disposiciones financieras de los Tratados de París ([3]) (artículo 78 CECA) y de Roma ([4]) ([5]) (artículos 199 a 209 CEE y 171 a 183 Euratom), así como por las modificaciones resultantes del Tratado de Fusión ([1]), de la Decisión del Consejo sobre recursos propios ([6]), del Tratado de Luxemburgo ([2]), del Tratado de Adhesión ([7]) y del Tratado de Bruselas ([8]). El Reglamento Financiero ([9]) regula los procedimientos relativos al establecimiento y la ejecución del Presupuesto, así como los relativos a la presentación y comprobación de las cuentas. El Reglamento Financiero se completa con otros actos jurídicos que regulan los detalles de la ejecución del Presupuesto.

1.3. Principios presupuestarios básicos establecidos por los Tratados y en el Reglamento Financiero

El presupuesto es aprobado para la duración de un ejercicio presupuestario (anualidad). Los ingresos y gastos del presupuesto deben estar equilibrados. Los ingresos deben servir para financiar indistintamente todos los gastos presupuestarios (no afectación). Todo ingreso o gasto comunitario debe figurar en el presupuesto (unidad). Todos los ingresos o gastos deben estar inscritos íntegramente en el presupuesto y en la contabilidad, sin llevar a cabo compensaciones entre ellos (universalidad). Existen ciertas excepciones a estos principios generales.

1.4. Contenido y estructura del Presupuesto General

El Presupuesto General comprende las previsiones relativas a los gastos administrativos de la CECA y a los ingresos correspondientes, los gastos e ingresos de la CEE y los gastos e ingresos del Euratom.

El Presupuesto incluye cinco secciones divididas en estados de ingresos y de gastos: **(I) Parlamento; (II) Consejo** (con el anexo relativo al **Comité Económico y Social); (III) Comisión; (IV) Tribunal de Justicia; (V) Tribunal de Cuentas.**

Dentro de cada sección, los ingresos y los gastos están clasificados en líneas presupuestarias (títulos, capítulos, artículos y partidas) según su naturaleza y el uso al que se destinan.

1.5. Unidad monetaria del Presupuesto General

Hasta el año 1977 el Presupuesto se establecía y ejecutaba en **Unidades de Cuenta (UC):** 1 UC = 0,88867088 gramos de oro (= 1 dólar USA entre 1934 y 1972).

De 1978 a 1980 el Presupuesto se estableció y ejecutó en **Unidades de Cuenta Europea (UCE);** 1 UCE equivale a la suma de los siguientes importes de las monedas de los Estados miembros de la CE: 0,828 DM + 0,0885 UKL + 1,15 FF + 109 LIT + 0,286 HFL + 3,66 BFR + 0,14 LFR + 0,217 DKR + 0,00759 IRL.

A partir de 1981, el presupuesto se ha establecido y ejecutado en **ECU.** El ECU, al igual que la UCE, es una unidad basada en un cesto de monedas nacionales. Para 1981, 1982 y 1983, el valor y la composición del cesto del ECU coincidieron con los de la UCE (no incluyéndose en el cesto a la moneda griega, el dracma). Para 1984-1987, 1 ECU = 0,719 DM + 0,0878 UKL + 1,31 FF + 140,0 LIT + 0,256 HFL + 3,71 BFR + 0,14 LFR + 0,219 DKR + 0,00871 IRL + 1,15 DRA.

Los tipos de cambio con respecto a las monedas nacionales eran el 31 de diciembre de 1987 los siguientes: 1 ECU = 43,1539 BFR = 7,94457 DKR = 2,06034 DM = 164,483 DRA = 169,467 ESC = 6,98335 FF = 2,31762 HFL = 0,777888 IRL = 43,1539 LFR = 1521,66 LIT = 140,566 PTA = 0,696793 UKL.

1.6. Financiación del Presupuesto General (ingresos presupuestarios)

El Presupuesto General se financia principalmente mediante los **recursos propios de las Comunidades** ([6]): derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas, cotizaciones de azúcar e isoglucosa y el IVA hasta un máximo del 1,4 % de una base imponible uniforme para todos los Estados miembros ([10])([11]). Existen, además, otros ingresos de menor importancia.

Desde el 1 de enero de 1971, según lo dispuesto en la Decisión del Consejo, de 21 de abril de 1970 ([6]), el sistema de recursos propios ha reemplazado progresivamente al antiguo sistema de contribuciones financieras de los Estados miembros determinadas según una clave preestablecida. Hasta que fue posible aplicar la base imponible uniforme del IVA, las contribuciones financieras continuaron siendo pagadas por los Estados miembros. Desde 1975 estas contribuciones financieras se calcularon sobre la base de la participación respectiva de los Estados miembros en el Producto Nacional Bruto (PNB) comunitario. En 1979, el IVA de los Estados miembros, con la excepción de la R.F. de Alemania, Irlanda y Luxemburgo, que siguieron pagando contribuciones basadas en el PNB, pasó a formar parte por primera vez de los recursos propios. En 1980, todos los Estados miembros aplicaron el sistema IVA. Desde 1981 a 1985, todos los Estados miembros pagaron recursos propios IVA con la excepción de Grecia, que pagó una contribución financiera basada en el PNB. En 1986 y 1987 todos los Estados miembros han pagado recursos propios IVA, excepto Portugal que pagó una contribución financiera basada en el PNB.

([1]) Tratado de Fusión (8 de abril 1965), por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.
([2]) Tratado de Luxemburgo (22 de abril de 1970), por el que se modifican ciertas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades y del Tratado de Fusión.
([3]) Tratado de París (18 de abril de 1951), por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
([4]) Tratado de Roma (25 de marzo de 1957), por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE).
([5]) Tratado de Roma (25 de marzo de 1957), por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).
([6]) Decisión 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (DO L 94 de 28.4.1970).
([7]) Tratado de Adhesión (22 de enero de 1972); Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados.
([8]) Tratado de Bruselas (22 de julio de 1975), por el que se modifican ciertas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de Fusión.
([9]) Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 (DO L 356 de 31.12.1977).
([10]) Véase la Sexta Directiva del Consejo de 17 de mayo de 1977, sistema común del IVA: base imponible uniforme (DO L 145 de 13.6.1977).
([11]) Tipo máximo IVA de la base imponible uniforme: de 1979 a 1985, 1 %; a partir de 1986, 1,4 %.

1.7. Tipos de créditos presupuestarios

Para cubrir los gastos previstos, el Presupuesto General distingue los siguientes tipos de créditos presupuestarios:

a) Los **créditos disociados (CD)** se utilizan para financiar actividades plurianuales en determinados sectores. Se dividen en créditos de compromiso y créditos de pago:

— los **créditos de compromiso (CC)** cubren, durante el ejercicio en curso, las obligaciones legales contraídas debido a la puesta en práctica de acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios;

— los **créditos de pago (CP)** cubren los gastos relativos a compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y/o durante ejercicios anteriores.

b) Los **créditos no disociados (CND)** cubren, para acciones anuales, los compromisos y los pagos relativos al mismo ejercicio.

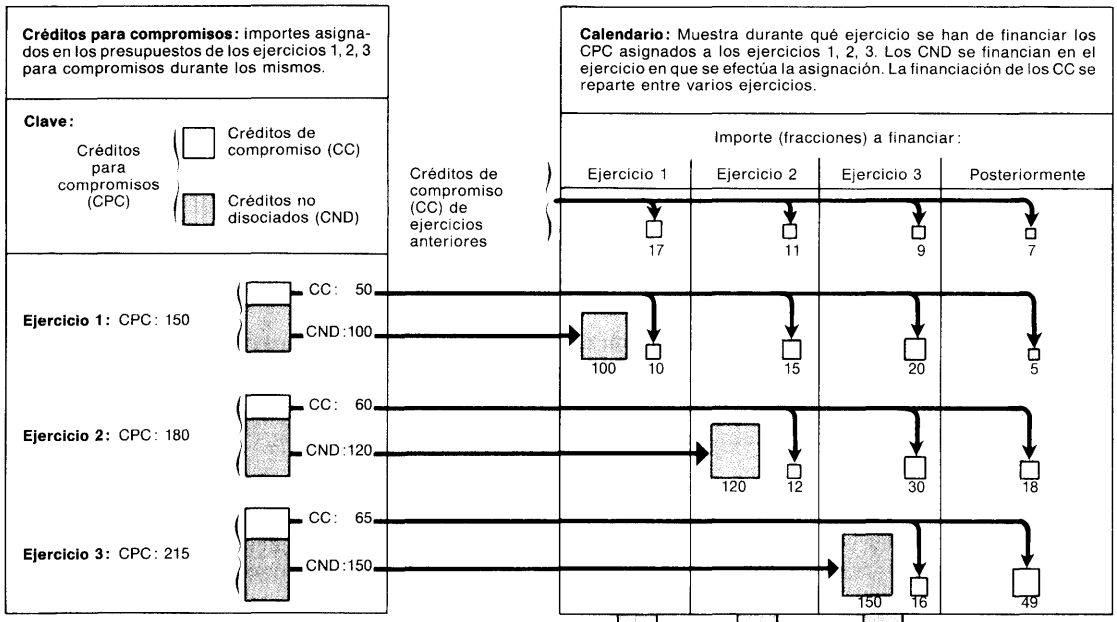
De este modo resulta posible establecer los dos totales siguientes para el mismo ejercicio:

— el total de **créditos para compromisos (CPC)** [1] = créditos no disociados (CND) + créditos de compromiso (CC) [1];

— el total de **créditos para pagos (CPP)** [1] = créditos no disociados (CND) + créditos de pago (CP) [1].

Los ingresos presupuestarios se destinan a cubrir los créditos para pagos. Los créditos de compromiso no son financiados hasta que los correspondientes créditos de pago se inscriben en el Presupuesto.

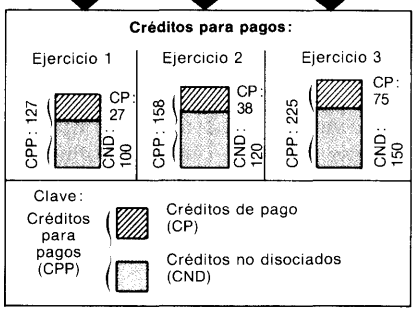
El siguiente esquema simplificado (con importes ficticios) muestra la incidencia de estos tipos de crédito en cada ejercicio:



Resumen de todos los tipos de créditos

Presupuesto / Tipo de crédito	Créditos no disociados (CND) (1)	Créditos disociados (CD)		Créditos para compromisos (CPC)	Créditos para pagos (CPP)
		Créditos de compromiso (CC) (2)	Créditos de pago (CP) (3)	(1) + (2)	(1) + (3)
Ejercicio 1	100	50	27	150	127
Ejercicio 2	120	60	38	180	158
Ejercicio 3	150	65	75	215	225

Los totales verticales del calendario indican los **créditos para pagos (CPP)** de cada ejercicio que son necesarios para financiar las obligaciones legales correspondientes a este ejercicio debido a la asignación de los CPC. Para cada ejercicio se cumple que: **CPP = CND + créditos de pago (CP),** siendo los CP del ejercicio el total de las fracciones de los CC que se han de financiar en dicho ejercicio.



(1) **Nota:** Es importante tener en cuenta la diferencia entre «créditos para compromisos» y «créditos de compromiso», así como la existente entre «créditos para pagos» y «créditos de pago». Tanto los términos «créditos de compromiso» y «créditos de pago» se usan exclusivamente en el contexto de los «créditos disociados».

1.8. Establecimiento del Presupuesto General

Para cada ejercicio (que comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre), cada institución prepara, antes del 1 de julio del año anterior al de ejecución del Presupuesto, un estado de previsión de sus gastos. La Comisión agrupa estos estados en un anteproyecto de presupuesto que, no más tarde del 1 de septiembre del mismo año, presenta al Consejo, que, junto con el Parlamento, constituye la autoridad presupuestaria. El Consejo establece el proyecto de presupuesto y lo transmite al Parlamento, no más tarde del 5 de octubre del mismo año. El Parlamento puede proponer modificaciones al proyecto relativas a los gastos obligatorios ([1]) y efectuar enmiendas de los gastos no obligatorios; estas modificaciones y enmiendas se envían al Consejo. La decisión final sobre los gastos obligatorios la toma el Consejo. Para los gastos no obligatorios el Parlamento puede, dentro de un índice estadístico máximo de aumento de estos gastos, hacer cambios antes de la decisión final. El presidente del Parlamento declara aprobado el Presupuesto. Sin embargo, el Parlamento puede rechazar el proyecto, solicitando otro ([2]).

Si al principio de un ejercicio el Presupuesto no ha sido aún votado, se aplican disposiciones particulares, relativas a la autorización de gastos, de los Tratados y del Reglamento Financiero ([3]).

La autoridad presupuestaria puede aprobar presupuestos rectificativos (que no modifiquen el importe total del Presupuesto anual) o presupuestos suplementarios (que modifiquen el importe total) ([4]).

La asignación de créditos a una línea presupuestaria puede modificarse por transferencias ([5]) procedentes de otras líneas presupuestarias.

1.9. Ejecución del Presupuesto General

1.9.1. Responsabilidad de la ejecución

La Comisión ejecuta el Presupuesto conforme al Reglamento Financiero, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos concedidos; también concede a las otras instituciones los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del Presupuesto que les conciernan a cada una ([6]). El Reglamento Financiero precisa los procedimientos de ejecución y, especialmente, las responsabilidades de los ordenadores, de los contables, de los administradores de anticipos y de los interventores de las instituciones ([7]).

1.9.2. Ejecución de los ingresos

Los **ingresos previstos** se inscriben en el Presupuesto susceptibles de ser modificados por presupuestos rectificativos y suplementarios ([4]).

La ejecución presupuestaria de los ingresos consiste en comprobar los derechos y en cobrar los importes debidos a las Comunidades (recursos propios y otros ingresos); esta ejecución se rige por disposiciones especiales ([8]).

Los **ingresos efectivos de un ejercicio** se definen como la suma de los cobros por derechos devengados durante el ejercicio en curso más los cobros por derechos pendientes de ejercicios anteriores.

1.9.3. Ejecución de los gastos

Los **gastos previstos** se inscriben en el Presupuesto. Según la naturaleza de las obligaciones jurídicas, se les hace frente mediante créditos para compromisos o créditos para pagos. La ejecución presupuestaria de los gastos, es decir, la evolución y utilización de los créditos, se puede resumir de la siguiente forma:

a) Créditos para compromisos

— Evolución de los créditos: Los créditos para compromisos inscritos en el presupuesto inicial pueden ser modificados antes de convertirse en créditos para compromisos definitivos: créditos para compromisos definitivos = presupuesto inicial (CND y CC) ± presupuestos rectificativos y suplementarios ([4]) + ingresos suplementarios ([9]) ± transferencias ([5]) + créditos de compromiso subsistentes del ejercicio precedente ([10]) + prórrogas no automáticas ([11]) del ejercicio precedente aún sin comprometer (CND) + créditos descomprometidos de los ejercicios anteriores (CC).

— Utilización de los créditos: Los créditos para compromisos definitivos están disponibles durante el ejercicio para contraer compromisos (créditos para compromisos utilizados = importe de los compromisos contraídos).

— Créditos que permanecen disponibles para el ejercicio siguiente: Los créditos no disociados que no han sido comprometidos pueden prorrogarse de modo no automático al ejercicio siguiente después de la aprobación del Consejo ([11]). Los créditos de compromiso no utilizados (créditos subsistentes al cierre del ejercicio) permanecen disponibles para el ejercicio siguiente ([10]).

— Anulación de créditos: el saldo se anula.

b) Créditos para pagos del ejercicio

— Evolución de los créditos: Los créditos para pagos pueden también ser modificados antes de convertirse en créditos para pagos definitivos: créditos para pagos definitivos = presupuesto inicial (CND y CP) ± presupuestos rectificativos y suplementarios ([4]) + ingresos suplementarios ([9]) ± transferencias ([5]).

— Utilización de los créditos: Los créditos para pagos definitivos están disponibles a lo largo del ejercicio para efectuar pagos (créditos para pagos del ejercicio utilizados = importe de los pagos efectuados por créditos del ejercicio).

— Prórroga de créditos al ejercicio siguiente: Los créditos no utilizados pueden ser prorrogados al ejercicio siguiente como prórrogas automáticas (o de oficio) ([12]) o como prórrogas no automáticas ([11]).

— Anulación de créditos: el saldo se anula.

c) Créditos para pagos prorrogados del ejercicio precedente (prórrogas automáticas y prórrogas no automáticas).

En cada ejercicio, estos créditos (después de eventuales transferencias) están también disponibles para efectuar pagos. Los importes no pagados después de haber sido prorrogados son anulados, menos en algunos casos en los que se admite la repetición de prórrogas ([13]). Los importes anulados de este modo se añaden al resultado del ejercicio en la cuenta de gestión consolidada (véase 1.9.4).

En materia de gastos efectivos, es necesario distinguir entre los dos conceptos siguientes:

— **gastos efectivos realizados durante un ejercicio** = total de pagos efectuados durante el ejercicio = pagos por créditos para pagos del ejercicio más pagos por créditos para pagos prorrogados del ejercicio precedente;

— **gastos efectivos realizados a cuenta de un ejercicio** = gastos de la cuenta de gestión consolidada (véase 1.9.4) = pagos por créditos para pagos del ejercicio más créditos para pagos del ejercicio prorrogados al ejercicio siguiente.

1.9.4. Cuenta de gestión consolidada y determinación del saldo del ejercicio

Al cierre de cada ejercicio se establece la cuenta de gestión consolidada. El **saldo del ejercicio,** que debe inscribirse en el presupuesto del ejercicio siguiente con ocasión de un presupuesto rectificativo, se determina en ella ([14]) (véase cuadro 10).

1.10. Presentación de las cuentas

La Comisión presenta al Parlamento, al Consejo y al Tribunal de Cuentas, a más tardar el 1 de junio siguiente al cierre del ejercicio, las cuentas de ese ejercicio; estas cuentas se presentan como una cuenta de gestión y un balance financiero, acompañados de un análisis de la gestión financiera ([15]).

1.11. Control externo

Desde el ejercicio de 1977, el control externo del Presupuesto General lo lleva a cabo el **Tribunal de Cuentas de las Comunidades** ([16]). El Tribunal de Cuentas examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos del Presupuesto General. El Tribunal examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y los gastos y comprueba la buena gestión financiera. Las auditorías pueden llevarse a cabo antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario en cuestión. Las auditorías se llevan a cabo basándose en documentos y, si es necesario, se hacen *in situ* en las instituciones comunitarias y en los Estados miembros. El Tribunal de Cuentas redacta un informe anual relativo a cada ejercicio y puede, por otra parte, presentar en cualquier momento sus observaciones sobre temas específicos y dar su opinión a petición de una de las instituciones de las Comunidades.

1.12. Descargo y seguimiento

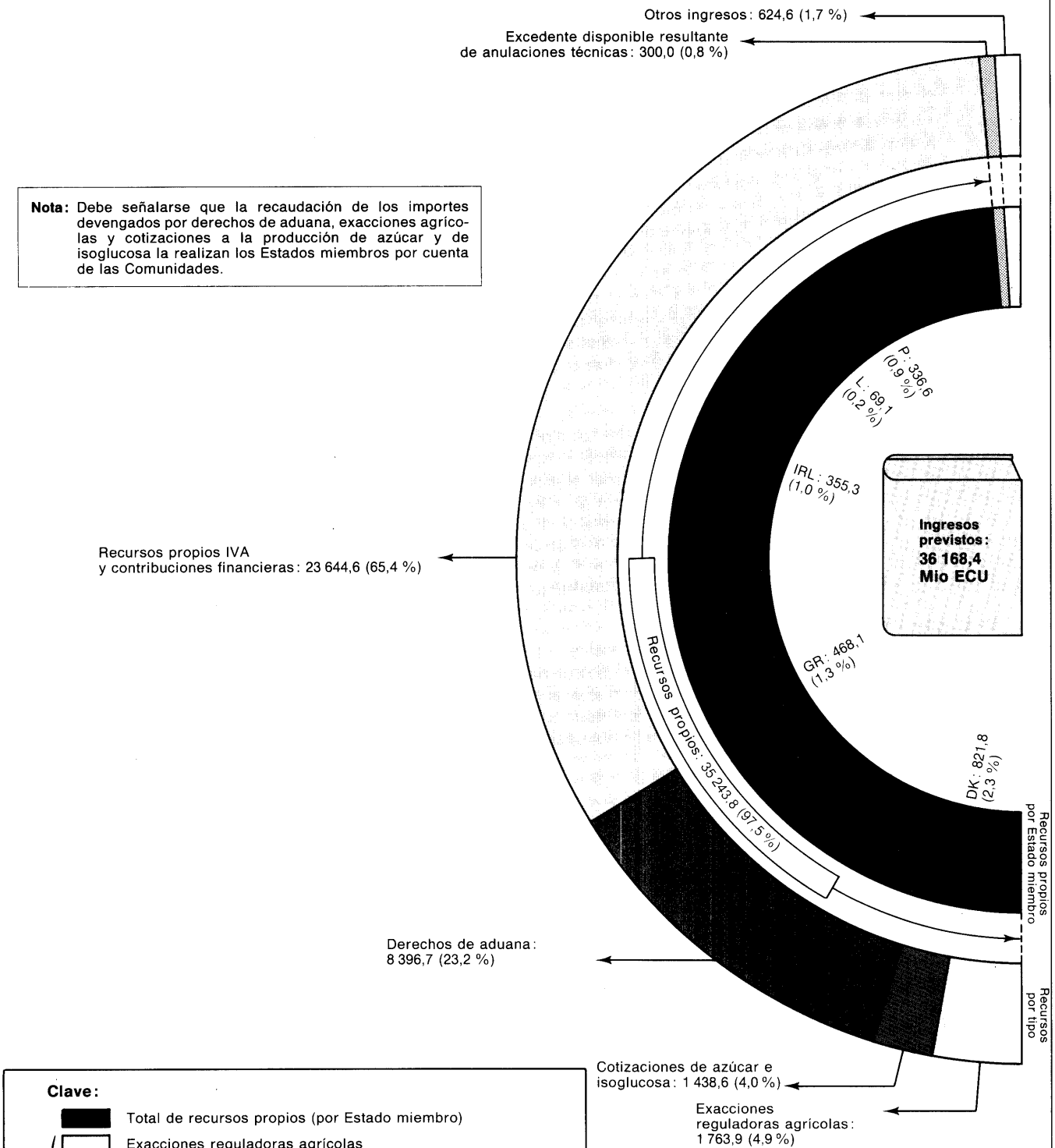
Desde 1977 son aplicables las disposiciones siguientes ([17]): Antes del 30 de abril del segundo año siguiente al ejercicio en cuestión, el Parlamento, a recomendación del Consejo, da descargo a la Comisión de la ejecución del Presupuesto. Para ello el Consejo y el Parlamento examinan las cuentas presentadas por la Comisión, así como el informe anual del Tribunal de Cuentas. Las instituciones deben tomar todas las medidas necesarias relativas a los comentarios que figuren en las decisiones de descargo y elaborar un informe sobre las medidas adoptadas ([18]).

([1]) Gastos obligatorios son aquellos derivados obligatoriamente de los Tratados o de actas aprobadas en virtud de éstos.
([2]) Para detalles del procedimiento presupuestario, véanse artículos 78 CECA, 203 CEE y 177 Euratom.
([3]) Véase artículo 8 del Reglamento Financiero.
([4]) Véase artículo 1(5) del Reglamento Financiero.
([5]) Véase artículo 21 del Reglamento Financiero.
([6]) Véanse artículos 78 *quinto* CECA, 205 CEE, 179 Euratom y 18(2) del Reglamento Financiero.
([7]) Véanse artículos 17 a 49 y 68 a 72 del Reglamento Financiero.
([8]) Véanse artículos 23 a 31 del Reglamento Financiero y los Reglamentos del Consejo (CEE, Euratom, CECA) nºs 2891/77 y 2892/77 de 19 de diciembre de 1977 (DO L 336 de 27.12.1977).
([9]) Véase artículo 87 del Reglamento Financiero y artículo 91(2) del Reglamento Financiero modificado.
([10]) Véanse artículos 6(2, *a*) y 88(3) del Reglamento Financiero.
([11]) Véase artículo 6(1, *b*) del Reglamento Financiero.
([12]) Véanse artículos 6(1, *c*), 6(2, *b*) y 88(4) del Reglamento Financiero.
([13]) Véanse artículos 6(4) y 108(3, *a* y *b*) del Reglamento Financiero.
([14]) Véase artículo 27 del Reglamento Financiero y artículos 15 y 16 del Reglamento del Consejo (CEE, Euratom, CECA) nº 2891/77 (DO L 336 de 27.12.1977).
([15]) Véanse artículos 73 a 77 del Reglamento Financiero.
([16]) Véanse artículos 78 *sexto, séptimo* CECA, 206 y 206 *bis* CEE, 180 y 180 *bis* Euratom y artículos 78 a 84 del Reglamento Financiero.
([17]) Véanse artículos 78 *octavo* CECA, 206 *ter* CEE, 180 *ter* Euratom.
([18]) Véase artículo 85 del Reglamento Financiero.

§ 2. Presupuesto general 1987: Ingresos previstos

(tras el Presupuesto rectificativo y suplementario nº 1.
Para datos más detallados, véase § 5)

(Mio ECU y %)



Nota: Debe señalarse que la recaudación de los importes devengados por derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones a la producción de azúcar y de isoglucosa la realizan los Estados miembros por cuenta de las Comunidades.

Clave:

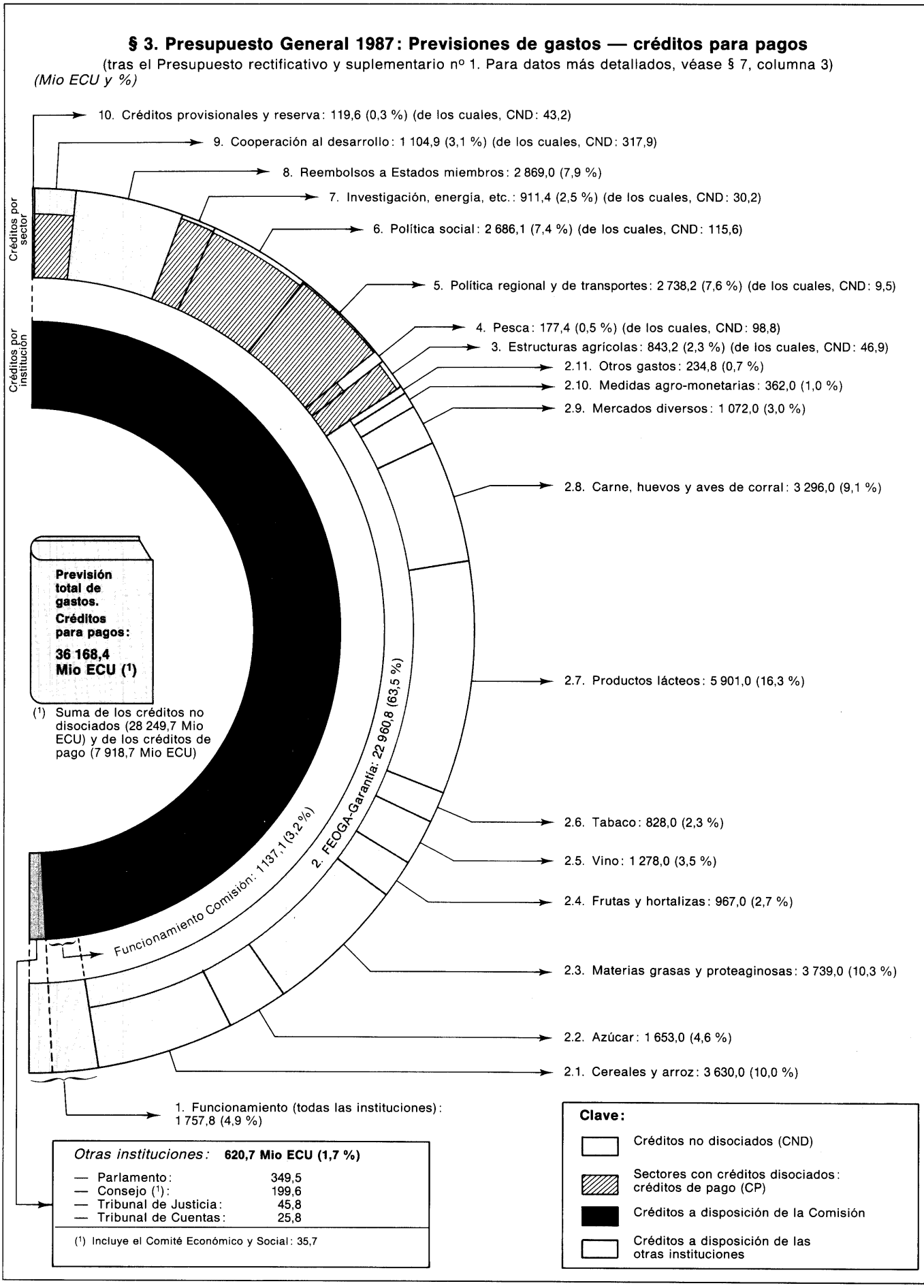
Recursos propios

- Total de recursos propios (por Estado miembro)
- Exacciones reguladoras agrícolas
- Cotizaciones de azúcar e isoglucosa
- Derechos de aduana
- Recursos propios IVA y contribuciones financieras
- Excedente disponible resultante de anulaciones técnicas
- Otros ingresos

§ 3. Presupuesto General 1987: Previsiones de gastos — créditos para pagos

(tras el Presupuesto rectificativo y suplementario nº 1. Para datos más detallados, véase § 7, columna 3)

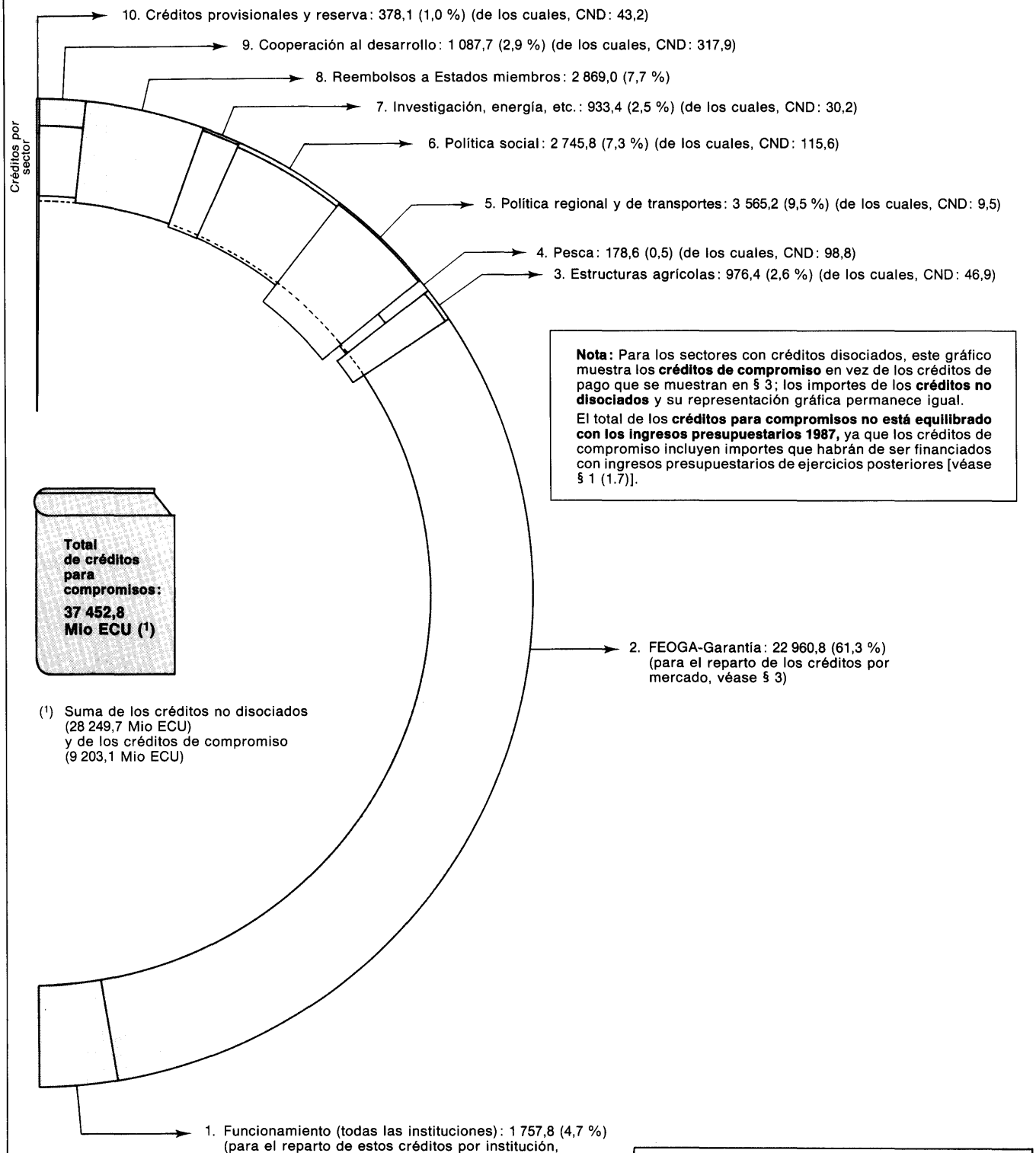
(Mio ECU y %)



§ 4. Presupuesto General 1987: Créditos para compromisos

(tras el Presupuesto rectificativo y suplementario nº 1. Para datos más detallados, véase § 6, columna 3)

(Mio ECU y %)



§ 5. Ingresos previstos y efectivos en 1987

A. Ingresos previstos y efectivos en 1987

Tipo de ingresos [entre paréntesis se indican los títulos (T) o los capítulos (Cap), de acuerdo con la nomenclatura presupuestaria 1987]	Ingresos previstos del presupuesto 1987 (tras el Presupuesto rectificativo y suplementario nº 1)		Ingresos efectivos en 1987 (cobros del ejercicio)	
	Mio ECU	%	Mio ECU	%
1. Recursos propios:				
— Exacciones reguladoras agrícolas (Cap 10)	1 763,9	4,9	1 626,1	4,5
— Cotizaciones de azúcar e isoglucosa (Cap 11)	1 438,6	4,0	1 471,7	4,1
— Derechos de aduana (Cap 12)	8 396,7	23,2	8 936,5	25,0
— Recursos propios IVA (Cap 13)	23 433,0	64,8	23 463,5	65,6
— Contribución financiera (PNB) Portugal (Cap 20)	211,6	0,6	210,6	0,6
— Saldos y ajustes anteriores a 1987 de recursos propios IVA y contribuciones financieras (Cap 31)	p.m.	—	−359,3	−1,0
Total recursos propios	**35 243,8**	**97,5**	**35 349,1**	**98,8**
2. Excedente disponible del ejercicio precedente (Cap 30)	p.m.	—	—	—
Excedente disponible resultante de anulaciones técnicas (Cap 32)	300,0	0,8	—	—
3. Otros ingresos (T 4–9)	624,6	1,7	434,2	1,2
Total ingresos	**36 168,4**	**100**	**35 783,3**	**100**

B. Recursos propios previstos y efectivos en 1987 por Estado miembro

Nota: Es preciso señalar que los Estados miembros se encargan de recaudar, por cuenta de la Comunidad, los importes devengados por derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones de azúcar e isoglucosa.

(Mio ECU)

Tipo de recurso	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR 12
Exacciones reguladoras agrícolas:													
— previstas	253,0	16,9	229,3	19,3	284,0	156,2	14,9	342,8	0,4	166,4	43,8	236,9	**1 763,9**
— efectivas	284,8	15,4	155,3	19,1	77,5	108,3	5,8	411,3	0,2	96,8	41,5	410,1	**1 626,1**
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa:													
— previstas	103,0	56,5	385,9	14,3	58,1	449,7	11,8	157,4	—	119,2	0,4	82,3	**1 438,6**
— efectivas	106,2	59,0	394,0	12,5	53,4	452,6	12,0	166,6	—	125,8	0,2	89,4	**1 471,7**
Derechos de aduana:													
— previstos	490,0	214,7	2 467,1	90,5	366,4	1 129,8	111,5	782,2	6,5	775,2	80,8	1 882,0	**8 396,7**
— efectivos	529,0	194,0	2 617,8	92,3	382,7	1 212,6	112,0	875,7	7,3	817,6	93,9	2 001,6	**8 936,5**
Recursos propios IVA/ contribuciones financieras (1) (2):													
— previstos	762,9	533,7	6 451,1	344,0	1 814,4	5 300,9	217,1	3 639,3	62,2	1 203,2	211,6	3 104,2	**23 644,6**
— efectivos	782,6	576,3	6 217,5	216,5	1 195,1	5 556,5	207,7	3 738,0	66,0	1 326,0	206,2	3 226,4	**23 314,8**
Total recursos propios:													
— previstos	**1 608,9**	**821,8**	**9 533,4**	**468,1**	**2 522,9**	**7 036,6**	**355,3**	**4 921,7**	**69,1**	**2 264,0**	**336,6**	**5 305,4**	**35 243,8**
— efectivos	**1 702,6**	**844,7**	**9 384,6**	**340,4**	**1 708,7**	**7 330,0**	**337,5**	**5 191,6**	**73,5**	**2 366,2**	**341,8**	**5 727,5**	**35 349,1**

(1) Portugal hizo efectiva una contribución financiera basada en su PNB.
(2) Incluidos los saldos y ajustes anteriores a 1987.

§ 6. Créditos para compromisos disponibles en 1987 y su utilización, por sector y por institución

(Mio ECU)

	Sector e institución [las Secciones (S), Titulos (T) y Capítulos (Cap), correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 1987, se indican entre paréntesis]	Tipo de créditos: - créditos no disociados (CND) - créditos de compromiso (CC)	Evolución de los créditos			Utilización de los créditos				
			Presupuesto inicial 1987	Presupuesto final 1987 (tras el Presupuesto rectificativo y suplementario nº 1)	Créditos definitivos 1987 (1)	Compromisos contraídos en 1987		Créditos que permanecen disponibles para 1988		Anulaciones
						Importe	Nivel (%)	Prórrogas no automáticas (CND) a 1988	CC subsistentes al cierre de 1987	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5a) = (5/4)	(6)	(7)	(8) = (4 − 5 − 6 − 7)
	1. Funcionamiento (todas las instituciones)	CND	**1 757,8**	**1 757,8**	**1 759,9**	**1 719,0**	**(97,7)**	—	—	**40,9**
	1.1. Comisión (S III, parte A)	CND	1 137,1	1 137,1	1 139,2	1 120,0	(98,3)	—	—	19,2
	1.2. Otras instituciones (S I, II, IV, V)	CND	620,7	620,7	620,7	599,0	(96,5)	—	—	21,7
Créditos de operaciones (Comisión, parte B)	2. FEOGA-Garantía (T 1–2)	CND	**22 960,8**	**22 960,8**	**22 960,8**	**22 950,3**	**(99,9)**	—	—	**10,5**
	2.1. Cereales y arroz (Cap 10)	CND	3 630,0	3 630,0	4 236,7	4 236,6	(99,9)	—	—	0,1
	2.2. Azúcar (Cap 11)	CND	1 653,0	1 653,0	2 035,6	2 035,6	(100)	—	—	0,0
	2.3. Materias grasas y proteaginosas (Cap 12–13)	CND	3 739,0	3 739,0	4 413,9	4 413,8	(99,9)	—	—	0,1
	2.4. Frutas y hortalizas (Cap 15)	CND	967,0	967,0	967,2	967,1	(99,9)	—	—	0,1
	2.5. Vino (Cap 16)	CND	1 278,0	1 278,0	800,3	800,3	(100)	—	—	0,0
	2.6. Tabaco (Cap 17)	CND	828,0	828,0	803,6	803,6	(100)	—	—	0,0
	2.7. Productos lácteos (Cap 20)	CND	5 901,0	5 901,0	5 013,7	5 013,0	(99,9)	—	—	0,7
	2.8. Carne, huevos, aves de corral (Cap 21–24)	CND	3 296,0	3 296,0	3 033,2	3 033,1	(99,9)	—	—	0,1
	2.9. Otros mercados (Cap 14, 18, 25)	CND	1 072,0	1 072,0	949,2	941,1	(99,1)	—	—	8,1
	2.10. Medidas agro-monetarias (Cap 27–28)	CND	362,0	362,0	655,0	654,9	(99,9)	—	—	0,1
	2.11. Otros gastos (Cap 29)	CND	234,8	234,8	52,4	51,2	(97,7)	—	—	1,2
	3. Estructuras agrícolas (T 3)	CND + CC	**976,4**	**976,4**	**1 067,8**	**979,2**	**(91,7)**	—	**59,0**	**29,6**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(46,9)	(46,9)	(29,6)	(25,1)	(84,8)	(—)	(—)	(4,5)
	3.1. FEOGA-Orientación (Cap 30–33)	CC	917,2	917,2	1 024,6	940,5	(91,8)	—	59,0	25,1
	3.2. Acciones específicas (Cap 38)	CND + CC	59,2	59,2	43,2	38,7	(89,6)	—	0,0	4,5
	4. Pesca (T 4)	CND + CC	**193,6**	**178,6**	**295,3**	**232,4**	**(78,7)**	—	**6,5**	**56,4**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(113,8)	(98,8)	(109,8)	(99,3)	(90,4)	(—)	(—)	(10,5)
	4.1. Organización de mercados (Cap 40)	CND	42,7	27,7	27,7	17,4	(62,8)	—	—	10,3
	4.2. Otras acciones (Cap 41–42, 44–47)	CND + CC	150,9	150,9	267,6	215,0	(80,3)	—	6,5	46,1
	5. Política regional y de transportes (T 5)	CND + CC	**3 565,2**	**3 565,2**	**4 119,4**	**3 931,9**	**(95,4)**	—	**149,7**	**37,8**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(9,5)	(9,5)	(8,8)	(8,4)	(95,5)	(—)	(—)	(0,4)
	5.1. Fondo Regional (Cap 50–51)	CC	3 341,9	3 341,9	3 668,0	3 662,1	(99,8)	—	3,3	2,6
	5.2. Transportes (Cap 58)	CND + CC	3,2	3,2	56,2	56,1	(99,8)	—	—	0,1
	5.3. Otras medidas (Cap 54–57)	CND + CC	220,1	220,1	395,2	213,7	(54,1)	—	146,4	35,1
	6. Política social (T 6)	CND + CC	**2 745,8**	**2 745,8**	**3 758,1**	**3 694,2**	**(98,3)**	**16,7**	**2,1**	**45,1**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(115,6)	(115,6)	(148,9)	(130,3)	(87,5)	(16,7)	(—)	(1,9)
	6.1. Fondo Social (Cap 60–61)	CC	2 602,5	2 602,5	3 565,8	3 523,6	(98,8)	—	0,0	42,2
	6.2. Otras medidas (Cap 63–67, 69)	CND + CC	143,3	143,3	192,3	170,6	(88,7)	16,7	2,1	2,9
	7. Investigación, energía, etc. (T 7)	CND + CC	**933,4**	**933,4**	**1 448,8**	**1 336,2**	**(92,2)**	—	**103,1**	**9,5**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(30,2)	(30,2)	(27,6)	(27,0)	(97,8)	(—)	(—)	(0,6)
	7.1. Energía (Cap 70)	CND + CC	117,7	117,7	159,5	153,0	(95,9)	—	—	6,5
	7.2. Investigación e inversiones (Cap 73)	CC	716,1	716,1	1 162,8	1 067,2	(91,8)	—	95,1	0,5
	7.3. Industria y mercado interior (Cap 77)	CND + CC	78,0	78,0	98,9	90,4	(91,4)	—	6,1	2,4
	7.4. Otras acciones (Cap 71, 75–76, 78–79)	CND + CC	21,6	21,6	27,6	25,6	(92,8)	—	1,9	0,1
	8. Reembolsos a los Estados miembros (T 8)	CND	**2 816,1**	**2 869,0**	**2 869,0**	**2 380,9**	**(83,0)**	—	—	**488,1**
	8.1. Gastos recaudación recursos propios (Cap 80)	CND	1 305,9	759,9	759,9	759,9	(100)	—	—	—
	8.2. Otros reembolsos (Cap 83–87)	CND	1 510,2	2 109,1	2 109,1	1 621,0	(76,9)	—	—	488,1
	9. Cooperación al desarrollo (T 9)	CND + CC	**1 087,7**	**1 087,7**	**1 407,2**	**1 265,4**	**(89,9)**	—	**98,1**	**43,7**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(317,9)	(317,9)	(317,4)	(283,1)	(89,2)	(—)	(—)	(34,3)
	9.1. Ayudas alimentarias (Cap 92)	CND + CC	511,5	511,5	604,1	572,0	(94,7)	—	—	32,1
	9.2. Ayudas financieras (Cap 90–91, 93–99)	CND + CC	576,2	576,2	803,1	693,4	(86,3)	—	98,1	11,6
	10. Créditos provisionales y reserva (Cap 100–101)	CND + CC	**378,1**	**378,1**	**115,2**	—	**(—)**	—	—	**115,2**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(43,2)	(43,2)	(4,0)	(—)	(—)	(—)	(—)	(4,0)
	Total créditos de operaciones (S III, B)	CND + CC	**35 657,1**	**35 695,0**	**38 041,6**	**36 770,5**	**(96,7)**	**16,7**	**418,5**	**835,9**
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(26 454,0)	(26 491,9)	(26 475,9)	(25 904,4)	(97,8)	(16,7)	(—)	(554,8)
	Total general	CND + CC	**37 414,9**	**37 452,8**	**39 801,5**	**38 489,5**	**(96,7)**	**16,7**	**418,5**	**876,8**
		CND	28 211,8	28 249,7	28 235,8	27 623,4	(97,8)	16,7	—	595,7
		CC	9 203,1	9 203,1	11 565,7	10 866,1	(94,0)	—	418,5	281,1
Instituciones	Parlamento (SI)	CND	349,5	349,5	349,5	337,7	(96,6)	—	—	11,8
	Consejo (S II)	CND	199,6	199,6	199,6	192,1	(96,2)	—	—	7,5
	(de los que: Comité Económico y Social)	(CND)	(35,7)	(35,7)	(35,7)	(35,2)	(98,6)	(—)	(—)	(0,5)
	Comisión (S III)	CND + CC	36 794,2	36 832,1	39 180,8	37 890,5	(96,7)	16,7	418,5	855,1
	(de los que: créditos no disociados)	(CND)	(27 591,1)	(27 629,0)	(27 615,1)	(27 024,4)	(97,9)	(16,7)	(—)	(574,0)
	Tribunal de Justicia (S IV)	CND	45,8	45,8	45,8	44,0	(96,1)	—	—	1,8
	Tribunal de Cuentas (S V)	CND	25,8	25,8	25,8	25,2	(97,7)	—	—	0,6
	Total general	CND + CC	**37 414,9**	**37 452,8**	**39 801,5**	**38 489,5**	**(96,7)**	**16,7**	**418,5**	**876,8**

(1) Créditos presupuestarios modificados después de haber tenido en cuenta los créditos de compromiso subsistentes de 1986, los créditos correspondientes a los ingresos relativos a las prestaciones por cuenta de terceros y las transferencias entre lineas presupuestarias; no incluyen las prórrogas no automáticas de 1986.

§ 7. Créditos para pagos disponibles en 1987 y su utilización, por sector y por institución

(Mio ECU)

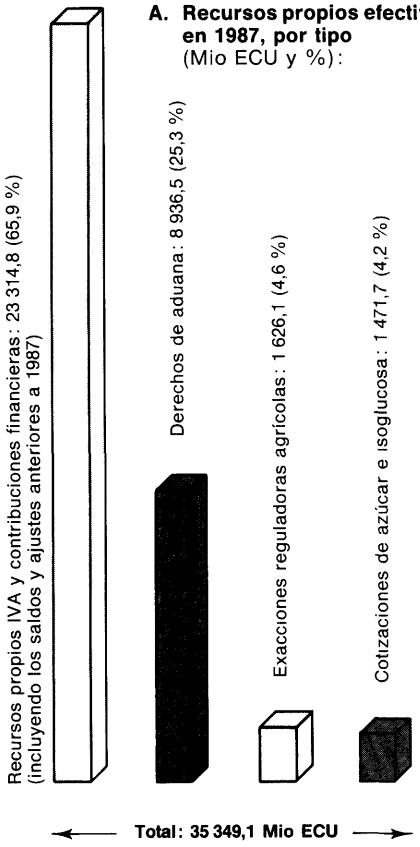
Sector e institución (para las denominaciones y para las líneas presupuestarias correspondientes, véase § 6)	Tipo de créditos: - créditos no disociados (CND) - créditos de pago (CP)	A. Créditos del ejercicio 1987						B. Prórrogas de 1986				C. Total de los créditos disponibles y de los pagos en 1987		
		Evolución de los créditos			Utilización de los créditos			Créditos prorrogados de 1986 (después de transferencias)	Utilización de los créditos			Total de créditos disponibles en 1987	Total de pagos efectuados en 1987	
		Presupuesto inicial 1987	Presupuesto final 1987 (tras el Presupuesto rectificativo y suplementario nº 1)	Créditos definitivos 1987 (1)	Pagos realizados en 1987	Prórrogas a 1988 (2)	Anulaciones		Pagos realizados en 1987	Prórrogas a 1988	Anulaciones		Importe	Nivel (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (4 − 5 − 6)	(8)	(9)	(10)	(11) = (8 − 9 − 10)	(12) = (4 + 8)	(13) = (5 + 9)	(13a) = (13/12)
1. Funcionamiento	CND	**1 757,8**	**1 757,8**	**1 759,9**	**1 577,0**	**142,0**	**40,9**	**123,6**	**106,4**	—	**17,2**	**1 883,5**	**1 683,4**	**(89,4)**
1.1. Comisión	CND	1 137,1	1 137,1	1 139,2	1 032,4	87,6	19,2	75,0	66,1	—	8,9	1 214,2	1 098,5	(90,5)
1.2. Otras instituciones	CND	620,7	620,7	620,7	544,6	54,4	21,7	48,6	40,3	—	8,3	669,3	584,9	(87,4)
2. FEOGA-Garantía	CND	**22 960,8**	**22 960,8**	**22 960,8**	**22 949,6**	**0,7**	**10,5**	**3,5**	**2,2**	—	**1,3**	**22 964,3**	**22 951,8**	**(99,9)**
2.1. Cereales y arroz	CND	3 630,0	3 630,0	4 236,7	4 236,6	—	0,1	—	—	—	—	4 236,7	4 236,6	(99,9)
2.2. Azúcar	CND	1 653,0	1 653,0	2 035,6	2 035,6	—	0,0	—	—	—	—	2 035,6	2 035,6	(100)
2.3. Materias grasas...	CND	3 739,0	3 739,0	4 413,9	4 413,5	0,3	0,1	0,2	0,2	—	0,0	4 414,1	4 413,7	(99,9)
2.4. Frutas y hortalizas	CND	967,0	967,0	967,2	967,1	—	0,1	—	—	—	—	967,2	967,1	(99,9)
2.5. Vino	CND	1 278,0	1 278,0	800,3	800,3	—	0,0	—	—	—	—	800,3	800,3	(100)
2.6. Tabaco	CND	828,0	828,0	803,6	803,6	—	0,0	—	—	—	—	803,6	803,6	(100)
2.7. Productos lácteos	CND	5 901,0	5 901,0	5 013,7	5 013,0	—	0,7	—	—	—	—	5 013,7	5 013,0	(99,9)
2.8. Carne,...	CND	3 296,0	3 296,0	3 033,2	3 033,1	—	0,1	—	—	—	—	3 033,2	3 033,1	(99,9)
2.9. Otros mercados	CND	1 072,0	1 072,0	949,2	940,7	0,4	8,1	3,3	2,0	—	1,3	952,5	942,7	(99,0)
2.10. Medidas agr.-mon.	CND	362,0	362,0	655,0	654,9	—	0,1	—	—	—	—	655,0	654,9	(99,9)
2.11. Otros gastos	CND	234,8	234,8	52,4	51,2	—	1,2	—	—	—	—	52,4	51,2	(97,7)
3. Estructuras agrícolas	CND + CP	**896,2**	**843,2**	**830,1**	**799,0**	**26,6**	**4,5**	**101,8**	**89,6**	—	**12,2**	**931,9**	**888,6**	**(95,4)**
(de los que: CND)	(CND)	(46,9)	(46,9)	(29,6)	(1,6)	(23,5)	(4,5)	(18,5)	(14,5)	(—)	(4,0)	(48,1)	(16,1)	(33,5)
3.1. FEOGA-Orientación	CP	840,1	787,1	790,3	788,1	2,2	—	81,8	75,1	—	6,7	872,1	863,2	(99,0)
3.2. Acciones especif.	CND + CP	56,1	56,1	39,8	10,9	24,4	4,5	20,0	14,5	—	5,5	59,8	25,4	(42,5)
4. Pesca	CND + CP	**197,3**	**177,4**	**174,0**	**124,6**	**38,9**	**10,5**	**42,4**	**33,2**	—	**9,2**	**216,4**	**157,8**	**(72,9)**
(de los que: CND)	(CND)	(113,8)	(98,8)	(109,8)	(78,5)	(20,8)	(10,5)	(21,4)	(20,9)	(—)	(0,5)	(131,2)	(99,4)	(75,8)
4.1. Organización...	CND	42,7	27,7	27,7	17,4	—	10,3	—	—	—	—	27,7	17,4	(62,8)
4.2. Otras acciones	CND + CP	154,6	149,7	146,3	107,2	38,9	0,2	42,4	33,2	—	9,2	188,7	140,4	(74,4)
5. Política regional...	CND + CP	**2 738,2**	**2 738,2**	**2 679,5**	**2 479,9**	**199,2**	**0,4**	**242,6**	**207,4**	—	**35,2**	**2 922,1**	**2 687,3**	**(92,0)**
(de los que: CND)	(CND)	(9,5)	(9,5)	(8,8)	(0,3)	(8,1)	(0,4)	(3,2)	(1,8)	(—)	(1,4)	(12,0)	(2,1)	(17,5)
5.1. Fondo Regional	CP	2 497,3	2 497,3	2 562,3	2 447,1	115,2	—	94,2	87,9	—	6,3	2 656,5	2 535,0	(95,4)
5.2. Transportes	CND + CP	27,1	27,1	27,1	22,6	4,4	0,1	1,9	1,7	—	0,2	29,0	24,3	(83,8)
5.3. Otras medidas	CND + CP	213,8	213,8	90,1	10,2	79,6	0,3	146,5	117,8	—	28,7	236,6	128,0	(54,1)
6. Política social	CND + CP	**2 686,1**	**2 686,1**	**2 724,8**	**2 615,4**	**107,5**	**1,9**	**259,3**	**237,1**	—	**22,2**	**2 984,1**	**2 852,5**	**(95,6)**
(de los que: CND)	(CND)	(115,6)	(115,6)	(148,9)	(81,4)	(65,6)	(1,9)	(37,4)	(28,6)	(—)	(8,8)	(186,3)	(110,0)	(59,0)
6.1. Fondo Social	CP	2 542,3	2 542,3	2 542,3	2 509,9	32,4	—	211,5	205,4	—	6,1	2 753,8	2 715,3	(98,6)
6.2. Otras medidas	CND + CP	143,8	143,8	182,5	105,5	75,1	1,9	47,8	31,7	—	16,1	230,3	137,2	(59,6)
7. Investigación, etc.	CND + CP	**911,4**	**911,4**	**965,9**	**803,1**	**161,7**	**1,1**	**112,5**	**97,2**	**2,3**	**13,0**	**1 078,4**	**900,3**	**(83,5)**
(de los que: CND)	(CND)	(30,2)	(30,2)	(27,6)	(6,3)	(20,7)	(0,6)	(31,4)	(26,2)	(—)	(5,2)	(59,0)	(32,5)	(55,1)
7.1. Energía	CND + CP	81,6	81,6	89,6	88,6	1,0	0,0	1,6	1,1	—	0,5	91,2	89,7	(98,4)
7.2. Investigación...	CP	731,8	731,8	775,4	657,9	117,0	0,5	65,0	62,3	2,3	0,4	840,4	720,2	(85,7)
7.3. Industria...	CND + CP	73,7	73,7	71,1	34,9	35,7	0,5	38,3	28,9	—	9,4	109,4	63,8	58,3
7.4. Otras acciones	CND + CP	24,3	24,3	29,8	21,7	8,0	0,1	7,6	4,9	—	2,7	37,4	26,6	71,1
8. Reembolsos...	CND	**2 816,1**	**2 869,0**	**2 869,0**	**2 281,1**	**99,8**	**488,1**	**127,8**	**127,8**	—	—	**2 996,8**	**2 408,9**	**80,4**
8.1. Gastos percepción...	CND	1 305,9	759,9	759,9	660,1	99,8	—	127,8	127,8	—	—	887,7	787,9	88,8
8.2. Otros reembolsos	CND	1 510,2	2 109,1	2 109,1	1 621,0	—	488,1	—	—	—	—	2 109,1	1 621,0	76,9
9. Cooperación...	CND + CP	**1 229,9**	**1 104,9**	**1 097,4**	**481,3**	**581,8**	**34,3**	**391,7**	**312,5**	—	**79,2**	**1 489,1**	**793,8**	**53,3**
(de los que: CND)	(CND)	(317,9)	(317,9)	(317,4)	(121,2)	(161,9)	(34,3)	(88,5)	(64,9)	(—)	(23,6)	(405,9)	(186,1)	(45,8)
9.1. Ayudas alimentarias	CND + CP	597,6	572,6	572,6	179,6	360,8	32,2	161,1	125,6	—	35,5	733,7	305,2	41,6
9.2. Ayudas financieras	CND + CP	632,3	532,3	524,8	301,7	221,0	2,1	230,6	186,9	—	43,7	755,4	488,6	64,7
10. Créditos prov. y res.	CND + CP	**119,6**	**119,6**	**109,2**	—	—	**109,2**	—	—	—	—	**109,2**	—	—
(de los que: CND)	(CND)	(43,2)	(43,2)	(4,0)	(—)	(—)	(4,0)	(—)	(—)	(—)	(—)	(4,0)	—	—
Total créd. de operaciones	CND + CP	**34 555,6**	**34 410,6**	**34 410,7**	**32 534,0**	**1 216,2**	**660,5**	**1 281,6**	**1 107,0**	**2,3**	**172,3**	**35 692,3**	**33 641,0**	**(94,3)**
(de los que: CND)	(CND)	(26 454,0)	(26 491,9)	(26 475,9)	(25 520,0)	(401,1)	(554,8)	(331,7)	(286,9)	(—)	(44,8)	(26 807,6)	(25 806,9)	(96,3)
Total general	CND + CP	**36 313,4**	**36 168,4**	**36 170,6**	**34 111,0**	**1 358,2**	**701,4**	**1 405,2**	**1 213,4**	**2,3**	**189,5**	**37 575,8**	**35 324,4**	**(94,0)**
	CND	28 211,8	28 249,7	28 235,8	27 097,0	543,1	595,7	455,3	393,3	—	62,0	28 691,1	27 490,3	(95,8)
	CP	8 101,6	7 918,7	7 934,8	7 014,0	815,1	105,7	949,9	820,1	2,3	127,5	8 884,7	7 834,1	(88,2)
Parlamento	CND	349,5	349,5	349,5	302,1	35,6	11,8	23,7	20,2	—	3,5	373,2	322,3	(86,4)
Consejo	CND	199,6	199,6	199,6	177,0	15,1	7,5	21,4	17,2	—	4,2	221,0	194,2	(87,9)
(de los que: CES)	(CND)	(35,7)	(35,7)	(35,7)	(34,4)	(0,8)	(0,5)	(1,0)	(0,9)	(—)	(0,1)	(36,7)	(35,3)	(96,2)
Comisión	CND + CP	35 692,7	35 547,7	35 549,9	33 566,4	1 303,8	679,7	1 356,6	1 173,1	2,3	181,2	36 906,5	34 739,5	(94,1)
(de los que: CND)	(CND)	(27 591,1)	(27 629,0)	(27 615,1)	(26 552,4)	(488,7)	(574,0)	(406,7)	(353,0)	(—)	(53,7)	(28 021,8)	(26 905,4)	(96,0)
Tribunal de Justicia	CND	45,8	45,8	45,8	41,7	2,3	1,8	2,6	2,2	—	0,4	48,4	43,9	(90,7)
Tribunal de Cuentas	CND	25,8	25,8	25,8	23,8	1,4	0,6	0,9	0,7	—	0,2	26,7	24,5	(91,8)
Total general	CND + CP	**36 313,4**	**36 168,4**	**36 170,6**	**34 111,0**	**1 358,2**	**701,4**	**1 405,2**	**1 213,4**	**2,3**	**189,5**	**37 575,8**	**35 324,4**	**(94,0)**

(1) Créditos presupuestarios modificados después de haber tenido en cuenta las transferencias entre líneas presupuestarias y los ingresos correspondientes a las prestaciones por cuenta de terceros.
(2) Prórrogas automáticas y no automáticas.

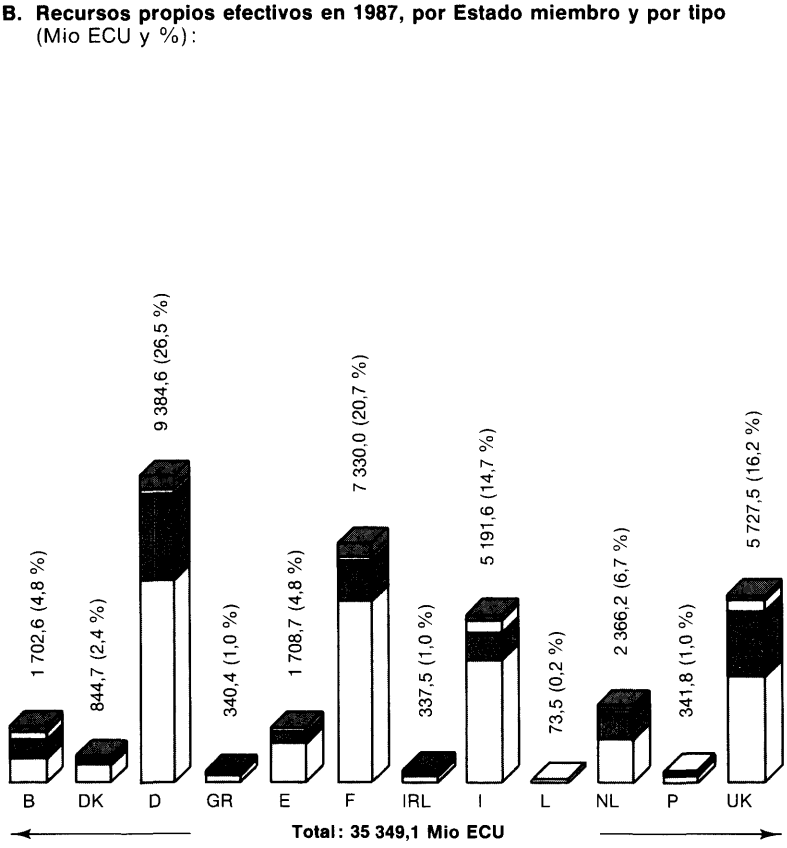
§ 8. Recursos propios efectivos en 1987

(para datos básicos véase § 5)

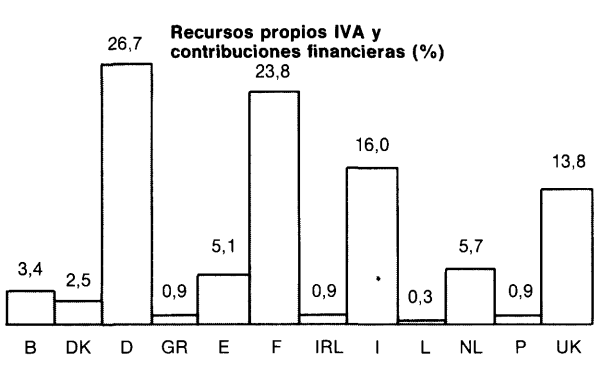
A. Recursos propios efectivos en 1987, por tipo (Mio ECU y %):

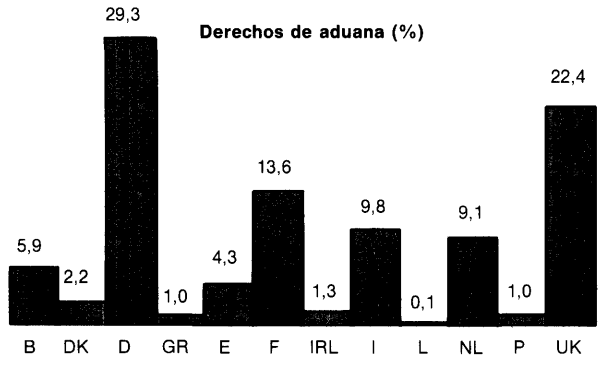


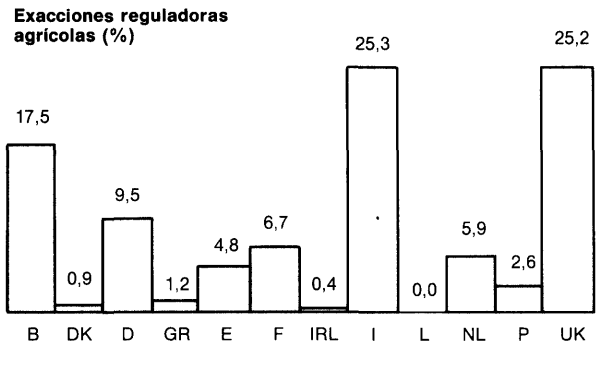
B. Recursos propios efectivos en 1987, por Estado miembro y por tipo (Mio ECU y %):

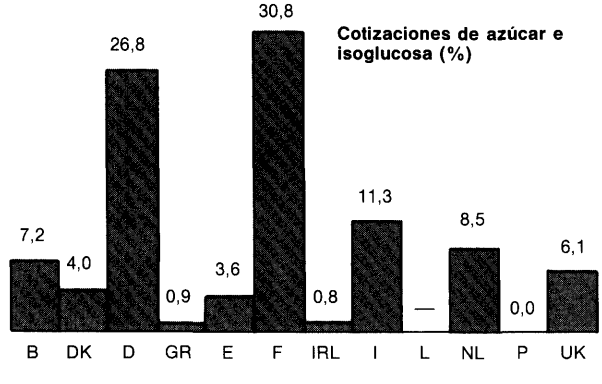


C. Tipos de recursos propios por Estado miembro:

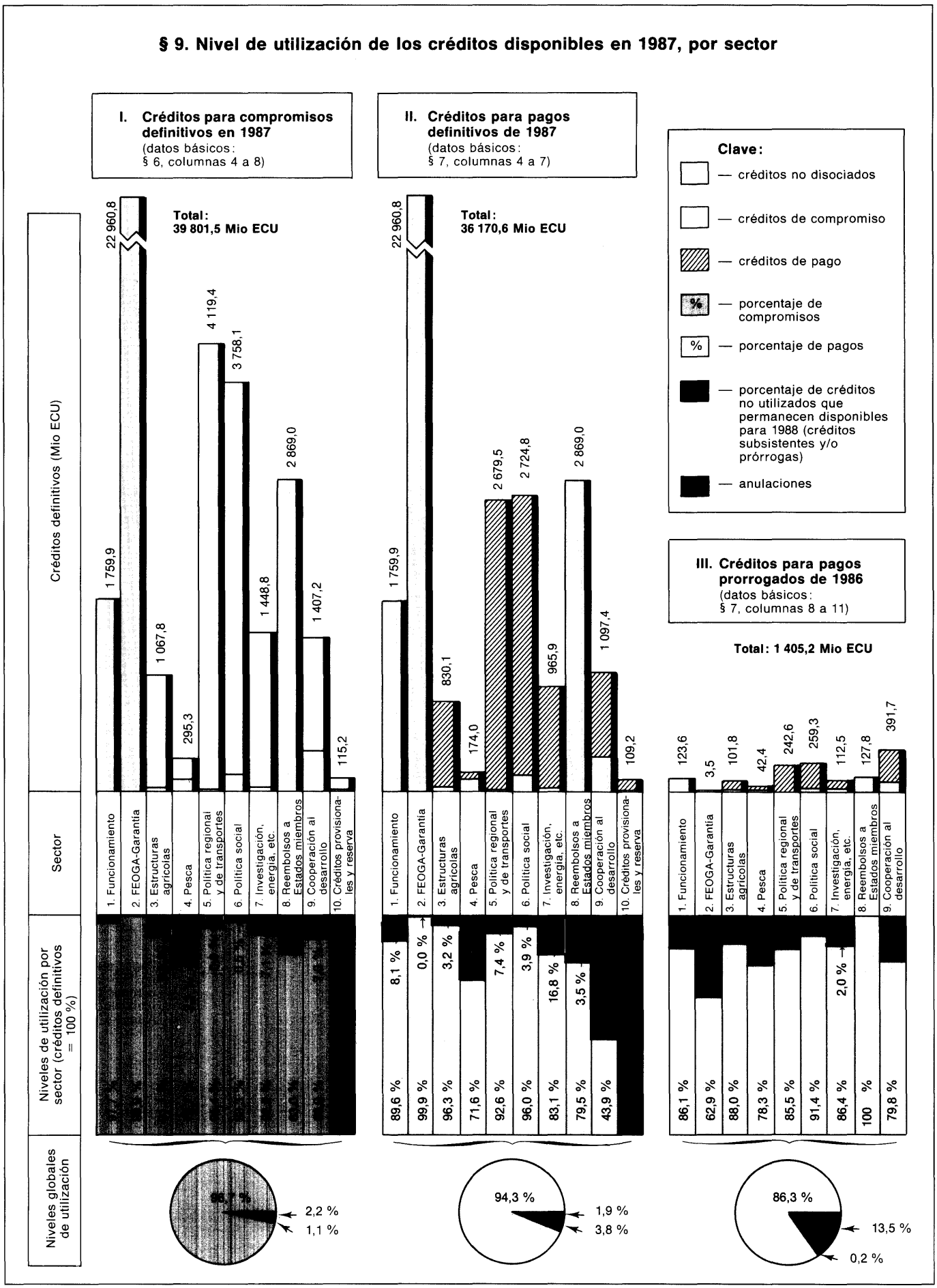








§ 9. Nivel de utilización de los créditos disponibles en 1987, por sector



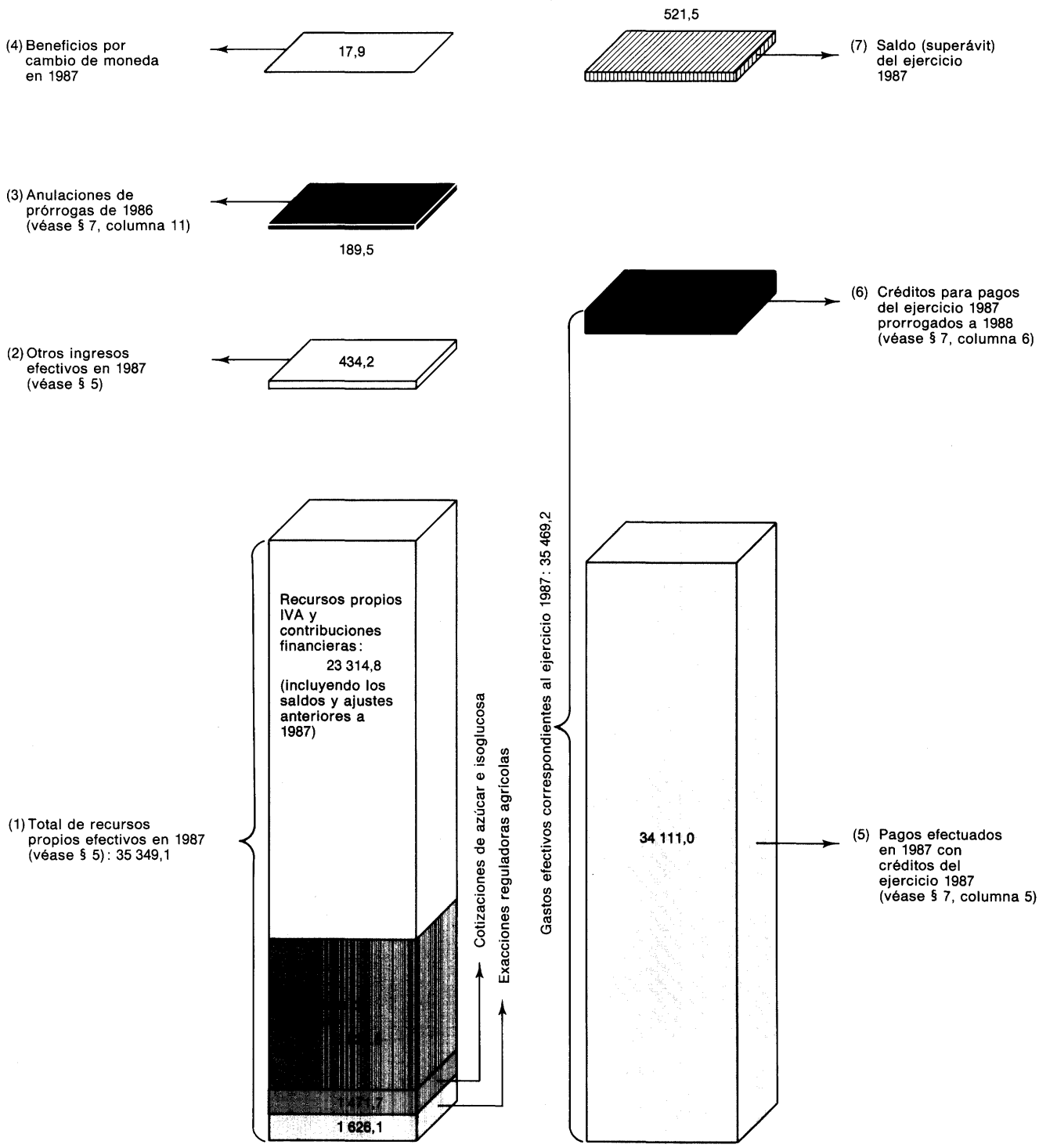
§ 10. Cuenta de gestión consolidada y determinación del saldo del ejercicio 1987

(Aplicación del artículo 15 del Reglamento [CEE, Euratom, CECA] nº 2891/77 del Consejo)

Ingresos:
Recursos efectivos disponibles para la financiación del ejercicio 1987
Total:
35 990,7 Mio ECU

Gastos:
Empleo de los recursos disponibles para la financiación del ejercicio 1987
Total:
35 990,7 Mio ECU

(Mio ECU)

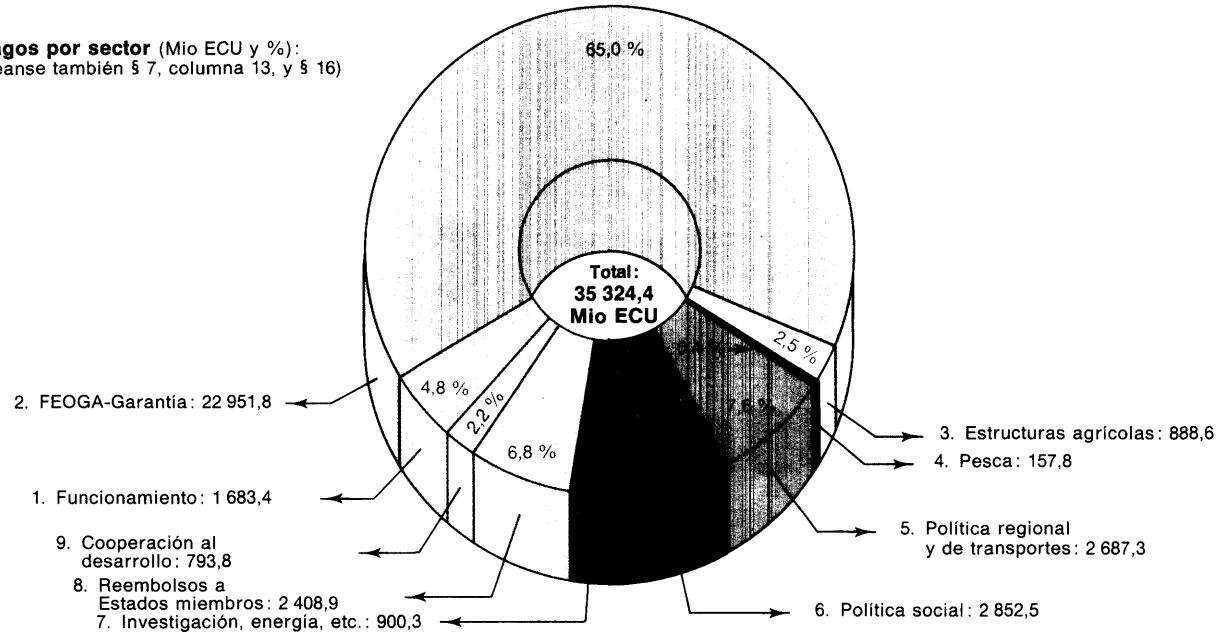


Nota: El resultado del ejercicio 1987, definido como (1) + (2) − (5) − (6), es de +314,1 Mio ECU.

§ 11. Pagos efectuados en 1987, por sector y por Estado miembro beneficiario

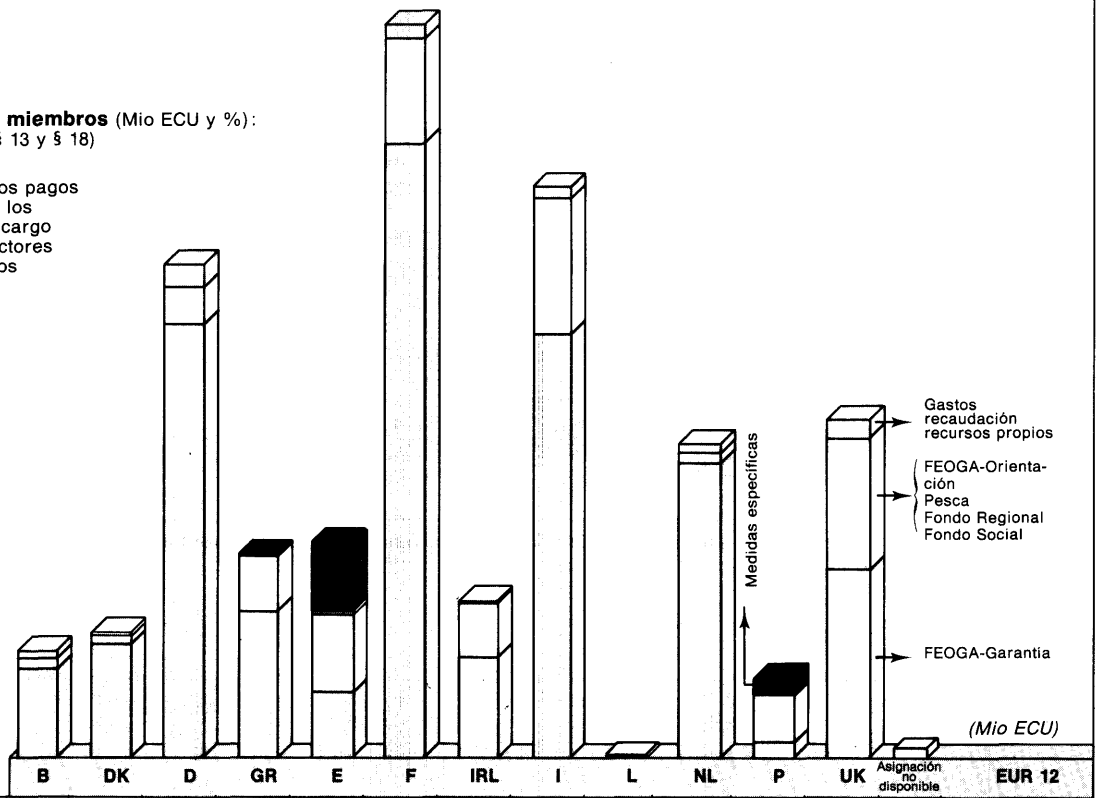
Nota: Pagos efectuados en 1987 = Pagos por créditos 1987 más pagos por prórrogas de 1986.

A. Pagos por sector (Mio ECU y %):
(véanse también § 7, columna 13, y § 16)



B. Pagos a los Estados miembros (Mio ECU y %):
(véanse también § 12, § 13 y § 18)

Nota: Este cuadro recoge los pagos efectuados en 1987 a los Estados miembros a cargo de los principales sectores (87,2 % del total de los pagos de 1987)

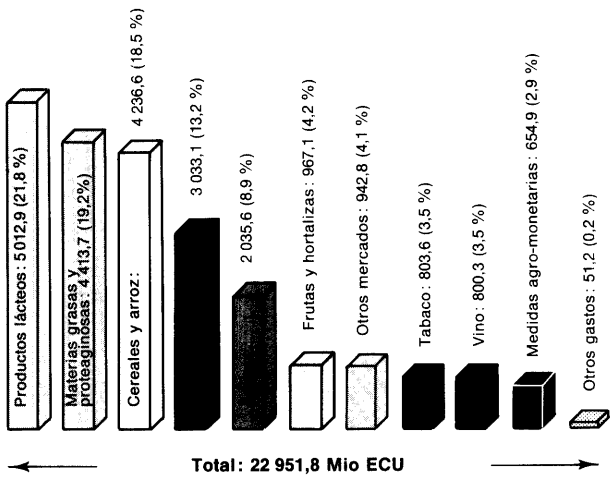


	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	Asignación no disponible	EUR 12
– FEOGA-Garantía (T 1 – 2) (1)	821,3	1 057,4	3 992,7	1 340,5	601,6	5 657,0	954,9	3 899,7	1,5	2 727,8	146,6	1 747,2	3,6	**22 951,8**
– FEOGA-Orientación (Cap. 30 – 33)	18,7	15,7	128,3	78,0	21,2	237,2	87,0	146,3	4,5	17,1	28,3	80,9	—	**863,2**
– Pesca (T 4)	2,9	4,9	4,3	3,5	5,6	15,8	5,7	13,0	—	4,8	4,6	11,6	81,1	**157,8**
– Fondo Regional (Cap. 50 – 51)	23,0	16,6	73,4	293,9	345,3	311,2	134,7	563,5	3,8	19,6	222,7	526,7	0,6	**2 535,0**
– Fondo Social (Cap. 60 – 61)	56,5	31,7	131,6	151,9	311,5	406,1	247,4	539,2	1,7	52,1	190,5	595,1	—	**2 715,3**
– Gastos de recaudación de los recursos propios (Cap. 80)	63,0	17,9	211,5	8,7	29,2	117,0	8,3	94,5	0,5	68,8	8,5	160,0	—	**787,9**
– Medidas específicas (Cap. 86)	—	—	—	0,4	670,4	—	—	—	—	—	130,2	—	—	**801,0**
Total	**985,4** (3,2%)	**1 144,2** (3,7%)	**4 541,8** (14,7%)	**1 876,9** (6,1%)	**1 984,8** (6,4%)	**6 744,3** (21,9%)	**1 438,0** (4,7%)	**5 256,2** (17,1%)	**12,0** (0,0%)	**2 890,2** (9,4%)	**731,4** (2,4%)	**3 121,5** (10,1%)	**85,3** (0,3%)	**30 812,0** (100%)

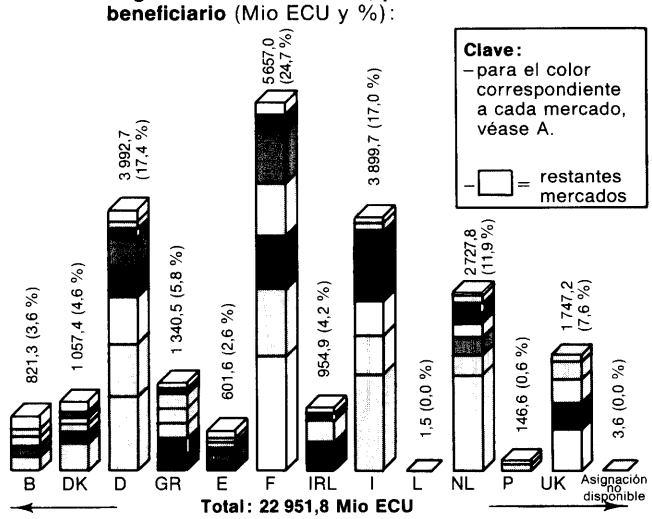
(1) Para el FEOGA-Garantía, los datos incluyen montantes compensatorios monetarios corregidos [véase § 12 D, nota (1)].

§ 12. FEOGA-Garantía: Pagos efectuados en 1987, por mercado y por Estado miembro beneficiario

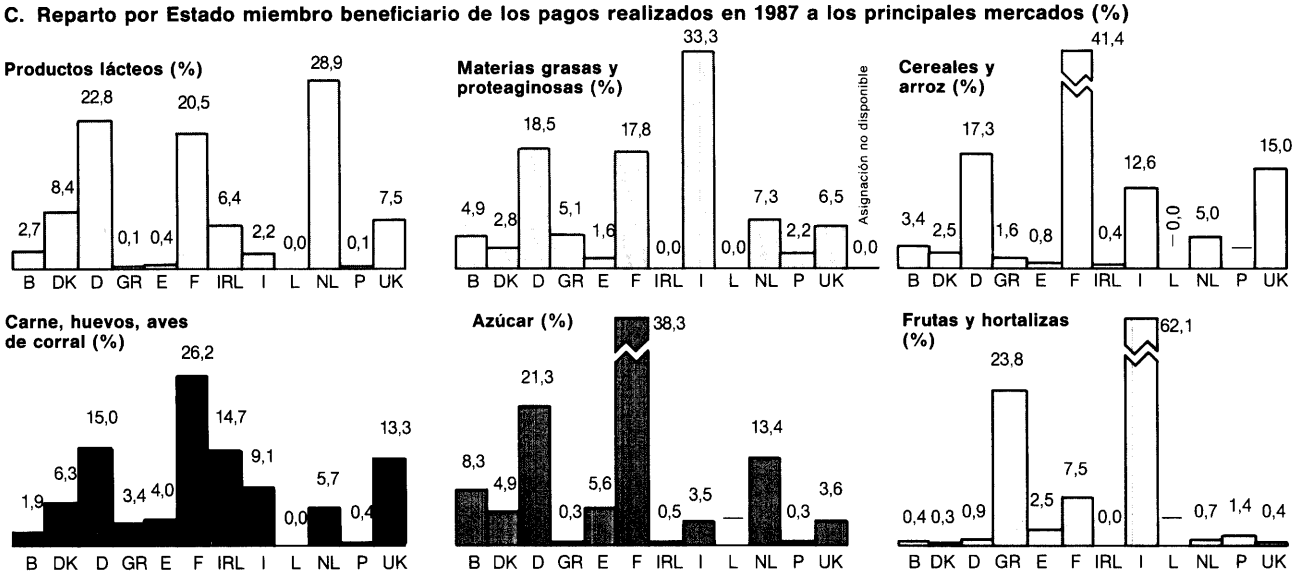
A. Pagos realizados en 1987, por mercado (Mio ECU y %):



B. Pagos realizados en 1987, por Estado miembro beneficiario (Mio ECU y %):



C. Reparto por Estado miembro beneficiario de los pagos realizados en 1987 a los principales mercados (%)



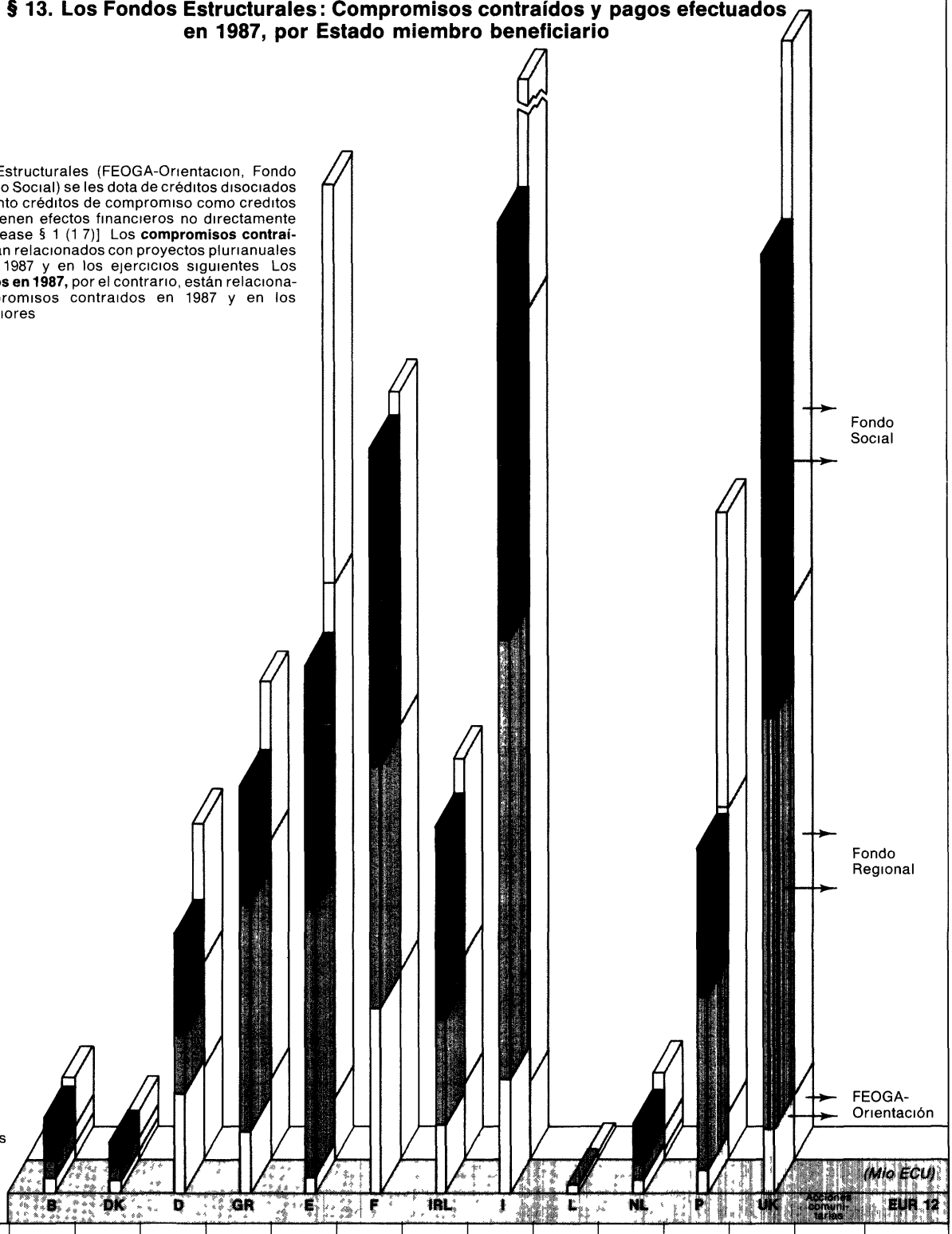
D. Estado de pagos efectuados en 1987, por Estado miembro beneficiario y por mercado: *(Mio ECU)*

Mercado	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	Asignación no disponible	**EUR 12**
2.1. Cereales y arroz	144,4	105,7	733,0	68,5	34,6	1 752,4	15,1	533,0	−0,3	212,2	—	638,0	—	**4 236,6**
2.2. Azúcar	169,5	100,3	433,9	5,4	113,7	778,5	11,0	71,8	—	272,1	6,1	73,3	—	**2 035,6**
2.3. Materias grasas y proteaginosas	215,0	124,8	815,2	224,9	68,1	786,7	1,6	1 471,2	0,0	323,6	95,4	285,8	1,4	**4 413,7**
2.4. Frutas y hortalizas	4,3	2,6	8,9	230,4	24,4	72,1	0,1	600,1	—	7,2	13,6	3,4	—	**967,1**
2.5. Vino	—	—	5,7	12,0	95,2	263,5	—	423,6	—	—	—	0,3	—	**800,3**
2.6. Tabaco	7,1	—	57,2	251,9	20,0	78,4	—	382,7	—	0,8	5,5	—	—	**803,6**
2.7. Productos lácteos	136,1	419,0	1 143,0	2,5	19,3	1 028,0	321,7	112,8	0,8	1 451,0	2,4	376,3	—	**5 012,9**
2.8. Carne, huevos, aves de corral	56,7	190,8	454,4	103,0	123,1	794,7	445,8	275,5	0,0	173,1	10,9	405,1	—	**3 033,1**
2.9. Otros mercados	35,5	60,1	95,4	220,9	72,4	78,2	42,1	79,3	0,2	139,3	0,2	117,0	2,2	**942,8**
2.10. Medidas agro-monetarias (1)	23,9	70,2	143,8	230,7	25,4	−0,2	105,2	−9,2	0,0	156,0	12,5	−103,4	—	**654,9**
2.11. Otros gastos	28,8	−16,1	102,2	−9,7	5,4	24,7	12,3	−41,1	0,8	−7,5	—	−48,6	—	**51,2**
Total	**821,3**	**1 057,4**	**3 992,7**	**1 340,5**	**601,6**	**5 657,0**	**954,9**	**3 899,7**	**1,5**	**2 727,8**	**146,6**	**1 747,2**	**3,6**	**22 951,8**

(1) Las medidas agro-monetarias incluyen montantes compensatorios monetarios (MCM) corregidos para anular el efecto del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 974/71 del Consejo, en virtud del cual los Estados miembros exportadores pagan directamente los MCM aplicables a la importación en determinados Estados miembros importadores. La corrección de los MCM consiste en la asignación a estos Estados miembros importadores de las cantidades que les son imputables.

§ 13. Los Fondos Estructurales: Compromisos contraídos y pagos efectuados en 1987, por Estado miembro beneficiario

Nota:
A los Fondos Estructurales (FEOGA-Orientacion, Fondo Regional y Fondo Social) se les dota de créditos disociados que incluyen tanto créditos de compromiso como creditos de pago, que tienen efectos financieros no directamente comparables [vease § 1 (1 7)] Los **compromisos contraídos en 1987** están relacionados con proyectos plurianuales financiados en 1987 y en los ejercicios siguientes Los **pagos realizados en 1987,** por el contrario, están relacionados con compromisos contraidos en 1987 y en los ejercicios anteriores



	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	Acciones comunitarias	EUR 12
FEOGA-Orientacion														
(a) Compr	21,1	11 6	121,8	105,1	79,4	243,8	96,6	96,5	3,9	13,8	62,2	84,7	—	**940,5**
(b) Pagos	18,7	15,7	128,3	78,0	21,2	237,2	87,0	146,3	4,5	17,1	28,3	80,9	—	**863,2**
Fondo Regional														
(a) Compr	23,6	15,1	133,9	307,3	660,7	319,1	163,5	992,1	3,3	20,4	388,9	634,1	0,1	**3662,1**
(b) Pagos	23,0	16,6	73,4	293,9	345,3	311,2	134,7	563,5	3,8	19,6	222,7	526,7	0,6	**2535,0**
Fondo Social														
(a) Compr	58,6	37,2	176,8	199,9	511,2	421,7	254,1	699,6	1,9	77,2	372,1	713,3	—	**3523,6**
(b) Pagos	56,5	31,7	131,6	151,9	311,5	406,1	247,4	539,2	1,7	52,1	190,5	595,1	—	**2715,3**
Total:														
(a) Compromisos	**103,3**	**63,9**	**432,5**	**612,3**	**1251,3**	**984,6**	**514,2**	**1788,2**	**9,1**	**111,4**	**823,2**	**1432,1**	**0,1**	**8126,2**
(b) Pagos	**98,2**	**64,0**	**333,3**	**523,8**	**678,0**	**954,5**	**469,1**	**1249,0**	**10,0**	**88,8**	**441,5**	**1202,7**	**0,6**	**6113,5**

§ 14. Evolución y utilización de los créditos para pagos durante el período 1983-1987, por sector

Nota: Para los niveles de utilización correspondientes a las columnas (4), (5), (6) y (8), (9), (10), véase § 15.

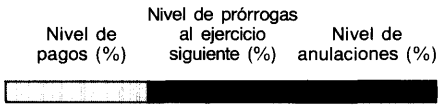
(Mio ECU) *(%)*

Sector/ejercicio (para la definición de los sectores véase § 6)		A. Créditos para pagos del ejercicio						B. Prórrogas del ejercicio precedente				C. Indicadores de la ejecución de los pagos	
		Evolución de los créditos			Utilización de los créditos			Créditos prorrogados definitivos (3)	Utilización de los créditos			Parte de los pagos en el total ejecutado (pagos y anulaciones) (4)	Parte de los pagos en el primer año (5)
		Presupuesto inicial	Presupuesto final (1)	Créditos definitivos (2)	Pagos	Prórrogas al ejercicio siguiente	Anulaciones		Pagos	Prórrogas al ejercicio siguiente	Anulaciones		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3 − 4 − 5)	(7)	(8)	(9)	(10) = (7 − 8 − 9)	(11) = (4+8)/(4+6+8+10)	(12) = (4)/(4+8)
1. Funcionamiento (todas las instituciones)	1983	1 153,4	1 161,6	1 162,9	1 019,2	100,5	43,2	106,7	91,2	—	15,5	95,0	* 91,8
	1984	1 229,1	1 236,6	1 245,6	1 127,2	96,4	22,0	100,6	88,9	—	11,7	97,3	* 92,7
	1985	1 332,5	1 332,5	1 336,0	1 210,3	104,1	21,6	96,4	85,7	—	10,7	97,6	* 93,4
	1986	1 604,4	1 604,4	1 611,0	1 427,5	123,7	59,8	104,1	94,5	—	9,6	95,6	* 93,8
	1987	1 757,8	1 757,8	1 759,9	1 577,0	142,0	40,9	123,6	106,4	—	17,2	96,7	* 93,7
2. FEOGA-Garantía	1983	14 050,0	15 811,0	15 822,2	15 785,7	0,1	36,4	2,6	2,5	—	0,1	99,8	99,9
	1984	16 150,0	17 983,0	18 358,0	18 328,2	2,6	27,2	0,1	0,1	—	0,0	99,9	99,9
	1985	19 955,0	19 955,0	19 859,0	19 723,7	4,4	130,9	2,6	2,2	—	0,4	99,3	99,9
	1986	22 112,0	22 112,0	22 135,0	22 115,9	3,5	15,6	4,4	4,1	—	0,3	99,9	99,9
	1987	22 960,8	22 960,8	22 960,8	22 949,6	0,7	10,5	3,5	2,2	—	1,3	99,9	99,9
3. Estructuras agrícolas	1983	651,2	653,4	668,5	513,7	131,5	23,3	397,3	236,0	—	161,3	** 80,2	*** 68,5
	1984	655,6	660,1	666,9	611,1	55,2	0,6	131,2	91,7	—	39,5	* 94,6	** 87,0
	1985	687,7	687,7	747,7	690,8	56,5	0,4	55,2	47,8	—	7,4	99,0	* 93,5
	1986	790,2	790,2	800,2	720,8	76,8	2,6	56,5	45,7	—	10,8	98,3	* 94,0
	1987	896,2	843,2	830,1	799,0	26,6	4,5	101,8	89,6	—	12,2	98,2	** 89,9
4. Pesca	1983	70,1	70,1	45,7	31,9	12,5	1,3	30,4	22,9	—	7,5	** 86,2	*** 58,2
	1984	101,4	112,4	87,4	46,6	38,4	2,4	12,5	10,5	—	2,0	* 92,8	** 81,6
	1985	105,4	105,4	107,4	72,6	21,7	13,1	38,4	9,2	—	29,2	*** 65,9	** 88,8
	1986	164,1	164,1	151,1	108,3	42,4	0,4	21,7	7,5	—	14,2	** 88,8	* 93,5
	1987	197,3	177,4	174,0	124,6	38,9	10,5	42,4	33,2	—	9,2	** 88,9	*** 79,0
5. Política regional y de transportes	1983	1 484,3	2 397,5	2 397,5	2 268,1	126,9	2,5	175,5	141,4	—	34,1	98,5	* 94,1
	1984	1 488,6	1 488,6	1 967,7	1 733,9	232,6	1,2	126,9	80,4	—	46,5	97,4	95,6
	1985	1 697,8	1 697,8	1 697,8	1 501,9	195,1	0,8	232,6	223,6	—	9,0	99,4	** 87,0
	1986	2 574,8	2 574,8	2 574,8	2 422,2	152,6	0,0	195,1	162,9	—	32,2	98,8	* 93,7
	1987	2 738,2	2 738,2	2 679,5	2 479,9	199,2	0,4	242,6	207,4	—	35,2	98,7	* 92,3
6. Política social	1983	1 410,6	1 430,6	1 430,7	801,0	617,7	12,0	226,8	219,9	—	6,9	98,2	*** 78,5
	1984	1 369,3	1 369,4	1 638,1	1 509,4	125,9	2,8	617,7	526,9	—	90,8	95,6	*** 74,1
	1985	1 625,3	1 625,3	1 626,2	1 373,1	247,1	6,0	125,9	117,6	—	8,3	99,0	* 92,1
	1986	2 651,6	2 651,6	2 652,5	2 303,2	349,3	0,0	247,1	116,0	—	131,1	* 94,9	95,2
	1987	2 686,1	2 686,1	2 724,8	2 615,4	107,5	1,9	259,3	237,1	—	22,2	99,2	* 91,7
7. Investigación, energía, etc.	1983	527,2	1 360,4	1 380,7	1 213,6	155,0	12,1	120,4	90,4	7,5	22,5	97,4	* 93,1
	1984	610,7	664,4	1 191,6	922,0	265,7	3,9	162,5	122,9	4,8	34,8	96,4	** 88,2
	1985	700,3	700,3	692,2	469,6	215,9	6,7	269,5	237,9	4,4	27,2	95,4	*** 66,4
	1986	740,7	740,7	760,1	651,6	108,5	0,0	220,2	186,8	4,0	29,4	96,6	*** 77,7
	1987	911,4	911,4	965,9	803,1	161,7	1,1	112,5	97,2	2,3	13,0	98,5	**89,2
8. Reembolsos a Estados miembros	1983	1 122,9	1 089,0	1 089,0	950,6	99,5	38,9	116,0	114,1	—	1,9	96,3	** 89,3
	1984	1 103,5	1 150,2	1 083,2	1 073,8	8,7	0,7	99,5	99,4	—	0,1	99,9	* 91,5
	1985	1 266,8	1 266,8	1 266,8	1 239,3	4,7	22,8	8,7	8,7	—	—	98,2	99,3
	1986	3 299,8	3 299,8	3 299,8	2 967,7	127,7	204,4	4,7	4,7	—	0,0	* 93,6	99,8
	1987	2 816,1	2 869,0	2 869,0	2 281,1	99,8	488,1	127,8	127,8	—	—	** 83,2	* 94,7
9. Cooperación al desarrollo	1983	966,5	981,2	984,6	517,8	463,1	3,7	345,3	293,0	—	52,3	* 93,5	*** 63,9
	1984	893,1	893,1	1 032,2	767,0	264,6	0,6	445,6	383,6	—	62,0	* 94,8	*** 66,7
	1985	1 039,2	1 039,2	1 092,7	855,2	236,6	0,9	264,6	229,5	—	35,1	96,8	*** 78,8
	1986	1 141,5	1 141,5	1 161,6	744,8	416,7	0,1	236,7	108,6	—	128,1	** 86,9	** 87,3
	1987	1 229,9	1 104,9	1 097,4	481,3	581,8	34,3	391,7	312,5	—	79,2	** 87,5	*** 60,6
10. Créditos provisionales y reserva (Comisión)	1983	122,3	106,3	87,0	—	—	87,0	—	—	—	—	—	—
	1984	1 760,2	1 690,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	1985	23,2	23,2	11,3	—	—	11,3	—	—	—	—	—	—
	1986	95,0	95,0	31,1	—	—	31,1	—	—	—	—	—	—
	1987	119,6	119,6	109,2	—	—	109,2	—	—	—	—	—	—
Presupuesto General – total –	1983	21 558,5	25 061,1	25 068,8	23 101,6	1 706,8	260,4	1 521,0	1 211,4	7,5	302,1	97,7	95,0
	1984	25 361,5	27 248,6	27 270,7	26 119,2	1 090,1	61,4	1 696,6	1 404,4	4,8	287,4	98,7	* 94,9
	1985	28 433,2	28 433,2	28 437,1	27 136,5	1 086,1	214,5	1 093,9	962,2	4,4	127,3	98,8	96,6
	1986	35 174,1	35 174,1	35 177,2	33 462,0	1 401,2	314,0	1 090,5	730,8	4,0	355,7	98,1	97,9
	1987	36 313,4	36 168,4	36 170,6	34 111,0	1 358,2	701,4	1 405,2	1 213,4	2,3	189,5	97,5	96,6

(1) Después de presupuestos rectificativos y suplementarios.
(2) Después de ingresos suplementarios, transferencias entre líneas presupuestarias y «transferencias» de prórrogas del ejercicio precedente.
(3) Después de transferencias entre líneas presupuestarias y «transferencias» a los créditos propios del ejercicio en curso.
(4) El indicador (11) expresa la evolución de la parte de los créditos finalmente pagados durante los ejercicios. La diferencia hasta el 100 % corresponde a la parte de los créditos finalmente anulados. Los indicadores (11) inferiores a 95 % se señalan con (*), los inferiores a 90 % con (**), los inferiores a 80 % con (***).
(5) El indicador (12) expresa la evolución de la parte de los pagos contra créditos propios del ejercicio en el total de los pagos efectuados durante éste. La diferencia hasta el 100 % expresa la parte de los efectuados contra prórrogas del ejercicio anterior. Los indicadores (12) inferiores a 95 % se señalan con (*), los inferiores a 90 % con (**), los inferiores a 80 % con (***).

§ 15. Nivel de utilización de los créditos para pagos de 1983 a 1987, por sector

Nota: El análisis siguiente se basa en las informaciones financieras recogidas en el § 14.



A. Créditos del ejercicio
Datos básicos: § 14, columnas 3 a 6
Créditos definitivos (col. 3) = 100 %

B. Prórrogas del ejercicio anterior
Datos básicos: § 14, columnas 7 a 10
Créditos prorrogados (col. 7) = 100 %

		A. Créditos del ejercicio (%)			B. Prórrogas del ejercicio anterior (%)		
		Nivel de pagos	Nivel de prórrogas al ejercicio siguiente	Nivel de anulaciones	Nivel de pagos	Nivel de prórrogas al ejercicio siguiente	Nivel de anulaciones
1. Funcionamiento (todas las instituciones)	1983	87,6		3,8	85,5		14,5
	1984	90,5		1,8	88,4		11,6
	1985	90,6		1,6	88,9		11,1
	1986	88,6		3,7	90,8		9,2
	1987	89,6		2,3	86,1		13,9
2. FEOGA-Garantía	1983	99,8	0,0 →	0,2	96,2		3,8
	1984	99,8	0,0 →	0,2	100		0,0
	1985	99,3	0,0 →	0,7	84,6		15,4
	1986	99,9	0,0 →	0,1	93,2		6,8
	1987	99,9	0,0 →	0,1	62,9		37,1
3. Estructuras agrícolas	1983	76,8		3,5	59,4		40,6
	1984	91,6		0,1	69,9		30,1
	1985	92,4		0,0	86,6		13,4
	1986	90,1		0,3	80,9		19,1
	1987	96,3	3,2	0,5	88,0		12,0
4. Pesca	1983	69,8		2,8	75,3		24,7
	1984	53,3		2,8	84,0		16,0
	1985	67,6		12,2	24,0		76,0
	1986	71,7		0,3	34,6		65,4
	1987	71,6		6,0	78,3		21,7
5. Política regional y de transportes	1983	94,6		0,1	80,6		19,4
	1984	88,1		0,1	63,4		36,6
	1985	88,5		0,0	96,1		3,9
	1986	94,1		0,0	83,5		16,5
	1987	92,6		0,0	85,5		14,5
6. Política social	1983	56,0		0,8	97,0		3,0
	1984	92,1		0,2	85,3		14,7
	1985	84,4		0,4	93,4		6,6
	1986	86,8		0,0	46,9		53,1
	1987	96,0	3,9	0,1	91,4		8,6
7. Investigación, energía, etc.	1983	87,9		0,9	75,1	6,2	18,7
	1984	77,4		0,3	75,6	3,0	21,4
	1985	67,8		1,0	88,3	1,6	10,1
	1986	85,7		0,0	84,8	1,8	13,4
	1987	83,1		0,1	86,4	2,0	11,6
8. Reembolsos a Estados miembros	1983	87,3		3,6	98,4		1,6
	1984	99,1	0,8	0,1	99,9		0,1
	1985	97,8	0,4	1,8	100		—
	1986	89,9	3,9	6,2	100		0,0
	1987	79,5	3,5	17,0	100		—
9. Cooperación al desarrollo	1983	52,6		0,4	84,9		15,1
	1984	74,3		0,1	86,1		13,9
	1985	78,3		0,1	86,7		13,3
	1986	64,1		0,0	45,9		54,1
	1987	43,9		3,1	79,8		20,2
Presupuesto General (total)	1983	92,2	6,8	1,0	79,6	0,5	19,9
	1984	95,8	4,0	0,2	82,8	0,3	16,9
	1985	95,4	3,8	0,8	88,0	0,4	11,6
	1986	95,1	4,0	0,9	67,0	0,4	32,6
	1987	94,3	3,8	1,9	86,3	0,2	13,5

§ 16. Pagos anuales durante el período 1983-1987, por sector y por institución

Nota: Pagos anuales = pagos contra créditos del ejercicio más pagos contra prórrogas del ejercicio precedente.

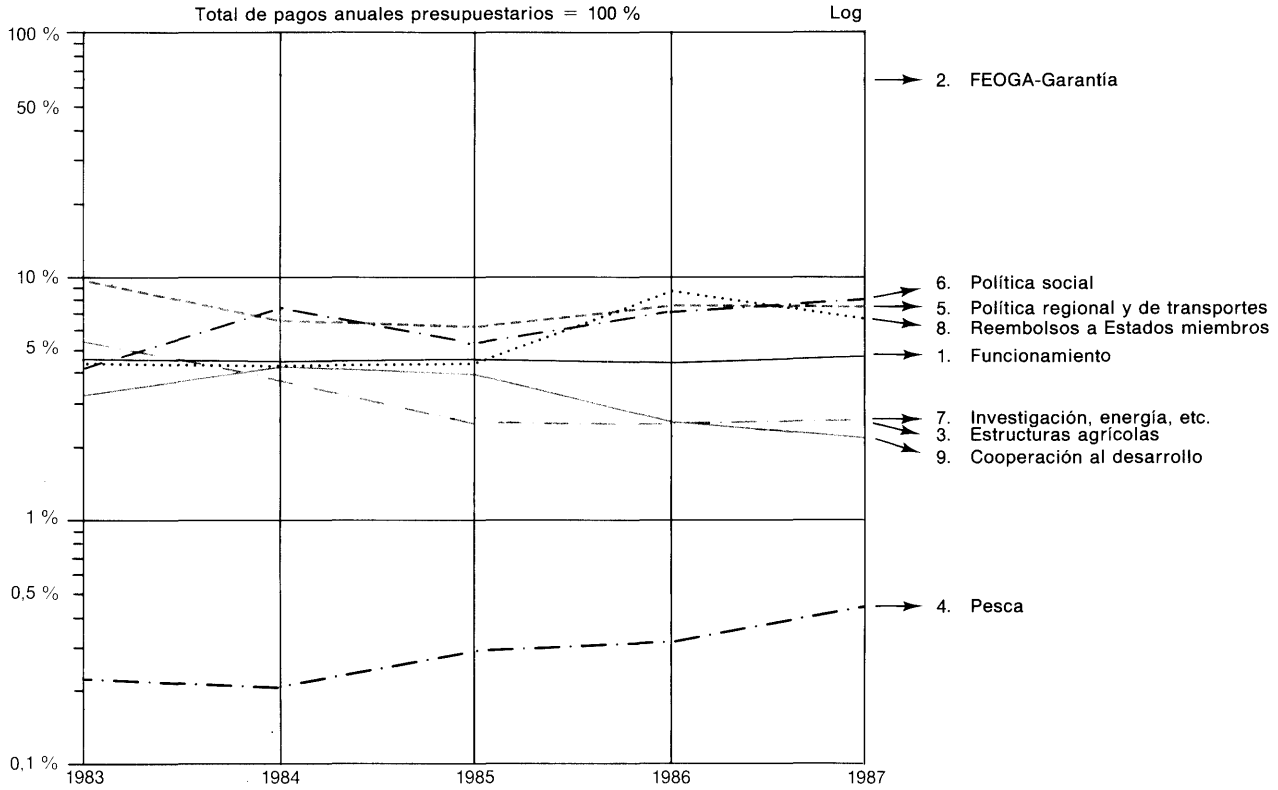
	Sector e institución (para la definición de los sectores véase § 6)	1983		1984		1985		1986		1987	
		Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)
	1. Funcionamiento (todas las instituciones)	**1 110,4**	**4,6**	**1 216,1**	**4,4**	**1 296,0**	**4,6**	**1 522,0**	**4,4**	**1 683,4**	**4,8**
	1.1. Comisión	736,3	3,0	798,4	2,9	869,5	3,1	998,6	2,9	1 098,5	3,1
	1.2. Otras instituciones	374,1	1,6	417,7	1,5	426,5	1,5	523,4	1,5	584,9	1,7
Sectores de operaciones (Comisión)	2. FEOGA-Garantía	**15 788,2**	**64,9**	**18 328,3**	**66,6**	**19 725,9**	**70,2**	**22 120,0**	**64,7**	**22 951,8**	**65,0**
	2.1. Cereales y arroz	2 534,1	10,4	1 697,8	6,2	2 359,8	8,4	3 485,4	10,2	4 236,6	12,0
	2.2. Azúcar	1 316,2	5,4	1 631,5	5,9	1 804,5	6,4	1 725,5	5,0	2 035,6	5,8
	2.3. Materias grasas y proteaginosas	1 764,7	7,2	1 965,6	7,1	2 173,7	7,7	3 094,6	9,1	4 413,7	12,5
	2.4. Frutas y hortalizas	1 196,1	4,9	1 454,6	5,3	1 230,7	4,4	986,0	2,9	967,1	2,7
	2.5. Vino	659,2	2,7	1 222,6	4,4	921,4	3,3	630,8	1,8	800,3	2,3
	2.6. Tabaco	671,3	2,8	776,4	2,8	862,9	3,1	782,2	2,3	803,6	2,3
	2.7. Productos lácteos	4 396,1	18,1	5 441,7	19,8	5 933,2	21,1	5 405,8	15,8	5 013,0	14,2
	2.8. Carne, huevos, aves de corral	2 310,3	9,5	3 246,1	11,8	3 476,6	12,4	4 348,2	12,7	3 033,1	8,6
	2.9. Otros mercados	559,7	2,3	541,3	2,0	736,1	2,6	1 121,6	3,3	942,7	2,7
	2.10. Medidas agro-monetarias	488,6	2,0	376,2	1,4	189,8	0,7	481,7	1,4	654,9	1,8
	2.11. Otros gastos	−108,1	−0,4	−25,5	−0,1	37,2	0,1	58,2	0,2	51,2	0,1
	3. Estructuras agrícolas	**749,7**	**3,1**	**702,8**	**2,5**	**738,6**	**2,6**	**766,5**	**2,2**	**888,6**	**2,5**
	3.1. FEOGA-Orientación	719,7	3,0	646,8	2,3	690,1	2,4	727,1	2,1	863,2	2,4
	3.2. Acciones específicas	30,0	0,1	56,0	0,2	48,5	0,2	39,4	0,1	25,4	0,1
	4. Pesca	**54,8**	**0,2**	**57,1**	**0,2**	**81,8**	**0,3**	**115,8**	**0,3**	**157,8**	**0,4**
	4.1. Organización de los mercados	25,8	0,1	15,7	0,0	16,1	0,1	18,0	0,0	17,4	0,0
	4.2. Otras acciones	29,0	0,1	41,4	0,2	65,7	0,2	97,8	0,3	140,4	0,4
	5. Política regional y de transportes	**2 409,5**	**9,9**	**1 814,3**	**6,6**	**1 725,5**	**6,2**	**2 585,1**	**7,6**	**2 687,3**	**7,6**
	5.1. Fondo Regional	1 255,9	5,2	1 350,6	4,9	1 624,2	5,8	2 483,8	7,3	2 535,0	7,1
	5.2. Transportes	3,7	0,0	430,8	1,6	76,0	0,3	46,2	0,1	24,3	0,1
	5.3. Otras medidas	1 149,9	4,7	32,9	0,1	25,3	0,1	55,1	0,2	128,0	0,4
	6. Política social	**1 020,9**	**4,2**	**2 036,3**	**7,4**	**1 490,7**	**5,3**	**2 419,2**	**7,1**	**2 852,5**	**8,1**
	6.1. Fondo Social	890,9	3,7	1 606,3	5,8	1 413,0	5,0	2 321,3	6,8	2 715,3	7,7
	6.2. Otras medidas	130,0	0,5	430,0	1,6	77,7	0,3	97,9	0,3	137,2	0,4
	7. Investigación, energía, etc.	**1 304,0**	**5,4**	**1 044,9**	**3,8**	**707,5**	**2,5**	**838,4**	**2,5**	**900,3**	**2,6**
	7.1. Energía	828,0	3,4	545,7	1,9	126,2	0,4	80,6	0,2	89,7	0,3
	7.2. Investigación e inversiones	423,3	1,7	441,0	1,6	510,6	1,8	679,7	2,0	720,2	2,0
	7.3. Industria y mercado interior	41,0	0,2	43,9	0,2	49,8	0,2	50,9	0,2	63,8	0,2
	7.4. Otras acciones	11,7	0,1	14,3	0,1	20,9	0,1	27,2	0,1	26,6	0,1
	8. Reembolsos a Estados miembros	**1 064,7**	**4,4**	**1 173,2**	**4,3**	**1 248,0**	**4,4**	**2 972,4**	**8,7**	**2 408,9**	**6,8**
	8.1. Gastos de recaudación de los recursos propios	921,9	3,8	1 109,9	4,1	1 050,9	3,7	920,4	2,7	787,9	2,2
	8.2. Otros reembolsos	142,8	0,6	63,3	0,2	197,1	0,7	2 052,0	6,0	1 621,0	4,6
	9. Cooperación al desarrollo	**810,8**	**3,3**	**1 150,6**	**4,2**	**1 084,7**	**3,9**	**853,4**	**2,5**	**793,8**	**2,2**
	9.1. Ayudas alimentarias	388,7	1,6	709,2	2,6	543,8	2,0	412,1	1,2	305,2	0,9
	9.2. Ayudas financieras	422,1	1,7	441,4	1,6	540,9	1,9	441,3	1,3	488,6	1,3
	Total sectores de operaciones	**23 202,6**	**95,4**	**26 307,5**	**95,6**	**26 802,7**	**95,4**	**32 670,8**	**95,6**	**33 641,0**	**95,2**
	Total general	**24 313,0**	**100**	**27 523,6**	**100**	**28 098,7**	**100**	**34 192,8**	**100**	**35 324,4**	**100**
Instituciones	Parlamento	214,8	0,9	245,5	0,9	228,5	0,8	287,3	0,8	322,3	0,9
	Consejo	116,7	0,5	126,7	0,4	148,4	0,5	177,4	0,5	194,2	0,5
	(de los que: Comité Económico y Social)	(22,4)	(0,1)	(24,2)	(0,1)	(26,4)	(0,1)	(31,3)	(0,1)	(35,3)	(0,1)
	Comisión	23 938,9	98,4	27 105,9	98,5	27 672,2	98,5	33 669,4	98,5	34 739,5	98,4
	Tribunal de Justicia	27,2	0,1	28,6	0,1	31,1	0,1	37,1	0,1	43,9	0,1
	Tribunal de Cuentas	15,4	0,1	16,9	0,1	18,5	0,1	21,6	0,1	24,5	0,1
	Total general	**24 313,0**	**100**	**27 523,6**	**100**	**28 098,7**	**100**	**34 192,8**	**100**	**35 324,4**	**100**

(1) Porcentaje del total de los pagos presupuestarios anuales.

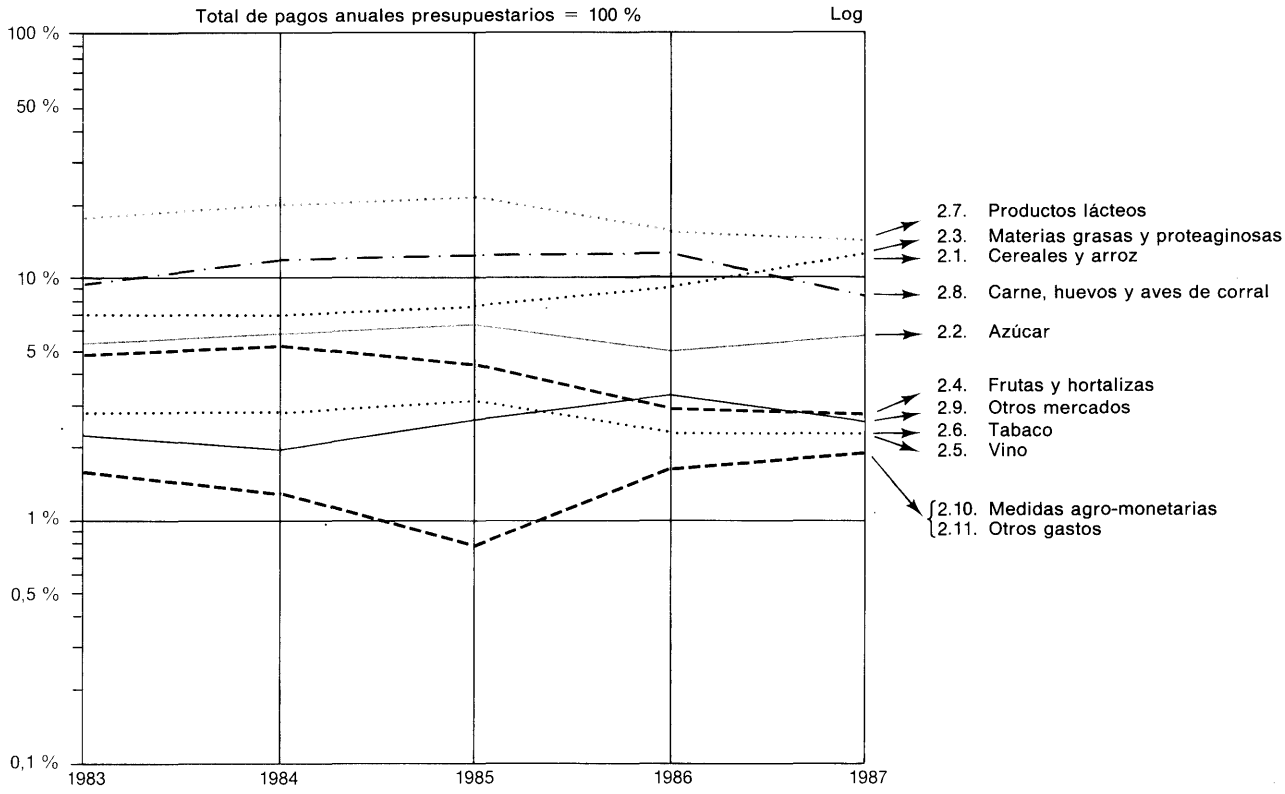
§ 17. Evolución de la relación entre «Pagos anuales por sector» y «Total de los pagos anuales presupuestarios» (1983-1987)

(para datos detallados, véase § 16)

A. Presupuesto General (conjunto de sectores):



B. FEOGA-Garantía (conjunto de mercados):



§ 18. Pagos anuales a los Estados miembros (1983-1987)

Notas:
1. Este cuadro resume los pagos anuales efectuados, a título de los principales sectores, a los Estados miembros. Estos pagos representan, para el período considerado, el 88,1 % del total de los pagos presupuestarios (es decir, la suma de los totales del § 16).
2. Pagos anuales = pagos por créditos del ejercicio más pagos por prórrogas del ejercicio precedente.
3. Los pagos del FEOGA-Garantía incluyen montantes compensatorios monetarios corregidos [véase § 12 D, nota (1)].

(Mio ECU)

Ejercicio/sector	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	Asignación no disponible	EUR 10/12
1983:														
FEOGA-Garantía (T 1-2)	611,9	680,7	3 075,8	1 007,4	—	3 566,6	619,4	2 820,5	4,2	1 707,8	—	1 691,0	2,9	**15 788,2**
FEOGA-Orientac. (Cap 30-33)	18,1	20,5	107,7	21,9	—	182,0	84,1	103,0	0,6	32,2	—	149,6	—	**719,7**
Pesca (T 4)	0,2	3,6	2,8	0,1	—	3,9	21,6	5,1	—	6,4	—	8,4	2,7	**54,8**
Fondo Regional (Cap 50-51)	7,0	16,7	45,0	214,6	—	219,3	94,5	344,5	0,0	18,1	—	296,2	—	**1 255,9**
Fondo Social (Cap 60-62)	20,6	14,7	81,5	20,4	—	140,5	134,2	221,2	0,3	12,6	—	244,9	—	**890,9**
Gastos de recaudación de los recursos propios (Cap 80)	77,7	20,3	241,8	16,6	—	142,5	11,6	105,9	0,5	83,4	—	221,6	—	**921,9**
Medidas específicas (Cap 52, 53, 82 86; artículo 707)	—	—	270,7	70,4	—	—	60,8	174,8	—	—	—	1 471,9	—	**2 048,6**
Total	**735,5** (3,4 %)	**756,5** (3,5 %)	**3 825,3** (17,7 %)	**1 351,4** (6,2 %)	**—** —	**4 254,8** (19,6 %)	**1 026,2** (4,7 %)	**3 775,0** (17,4 %)	**5,6** (0,0 %)	**1 860,5** (8,6 %)	**—** —	**4 083,6** (18,9 %)	**5,6** (0,0 %)	**21 680,0** (100 %)
1984:														
FEOGA-Garantía (T 1-2)	686,4	879,6	3 323,0	961,2	—	3 592,0	884,4	3 909,4	3,6	1 964,2	—	2 121,3	3,2	**18 328,3**
FEOGA-Orientac. (Cap 30-33)	12,9	13,9	89,3	52,8	—	143,9	64,2	127,8	3,9	24,8	—	113,3	—	**646,8**
Pesca (T 4)	0,7	3,8	5,1	0,6	—	9,5	10,3	4,1	—	3,6	—	9,5	9,9	**57,1**
Fondo Regional (Cap 50-51)	6,0	28,1	43,9	216,7	—	201,7	104,1	435,1	2,5	14,8	—	297,7	—	**1 350,6**
Fondo Social (Cap 60-61)	52,1	68,7	63,8	71,3	—	225,7	131,4	368,5	0,5	14,1	—	610,2	—	**1 606,3**
Gastos de recaudación de los recursos propios (Cap 80)	82,0	26,0	302,5	14,8	—	169,7	16,0	117,5	0,7	101,1	—	279,6	—	**1 109,9**
Medidas específicas (Cap 82, 86, artículos 707, 783)	—	—	191,7	46,6	—	—	—	—	—	—	—	660,9	—	**899,2**
Total	**840,1** (3,5 %)	**1 020,1** (4,2 %)	**4 019,3** (16,7 %)	**1 364,0** (5,7 %)	**—** —	**4 342,5** (18,1 %)	**1 210,4** (5,0 %)	**4 962,4** (20,7 %)	**11,2** (0,1 %)	**2 122,6** (8,8 %)	**—** —	**4 092,5** (17,1 %)	**13,1** (0,1 %)	**23 998,2** (100 %)
1985:														
FEOGA-Garantía (T 1-2)	916,3	829,3	3 625,6	1 192,6	—	4 633,3	1 166,8	3 410,9	4,8	2 047,4	—	1 894,7	4,2	**19 725,9**
FEOGA-Orientac. (Cap 30-33)	12,4	13,0	81,0	83,7	—	122,3	73,1	175,3	1,8	18,1	—	109,4	—	**690,1**
Pesca (T 4)	3,1	2,9	2,3	1,7	—	12,1	3,2	6,0	—	2,3	—	12,5	35,7	**81,8**
Fondo Regional (Cap 50-51)	12,3	7,7	61,7	309,0	—	233,2	118,2	381,1	0,7	16,4	—	483,9	—	**1 624,2**
Fondo Social (Cap 60-61)	49,4	33,5	109,8	79,0	—	255,6	171,6	383,5	0,6	46,0	—	284,0	—	**1 413,0**
Gastos de recaudación de los recursos propios (Cap 80)	76,5	26,1	284,5	12,2	—	159,9	15,8	123,5	0,6	101,7	—	250,1	—	**1 050,9**
Medidas específicas (Cap 82, 86, artículos 583, 707)	—	—	20,1	24,6	—	—	—	—	—	—	—	72,8	—	**117,5**
Total	**1 070,0** (4,3 %)	**912,5** (3,7 %)	**4 185,0** (17,0 %)	**1 702,8** (6,9 %)	**—** —	**5 416,4** (21,9 %)	**1 548,7** (6,3 %)	**4 480,3** (18,1 %)	**8,5** (0,0 %)	**2 231,9** (9,0 %)	**—** —	**3 107,4** (12,6 %)	**39,9** (0,2 %)	**24 703,4** (100 %)
1986:														
FEOGA-Garantía (T 1-2)	978,4	1 063,2	4 400,6	1 386,9	271,4	5 440,3	1 212,9	3 067,8	2,1	2 276,5	30,4	1 983,0	6,5	**22 120,0**
FEOGA-Orientac. (Cap 30-34)	15,5	13,9	105,1	86,2	—	176,7	64,2	167,0	2,3	17,1	—	79,1	—	**727,1**
Pesca (T 4)	4,5	11,3	6,1	3,4	0,0	19,7	2,6	6,9	—	2,9	0,4	21,7	36,3	**115,8**
Fondo Regional (Cap 50-51)	29,5	18,9	92,5	309,1	314,3	219,0	79,3	712,1	0,1	13,1	188,8	506,7	0,4	**2 483,8**
Fondo Social (Cap 60-61)	72,9	80,7	134,6	107,1	174,9	328,4	203,1	462,2	1,4	50,6	109,2	596,2	—	**2 321,3**
Gastos de recaudación de los recursos propios (Cap 80)	63,4	23,8	249,5	10,4	19,0	139,5	11,8	107,3	0,6	89,3	5,7	200,1	—	**920,4**
Medidas específicas (Cap 86)	—	—	—	2,0	1 635,9	—	—	—	—	—	163,3	—	—	**1 801,2**
Total	**1 164,2** (3,8 %)	**1 211,8** (4,0 %)	**4 988,4** (16,4 %)	**1 905,1** (6,3 %)	**2 415,5** (7,9 %)	**6 323,6** (20,7 %)	**1 573,9** (5,2 %)	**4 523,3** (14,8 %)	**6,5** (0,0 %)	**2 449,5** (8,0 %)	**497,8** (1,6 %)	**3 386,8** (11,1 %)	**43,2** (0,2 %)	**30 489,6** (100 %)
1987:														
FEOGA-Garantía (T 1-2)	821,3	1 057,4	3 992,7	1 340,5	601,6	5 657,0	954,9	3 899,7	1,5	2 727,8	146,6	1 747,2	3,6	**22 951,8**
FEOGA-Orientac. (Cap 30-33)	18,7	15,7	128,3	78,0	21,2	237,2	87,0	146,3	4,5	17,1	28,3	80,9	—	**863,2**
Pesca (T 4)	2,9	4,9	4,3	3,5	5,6	15,8	5,7	13,0	—	4,8	4,6	11,6	81,1	**157,8**
Fondo Regional (Cap 50-51)	23,0	16,6	73,4	293,9	345,3	311,2	134,7	563,5	3,8	19,6	222,7	526,7	0,6	**2 535,0**
Fondo Social (Cap 60-61)	56,5	31,7	131,6	151,9	311,5	406,1	247,4	539,2	1,7	52,1	190,5	595,1	—	**2 715,3**
Gastos de recaudación de los recursos propios (Cap 80)	63,0	17,9	211,5	8,7	29,2	117,0	8,3	94,5	0,5	68,8	8,5	160,0	—	**787,9**
Medidas específicas (Cap 86)	—	—	—	0,4	670,4	—	—	—	—	—	130,2	—	—	**801,0**
Total	**985,4** (3,2 %)	**1 144,2** (3,7 %)	**4 541,8** (14,7 %)	**1 876,9** (6,1 %)	**1 984,8** (6,4 %)	**6 744,3** (21,9 %)	**1 438,0** (4,7 %)	**5 256,2** (17,1 %)	**12,0** (0,0 %)	**2 890,2** (9,4 %)	**731,4** (2,4 %)	**3 121,5** (10,1 %)	**85,3** (0,3 %)	**30 812,0** (100 %)

§ 19. Recursos propios efectivos, por Estado miembro (1983-1987)

Notas:
1. Recursos propios efectivos = recursos propios cobrados durante el ejercicio.
2. Debe señalarse que la recaudación de los importes devengados por derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones a la producción de azúcar y de isoglucosa la realizan los Estados miembros por cuenta de las Comunidades.

(Mio ECU)

Ejercicio/tipo de recurso	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR 10/12
1983:													
Exacciones reguladoras agrícolas	293,9	6,9	143,0	38,0	—	78,9	7,0	323,2	0,1	135,8	—	320,3	**1 347,1**
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa	65,8	38,9	270,5	16,7	—	293,7	11,6	95,0	—	82,2	—	73,6	**948,0**
Derechos de aduana	423,8	159,8	2 019,8	107,4	—	1 051,8	100,4	657,1	4,6	633,2	—	1 830,8	**6 988,7**
Recursos propios IVA (1) (2)	432,4	274,3	4 038,8	215,6	—	3 082,1	150,6	1 923,4	39,2	713,7	—	2 859,7	**13 729,8**
Total	**1 215,9** (5,3 %)	**479,9** (2,1 %)	**6 472,1** (28,1 %)	**377,7** (1,6 %)	— —	**4 506,5** (19,6 %)	**269,6** (1,2 %)	**2 998,7** (13,0 %)	**43,9** (0,2 %)	**1 564,9** (6,8 %)	— —	**5 084,4** (22,1 %)	**23 013,6** (100 %)
1984:													
Exacciones reguladoras agrícolas	211,0	8,0	158,6	19,5	—	94,2	6,9	288,5	0,1	131,8	—	341,4	**1 260,0**
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa	83,9	38,0	350,2	16,6	—	406,3	16,8	84,1	—	76,9	—	103,6	**1 176,4**
Derechos de aduana	470,0	197,3	2 309,7	99,4	—	1 100,0	126,7	750,9	5,9	740,8	—	2 160,1	**7 960,8**
Recursos propios IVA (1) (2)	473,4	289,6	4 233,9	220,3	—	3 201,8	135,9	2 319,9	45,3	738,3	—	2 824,4	**14 482,8**
Total	**1 238,3** (5,0 %)	**532,9** (2,1 %)	**7 052,4** (28,4 %)	**355,8** (1,4 %)	— —	**4 802,3** (19,3 %)	**286,3** (1,2 %)	**3 443,4** (13,8 %)	**51,3** (0,2 %)	**1 687,8** (6,8 %)	— —	**5 429,5** (21,8 %)	**24 880,0** (100 %)
1985:													
Exacciones reguladoras agrícolas	197,2	9,7	142,0	18,1	—	74,1	5,9	314,4	0,2	131,7	—	228,4	**1 121,7**
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa	78,4	43,5	286,3	12,0	—	348,0	15,0	75,8	—	104,1	—	94,3	**1 057,4**
Derechos de aduana	489,3	208,2	2 414,5	95,9	—	1 174,7	137,2	820,1	6,0	781,5	—	2 182,7	**8 310,1**
Recursos propios IVA (1) (2)	527,7	359,0	4 661,5	262,0	—	3 722,4	138,3	2 419,2	44,5	872,1	—	2 584,9	**15 591,6**
Total	**1 292,6** (5,0 %)	**620,4** (2,4 %)	**7 504,3** (28,8 %)	**388,0** (1,5 %)	— —	**5 319,2** (20,4 %)	**296,4** (1,1 %)	**3 629,5** (13,9 %)	**50,7** (0,2 %)	**1 889,4** (7,2 %)	— —	**5 090,3** (19,5 %)	**26 080,8** (100 %)
1986:													
Exacciones reguladoras agrícolas	132,2	9,8	111,9	22,9	10,1	107,6	6,4	356,4	0,2	114,1	18,7	285,2	**1 175,5**
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa	84,7	47,6	313,0	16,9	14,5	378,6	10,8	73,0	—	95,9	—	76,5	**1 111,5**
Derechos de aduana	494,6	220,5	2 436,1	85,5	191,9	1 150,4	113,3	770,1	6,4	792,0	49,8	1 862,3	**8 172,9**
Recursos propios IVA (1) (3)	736,6	512,8	5 869,2	507,1	2 104,1	5 248,5	213,3	3 518,7	59,2	1 230,0	210,1	2 601,2	**22 810,8**
Total	**1 448,1** (4,4 %)	**790,7** (2,4 %)	**8 730,2** (26,2 %)	**632,4** (1,9 %)	**2 320,6** (7,0 %)	**6 885,1** (20,7 %)	**343,8** (1,0 %)	**4 718,2** (14,2 %)	**65,8** (0,2 %)	**2 232,0** (6,7 %)	**278,6** (0,8 %)	**4 825,2** (14,5 %)	**33 270,7** (100 %)
1987:													
Exacciones reguladoras agrícolas	284,8	15,4	155,3	19,1	77,5	108,3	5,8	411,3	0,2	96,8	41,5	410,1	**1 626,1**
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa	106,2	59,0	394,0	12,5	53,4	452,6	12,0	166,6	—	125,8	0,2	89,4	**1 471,7**
Derechos de aduana	529,0	194,0	2 617,8	92,3	382,7	1 212,6	112,0	875,7	7,3	817,6	93,9	2 001,6	**8 936,5**
Recursos propios IVA (1) (3)	782,6	576,3	6 217,5	216,5	1 195,1	5 556,5	207,7	3 738,0	66,0	1 326,0	206,2	3 226,4	**23 314,8**
Total	**1 702,6** (4,8 %)	**844,7** (2,4 %)	**9 384,6** (26,5 %)	**340,4** (1,0 %)	**1 708,7** (4,8 %)	**7 330,0** (20,7 %)	**337,5** (1,0 %)	**5 191,6** (14,7 %)	**73,5** (0,2 %)	**2 366,2** (6,7 %)	**341,8** (1,0 %)	**5 727,5** (16,2 %)	**35 349,1** (100 %)

(1) Incluidos los saldos y ajustes de los ejercicios anteriores.
(2) Grecia pagó una contribución financiera basada en el PNB.
(3) Portugal pagó una contribución financiera basada en el PNB.

Segunda parte: Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED)
(situación a 31.12.1987)

§ 20. Informaciones de base sobre los FED

LOS CUATRO PRIMEROS FED

20.1. Determinadas informaciones de base y datos financieros detallados de los tres primeros FED han sido recogidos por última vez en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1980 y las del 4.º FED en el del ejercicio 1986. Sólo restan unas pequeñas cantidades pendientes de pago, correspondientes al 4.º FED.
En el § 28 se ofrece un resumen de los pagos efectuados por los cuatro primeros FED.

LOS FED QUINTO Y SEXTO

20.2. Disposiciones jurídicas
a) Base jurídica relativa a los Estados ACP:
— 5.º FED: Segundo Convenio ACP-CEE, firmado en Lomé el 31 de octubre de 1979 (Lomé II),
— 6.º FED: Tercer Convenio ACP-CEE, firmado en Lomé el 8 de diciembre de 1984 (Lomé III).
b) Base jurídica relativa a los PTU:
— 5.º FED: Decisión del Consejo 80/1186/CEE, de 16 de diciembre de 1980,
— 6.º FED: Decisión del Consejo 86/283/CEE, de 30 de junio de 1986.
c) Institución de los FED:
— 5.º FED: Acuerdo interno de 20 de noviembre de 1979,
— 6.º FED: Acuerdo interno de 19 de febrero de 1985.
d) Reglamentos Financieros:
— 5.º FED: Reglamento Financiero 81/215/CEE, de 17 de marzo de 1981,
— 6.º FED: Reglamento Financiero 86/548/CEE, de 11 de noviembre de 1986.

20.3. Dotaciones, financiación, reparto y naturaleza de las ayudas
Las dotaciones de los FED, después de ser modificadas (1) por el Consejo, se presentan como sigue:
— 5.º FED: 4 929,7 Mio ECU,
— 6.º FED: 7 511,7 Mio ECU.
Los FED son financiados por los Estados miembros de la CE (véase también § 21), según los porcentajes aprobados en los acuerdos internos.
Los acuerdos internos arriba citados prevén un reparto de las dotaciones de los FED, por una parte, entre los Estados ACP y los PTU y, por otra parte, entre subvenciones, préstamos especiales, capitales riesgo, Stabex (2) y Sysmin (3).
Una parte de la dotación asignada a subvenciones se reserva para ayudas excepcionales y para bonificaciones de intereses para préstamos acordados por el Banco Europeo de Inversiones. El resto de la dotación de subvenciones y la dotación de préstamos especiales se reparte entre los países beneficiarios, a excepción de los importes destinados a proyectos regionales, gastos administrativos y reserva. Los importes asignados de este modo a los países beneficiarios, que en el caso de los Estados ACP se denominan programas indicativos, se utilizan para financiar los programas aprobados.

20.4. Unidad monetaria
Los importes de los FED se expresan en ECU; para la conversión a ECU de las unidades monetarias anteriormente en vigor se ha acordado que 1 UC = 1 UCE = 1 ECU.

20.5. Fecha de entrada en vigor
— 5.º FED: 1 de enero de 1981,
— 6.º FED: 1 de mayo de 1986.

20.6. Ejecución financiera
La Comisión establece un calendario de solicitudes de ayuda que, en principio, han de ser pagadas trimestralmente por los Estados miembros de las Comunidades Europeas. La utilización de los recursos de los FED se presenta en la contabilidad en tres etapas: (I) decisión de financiación, (II) firma de los contratos sobre fondos asignados a los ordenadores nacionales, (III) autorización de efectuar el pago a los adjudicatarios.

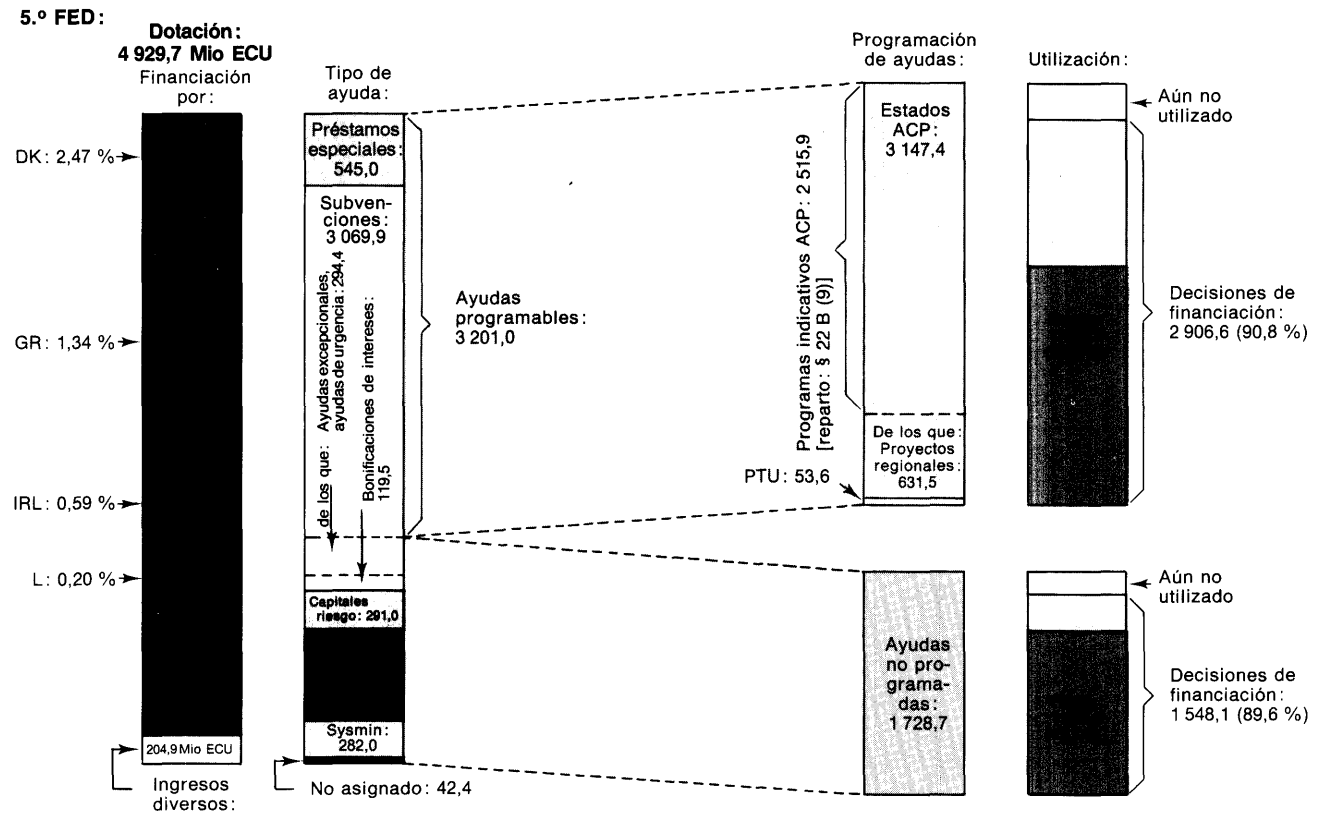
20.7. Control externo
El Tribunal de Cuentas realiza el control externo de los FED (de acuerdo con el Tratado).

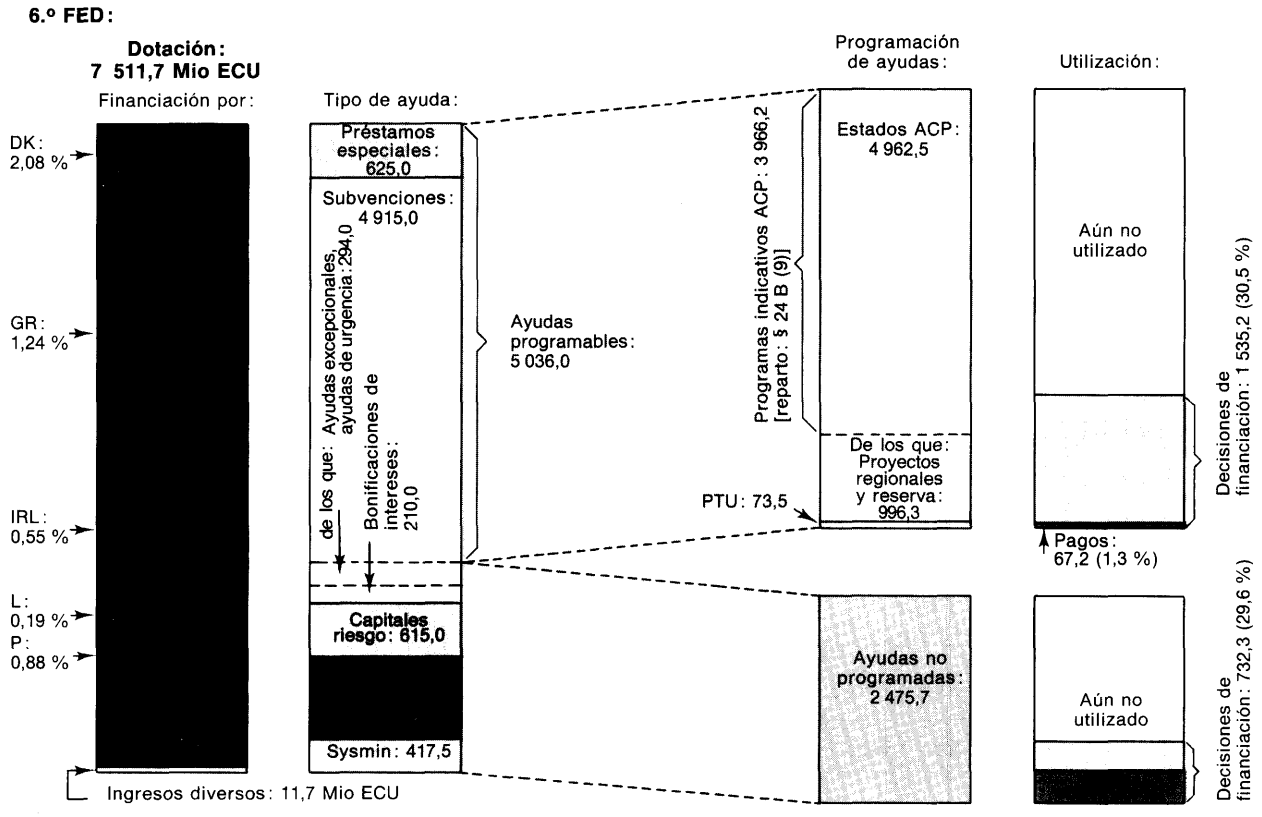
20.8. Autoridad habilitada para dar descargo
El Parlamento Europeo da descargo a la gestión financiera de los FED, a recomendación del Consejo (según los acuerdos internos).

(1) Las dotaciones iniciales fueron modificadas por decisiones del Consejo, y se ven aumentadas por varios ingresos tales como las reposiciones de las transferencias Stabex y los intereses bancarios.
(2) Sistema encaminado a garantizar la estabilización de los ingresos procedentes de las exportaciones de los Estados ACP a la Comunidad (Lomé I, artículo 16; Lomé II, artículo 23; Lomé III, artículo 147).
(3) Sistema encaminado a ayudar a los Estados ACP cuya economía dependa en gran medida de los sectores mineros y especialmente a ayudarles a afrontar una baja en su capacidad de exportación de productos mineros hacia la Comunidad (Lomé II, artículo 49; Lomé III, artículo 176).

§ 21. El 5.º y el 6.º FED: Dotación, financiación, reparto de ayudas y utilización

Dotación y financiación	Reparto de las ayudas (Mio ECU)	Utilización a 31.12.1987 (Mio ECU y %)





§ 22. El 5.º FED: Ayudas por tipo y por país beneficiario
(ejecución financiera: situación a 31.12.1987)

(Mio ECU)

País beneficiario	A. Ayudas no programadas							B. Ayudas programables (programas indicativos ACP y otras ayudas)					Total (A + B)	
	Decisiones de financiación						Pagos efectuados	Dotaciones	Decisiones de financiación			Pagos efectuados	Decisiones de financiación (7) + (12)	Pagos efectuados (8) + (13)
	Bonificaciones de intereses (subvenciones)	Capitales riesgo	Ayudas excepcionales y ayudas de urgencia	Stabex	Sysmin	Total (2) + ... + (6)			Subvenciones	Préstamos especiales	Total (10) + (11)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
I. Países ACP, de los que:	111,0	248,1	221,3	659,1	219,1	1 458,6	1 239,3	2 515,9	1 932,1	400,5	2 332,6	1 433,8	3 791,2	2 673,1
Etiopía	—	13,0	51,7	11,3	—	76,0	61,3	141,0	109,6	31,0	140,6	114,0	216,6	175,3
Tanzania	—	9,7	0,5	20,9	—	31,1	31,0	120,7	108,9	11,6	120,5	78,4	151,6	109,4
Zaire	—	18,2	4,9	—	81,0	104,1	56,5	104,0	72,4	26,7	99,1	62,0	203,2	118,5
Sudán	—	10,2	38,6	40,7	—	89,5	80,9	103,0	88,1	—	88,1	75,8	177,6	156,7
Uganda	—	10,0	5,3	—	—	15,3	15,2	87,0	83,9	—	83,9	47,5	99,2	62,7
Mali	—	3,4	15,2	10,7	—	29,3	25,2	96,0	66,3	17,8	84,1	48,3	113,4	73,5
Kenya	8,6	1,4	2,4	44,9	—	57,3	55,4	88,0	56,3	26,3	82,6	45,4	139,9	100,8
Madagascar	—	21,2	5,2	10,0	—	36,4	30,8	78,0	62,9	9,8	72,7	47,3	109,1	78,1
Níger	3,6	—	16,5	—	—	20,1	15,9	80,5	71,9	8,0	79,9	54,0	100,0	69,9
Burkina Faso	—	7,0	0,5	1,0	—	8,5	6,6	84,5	71,7	7,0	78,7	58,5	87,2	65,1
Malawi	1,2	15,0	0,4	4,9	—	21,5	18,5	80,0	61,7	11,8	73,5	36,3	95,0	54,8
Guinea	1,1	2,7	1,1	—	—	4,9	4,4	80,0	67,9	12,0	79,9	46,6	84,8	51,0
Somalia	—	9,6	18,6	3,6	—	31,8	29,5	79,3	70,6	—	70,6	32,7	102,4	62,2
Senegal	5,6	4,2	2,1	90,6	—	102,5	100,7	69,0	38,3	20,1	58,4	39,4	160,9	140,1
Rwanda	—	0,7	2,0	9,3	2,8	14,8	11,5	79,0	61,6	15,4	77,0	61,0	91,8	72,5
Burundi	—	6,2	0,2	13,8	—	20,2	19,9	77,0	59,9	11,7	71,6	31,2	91,8	51,1
Camerún	20,9	—	1,6	29,6	—	52,1	49,0	69,0	29,7	17,9	47,6	33,7	99,7	82,7
Chad	—	2,0	14,8	6,6	—	23,4	17,5	62,0	60,3	—	60,3	43,9	83,7	61,4
Ghana	—	13,6	3,8	85,5	—	102,9	95,8	60,0	53,0	7,0	60,0	27,0	162,9	122,8
Zambia	8,5	1,8	1,3	—	83,0	94,6	86,9	58,0	37,8	19,8	57,6	15,5	152,2	102,4
Benin	—	4,5	1,5	4,6	—	10,6	6,1	55,0	39,2	6,4	45,6	24,1	56,2	30,2
Costa de Marfil	9,8	—	0,8	93,4	—	104,0	98,0	54,0	29,2	22,3	51,5	30,3	155,5	128,3
República Centroafricana	—	5,1	0,6	5,2	—	10,9	10,9	49,0	43,2	4,7	47,9	36,5	58,8	47,4
Togo	1,5	—	0,6	28,8	—	30,9	30,9	43,0	31,7	6,9	38,6	31,5	69,5	62,4
Mauritania	—	7,0	7,7	—	—	14,7	8,8	43,0	32,3	8,7	41,0	28,1	55,7	36,9
Sierra Leona	—	—	0,2	14,3	—	14,5	14,5	48,5	36,8	8,4	45,2	14,8	59,7	29,3
Congo	5,3	0,5	—	—	—	5,8	5,8	31,5	19,1	12,0	31,1	29,2	36,9	35,0
Liberia	0,5	2,8	—	—	49,3	52,6	1,8	31,0	23,8	4,7	28,5	13,1	81,1	14,9
Lesotho	—	6,0	0,1	1,3	—	7,4	4,1	29,0	20,2	8,8	29,0	18,9	36,4	23,0
Guinea-Bissau	—	3,8	—	3,6	—	7,4	6,6	25,0	21,7	—	21,7	16,2	29,1	22,8
Jamaica	0,7	5,0	0,1	4,3	—	10,1	10,1	26,4	16,9	9,0	25,9	10,5	36,0	20,6
Botswana	6,3	—	3,2	—	—	9,5	6,7	23,0	17,2	5,8	23,0	10,7	32,5	17,4
Surinam	—	4,2	3,5	—	—	7,7	2,1	18,0	8,4	2,7	11,1	2,3	18,8	4,4
Mauricio	0,7	0,5	0,1	—	—	1,3	0,6	20,5	12,8	7,7	20,5	13,4	21,8	14,0
Guyana	—	4,0	—	—	3,0	7,0	5,6	14,6	14,5	—	14,5	11,5	21,5	17,1
Swazilandia	2,1	0,0	0,1	8,2	—	10,4	10,4	18,5	13,7	4,7	18,4	9,7	28,8	20,1
Gambia	—	—	0,1	18,2	—	18,3	18,2	14,0	11,9	—	11,9	7,6	30,2	25,8
Papua-Nueva Guinea	1,4	13,8	—	50,7	—	65,9	63,7	23,0	12,3	8,2	20,5	8,4	86,4	72,1
Fiji	6,8	6,3	4,7	2,9	—	20,7	19,2	13,0	11,3	—	11,3	8,1	32,0	27,3
Gabón	7,2	2,5	—	—	—	9,7	9,0	16,0	8,0	5,1	13,1	12,2	22,8	21,2
Islas Salomón	—	0,2	—	4,2	—	4,4	4,3	12,0	11,6	—	11,6	4,4	16,0	8,7
Nigeria	5,1	—	—	—	—	5,1	3,8	50,0	33,7	—	33,7	8,7	38,8	12,5
Zimbabwe	6,7	5,4	5,0	—	—	17,1	15,3	49,0	29,6	19,0	48,6	17,4	65,7	32,7
Otros países ACP:														
Antigua y Barbuda	—	—	0,1	—	—	0,1	0,1	2,7	1,7	1,0	2,7	0,0	2,8	0,1
Bahamas	—	—	—	—	—	—	—	2,1	2,0	—	2,0	1,1	2,0	1,1
Barbados	1,9	—	—	—	—	1,9	1,7	3,7	3,7	—	3,7	2,0	5,6	3,7
Belice	0,3	0,6	—	—	—	0,9	0,9	5,5	0,4	—	0,4	0,1	1,3	1,0
Cabo Verde	—	1,8	2,2	0,5	—	4,5	4,1	16,0	15,9	—	15,9	11,5	20,4	15,6
Comoras	—	0,2	0,4	6,6	—	7,2	7,2	14,5	12,9	—	12,9	7,2	20,1	14,4
Djibouti	—	2,2	0,3	—	—	2,5	2,5	5,4	5,5	—	5,5	3,5	8,0	6,0
Dominica	—	1,0	0,5	3,5	—	5,0	5,0	3,5	3,4	—	3,4	2,9	8,4	7,9
Granada	—	2,2	—	4,0	—	6,2	6,1	3,5	3,4	—	3,4	2,8	9,6	8,9
Guinea Ecuatorial	—	2,0	—	—	—	2,0	0,6	8,5	8,3	—	8,3	5,8	10,3	6,4
Kiribati	—	0,2	—	1,6	—	1,8	1,8	4,0	4,0	—	4,0	0,9	5,8	2,7
Santo Tomé y Príncipe	—	0,0	0,4	7,6	—	8,0	8,0	4,0	4,0	—	4,0	3,5	12,0	11,5
San Cristóbal y Nieves	—	—	—	—	—	—	—	2,2	1,7	0,5	2,2	1,3	2,2	1,3
Santa Lucía	—	1,0	0,2	1,6	—	2,8	2,8	3,7	3,7	—	3,7	3,1	6,5	5,9
San Vicente y las Granadinas	—	3,0	0,2	—	—	3,2	2,3	3,7	3,4	—	3,4	3,0	6,6	5,3
Samoa Occidental	—	3,3	0,1	6,5	—	9,9	9,9	6,2	6,3	—	6,3	6,2	16,2	16,1
Seychelles	—	4,0	0,3	—	—	4,3	3,6	3,6	3,6	—	3,6	3,0	7,9	6,6
Tonga	—	2,3	1,4	4,0	—	7,7	7,7	4,1	3,0	—	3,0	2,6	10,7	10,3
Trinidad y Tobago	5,2	—	—	—	—	5,2	4,9	10,5	7,8	—	7,8	2,7	13,0	7,6
Tuvalu	—	0,1	—	0,1	—	0,2	0,2	1,0	1,1	—	1,1	0,9	1,3	1,1
Vanuatu	—	2,7	0,2	—	—	2,9	0,9	4,5	4,4	—	4,4	3,6	7,3	4,5
(Total otros países)	(7,4)	(26,6)	(6,3)	(36,0)	(—)	(76,3)	(70,3)	(112,9)	(100,2)	(1,5)	(101,7)	(67,7)	(178,0)	(138,0)
II. Proyectos regionales	1,3	25,9	41,4	—	—	68,6	15,3	631,5	460,8	77,8	538,6	341,2	607,2	356,5
Gastos administrativos	—	—	—	—	—	—	—	—	7,5	—	7,5	6,9	7,5	6,9
Total ACP (I + II)	112,3	274,0	262,7	659,1	219,1	1 527,2	1 254,6	3 147,4	2 400,4	478,3	2 878,7	1 781,9	4 405,9	3 036,5
III. PTU	4,5	5,7	0,9	9,8	—	20,9	18,9	53,6	21,9	6,0	27,9	16,4	48,8	35,3
Total 5.º FED	**116,8**	**279,7**	**263,6**	**668,9**	**219,1**	**1 548,1**	**1 273,5**	**3 201,0**	**2 422,3**	**484,3**	**2 906,6**	**1 798,3**	**4 454,7**	**3 071,8**

§ 23. El 5.º FED: Ayudas por sector económico y por país beneficiario
(situación a 31.12.1987)

(Mio ECU)

País beneficiario	Decisiones de financiación											Total de pagos
	Varios	Industrialización, energía y minería	Producción rural	Transportes y comunicaciones	Enseñanza y formación	Sanidad	Obras hidráulicas y desarrollo urbano	Promoción comercial, turismo	Ayudas excepcionales y de urgencia (1)	Transferencias Stabex (2)	Total (2) + ... + (11)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
I. Países ACP,	24,0	795,5	943,3	605,1	216,3	89,9	251,1	35,4	211,0	619,6	3 791,2	2 673,1
de los que:												
Etiopía	—	55,6	30,2	5,8	5,4	1,5	55,3	—	51,7	11,1	216,6	175,3
Tanzania	—	16,6	51,5	36,4	1,3	4,0	20,0	0,6	0,5	20,7	151,6	109,4
Zaire	0,4	109,7	17,9	47,8	14,1	1,6	8,3	0,6	2,8	—	203,2	118,5
Sudán	0,1	12,4	66,3	18,8	3,0	—	—	0,1	38,6	38,3	177,6	156,7
Uganda	1,2	19,0	33,4	26,3	4,5	3,5	6,0	0,0	5,3	—	99,2	62,7
Mali	3,2	20,7	33,3	9,6	7,0	2,6	10,8	0,4	15,2	10,6	113,4	73,5
Kenya	0,7	7,5	35,6	32,0	9,1	2,2	9,0	1,1	2,4	40,3	139,9	100,8
Madagascar	—	33,9	28,3	21,1	4,2	5,5	4,4	0,4	2,1	9,2	109,1	78,1
Níger	0,1	3,7	28,1	27,1	1,8	4,5	9,7	8,5	16,5	—	100,0	69,9
Burkina Faso	0,8	17,3	24,6	17,0	5,1	1,3	19,6	—	0,5	1,0	87,2	65,1
Malawi	0,7	18,3	26,8	31,3	5,1	3,8	0,9	2,9	0,4	4,8	95,0	54,8
Guinea	0,3	31,9	24,8	0,1	5,8	9,6	11,2	—	1,1	—	84,8	51,0
Somalia	2,0	10,1	21,0	28,6	8,8	4,0	5,3	0,7	18,5	3,4	102,4	62,2
Senegal	1,0	9,2	36,2	6,0	5,2	5,8	7,1	3,5	2,1	84,8	160,9	140,1
Rwanda	0,5	8,3	29,4	23,2	9,2	0,6	9,3	0,1	2,0	9,2	91,8	72,5
Burundi	—	19,5	37,7	10,1	10,3	—	0,1	0,1	0,2	13,8	91,8	51,1
Camerún	0,5	14,4	30,3	22,6	0,4	0,1	3,0	1,0	1,6	25,8	99,7	82,7
Chad	1,0	2,0	28,4	11,9	8,2	10,8	1,3	—	13,5	6,6	83,7	61,4
Ghana	0,3	18,2	35,0	24,9	2,3	—	—	0,1	3,8	78,3	162,9	122,8
Zambia	—	117,1	21,4	0,1	3,7	2,0	5,8	0,8	1,3	—	152,2	102,4
Benin	1,6	8,6	9,8	19,1	2,9	0,2	4,6	3,5	1,5	4,4	56,2	30,2
Costa de Marfil	—	6,4	47,8	—	0,1	—	12,0	2,7	0,8	85,7	155,5	128,3
República Centroafricana	0,5	5,3	21,2	20,2	3,4	2,6	0,2	—	0,5	4,9	58,8	47,4
Togo	1,6	0,4	10,9	19,6	4,0	—	3,3	0,4	0,5	28,8	69,5	62,4
Mauritania	—	8,5	26,9	7,0	2,5	2,8	0,2	0,1	7,7	—	55,7	36,9
Sierra Leona	—	2,7	17,8	13,4	7,1	1,5	2,8	0,1	0,2	14,1	59,7	29,3
Congo	0,4	5,2	0,0	27,3	1,4	—	2,5	0,1	—	—	36,9	35,0
Liberia	0,3	53,3	10,3	9,8	2,2	2,5	2,7	—	—	—	81,1	14,9
Lesotho	0,2	13,8	1,2	14,3	4,6	0,2	—	0,8	0,1	1,2	36,4	23,0
Guinea-Bissau	1,7	—	10,5	7,3	0,6	1,9	1,4	2,1	—	3,6	29,1	22,8
Jamaica	0,1	9,7	11,5	—	5,3	5,0	—	—	0,1	4,3	36,0	20,6
Botswana	0,4	10,7	10,1	1,3	3,5	—	2,1	1,2	3,2	—	32,5	17,4
Surinam	0,0	4,2	8,5	6,1	—	—	—	0,0	—	—	18,8	4,4
Mauricio	—	6,3	5,5	5,5	1,1	3,2	—	0,1	0,1	—	21,8	14,0
Guyana	—	11,5	5,8	0,9	1,3	—	2,0	0,0	—	—	21,5	17,1
Swazilandia	1,6	2,1	4,9	—	9,0	—	2,6	0,3	0,1	8,2	28,8	20,1
Gambia	0,3	0,7	2,1	3,4	2,4	—	3,7	0,1	0,0	17,5	30,2	25,8
Papua-Nueva Guinea	—	16,2	1,6	17,7	3,3	—	—	0,8	—	46,8	86,4	72,1
Fiji	—	11,3	4,7	5,8	2,1	—	—	0,5	4,7	2,9	32,0	27,3
Gabón	—	13,0	9,1	0,0	0,6	—	—	0,1	—	—	22,8	21,2
Islas Salomón	0,5	0,1	2,7	0,9	1,8	—	5,8	—	—	4,2	16,0	8,7
Nigeria	—	6,5	12,8	—	19,5	—	0,0	—	—	—	38,8	12,5
Zimbabwe	0,1	10,2	30,6	2,7	10,3	—	6,4	0,4	5,0	—	65,7	32,7
Otros países ACP:												
Antigua y Barbuda	—	—	1,9	0,8	—	—	—	—	0,1	—	2,8	0,1
Bahamas	0,5	—	1,1	—	0,2	0,2	—	—	—	—	2,0	1,1
Barbados	—	0,9	2,8	1,0	0,3	—	—	0,6	—	—	5,6	3,7
Belice	—	0,9	—	—	0,1	0,3	—	—	—	—	1,3	1,0
Cabo Verde	0,9	3,8	1,9	6,3	0,9	—	3,9	—	2,2	0,5	20,4	15,6
Comoras	0,2	0,5	5,9	1,2	0,7	—	4,2	0,4	0,4	6,6	20,1	14,4
Djibouti	—	2,3	2,4	—	0,4	0,8	1,8	—	0,3	—	8,0	6,0
Dominica	—	1,0	0,9	2,4	0,2	—	—	0,0	0,5	3,4	8,4	7,9
Granada	0,1	2,3	0,3	2,0	0,9	—	—	0,1	—	3,9	9,6	8,9
Guinea Ecuatorial	0,2	4,9	2,5	1,3	1,3	—	0,1	—	—	—	10,3	6,4
Kiribati	—	—	3,1	0,7	0,4	—	—	—	—	1,6	5,8	2,7
Santo Tomé y Príncipe	—	0,0	2,7	1,0	0,0	—	0,5	—	0,4	7,4	12,0	11,5
San Cristóbal y Nieves	—	0,6	—	—	0,8	—	0,8	—	—	—	2,2	1,3
Santa Lucía	—	1,0	2,1	1,3	0,3	—	—	0,0	0,2	1,6	6,5	5,9
San Vicente y las Granadinas	—	2,9	0,1	0,1	0,3	2,9	—	0,1	0,2	—	6,6	5,3
Samoa Occidental	—	9,5	0,1	0,3	0,1	—	—	—	0,2	6,0	16,2	16,1
Seychelles	—	4,1	0,7	—	0,4	2,4	—	0,0	0,3	—	7,9	6,6
Tonga	—	2,0	—	3,3	—	—	—	—	1,4	4,0	10,7	10,3
Trinidad y Tobago	—	3,5	4,2	—	5,3	—	—	—	—	—	13,0	7,6
Tuvalu	—	0,5	0,2	0,1	—	—	0,4	—	—	0,1	1,3	1,1
Vanuatu	—	2,7	3,9	0,3	0,2	—	—	—	0,2	—	7,3	4,5
(Total otros países)	(1,9)	(43,4)	(36,8)	(22,1)	(12,8)	(6,6)	(11,7)	(1,2)	(6,4)	(35,1)	(178,0)	(138,0)
II. Proyectos regionales												
Gastos administrativos	32,7	101,8	135,8	195,5	60,2	8,2	0,5	38,1	41,9	—	614,7	363,4
Total ACP (I + II)	56,7	897,3	1 079,1	800,6	276,5	98,1	251,6	73,5	252,9	619,6	4 405,9	3 036,5
III. PTU	0,5	17,5	4,9	4,4	3,2	—	4,7	2,9	0,9	9,8	48,8	35,3
Total 5.º FED	**57,2**	**914,8**	**1 084,0**	**805,0**	**279,7**	**98,1**	**256,3**	**76,4**	**253,8**	**629,4**	**4 454,7**	**3 071,8**

(1) Las diferencias con relación al § 22, columna 4, tienen su origen en el análisis distinto de los proyectos realizados en algunos países.
(2) Las diferencias con relación al § 22, columna 5, tienen su origen en el análisis distinto de los proyectos Stabex realizados en algunos países.

§ 24. El 6.º FED: Ayudas por tipo y por país beneficiario
(ejecución financiera: situación a 31.12.1987)

(Mio ECU)

País beneficiario	A. Ayudas no programadas							B. Ayudas programables (programas indicativos ACP y otras ayudas)					Total (A + B)	
	Decisiones de financiación						Pagos efectuados	Dotaciones	Decisiones de financiación			Pagos efectuados	Decisiones de financiación (7) + (12)	Pagos efectuados (8) + (13)
	Bonificaciones de intereses (subvenciones)	Capitales riesgo	Ayudas excepcionales y ayudas de urgencia	Stabex	Sysmin	Total (2) + ... + (6)			Subvenciones	Préstamos especiales	Total (10) + (11)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
I. Países ACP, de los que:	39,1	249,1	44,8	367,4	—	700,4	400,6	3 966,2	1 231,9	136,7	1 368,6	46,1	2 069,0	446,7
Etiopía	—	21,0	8,5	34,4	—	63,9	37,6	230,0	29,4	2,0	31,4	0,1	95,3	37,7
Tanzania	—	18,0	—	8,9	—	26,9	8,9	169,0	103,6	—	103,6	1,9	130,5	10,8
Zaire	7,8	—	—	—	—	7,8	—	147,0	72,9	23,5	96,4	0,6	104,2	0,6
Sudán	—	9,0	1,1	60,1	—	70,2	63,4	145,0	29,1	—	29,1	1,2	99,3	64,6
Uganda	—	—	5,7	—	—	5,7	0,8	125,0	58,5	—	58,5	11,2	64,2	12,0
Mali	—	—	0,8	14,2	—	15,0	14,7	136,0	20,8	2,5	23,3	0,1	38,3	14,8
Kenya	0,9	5,5	—	—	—	6,4	—	122,0	25,4	10,0	35,4	0,1	41,8	0,1
Madagascar	—	24,1	0,3	—	—	24,4	2,9	110,0	37,0	10,0	47,0	0,5	71,4	3,4
Niger	—	14,3	1,1	5,9	—	21,3	6,3	120,0	36,6	—	36,6	0,0	57,9	6,3
Burkina Faso	—	—	0,4	—	—	0,4	0,3	115,0	1,6	—	1,6	—	2,0	0,3
Malawi	1,1	4,0	2,1	2,4	—	9,6	5,0	114,0	64,8	10,0	74,8	8,3	84,4	13,3
Guinea	—	—	—	—	—	—	—	114,0	72,7	—	72,7	0,0	72,7	0,0
Somalia	—	13,0	1,1	—	—	14,1	0,4	113,0	2,3	—	2,3	0,1	16,4	0,5
Senegal	—	25,5	0,9	82,1	—	108,5	85,4	97,0	87,0	10,0	97,0	0,0	205,5	85,4
Rwanda	—	—	—	3,4	—	3,4	3,4	111,0	51,2	—	51,2	—	54,6	3,4
Burundi	—	3,0	0,2	—	—	3,2	—	108,0	37,5	—	37,5	0,0	40,7	0,0
Camerún	—	—	0,2	—	—	0,2	0,1	96,0	27,8	—	27,8	0,2	28,0	0,3
Chad	—	2,2	3,2	12,8	—	18,2	14,4	89,0	47,9	—	47,9	0,0	66,1	14,4
Ghana	3,2	7,0	—	—	—	10,2	—	86,0	26,0	—	26,0	0,1	36,2	0,1
Zambia	—	10,5	1,3	—	—	11,8	0,2	81,0	23,4	15,0	38,4	0,1	50,2	0,3
Benin	—	6,5	0,5	3,5	—	10,5	3,7	80,0	28,8	—	28,8	0,0	39,3	3,7
Costa de Marfil	6,8	—	0,2	13,5	—	20,5	15,8	75,0	0,6	20,8	21,4	3,2	41,9	19,0
República Centroafricana	—	—	—	1,7	—	1,7	1,7	70,0	36,1	—	36,1	0,0	37,8	1,7
Togo	—	—	—	9,3	—	9,3	9,3	61,0	2,9	—	2,9	0,0	12,2	9,3
Mauritania	—	15,0	0,3	—	—	15,3	0,5	61,0	15,7	—	15,7	0,0	31,0	0,5
Sierra Leona	—	7,0	0,1	—	—	7,1	0,1	69,0	17,5	2,5	20,0	—	27,1	0,1
Congo	—	10,0	—	—	—	10,0	—	44,0	0,1	—	0,1	0,0	10,1	0,0
Liberia	—	—	—	—	—	—	—	44,0	22,4	5,0	27,4	—	27,4	—
Lesotho	—	3,5	—	—	—	3,5	0,6	41,0	8,9	9,5	18,4	1,8	21,9	2,4
Guinea-Bissau	—	—	0,1	0,4	—	0,5	0,5	35,0	26,8	—	26,8	0,4	27,3	0,9
Jamaica	2,2	—	0,6	—	—	2,8	0,4	39,0	7,6	7,1	14,7	0,6	17,5	1,0
Botswana	1,7	5,0	0,9	—	—	7,6	0,3	32,0	6,2	—	6,2	—	13,8	0,3
Surinam	—	—	0,3	—	—	0,3	—	23,0	0,0	—	0,0	—	0,3	—
Mauricio	2,1	6,5	—	2,9	—	11,5	4,4	29,0	8,4	5,0	13,4	0,2	24,9	4,6
Guyana	—	—	0,0	—	—	0,0	0,0	20,5	2,1	—	2,1	0,0	2,1	0,0
Swazilandia	—	3,0	0,7	—	—	3,7	—	26,0	10,0	—	10,0	0,5	13,7	0,5
Gambia	—	—	0,2	9,4	—	9,6	9,6	20,0	5,6	—	5,6	0,5	15,2	10,1
Papua-Nueva Guinea	3,1	3,5	—	46,4	—	53,0	46,4	32,5	3,3	—	3,3	—	56,3	46,4
Fiji	0,5	1,0	0,3	0,3	—	2,1	0,6	19,0	0,0	—	0,0	—	2,1	0,6
Gabón	—	—	—	—	—	—	—	23,0	13,2	3,8	17,0	1,3	17,0	1,3
Islas Salomón	—	—	0,5	19,0	—	19,5	19,4	17,5	6,4	—	6,4	0,3	25,9	19,7
Nigeria	3,7	—	1,1	—	—	4,8	1,0	200,0	0,1	—	0,1	0,0	4,9	1,0
Zimbabwe	3,4	—	—	—	—	3,4	—	73,0	15,2	—	15,2	0,4	18,6	0,4
Angola	—	4,0	3,2	—	—	7,2	—	95,0	36,5	—	36,5	0,2	43,7	0,2
Mozambique	—	3,0	5,9	8,9	—	17,8	13,0	145,0	79,5	—	79,5	9,1	97,3	22,1
Otros países ACP:														
Antigua y Barbuda	—	—	—	—	—	—	—	4,0	—	—	—	—	—	—
Bahamas	1,8	—	—	—	—	1,8	—	3,0	0,1	—	0,1	0,0	1,9	0,0
Barbados	—	—	—	—	—	—	—	5,0	0,3	—	0,3	—	0,3	—
Belice	0,3	1,0	—	—	—	1,3	—	8,0	0,5	—	0,5	0,1	1,8	0,1
Cabo Verde	—	—	—	—	—	—	—	23,0	0,7	—	0,7	—	0,7	—
Comoras	—	2,0	—	5,0	—	7,0	5,5	21,0	0,1	—	0,1	—	7,1	5,5
Djibouti	—	—	0,5	—	—	0,5	0,1	8,0	0,9	—	0,9	—	1,4	0,1
Dominica	—	3,8	—	—	—	3,8	—	5,5	4,9	—	4,9	1,8	8,7	1,8
Granada	—	1,8	—	0,4	—	2,2	0,4	5,0	3,7	—	3,7	0,5	5,9	0,9
Guinea Ecuatorial	—	4,0	—	1,1	—	5,1	1,1	12,0	0,0	—	0,0	—	5,1	1,1
Kiribati	—	—	—	1,6	—	1,6	1,6	6,0	0,5	—	0,5	—	2,1	1,6
Santo Tomé y Príncipe	—	2,1	0,2	1,6	—	3,9	1,1	6,0	4,2	—	4,2	0,4	8,1	1,5
San Cristóbal y Nieves	—	1,5	—	—	—	1,5	0,4	3,0	0,0	—	0,0	—	1,5	0,4
Santa Lucía	0,5	2,0	—	—	—	2,5	—	5,5	1,5	—	1,5	—	4,0	—
San Vicente y las Granadinas	—	1,8	0,1	—	—	1,9	0,0	5,5	2,2	—	2,2	0,1	4,1	0,1
Samoa Occidental	—	2,5	—	4,8	—	7,3	4,7	9,0	0,1	—	0,1	—	7,4	4,7
Seychelles	—	—	—	—	—	—	—	5,2	1,5	—	1,5	0,2	1,5	0,2
Tonga	—	1,5	—	1,9	—	3,4	2,6	6,0	0,2	—	0,2	—	3,6	2,6
Trinidad y Tobago	—	—	—	—	—	—	—	15,0	0,0	—	0,0	—	0,0	—
Tuvalu	—	—	—	0,1	—	0,1	0,1	1,5	0,8	—	0,8	—	0,9	0,1
Vanuatu	—	—	2,2	11,4	—	13,6	11,9	6,5	0,3	—	0,3	0,0	13,9	11,9
(Total otros países)	(2,6)	(24,0)	(3,0)	(27,9)	(—)	(57,5)	(29,5)	(163,7)	(22,5)	(—)	(22,5)	(3,1)	(80,0)	(32,6)
II. Proyectos regionales	—	29,0	1,9	—	—	30,9	1,5	996,3	165,9	—	165,9	21,0	196,8	22,5
Total ACP (I + II)	39,1	278,1	46,7	367,4	—	731,3	402,1	4 962,5	1 397,8	136,7	1 534,5	67,1	2 265,8	469,2
III. PTU	—	1,0	—	—	—	1,0	—	73,5	0,7	—	0,7	0,1	1,7	0,1
Total 6.º FED	**39,1**	**279,1**	**46,7**	**367,4**	**—**	**732,3**	**402,1**	**5 036,0**	**1 398,5**	**136,7**	**1 535,2**	**67,2**	**2 267,5**	**469,3**

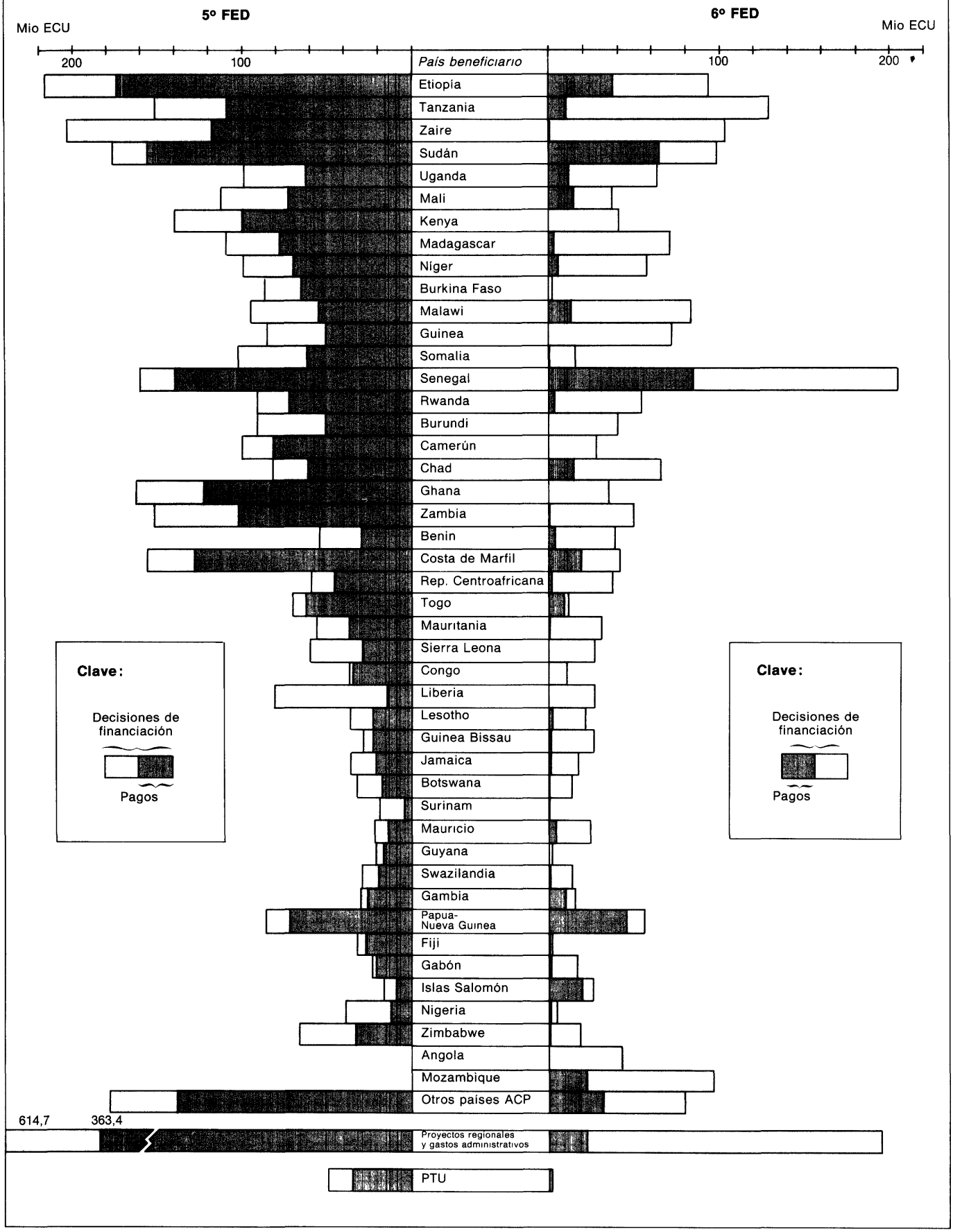
§ 25. El 6.º FED: Ayudas por sector económico y por país beneficiario
(situación a 31.12.1987)

(Mio ECU)

País beneficiario	Decisiones de financiación											Total de pagos
	Varios	Industrialización, energía y minería	Producción rural	Transportes y comunicaciones	Enseñanza y formación	Sanidad	Obras hidráulicas y desarrollo urbano	Promoción comercial, turismo	Ayudas excepcionales y de urgencia (1)	Transferencias Stabex	Total (2) + ... + (11)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
I. Países ACP	48,4	295,2	856,2	333,4	41,4	26,5	39,4	27,0	34,1	367,4	2 069,0	446,7
de los que:												
Etiopía	—	21,0	24,0	0,1	7,3	—	—	—	8,5	34,4	95,3	37,7
Tanzania	—	22,0	94,6	5,0	—	—	—	—	—	8,9	130,5	10,8
Zaire	0,2	7,8	44,4	47,1	0,7	—	4,0	—	—	—	104,2	0,6
Sudán	—	9,0	27,8	0,4	0,3	0,1	1,0	0,0	0,6	60,1	99,3	64,6
Uganda	—	—	15,8	24,0	8,3	0,0	—	15,0	1,1	—	64,2	12,0
Mali	—	—	23,0	—	—	0,2	0,1	—	0,8	14,2	38,3	14,8
Kenya	0,1	5,5	20,1	15,4	0,7	—	—	—	—	—	41,8	0,1
Madagascar	—	24,1	20,9	16,8	4,2	—	5,1	—	0,3	—	71,4	3,4
Niger	0,0	14,3	21,6	15,0	0,0	—	—	—	1,1	5,9	57,9	6,3
Burkina Faso	—	—	1,5	—	0,1	—	—	—	0,4	—	2,0	0,3
Malawi	0,0	4,1	37,7	25,5	—	9,7	3,2	—	1,8	2,4	84,4	13,3
Guinea	—	—	72,1	—	—	—	—	0,6	—	—	72,7	0,0
Somalia	—	14,6	0,0	0,5	0,3	0,7	—	—	0,3	—	16,4	0,5
Senegal	—	13,5	97,0	12,0	0,0	0,0	0,0	—	0,9	82,1	205,5	85,4
Rwanda	—	—	51,0	—	0,2	—	—	—	—	3,4	54,6	3,4
Burundi	—	3,0	35,6	0,5	—	—	1,4	—	0,2	—	40,7	0,0
Camerún	—	—	27,6	0,2	—	—	—	—	0,2	—	28,0	0,3
Chad	—	—	17,0	20,9	—	12,0	2,2	0,0	1,2	12,8	66,1	14,4
Ghana	—	11,4	2,4	21,8	0,6	—	—	—	—	—	36,2	0,1
Zambia	—	28,7	12,3	0,7	7,8	—	—	—	0,7	—	50,2	0,3
Benin	0,2	—	—	28,1	0,5	0,0	6,6	—	0,4	3,5	39,3	3,7
Costa de Marfil	—	5,1	21,4	1,7	—	—	—	—	0,2	13,5	41,9	19,0
República Centroafricana	—	—	35,0	0,6	—	—	—	0,5	—	1,7	37,8	1,7
Togo	0,5	—	—	—	2,4	—	—	—	—	9,3	12,2	9,3
Mauritania	0,4	15,0	0,2	15,0	—	0,1	—	—	0,3	—	31,0	0,5
Sierra Leona	—	7,0	—	20,0	—	—	—	—	0,1	—	27,1	0,1
Congo	—	—	—	0,1	—	—	10,0	—	—	—	10,1	0,0
Liberia	—	0,4	27,0	—	—	—	—	—	—	—	27,4	—
Lesotho	—	13,0	8,4	0,0	0,2	—	—	0,3	—	—	21,9	2,4
Guinea-Bissau	—	—	23,8	—	—	—	—	3,0	0,1	0,4	27,3	0,9
Jamaica	—	1,5	0,2	15,2	—	—	—	—	0,6	—	17,5	1,0
Botswana	2,0	6,7	3,7	—	0,5	—	0,5	—	0,4	—	13,8	0,3
Surinam	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	—	0,3	—
Mauricio	—	18,6	3,4	—	—	—	—	—	—	2,9	24,9	4,6
Guyana	—	—	—	2,0	—	—	—	0,1	0,0	—	2,1	0,0
Swazilandia	2,5	3,3	3,1	—	3,4	—	0,0	1,4	—	—	13,7	0,5
Gambia	0,3	—	4,1	1,2	—	—	—	—	0,2	9,4	15,2	10,1
Papua-Nueva Guinea	0,3	6,6	3,0	0,0	—	—	—	—	—	46,4	56,3	46,4
Fiji	—	1,5	—	0,0	—	—	—	—	0,3	0,3	2,1	0,6
Gabón	—	—	16,7	—	0,1	0,0	0,2	—	—	—	17,0	1,3
Islas Salomón	0,6	—	5,8	—	—	—	—	—	0,5	19,0	25,9	19,7
Nigeria	—	3,7	0,1	—	—	—	—	—	1,1	—	4,9	1,0
Zimbabwe	—	0,9	9,5	—	0,9	0,3	2,5	4,5	—	—	18,6	0,4
Angola	0,5	4,0	35,1	0,4	0,1	0,4	—	0,0	3,2	—	43,7	0,2
Mozambique	40,5	3,0	1,7	35,0	2,3	0,1	—	0,0	5,8	8,9	97,3	22,1
Otros países ACP:												
Antigua y Barbuda	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bahamas	0,0	0,1	—	—	—	—	1,8	—	—	—	1,9	0,0
Barbados	—	—	—	—	—	—	—	0,3	—	—	0,3	—
Belice	0,0	1,0	0,3	0,2	—	—	—	0,3	—	—	1,8	0,1
Cabo Verde	0,3	—	—	—	—	—	0,4	—	—	—	0,7	—
Comoras	—	2,0	—	0,1	—	—	—	—	—	5,0	7,1	5,5
Djibouti	—	—	0,1	—	—	1,1	0,2	—	—	—	1,4	0,1
Dominica	—	3,8	—	4,3	—	—	—	0,6	—	—	8,7	1,8
Granada	—	1,8	0,2	3,5	—	—	—	—	—	0,4	5,9	0,9
Guinea Ecuatorial	—	4,0	—	—	—	—	—	—	—	1,1	5,1	1,1
Kiribati	—	—	—	0,1	0,4	—	—	—	—	1,6	2,1	1,6
Santo Tomé y Príncipe	—	2,1	4,1	—	0,1	0,0	—	—	0,2	1,6	8,1	1,5
San Cristóbal y Nieves	—	1,5	—	—	—	—	—	—	—	—	1,5	0,4
Santa Lucía	—	2,5	1,4	—	—	—	—	0,1	—	—	4,0	—
San Vicente y las Granadinas	—	1,8	0,1	—	—	1,8	—	0,3	0,1	—	4,1	0,1
Samoa Occidental	—	2,6	—	—	—	—	—	—	—	4,8	7,4	4,7
Seychelles	—	1,2	0,3	—	—	—	—	—	—	—	1,5	0,2
Tonga	—	1,5	—	—	—	—	0,2	—	—	1,9	3,6	2,6
Trinidad y Tobago	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,0	—
Tuvalu	—	—	0,8	—	—	—	—	—	—	0,1	0,9	0,1
Vanuatu	—	—	0,3	—	—	—	—	—	2,2	11,4	13,9	11,9
(Total otros países)	(0,3)	(25,9)	(7,6)	(8,2)	(0,5)	(2,9)	(2,6)	(1,6)	(2,5)	27,9)	(80,0)	(32,6)
II. Proyectos regionales	12,0	25,4	15,1	128,6	5,7	—	—	8,1	1,9	—	196,8	22,5
Total ACP (I + II)	60,4	320,6	871,3	462,0	47,1	26,5	39,4	35,1	36,0	367,4	2 265,8	469,2
III. PTU	0,2	1,0	—	0,1	0,2	—	—	0,2	—	—	1,7	0,1
Total 6.º FED	**60,6**	**321,6**	**871,3**	**462,1**	**47,3**	**26,5**	**39,4**	**35,3**	**36,0**	**367,4**	**2 267,5**	**469,3**

(1) Las diferencias con relación al § 24, columna 4, tienen su origen en el análisis diferente de los proyectos de algunas columnas.

§ 26. El 5º y 6º FED: Decisiones de financiación y pagos por país beneficiario (31.12.1987)
(para datos detallados véanse § 22 - § 25)

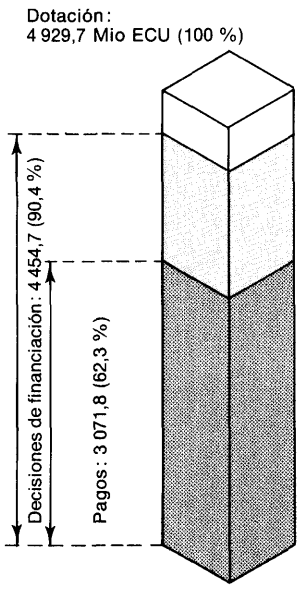


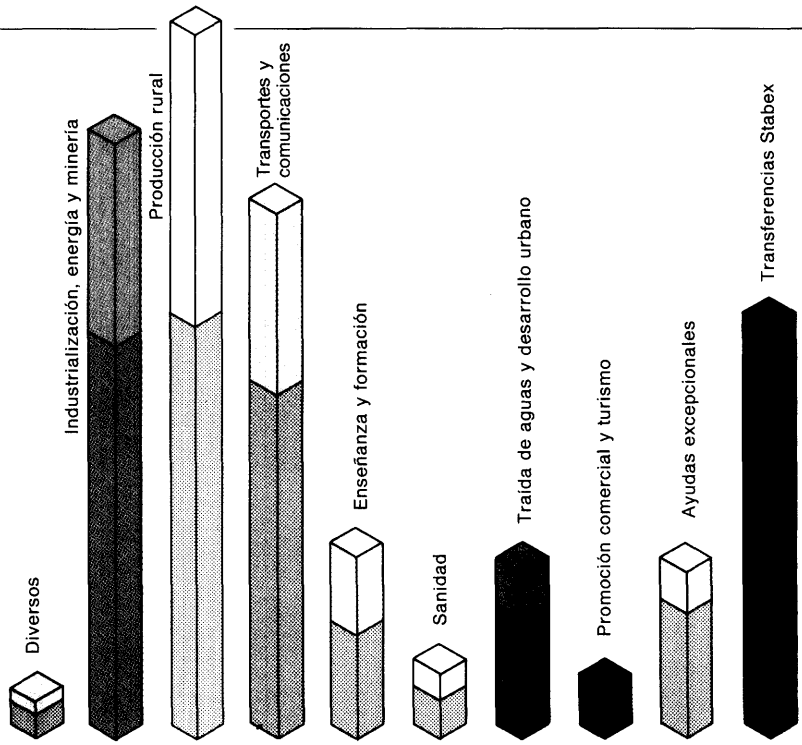
§ 27. El 5.º y el 6.º FED: Utilización de las ayudas por sector económico (situación a 31.12.1987)

Dotación y utilización

Decisiones de financiación y pagos por sector económico

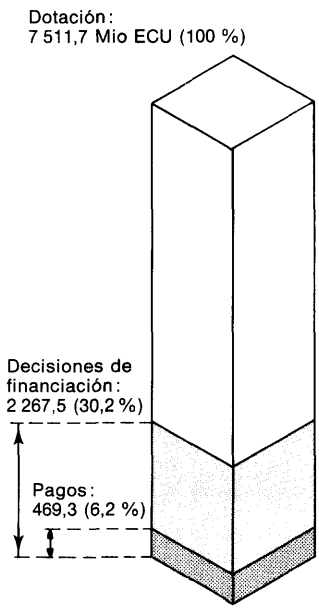
5.º FED:

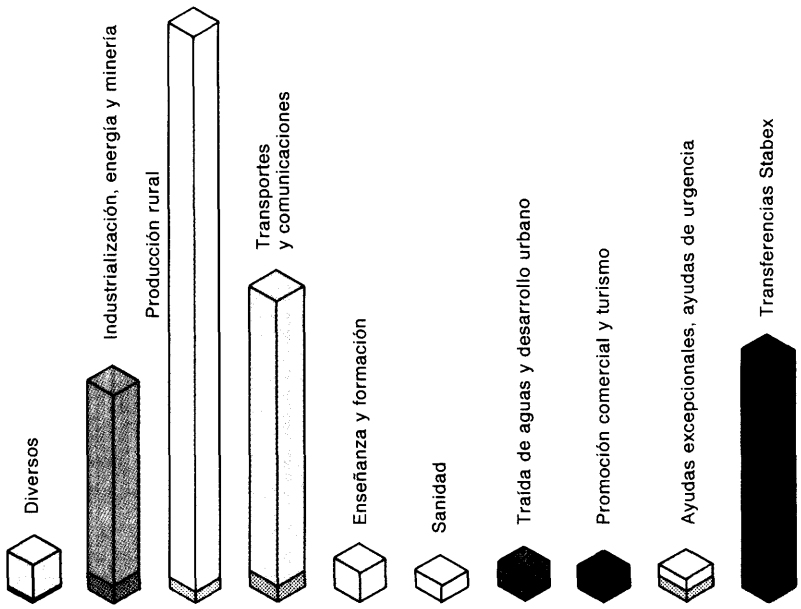




	Total:	Por sector económico:									
Decisiones de financiación (Mio ECU)	**4 454,7**	57,2	914,8	1 084,0	805,0	279,7	98,1	256,3	76,4	253,8	629,4
Pagos (Mio ECU)	**3 071,8**	38,6	602,9	631,8	527,6	160,7	56,2	179,6	53,7	191,3	629,4

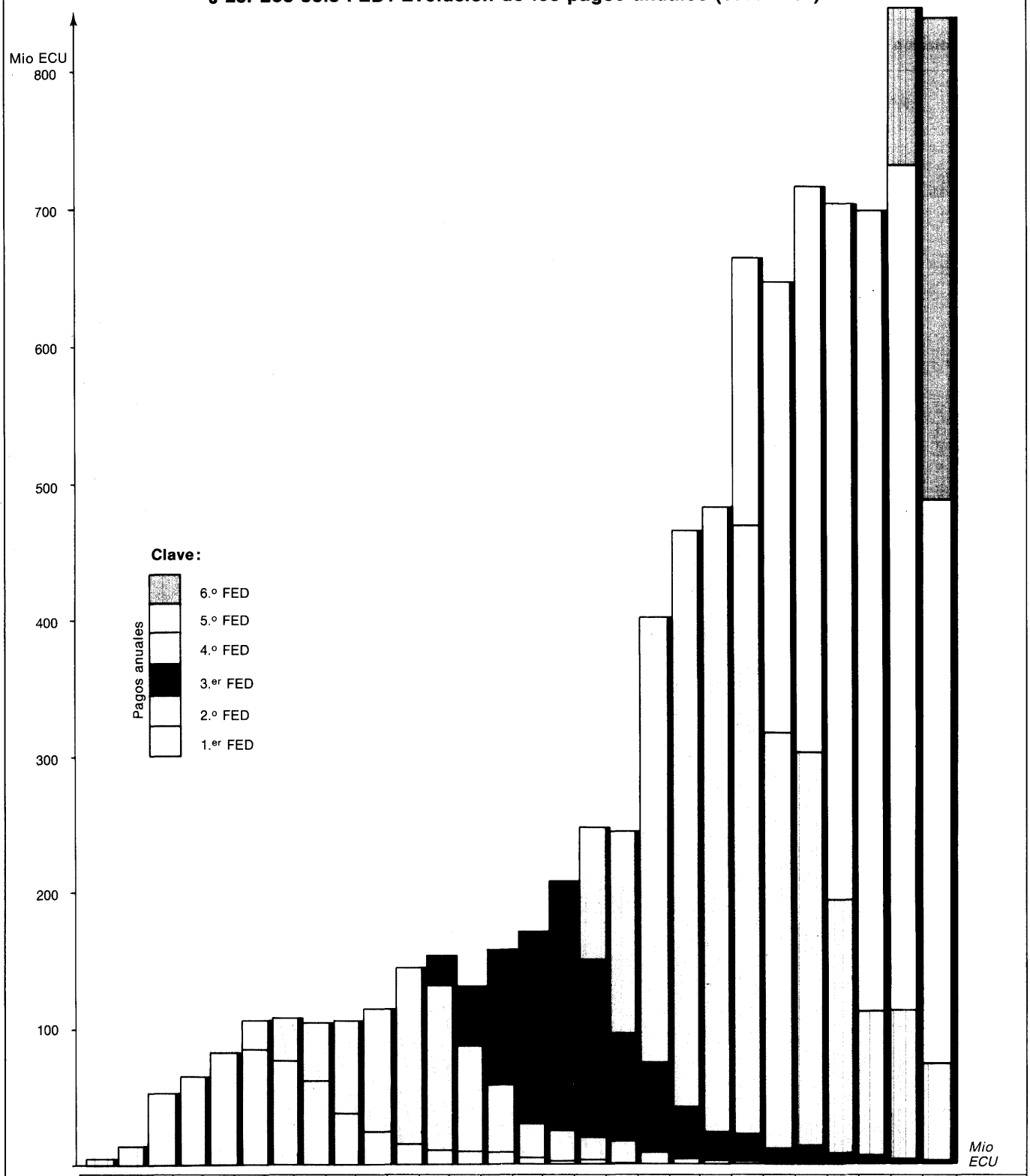
6.º FED:





	Total:	Por sector económico:									
Decisiones de financiación (Mio ECU)	**2 267,5**	60,6	321,6	871,3	462,1	47,3	26,5	39,4	35,3	36,0	367,4
Pagos (Mio ECU)	**469,3**	5,2	26,6	16,4	20,5	0,6	0,6	1,3	13,3	18,1	366,7

§ 28. Los seis FED: Evolución de los pagos anuales (1960-1987)



	1960	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	Total
1.er FED	3,4	15,8	53,3	65,3	83,4	84,8	76,7	61,7	38,6	25,6	16,1	11,4	10,1	9,9	5,5	2,4	2,9	0,6	0,8	0,4	0,3	0,4	—	—	—	—	—	—	**569,4**
2.º FED						21,9	31,6	42,9	67,9	89,4	129,5	120,5	78,6	49,4	25,9	23,3	17,2	16,3	7,9	4,1	2,5	0,9	0,4	0,1	0,1	—	—	—	**730,4**
3.er FED												22,5	42,8	98,5	140,6	182,7	131,0	79,8	66,0	37,4	19,8	20,7	11,2	14,3	8,2	6,0	3,6	2,2	**887,3**
4.º FED																	97,5	148,0	326,3	423,4	459,3	445,8	305,5	285,2	185,2	105,7	108,5	70,2	**2 960,6**
5.º FED																						195,9	330,1	419,2	509,5	586,3	617,9	412,9	**3 071,8**
6.º FED																											116,7	352,6	**469,3**
Total	**3,4**	**15,8**	**53,3**	**65,3**	**83,4**	**106,7**	**108,3**	**104,6**	**106,5**	**115,0**	**145,6**	**154,4**	**131,5**	**157,8**	**172,0**	**208,4**	**248,6**	**244,7**	**401,0**	**465,3**	**481,9**	**663,7**	**647,2**	**718,8**	**703,0**	**698,0**	**846,7**	**837,9**	**8 688,8**

Respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas relativas al ejercicio 1987

PRIMERA PARTE

Presupuesto General de las Comunidades Europeas

CAPÍTULO 1

Observaciones generales

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Antes de responder a las observaciones generales que el Tribunal de Cuentas presenta en el capítulo 1 de su informe anual de 1987, y que se refieren:

— a los principales datos presupuestarios resultantes de las cuentas de 1987,

— a las implicaciones de la «gestión compartida»,

la Comisión desea recordar brevemente las propuestas de reforma que presentó en 1987, propuestas que, en 1988, dieron lugar a decisiones fundamentales para la evolución comunitaria sobre la política agraria, los fondos estructurales, la disciplina presupuestaria, el régimen de recursos propios y la normativa financiera.

Con el conjunto de propuestas que presentó, de las cuales se han mencionado ya las más representativas, y las decisiones que tomó, la Comisión considera haber utilizado plenamente el «poder de iniciativa» que le confirió el Tratado.

La Comisión quiere hacer hincapié asimismo en la estrecha colaboración que, dentro del respeto de las competencias respectivas, se estableció con las demás instituciones comunitarias, colaboración sin la cual no es posible alcanzar ningún objetivo y que quedó brillantemente plasmada en el Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria celebrado entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, cuya importancia política fue subrayada por el Consejo Europeo de Hannover.

La Comisión dispone ahora de los instrumentos necesarios para seguir trabajando en las reformas que ha propuesto e intentar lograr constantemente la máxima eficacia de las políticas comunitarias, lo cual supone concretamente una mayor cooperación por parte de las administraciones nacionales.

Al igual que el Parlamento, la Comisión considera el procedimiento de descargo, cuyo acto de base lo constituyen el informe del Tribunal y las respuestas de la Comisión, como un factor de progreso que contribuye a mejorar la buena gestión financiera y a un mayor desarrollo de la Comunidad.

La Comisión siempre ha intentado, y seguirá haciéndolo, dar una respuesta concreta a las observaciones de las autoridades de control, formuladas por el Parlamento en las resoluciones adjuntas a las decisiones de descargo, y por el Tribunal en sus informes anuales y especiales.

PRINCIPALES DATOS PRESUPUESTARIOS RESULTANTES DE LAS CUENTAS DEL EJERCICIO 1987

Superávit contable y déficit real

1.2 – 1.3. En lo que respecta al estudio del saldo del ejercicio que realiza el Tribunal, la Comisión desea distinguir, por un lado, la apreciación de la exactitud de las cuentas, que, dentro del respeto de la normativa vigente, arrojaron un superávit de 521,5 Mio ECU y, por otro, las consecuencias de las decisiones adoptadas por la autoridad presupuestaria. Así, con ocasión de la aprobación del presupuesto rectificativo y suplementario, el 17 de julio de 1987 se decidió el traslado a 1988 de 693,6 Mio ECU correpondientes al reembolso a los Estados miembros. La Comisión mencionó este remanente de ejercicios anteriores en los comentarios sobre el saldo del ejercicio.

Por el contrario, no puso de manifiesto la ejecución de dos meses de gastos del FEOGA-Garantía (4 546,6 Mio ECU), ni las deudas resultantes de la parte del programa especial de comercialización de mantequilla que se realizó en 1987 (1 543,8 Mio ECU), por los motivos siguientes:

Como consecuencia de las conclusiones del Consejo Europeo y con arreglo a los Reglamentos adoptados por el Consejo el 19 de octubre de 1987 y el 24 de junio de 1988, el ejercicio presupuestario de 1987 se redujo de hecho a diez meses. No obstante, ello no implicó que se imputasen gastos adicionales al ejercicio 1988 sino que llevó a establecer, por medio del segundo Reglamento mencionado y de modo definitivo, un desfase de dos meses y medio entre la financiación de los gastos del FEOGA-Garantía por los Estados miembros y su imputación al presupuesto comunitario.

Por otra parte, la Comisión procuró informar correctamente a la autoridad presupuestaria, indicando claramente en la página 61 del «Análisis de la gestión financiera» que: «El ejercicio presupuestario de 1987 no constó, en términos globales, de más de 10 meses, lo cual trajo consigo distorsiones en la comparación de los gastos de 1987 con los del ejercicio precedente, que constaba de 12 meses. Deberá tenerse en cuenta este aspecto a la hora de analizar los comentarios sobre la evolución de los gastos por sectores».

El Reglamento del Consejo de 16 de marzo de 1987, adoptado como consecuencia de las deliberaciones del propio Consejo Europeo, dispone que los gastos del programa especial de comercialización de mantequilla se presupueste en cuatro años a partir del ejercicio 1989; figuran, como obligaciones financieras, en el anexo de la cuenta de gestión y balance consolidado, que, con fines de transparencia, hace una distinción entre:

— obligaciones financieras ya contraídas (comercialización de mantequilla iniciada en 1987), y

— futuros gastos potenciales (comercialización que se deberá efectuar a partir del año 1987).

Al afirmar una vez más que las cuentas se atienen estrictamente a la normativa, la Comisión, al igual que el Tribunal, desea que se respete el equilibrio de ingresos y gastos dentro de un ejercicio y está convencida de que las medidas adoptadas por el Consejo en 1988 con arreglo a sus propuestas, en particular en lo que se refiere a la disciplina presupuestaria y al Reglamento Financiero, contribuirán a ello.

1.4 – 1.5. Como ya señaló en su respuesta a los apartados 1.2 — 1.3, la Comisión considera que la comparación de los gastos del FEOGA-Garantía del ejercicio 1987 con los de los ejercicios anteriores debe efectuarse con prudencia. Si bien es cierto que resulta imposible comparar los gastos de un ejercicio de diez meses con los de un ejercicio de doce, también es cierto que es difícil comparar el ejercicio 1987 con los ejercicios anteriores ya que, gracias a un método de financiación especial, se comercializaron cantidades excepcionalmente elevadas de mantequilla.

En lo que respecta a la comparación entre el porcentaje de aumento de los gastos agrarios y el de la base de los recursos propios, de acuerdo con los parámetros adoptados por el Consejo Europeo de Fontainebleau para la aplicación de la disciplina presupuestaria, la Comisión señala que, al volver a negociar la disciplina presupuestaria en 1988, se ha puesto de manifiesto el carácter inadecuado de los parámetros adoptados en 1984 (elección de la base de cálculo y subestimación de la incidencia de la variación del tipo de cambio del dólar).

Por último, si las cuentas presentadas por la Comisión no se consideran coherentes de un año a otro, ello no puede achacarse a la Comisión, la cual, por su parte, sólo puede procurar que se atengan a la normativa vigente.

Respuestas de las Instituciones

1.7 – 1.9. Dado que no había un acuerdo político en el Consejo para dotar a la Comunidad con recursos suficientes y que el presupuesto debía, no obstante, ejecutarse de forma equilibrada, la única solución posible era cerrar anticipadamente el ejercicio presupuestario para el FEOGA-Garantía.

En opinión de la Comisión, se trata de una medida técnica de carácter transitorio que permite hacer frente a la situación en tanto no se aplique un nuevo régimen de recursos propios. En cualquier caso, a partir de 1989 se restablecerá la duración normal del ejercicio presupuestario (doce meses).

En lo que se refiere a las consecuencias de esta modificación de la duración del ejercicio para el control presupuestario y los objetivos políticos del Consejo Europeo de Fontainebleau, la Comisión se remite a su respuesta al apartado 1.4.

Vigilancia de la ejecución del Presupuesto

1.12. En virtud de las disposiciones del Tratado, la distintición entre GO y GNO es esencial a la hora de elaborar el presupuesto ya que refleja y condiciona la distribución de poderes entre el Consejo y el Parlamento. En cambio, esta distinción no tiene implicaciones significativas en la calidad de la ejecución.

1.13. Al elaborar su anteproyecto, la Comisión se ha basado siempre en un análisis lo más estricto posible de la probabilidad de ejecución, habida cuenta de las orientaciones políticas plurianuales que debe reflejar un anteproyecto de presupuesto.

La Comisión considera que la justificación de las solicitudes de crédito que presenta cada año, en relación con cada uno de los sectores y cada una de las líneas presupuestarias, es una prueba suficiente de la labor que realiza para elaborar previsiones lo más fiables posible.

Por otra parte, durante el procedimiento presupuestario, la Comisión ha intentado constantemente recabar la atención de la autoridad presupuestaria sobre las probabilidades de ejecución de ciertas enmiendas y, por supuesto, sobre los riesgos de una consignación insuficiente de créditos, basándose en los datos de que puede disponer en los estrictos plazos impuestos por los procedimientos.

1.14 – 1.15. La Comisión se congratula del análisis efectuado por el Tribunal para identificar las causas de la infrautilización de créditos, análisis que considera muy interesante. Comparte, con ciertas reservas que se expondrán en el capítulo 2 sobre la ejecución presupuestaria, las conclusiones extraídas por el Tribunal.

Por su parte, la Comisión opina que, a lo largo del proceso presupuestario, desde la previsión hasta la ejecución, pone a disposición de la autoridad presupuestaria y de las autoridades de control una serie de datos destinados a informar a dichas autoridades con la mayor transparencia posible y presenta para ello documentos mucho más exhaustivos y abundantes de lo que prescribe la normativa.

Dicho esto, la Comisión está dispuesta a realizar un nuevo esfuerzo, pero quiere hacer observar que la ejecución presupuestaria debe valorarse en función de cada una de las actuaciones comunitarias identificadas en la nomenclatura presupuestaria. Los responsables de la gestión de dichas actuaciones conocen normalmente las causas de una ejecución incompleta y actúan para rectificar la situación en la medida en que los medios y poderes de que disponen se lo permiten.

Cargas futuras

1.16 – 1.19. La Comisión señala que, en los últimos ejercicios, se han logrado ya importantes progresos en el análisis y la presentación de los componentes de la «cargas futuras» de las Comunidades, concretamente en el volumen V de la cuenta de gestión.

No obstante, opina, como el Tribunal, que es imprescindible profundizar en este análisis para llegar a una presentación objetiva, con la que coincidan todas las instituciones consideradas. La Comisión considera, en particular, que deben delimitarse cuidadosamente:

— por un lado, las verdaderas «cargas futuras» que se derivan de obligaciones jurídicas (por ejemplo, compromisos contraídos pendientes, comercialización de existencias agrarias, convenios internacionales, etc.),

— por otro, la incidencia financiera prevista en los programas o previsiones plurianuales. Esta segunda categoría no corresponde al concepto de «cargas futuras» propiamente dicho que debe figurar en el balance, sino que representa simplemente la previsión, apoyada o no por una decisión del programa del Consejo, de los importes que se consideran necesarios en un futuro próximo para desarrollar las políticas comunitarias.

La Comisión tomará en breve una iniciativa para conseguir, de acuerdo con las instituciones interesadas, la presentación más adecuada de estos diversos datos.

1.20. El calendario de vencimiento de las cargas potenciales relativas a las existencias públicas agrarias existe, puesto que fue adoptado por el Consejo Europeo e incluido por la Comisión en el anexo de las cuentas de gestión, y se refleja en la consignación de los créditos correspondientes en el presupuesto de cada año.

En lo que respecta a los otros calendarios, la Comisión hace hincapié, en primer lugar, en que la cuenta de gestión no tiene la función de establecerlos. Asimismo, la Comisión se remite al Acuerdo Interinstitucional y señala que, en todo caso, deben inscribirse dentro de la programación plurianual.

1.21. En la fecha del cierre de cuentas del ejercicio 1986, la Comisión estimaba en 4 991,4 Mio ECU el importe que se debía pagar durante el año 1987, por compromisos relativos a créditos disociados pendientes de liquidación a 31 de diciembre de 1986. Los pagos efectivos realizados en 1987 por este concepto sólo fueron de 3 871,5 Mio ECU, es decir, el 77,6 % de lo previsto, tal como indica el Tribunal.

Si bien reconoce que ciertas causas de infrautilización de los créditos de pago presentadas por el Tribunal en el capítulo 2 («Ejecución presupuestaria») afectaron también en 1987 a la liquidación de compromisos de ejercicios anteriores, la Comisión señala que en 1987 se anularon 1 259,3 Mio ECU de compromisos pendientes de liquidación a 31 de diciembre de 1986, por lo que el importe de la deuda contraída en ejercicios anteriores pasó de 12 458,1 a 11 198,8 Mio ECU.

1.22. En cuanto al hecho de que ciertos compromisos relativos a créditos disociados y pendientes de liquidación a 31 de diciembre de 1987 se contrajeron mucho antes, la Comisión quiere poner de manifiesto que, aunque admite que es cierto, el 49 % del importe pendiente de liquidación al término de 1987 corresponde a compromisos contraídos en el transcurso de dicho ejercicio y que los compromisos contraídos más de tres años antes (en 1983 y antes) sólo representan el 10 % de este importe.

En lo que se refiere a las cuestiones de fondo, la Comisión comparte la preocupación del Tribunal, que observa los progresos sustanciales realizados en el caso del Fondo Social Europeo, y se propone seguir trabajando para mejorar el seguimiento de los compromisos pendientes de liquidación. A tal fin, propuso una modificación, adoptada el 24 de junio de 1988, del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, cuyo artículo primero se completó con la siguiente disposición: «Las obligaciones jurídicas, contraídas respecto a programas cuya realización cubra más de un ejercicio, tendrán una fecha límite de ejecución que deberá precisarse, respecto al beneficiario, en la forma adecuada, en el momento de la concesión de la ayuda».

1.23. Tal como la Comisión ya señaló con motivo de una observación similar del Tribunal, resulta imposible contraer los compromisos basándose en una sola fórmula (por ejemplo, firma de los contratos) que sea homogénea para toda la ejecución del presupuesto.

En efecto, las políticas reflejadas en el presupuesto son necesariamente heterogéneas, lo que supone diferencias inevitables en las condiciones de ejecución: el artículo 32 del Reglamento Financiero contempla esta situación, mencionando, entre otros, los «compromisos provisionales», las decisiones de autorización de la Comisión para los diversos Fondos y los compromisos globales a que se refiere el artículo 96.

Es importante señalar, a este respecto, que, en el actual contexto de desarrollo de las políticas, en particular en el ámbito de los Fondos Estructurales, se tiende a privilegiar el método de la intervención «por programas», por razones tanto técnicas y económicas como políticas. Es importante, por tanto, tomar conciencia de esta evolución, que tiene cierta incidencia en la técnica utilizada para los compromisos. Asimismo, cabe indicar que dicha evolución no puede poner en entredicho el alcance técnico y contable de los compromisos en sí.

Revisión del Reglamento Financiero

1.24. La Comisión pone de manifiesto que, en 1980, presentó una propuesta global de revisión del Reglamento Financiero. Dicha propuesta se modificó en 1984 para responder a los dictámenes del Tribunal (emitido en 1981) y del Parlamento (emitido en 1983). Desgraciadamente, el Consejo no pudo dar curso a la mencionada propuesta a su debido tiempo.

En tales circunstancias, dados los cambios que la situación ha experimentado desde entonces y, en particular, los objetivos contenidos en el «paquete Delors» para la reforma del sistema de financiación comunitario y el saneamiento de la gestión presupuestaria, la Comisión se vio obligada a presentar, en 1987, ciertas propuestas de carácter puntual por las que se revisaban ciertas disposiciones vigentes (en particular, el principio de anualidad y las condiciones de financiación del FEOGA-Garantía). Dichas propuestas estaban destinadas a adaptar el Reglamento Financiero a la evolución de la situación en general y a las nuevas exigencias.

Además, no se pueden formular reproches al respecto a la Comisión, ya que su propuesta global, que en el momento de su presentación se caracterizaba por su coherencia, no salió adelante por la omisión del Consejo. La Comisión desea destacar que está elaborando actualmente una nueva propuesta global, a fin de volver a poner sobre el tapete el objetivo de revisión general del Reglamento

Financiero, con arreglo a las conclusiones del Consejo Europeo de los días 11 a 13 de febrero y a instancia de todas las instituciones interesadas.

IMPLICACIONES DE LA GESTIÓN COMPARTIDA

El principio de la gestión y el control compartidos

1.26 – 1.37. La Comisión desea señalar, en primer lugar, que la expresión «gestión compartida» requiere ciertas aclaraciones.

En realidad, basta considerar que en el ámbito de la política agraria común ha sido necesario crear un gran número de organismos pagadores que cuentan con miles de funcionarios en los doce Estados miembros, para comprender que no se trata de una «gestión compartida» sino de una gestión que, necesariamente, ha tenido que descentralizarse en cada uno de los Estados miembros. Otro ejemplo que ilustra la necesidad de esta distinción es el de las aduanas.

En opinión de la Comisión, conviene poner de relieve que la descentralización, decidida en los años sesenta y aún totalmente válida hoy en día, implica que las administraciones nacionales sean las primeras responsables de la gestión diaria de los asuntos comunitarios.

No obstante, es evidente que se impone una supervisión por parte del ejecutivo, especialmente en los ámbitos mencionados por el Tribunal en los apartados 1.29 a 1.31. La situación debe mejorarse, concretamente a través de una mayor cooperación entre la Comisión y las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de supervisión, información y seguimiento.

A este respecto, cabe citar algunas mejoras ya introducidas o previstas por reglamentos horizontales.

En el sector del FEOGA-Garantía, siguiendo las recomendaciones del Parlamento y del Tribunal, la Comisión ha puesto en práctica, a partir de la liquidación de cuentas de 1986, el método de la «auditoría de sistemas», que, dada la imposibilidad de comprobar cientos de miles de operaciones financieras, tiene por objetivo verificar si los sistemas de gestión y control nacionales son correctos y fiables.

Como la aplicación de este método es gradual, la Comisión concedió prioridad a los organismos de intervención, pero su aplicación se refiere ya a todos los productos sujetos a una organización común de mercados.

En el ámbito de los Fondos Estructurales, el Reglamento marco, que fue adoptado recientemente a propuesta de la Comisión, se basa en la consideración de que la principal manera de garantizar la eficacia de las medidas comunitarias para alcanzar los objetivos, es instaurar un seguimiento periódico de los resultados obtenidos y modificar las medidas, si fuera necesario, a la luz del desarrollo efectivo de los programas. Se reafirma, por tanto, el principio de descentralización e incluso se le da un nuevo impulso dentro de la asociación entre la Comisión y las autoridades competentes de los Estados miembros. Dicha descentralización, unida a la agilización de los procedimientos, se traducirá en una intensificación del seguimiento y la evaluación.

En el ámbito de la investigación, la política de evaluación y seguimiento se ha desarrollado en varias fases, la última de las cuales es la decisión adoptada por el Consejo con ocasión de la aprobación del programa marco 1987-1991, que supone, entre otras cosas, la introducción de un artículo dedicado de forma explícita a la evaluación en todos los programas específicos. Cabe añadir, además, que acaba de proponerse un programa específico (SPEAR) relativo a la metodología de la evaluación comunitaria de los programas de investigación.

Por último, en lo que respecta a la lucha contra el fraude, la Comisión recuerda que se ha constituido la unidad de coordinación de la lucha contra el fraude, que se ha adoptado su programa de trabajo y que éste se presentará al Parlamento tal como se acordó.

En lo que se refiere a los «**Problemas vinculados al 'reparto' de responsabilidades en los grandes sectores de la actividad comunitaria**» (apartados 1.28 a 1.37), puntos en los que se resumen algunas de las observaciones presentadas más detenidamente en los diversos capítulos del informe, la Comisión se remite a las respuestas concretas a estos capítulos.

Problemas derivados del mandato confiado al BEI

1.38 – 1.45. El problema planteado por la salvaguardia de las prerrogativas del Tribunal, en relación con los recursos de la Comunidad utilizados para financiar operaciones en las que el BEI actúa de mandatario, sigue siendo una de las mayores preocupaciones de la Comisión con respecto a la colaboración interinstitucional, que es

necesaria en todos los ámbitos de la actividad comunitaria.

La Comisión ha intensificado su labor para llegar a un acuerdo satisfactorio para todas las partes implicadas. De este modo, como consecuencia del compromiso contraído por el Presidente de la Comisión en su carta de 30 de abril de 1987 dirigida al Presidente del Tribunal, la Comisión ha emprendido numerosas gestiones para hallar el « modo concreto de que los poderes del Tribunal se ajusten a las preocupaciones del Banco ».

Las últimas propuestas que la Comisión remitió al BEI el 16 de junio de 1988, y que se inspiran en los acuerdos a que se llegó en su tiempo en relación con la CECA, serán, en breve, examinadas detenidamente por un grupo de trabajo compuesto por representantes del Banco y de la Comisión, que, en principio, concluirá sus trabajos antes de que finalice el año 1988.

CAPÍTULO 2

Ejecución del Presupuesto y contabilidad

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO

RESPETO DEL REGLAMENTO FINANCIERO

Procedimientos aplicables a los compromisos y a los pagos

2.31 – 2.33. El número de decisiones de no tener en cuenta la de negación de visado del interventor da fe del riguroso control interno de la aplicación estricta de las complejas disposiciones del Reglamento Financiero y de sus modalidades de ejecución. En varias ocasiones se ha recordado a los ordenadores de la Institución la necesidad de garantizar el respeto absoluto de dichas disposiciones. Además, se han adoptado medidas administrativas en los sectores afectados para evitar en la medida de lo posible que el interventor tenga que recurrir a la denegación del visado.

CONTABILIDAD GENERAL Y BALANCE FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES

Déficit de caja en el Parlamento

2.55. Mediante decisión de 18 de enero de 1988, la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos aplicó una sanción disciplinaria al antiguo contable. Se adoptará una decisión en cuanto a las repercusiones económicas en el marco del procedimiento de otorgamiento de la liberación de responsabilidad al contable para el ejercicio 1982, retrasado debido al recurso que el funcionario afectado ha presentado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra la mencionada decisión de 18 de enero de 1988 (asunto nº 44/88) [1].

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

RESPUESTAS DEL CONSEJO

RESPETO DEL REGLAMENTO FINANCIERO

Observaciones resultantes de la auditoría de las retribuciones del Consejo

Controles realizados por el interventor

2.19 – 2.22. El interventor reconstituyó en su momento y de forma manual, el total de un estado colectivo. Dicho total era idéntico al total del estado colectivo propiamente dicho. No obstante, la diferencia mensual con relación al total del estado colectivo precedente se especifica en cada ocasión (y por lo tanto cada mes).

Con arreglo al Reglamento Financiero, el interventor no debe intervenir sistemáticamente en las diferentes fases y operaciones de los servicios competentes para la elaboración de los estados colectivos ni en la teneduría de los ficheros.

Separación de funciones

2.27. Se respeta el principio de la separación de las funciones de ordenador, de interventor y de contable establecidas en el artículo 17 del Reglamento Financiero.

1. El Jefe de la División de la que forma parte la contabilidad tiene funciones de ordenador; en cambio, no ejerce en forma alguna la función de contable.

2. En el marco de la reorganización de los servicios en curso, la Secretaría General del Consejo adoptará su organización a las disposiciones del Reglamento Financiero.

2.29. La práctica seguida en el Consejo ha sido impuesta por las necesidades que se desprenden de la situación de hecho existente en el mismo.

Ausencia de normas internas para la ejecución del Presupuesto

2.30. La ejecución del Presupuesto del Consejo por parte de los ordenadores se realiza sobre la base de las siguientes disposiciones: el Reglamento interno del Consejo, el Reglamento Financiero, las normas de desarrollo de este último y la Decisión del Secretario General por la que se nombran los ordenadores y los ordenadores delegados y por la que se establecen las competencias en materia de ejecución de gastos y de ingresos.

Procedimientos aplicables a los compromisos y a los pagos

2.34. Puesto que es imposible estimar los gastos mensuales exactos de determinados costes (fotocopias, teléfono/télex, intérpretes, Diario Oficial, entre otros) la Secretaría General del Consejo establece propuestas de compromiso por sector basándose en los gastos anteriores. Por esta razón, determinadas propuestas de compromiso han quedado infravaloradas y ha sido necesario recurrir a compromisos complementarios a posteriori.

La Secretaría General realizará el máximo esfuerzo para evitar que se repita una situación de este tipo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL 1987

Previsión presupuestaria y gestión de los créditos

Evaluación general de la utilización de los créditos

2.2 – 2.3. Véase la respuesta al punto 1.12 en el Capítulo 1.

2.4. Evidentemente, la Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que al aprobar el Presupuesto la autoridad presupuestaria debe, por definición, efectuar un acto de previsión y de autorización positivo; la «reserva negativa» se opondría, por lo tanto, a este principio.

Sin embargo, la Comisión recuerda que el reconocimiento de la existencia de una «reserva negativa» debería considerarse a la luz de criterios de tipo práctico, que se deriven de la experiencia, sin que haya que concluir por ello que se está cuestionando la ortodoxia presupuestaria.

Efectivamente, el recurso a la «reserva negativa» según lo ha precisado la Comisión en la propuesta COM(88) 148 final, de 18 de marzo de 1988, puede revelarse apropiada, en el contexto concreto del presupuesto comunitario, tanto por razones de procedimiento (cierre del procedimiento presupuestario) como financieras (reabsorción al final del ejercicio de algunas diferencias inevitables entre la autorización formal y la ejecución). Como la propia autoridad presupuestaria ha recurrido hace poco a la «reserva negativa», ha parecido preferible admitir a nivel de la reglamentación el recurso a este medio, limitando al mismo tiempo su alcance (2).

2.5. La Comisión, como ya se hizo constar en las respuestas al punto 2.4 del Informe del Tribunal relativo al ejercicio 1986, utiliza todos los medios a su alcance para ejecutar los créditos, pero a veces no lo consigue, como ha podido comprobar el Tribunal, debido, en particular, a que las modificaciones pueden representar una «sobrepresupuestación» o a que la base jurídica necesaria no se aplica a su debido tiempo

Transferencias de créditos

2.6. Efectivamente, el importe de los créditos transferidos en 1987 al FEOGA-Garantía es muy elevado.

Respuestas de las Instituciones

Al margen de los problemas inherentes a la previsión agrícola, que hacen inevitables las transferencias de créditos, dos factores externos, completamente ajenos a las funciones de previsión y gestión de la Comisión, agravaron la situación en 1987 de forma considerable.

En primer lugar, se trata del paquete de decisiones tomadas por el Consejo en su sesión del 8 al 16 de diciembre de 1986 en materia de reforma de las organizaciones de mercado de los productos lácteos y de la carne de vacuno. En la transferencia cuestionada, la masa de créditos no utilizados más importante se sitúa en el sector de los productos lácteos (887,3 millones de ECU). Esto se debe principalmente a las decisiones del Consejo de reducir las cuotas lecheras y de prorrogar a los ejercicios 1989-1992 la subvención del coste del programa de comercialización de mantequilla de 1987-1988. Estas decisiones, que fueron objeto de un acuerdo político en diciembre de 1986, no se formalizaron en el plano reglamentario hasta marzo de 1987, tras la adopción definitiva del Presupuesto de 1987 (19 de febrero de 1987). Si el calendario del procedimiento presupuestario hubiese permitido que determinados ajustes, cuya necesidad se conocía ya desde diciembre de 1986, fuesen objeto de una carta rectificativa del anteproyecto de presupuesto para 1987, el importe de las consiguientes transferencias se habría reducido al menos en un 40 %.

El segundo factor atañe a la reducción del ejercicio presupuestario a 10 meses. En efecto, debido al carácter estacional de los gastos, dependiendo de los capítulos, un presupuesto preparado para 12 meses no puede ejecutarse con el mismo desglose de créditos entre capítulos en un período limitado a 10 meses.

En cualquier caso, debido a la importancia cada vez mayor concedida a la previsión y a la gestión de los gastos por capítulo, la Comisión prevé reducir considerablemente el importe global de las transferencias a partir de 1988.

Créditos de pago prorrogados

2.8. La Comisión ya explicó en 1986 por qué considera que la interpretación del Tribunal no se atiene a la intención y las disposiciones del Reglamento financiero en lo relativo a los créditos disociados. Ahora bien, las nuevas disposiciones del Reglamento Financiero en materia de prórroga prevén un trato distinto al enunciado por el Tribunal.

Análisis de la utilización de los créditos

2.11 – 2.14. La Comisión es consciente de las dificultades encontradas para la utilización de determinados créditos y ha tomado nota cuidadosamente del análisis de las principales causas de infrautilización detectadas por el Tribunal, aun constatando que algunas de ellas pueden tener efectos acumulativos, lo que lleva a tener que matizar algunas de las conclusiones que pudieran sacarse. La Comisión recuerda que, además de los informes que tiene la obligación de presentar con arreglo a los artículos 29 y 75 del Reglamento Financiero (informes «trimestrales» y «análisis de la gestión financiera» que acompañan a la cuenta de gestión), existen informes mensuales que informan de forma permanente a las autoridades presupuestarias y de control acerca de la ejecución del Presupuesto.

La Comisión quiere subrayar que los servicios que gestionan los créditos generalmente conocen las causas, no sólo de la infrautilización sino también de la sobreutilización de los créditos que gestionan, e intentan poner remedio a esta situación en la medida en que es competencia de los poderes de la Comisión.

A este respecto, los problemas detectados por el Tribunal e incluidos en los apartados a) b) c) y d) podrán ser resueltos mediante las importantes reformas que propuso en 1987 y que deberían llevar a promover una política presupuestaria basada en principios de buena gestión financiera más rigurosos.

Por lo que se refiere al «carácter poco satisfactorio, en algunos casos, de la gestión que la Comisión asume», y en particular, la cuestión de las anulaciones de créditos en los Títulos 1 y 2 del presupuesto (FEOGA-Garantía), la Comisión tiene interés en señalar lo siguiente.

En el sector del FEOGA-Garantía, incluido el Capítulo 40 (pesca), los créditos anulados corresponden en particular a los anticipos no utilizados por los Estados miembros (véase también el artículo 100 del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977).

Por lo que respecta al importe de 18,5 millones de ECU en 1987, los caminos a través de los cuales se distribuyen los anticipos comunitarios a los organismos y a los agentes pagadores en los Estados miembros son tan complejos que aunque se revelase necesario, sería poco probable su redistribución dentro del país. Por lo tanto es normal que, aunque determinados organismos hayan agotado los fondos puestos a su disposición, otros puedan contar todavía con un ligero excedente.

Esta era la situación en noviembre de 1987, momento en que hubo que proceder al paso de la prefinanciación comunitaria a la nacional, quedando definido el momento exacto por el Reglamento (CEE) nº 3183/87 como «después del agotamiento de los créditos destinados al FEOGA-Sección de Garantía, para el ejercicio 1987». La mayoría de los organismos de pago introdujeron el «switch» (cambio del sistema de financiación) en el momento en que sus disponibilidades en fondos comunitarios ya no les permitían la liquidación completa de las

Responsabilidad de las instituciones

operaciones en curso, se tratase de la liquidación de un expediente individual o del registro de un gasto en el ordenador.

Los remanentes que podían haber resultado útiles a otros organismos no siempre pudieron ser transferidos a tiempo. Otros cerraron el régimen de prefinanciación comunitaria a finales de noviembre, para evitar un encabalgamiento demasiado largo de ambos sistemas, aunque todavía quedaba un remanente de anticipos. Según el dictamen de la Comisión, este enfoque no era contrario a los términos del Reglamento 3183/87.

2.14. Por lo que se refiere a la infrautilización de la partida 4702 relativa a la nueva acción «modernización y desarrollo», ésta se debe al hecho de que se trataba del primer año de aplicación de dicha actuación.

Régimen de las doceavas partes provisionales

2.15. Dentro de la propuesta de revisión del Reglamento Financiero, la Comisión propuso que se introdujeran una serie de precisiones sobre la aplicación del régimen de las doceavas partes provisionales para que éste no pudiera ser objeto de interpretaciones divergentes.

2.16. Ya se conocen las posturas divergentes que mantienen la Comisión y el Tribunal en relación a la aplicación de los textos normativos sobre las doceavas partes provisionales para el FEOGA-Garantía. La Comisión no considera haber incumplido el «imperativo de gestión rigurosa y previsora» al aplicar dicho régimen. Al conceder anticipos para los gastos del FEOGA-Garantía, la Comisión tiene efectivamente que evaluar la fiabilidad de las previsiones de gastos de los Estados miembros, pero sólo puede conceder anticipos por importes sensiblemente inferiores a los solicitados en caso de dudas serias y motivadas acerca de dichas previsiones.

Aun admitiendo que los anticipos deban considerarse como pagos y no como compromisos provisionales, la Comisión, en este caso concreto, no habría tenido otra solución que pedir la puesta a disposición de una doceava parte suplementaria para el mes de febrero de 1987. En ambos casos, el efecto de reclamación anticipada de los recursos propios habría sido el mismo.

OBSERVANCIA DEL REGLAMENTO FINANCIERO

Procedimientos aplicables a los compromisos y a los pagos

2.35. (a) La Comisión señala que cada una de las imputaciones mensuales de los pagos en el ámbito de la ayuda alimentaria lleva consigo un gran número de operaciones contables. En cuanto a los casos mencionados por el Tribunal, observa que ninguna de las cantidades ha sido pagada indebidamente.

(b) La Comisión observa que los plazos previstos en el acuerdo con la India son indicativos.

(c) Por lo que se refiere a los pagos de 0,3 millones de ECU a las ONG, la mayor preocupación es que se respeten las condiciones generales, lo que no puede excluir del todo que se observen ciertas excepciones.

Documentos justificativos

2.39. La Comisión es plenamente consciente de la necesidad de elaborar documentos justificativos completos y de respetar las fechas de transmisión al Tribunal previstas en el Reglamento Financiero. La Comisión lamenta que a lo largo del ejercicio 1987 se hayan producido retrasos, debidos, en parte, al aumento constante de documentos que se deben tramitar, y se preocupará de que se transmitan efectivamente al Tribunal todos los documentos necesarios para el control de los mismos.

RECUPERACIÓN DE ENTREGAS A CUENTA CORRESPONDIENTES A GASTOS OPERATIVOS

Procedimientos de identificación de las recuperaciones y de la contabilización de las entregas a cuenta

2.41 y 2.53. (a) La Comisión es plenamente consciente de la importancia del problema que plantea el control de los compromisos en curso. Periódicamente se procede al examen de los compromisos que siguen abiertos, concretamente para verificar la fase en que se encuentren las recomendaciones.

Sin embargo, teniendo en cuenta la diversidad de naturaleza jurídica de las operaciones financieras gestionadas por los servicios, los ordenadores de pagos son los más indicados para ocuparse del control de los expedientes.

La Comisión, en principio, reconoce la utilidad de la diversificación de los datos de la contabilidad central. Dentro del ámbito de desarrollo del nuevo sistema Sincom, tendrá presentes los comentarios del Tribunal.

2.41 y 2.53 (b) y (e) A lo largo de los últimos ejercicios se ha realizado un gran esfuerzo, en particular complementando las «Normas internas» y estableciendo las directrices apropiadas, para que los ordenadores garanticen el mejor control posible de la ejecución de los gastos, lo que implica también el establecimiento de órdenes de ingreso cuando se demuestra que determinados anticipos deben ser devueltos.

De manera general, en la medida en que los resultados aún no son satisfactorios, ello no debe achacarse tanto a una falta de disposiciones de dirección internas de la Comisión como a determinadas situaciones pasadas que están en vías de mejora:

— por lo general, antes las obligaciones plurianuales contraídas no tenían una «fecha límite» sistemática de ejecución. En el futuro, en virtud de la nueva disposición establecida en el apartado 3 *bis* del artículo 1 del Reglamento Financiero, se impondría la instauración de una disciplina mucho más rigurosa;

— se intentará lograr una mayor adecuación, por una parte, entre los medios, especialmente en los efectivos puestos a disposición de los ordenadores para garantizar la ejecución del presupuesto y, por otra, el control constante y detallado de cada uno de los expedientes. Para mejorar la situación, en un futuro deberían tomarse las medidas adecuadas en el ámbito de los medios empleados y del comportamiento de los ordenadores.

La revisión de la normativa de base que se está realizando, así como las medidas que se deben tomar para llevarla a cabo, deberían aclarar los mecanismos que ponen en marcha las operaciones de recuperación, en particular en lo que se refiere a la interpretación y la identificación de los verdaderos responsables, cuando se plantean problemas de este tipo.

2.41. Véase la respuesta a los apartados 2.51 y 2.53 (a).

2.42. Médicos sin fronteras/Bélgica (MSF-B): ONG 222/86/B. La Comisión desea resaltar los siguientes datos:

— el 12 de mayo de 1987, MSF-B envió un informe provisional sobre los gastos efectuados en 1986, en el que se incluía una previsión de presupuesto para 1987;

— el 14 de julio de 1987, MSF-B informó de los problemas a los que había tenido que hacer frente y de la suspensión temporal del proyecto como consecuencia de la intervención del gobernador militar de la región;

— el 9 de febrero de 1988, MSF-B comunicó que se había visto obligada a abandonar la región y que procedía cerrar el proyecto. Teniendo en cuenta que las dificultades de la ONG estaban vinculadas a aspectos políticos, la Comisión decidió posponer el cierre del proyecto;

— el 19 de agosto de 1988, la Comisión escribió a la ONG pidiéndole la información complementaria necesaria para la recuperación de la contribución no utilizada (89 954 ECU) incrementada con los posibles intereses bancarios. A menudo es necesario esperar un informe sobre la ejecución de las actividades e incluso efectuar un control para poder fijar el importe que hay que recuperar y por lo tanto poder emitir una orden de cobro que permita al contable proceder al cobro.

2.43. En la mayoría de los casos, la colocación de los ingresos en la cuenta de espera se debe a la inexistencia de una referencia que permita la conciliación con la orden de cobro correspondiente. La Comisión intenta obtener dichas referencias lo antes posible. Por lo que se refiere al Fondo Social, la Comisión remite a las respuestas que se dan a continuación en el Capítulo 7.

Utilización de las entregas a cuenta recuperadas para la financiación de nuevos gastos

2.45. La última modificación del Reglamento Financiero, así como la reforma de los fondos estructurales, conducirá a una armonización mayor de los procedimientos en materia de nueva utilización.

2.46 y 2.53. (c) Es cierto que hasta el momento la Comisión no ha establecido criterios sobre el recurso a la reutilización de entregas a cuentas recuperadas. Efectivamente, al ser de aplicación facultativa las disposiciones que permiten recurrir a la reutilización de las cantidades indebidamente pagadas, algunos servicios se han acogido a ello, mientras que otros han procedido a su imputación en el estado de ingresos.

A este fin, la Comisión va a proponer, en el marco de la nueva propuesta de revisión general del Reglamento Financiero, una disposición totalmente nueva que equivaldría a tratar las cantidades así recuperadas de forma análoga a la de las cantidades liberadas. Así se aseguraría un trato homogéneo tanto en la posible reconstitución de los compromisos como en la reutilización de determinados medios de pago y en el comportamiento de los ordenadores.

Presentación en las cuentas anuales de las devoluciones de entregas a cuenta y de su «reutilización» para financiar nuevos gastos

2.48, 2.49 y 2.53. (d) La Comisión es consciente de que actualmente, las cuentas anuales no permiten determinar de forma precisa los importes recuperados y su utilización para la financiación de nuevos gastos. Esta situación se debe al tratamiento aplicado a algunas de estas recuperaciones y a los programas informáticos correspondientes. Se registren en ingresos o en gastos negativos, las recuperaciones no se distinguen de las demás transacciones, para la presentación de los ingresos y los gastos en la cuenta de gestión. Por el contrario, las recuperaciones «reutilizadas» se aíslan dentro de las cuentas anuales y se desglosan por partidas presupuestarias. La Comisión estudia la posibilidad de mejorar la presentación de dichas recuperaciones en el contexto de su reflexión general sobre la cuestión.

Procedimientos de recuperación

2.51. Aunque en algunos casos surgen problemas a escala de procedimientos, el sistema en conjunto no puede cuestionarse, ya que se han realizado grandes progresos y la situación ha mejorado considerablemente.

Las recuperaciones están condicionadas en primer lugar por las reglamentaciones de base o de sector, y a continuación por la forma en que se gestionan determinados expedientes. Además, el mismo Tribunal mencionó este problema en su Informe especial nº 1/88 sobre los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo (DO C 126 de 16.5.1988).

El Tribunal comprobó que dichas normativas no son siempre coherentes y que por ello hacen muy difícil el seguimiento eficaz de las recuperaciones.

Finalmente, los ejemplos citados por el Tribunal en el punto 2.51 b), demuestran que la Comisión prosigue las recuperaciones hasta el final. Cada vez que es posible inicia los procedimientos de recuperación, incluso en caso de procedimiento concursal. Debido a esto la Comisión ha establecido un sistema para acelerar los procedimientos de cobro de los créditos y para cerrar los expedientes relativos a deudas incobrables. Este enfoque constituye el único medio de recuperar un dividendo cualquiera, o bien con motivo de la liquidación definitiva, o por una posible reanudación de la actividad por parte del deudor.

(a) y (b) Ese dato se está examinando en el contexto de la revisión del Reglamento Financiero.

Observación final sobre las recuperaciones de entregas a cuenta

2.52 – 2.53. La Comisión remite a las respuestas dadas en el punto anterior.

2.53. (f) Las pérdidas procedentes de las quiebras son pequeñas y los costes de recuperación no guardan relación con las posibilidades de recuperación. La Comisión se está planteando la posibilidad de establecer un sistema para incrementar los medios de actuación, teniendo en cuenta la relación coste/eficacia que debe respetarse.

2.54. Esta cuestión se está examinando en el contexto de la revisión del Reglamento Financiero.

CONTABILIDAD GENERAL Y BALANCE FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES

Ingresos pendientes de cobro

2.56. La Comisión es plenamente consciente de la importancia que tiene un cobro rápido y eficaz de las deudas. Con vistas a la buena gestión, la Comisión ha realizado un considerable esfuerzo para regularizar los expedientes vencidos entre los años 1980 y 1986. Aunque estas últimas deudas representan en términos financieros únicamente un porcentaje modesto en relación a las deudas del ejercicio en curso, en número constituyen una cifra de expedientes casi equivalente a la de las deudas vencidas en 1987. Ahora bien, las deudas de los ejercicios 1986 y 1987 están formadas en su mayor parte (83 %) por los expedientes del Fondo Social, y proceden de la liberación de créditos que se produjo en 1986 y 1987.

Por lo tanto, la Comisión ha concentrado sus esfuerzos en la regularización de las deudas vencidas antes de 1987, así como en los expedientes del Fondo Social. Según su opinión, estas medidas, así como las mejoras que se han aportado al sistema informatizado de gestión de los expedientes, deberían estabilizar la situación de las deudas que quedan por liquidar durante el ejercicio 1989.

Derechos e impuestos que se deben recuperar

2.57 – 2.59. La Comisión, tras dirigir en junio de 1986, cartas a los Estados miembros que no practicaron la exención directa del IVA, se entrevistó con todos los Estados miembros afectados excepto Grecia. Los siete Estados miembros en cuestión rechazaron la solicitud de la Comisión de sustituir el reembolso del IVA a posteriori por la exención directa, debido a los problemas de control que esta exención directa iba a plantearles. Efectivamente, deberían crear procedimientos destinados a suprimir las irregularidades que pudieran producirse cuando en determinadas condiciones se autoriza a los sujetos pasivos a facturar sin IVA. Por el contrario, el reembolso a posteriori no plantea estos problemas, ya que los Estados miembros tienen que controlar únicamente la petición de reembolso, basándose en los documentos justificativos presentados por la Comisión.

Por lo que respecta a los dos nuevos Estados miembros, se está llevando a cabo la elaboración de las modalidades de aplicación del Protocolo en el caso de Portugal, mientras que la Comisión ha dirigido una carta de emplazamiento a España.

2.58 – 2.59. Efectivamente, en 1987, primer año de aplicación del nuevo procedimiento de seguimiento contable, la Comisión se ha enfrentado a ciertas dificultades, que intentará superar. Así, a finales de mayo de 1988, sólo se habían podido elaborar cuatro solicitudes de reembolso. A principios de julio de 1988, se habían transmitido a los Estados miembros todas las solicitudes de reembolso.

Por lo que se refiere al importe que figura en el balance, cabe señalar que aún no se conocen las modalidades de aplicación de España y de Portugal.

Anticipos al personal

2.60. En respuesta a una observación del Tribunal en su informe relativo al ejercicio 1986, la Comisión señaló que a partir de 1987 dispone, para llevar a cabo su contabilidad general, de un nuevo sistema informático (SINCOM) que, entre otras cosas, debería facilitar el seguimiento de las cuentas de anticipos al personal. Tras el cierre de las cuentas a 31 de diciembre de 1986, los saldos se introdujeron en el nuevo medio informático. Así, a partir de mediados de 1987, los servicios contables de la Comisión, gracias a las nuevas posibilidades que ofrece el SINCOM, han podido ponerse a analizar cuidadosamente los saldos traspasados del pasado.

La Comisión reconoce que a finales del ejercicio 1987 la situación aún no era satisfactoria, por lo que prosigue su tarea con decisión. Así, por lo que se refiere a la cuenta de anticipos sobre gastos de misión, a 30 de junio de 1988, se habían resuelto 60 de los casos de saldos adeudados, observados por el Tribunal con motivo de la inspección.

Además, los servicios contables de la Comisión se están esforzando en desarrollar, en colaboración con los servicios de gestión, procedimientos que eviten que se produzcan errores de imputación (puesta a punto de interfaces contables entre los sistemas informáticos de los gestores y los de la contabilidad) o que permitan detectarlos con rapidez (una mayor cooperación de los servicios de gestión y de contabilidad para efectuar un control periódico de las cuentas a lo largo del ejercicio).

Fiabilidad y exhaustividad de las cuentas del FEOGA-Garantía

2.61. La comprobación de las declaraciones de los Estados miembros sólo puede realizarse tomando como base las cuentas definitivas, en el momento de su liquidación.

Como las diferencias entre los gastos imputados a las cuentas de un ejercicio y los constatados por la Comisión en el momento de la liquidación de cuentas se contabilizan en concepto del ejercicio a lo largo del cual ha tenido lugar la liquidación, la Comisión se limita a aplicar el artículo 99 del Reglamento Financiero.

2.62. Por lo que respecta a los ajustes, la Comisión está dispuesta a buscar una posible solución al problema siguiendo las peticiones del Tribunal, mediante la consignación apropiada de dichos ajustes en el anexo de la cuenta de gestión y del balance consolidado.

2.63. La Comisión se propone reducir los plazos de contabilización presupuestaria de los gastos del FEOGA-Garantía, mejorando el tratamiento informático que implican dichas operaciones.

Por ello, ha decidido sustituir el sistema informático que utilizan los servicios que ordenan estos gastos por material más moderno. A la espera de que el nuevo sistema resulte operativo, los programas actuales se han transferido transitoriamente a un equipo más eficaz que permite un acceso de datos descentralizado y, por ello, más rápido.

Por otra parte, la transmisión de datos de los servicios ordenadores a los servicios contables también ha sido acelerada; efectivamente, a partir del mes de agosto de 1988 esta transferencia se realiza mediante una interfaz automática que ha sido posible por los cambios realizados en el equipo informático del ordenador.

2.64. Las diferencias entre los saldos FEOGA-Garantía de la Comisión y los de determinados Estados miembros se deben a que éstos últimos no habían registrado en el balance todas las correcciones que la Comisión les había transmitido.

Durante 1988, de los importes debidos a los Estados miembros fueron deducidos dichos saldos, tal como constaban en el balance de la Comisión. Como no se produjo ninguna objección, cabe suponer que los balances de los Estados miembros eran incorrectos.

Liquidación de las cuentas de la ayuda alimentaria

2.65. La Comisión es consciente de los problemas que pueden derivarse de la liquidación tardía de las cuentas. Está de acuerdo con el Tribunal en la necesidad de acabar con el retraso existente. Cinco Estados miembros tomarán sin demora la decisión de liquidar las cuentas de los ejercicios 1980, 1981, 1982 y 1983.

En cuanto a las consecuencias financieras de la evolución de los tipos de cambio, cabe señalar que todos los Estados miembros deberían evaluar el fenómeno. Esto produciría cierta compensación debido a las fluctuaciones monetarias en distinto sentido que se han producido en los Estados miembros en relación a la unidad de cuenta.

En cualquier caso, la Comisión continuará su tarea en el ámbito de las liquidaciones, para poder enjugar el retraso cuanto antes.

Seguimiento de las cuentas bancarias

2.66 – 2.68. Desde hace algunos años, la Comisión se esfuerza en controlar este campo. Para ello ha estado negociando constantemente con sus bancos nuevas condiciones.

Se puede observar que la aplicación del sistema de seguimiento plantea verdaderos problemas. La progresiva realización del proyecto SINCOM debería permitir la implantación de un control automático de las condiciones bancarias.

2.66. La Comisión ha solicitado al banco responsable del 80 % de los errores observados por el Tribunal que respete las condiciones convenidas.

2.67. La Comisión hará que se rectifique la información equivocada que han facilitado algunos bancos.

2.68. El contable de la Comisión reúne a sus colegas de las demás instituciones periódicamente para perfeccionar al máximo las posibilidades de coordinación de los procedimientos.

Ingresos diversos que se deben imputar

2.69. La situación de la partida «Ingresos diversos que se deben imputar» mejoró durante el ejercicio 1987, reduciéndose el saldo de dicha cuenta de 27,1 millones de ECU a 31 de diciembre de 1986 a 10,1 millones de ECU a 31 de diciembre de 1987. La Comisión pretende continuar su labor en esta dirección a pesar de las dificultades a las que se enfrenta (aumento del número de ingresos, identificación dificultosa de reembolsos efectuados por numerosos deudores). La Comisión toma nota de los dos errores de imputación observados por el Tribunal, que se han corregido en las cuentas del ejercicio 1988.

Préstamos concedidos a países de la cuenca mediterránea

2.70. Los importes que figuran bajo el punto «Préstamos concedidos en condiciones especiales en el marco de la cooperación con terceros países» corresponden a gastos presupuestarios a cargo de ejercicios sucesivos. Su inclusión en el activo del balance de las Comunidades (así como la inclusión de un importe idéntico en la partida «Capitales propios» en el pasivo del balance) se debe al recuento, a final de año, de los préstamos aprobados y no reembolsados durante esos ejercicios sucesivos. La Comisión lamenta que la lista de préstamos establecida a 31 de diciembre de 1987 presente anomalías y hará más rigurosos sus controles para evitar que en el futuro estos errores vuelvan a producirse.

Diferencias de cambio

2.71. Como ya menciona el Tribunal, se está realizando por iniciativa de la Comisión una concertación entre las diversas instituciones para armonizar en el futuro la forma en que se tratan, en contabilidad y desde el punto de vista de la inspección, las diferencias de cambio.

RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

CUMPLIMIENTO DEL REGLAMENTO FINANCIERO

Observaciones resultantes del control de los sueldos

Controles realizados por el interventor

2.23 – 2.24. El interventor del Tribunal de Justicia procede al control de todos los expedientes individuales de los funcionarios y otros agentes entre el momento de la fijación o modificación de los derechos y la liquidación y el cálculo de las retribuciones. En el curso del año, efectuará controles específicos sobre los elementos de retribución tan pronto como sus tareas corrientes se lo permitan, habida cuenta de los efectivos de que dispone.

El Tribunal de Justicia estudia la posibilidad de nombrar un interventor subordinado.

Separación de funciones

2.29. Dado que en el Tribunal de Justicia tres personas no ordenadores han recibido delegación de firma para las cuentas bancarias, los servicios del Tribunal recurrirán en adelante, como regla general, a la firma de esas personas y no a la de un ordenador.

RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

RESPETO DEL REGLAMENTO FINANCIERO

Observaciones de la auditoría de las retribuciones

Separación de funciones

2.28. El Comité Económico y Social consideraba que el Reglamento Financiero no excluía la posibilidad de que, además de los contables, otras personas tuvieran el derecho de firma en lo que respecta a las cuentas bancarias. A su entender parecía oportuno que entre las dos firmas figurara siempre la de un contable y la de una persona con otra responsabilidad. El hecho de que en el CES esas otras personas sean ordenadores se debe únicamente al reducido número de funcionarios que pueden asumir esa responsabilidad. En la medida de lo posible, el Comité Económico y Social procederá progresivamente a la designación de personas con firma reconocida en las cuentas bancarias que no sean ordenadores.

Ausencia de normas internas de ejecución del Presupuesto

2.30. Si bien en el Comité Económico y Social no se han adoptado todavía disposiciones formales elaboradas de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de la Comisión de 11 de diciembre de 1986, sí se ha establecido un reparto de competencias entre ordenadores y gestores.

Procedimientos aplicables a los compromisos y a los pagos

2.36. A partir del 1 de enero de 1988 se viene aplicando un nuevo sistema contable en el Comité Económico y Social que funciona sobre la base del programa utilizado por el Consejo y mediante el cual se registran tanto los compromisos como los pagos.

2.37. Es cierto que, por falta de personal, el compromiso de gastos se ha efectuado a veces después de la recepción de las facturas. Un los últimos meses se han realizado serios esfuerzos para evitar tales omisiones.

---

(1) DO C 89 de 6.4.1988, p. 11.
(2) DO L 185 de 15.7.1988.

CAPÍTULO 3

Ingresos

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RÉGIMEN DE TRÁNSITO COMUNITARIO — TRANSPORTE POR CARRETERA

Introducción

3.3 – 3.35. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal en lo relativo a las dificultades de aplicación del régimen.

Durante las inspecciones de recursos propios, la Comisión se asegurará de que las administraciones nacionales competentes aplican correctamente la normativa comunitaria teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal.

La Comisión discutirá, dentro del Comité de Circulación de Mercancías, los problemas concretos vinculados a la aplicación del régimen y, en particular, los problemas planteados por el Tribunal en el presente informe.

Influencia del régimen en los recursos propios comunitarios

3.9. Teniendo en cuenta que los medios humanos y materiales de que se dispone en materia de inspección son muy limitados, el facilitar racionalmente los intercambios (por ejemplo, en función del modo de transporte, o de la fiabilidad del operador) no excluye la posibilidad de concentrar las inspecciones en los ámbitos que parecen más delicados, mejorándose así la rentabilidad de los medios de transporte utilizados.

3.10. La normativa relativa al tránsito comunitario ha establecido desde un principio diferencias en los procedimientos aplicables al tránsito interno (T2) y al externo (T1), que se caracterizan por la progresiva flexibilización del régimen de tránsito comunitario interno (T2). Así, se produce una diferencia cada vez mayor entre el tránsito interno y el externo, que mantiene el rigor necesario para lograr sus fines consistentes, básicamente, en la conservación de los recursos propios. A este respecto, la Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que los Estados miembros deberán ser particularmente vigilantes en la aplicación del tránsito comunitario externo.

Observaciones de la auditoría a la aplicación del sistema en los Estados miembros

Seguridad de la documentación de tránsito

3.11. El documento de tránsito se cumplimenta con la declaración de expedición/exportación y el ejemplar nº 1 de dicho documento se archiva en la aduana de partida. Cuando se devuelve el ejemplar de reexpedición (ejemplar 5) la aduana de partida compara los dos ejemplares y así puede comprobar, cuando es necesario, si durante el trayecto se ha efectuado un cambio de la sigla T1.

En principio, no debería darse el caso de que la sigla T1 se falsifique únicamente en el ejemplar nº 2 (actualmente ejemplar nº 4) una vez finalizada la operación de tránsito, ya que la aduana de destino conserva dicho ejemplar. Se recordará expresamente esta norma a las administraciones de aduanas.

Respuestas de las instituciones

3.12. La práctica de utilizar el documento T1 para mercancías comunitarias, observada por el Tribunal, no perjudicará la recaudación de los recursos propios.

Precintado del medio de transporte en la aduana de partida

3.13 – 3.14. En principio, el precintado de los envíos es obligatorio y esta norma se ha confirmado también para las mercancías particularmente sensibles, por medio de procedimientos administrativos.

Sin embargo, desde un principio, el tránsito comunitario se ha concebido como un régimen accesible a todos y, por lo tanto, por lo que a precintado se refiere, se ha establecido siguiendo unas normas menos rígidas que las del régimen TIR. Concretamente, la posibilidad de acogerse al procedimiento simplificado que se ha concedido a determinados operadores, aporta también mayores facilidades en materia de precintado.

Además, la perspectiva de la libre circulacion en la Comunidad de las mercancías con estatuto comunitario, en 1992, permite prever ya una tendencia a la flexibilización del recurso al precintado en este tipo de mercancía. Por el contrario, para los envíos vía, o hacia Suiza y Austria, el precintado ha cobrado carácter obligatorio.

El problema del precintado de las mercancías de terceros países se volverá a examinar con los Estados miembros, a su debido tiempo, basándose en el Informe del Tribunal.

Control de las mercancías en las aduanas de destino

3.15. La Comisión toma nota de las observaciones del Tribunal. En lo que respecta al control en los puertos, la sugerencia de que un sello nominativo especial acompañe a la firma de los agentes, se examinará con los Estados miembros.

Tramitación de las irregularidades descubiertas en la aduana de destino

3.16. La falta de una información adecuada entre la aduana de destino y la aduana de partida debería paliarse mediante las disposiciones de 1 de enero de 1988, citadas por el propio Tribunal al final de este punto, que están encaminadas a facilitar el máximo de información posible a la aduana de partida en caso de que se descubran irregularidades.

Retrasos en la finalización de las operaciones de tránsito

3.17. La Comisión lleva a cabo una labor permanente, tanto general como puntual, para garantizar que los documentos de tránsito se envíen con la mayor rapidez posible. Basándose en el informe del Tribunal, la Comisión volverá a recordar a las administraciones la necesidad de respetar los plazos fijados.

Procedimientos de investigación

3.18. Efectivamente, uno de los mayores problemas con que se enfrentan las administraciones en el cumplimiento de los procedimientos de investigación es la falta de respuesta a las solicitudes de información, a pesar de las reiteradas demandas.

El 21 de marzo de 1988, el Comité de Circulación de Mercancías adoptó un acuerdo administrativo por el que se creaba un procedimiento armonizado para estos casos, que entró en vigor el 1 de julio de 1988.

3.19. Se toma nota de las observaciones relativas a la necesidad de informar a la aduana de partida del desarrollo y la finalización de las operaciones llevadas a cabo por el Estado miembro encargado de la recuperación de los gravámenes, por una parte, para prevenir el cierre abusivo de las operaciones y, por otra, para no retrasar indebidamente dicha liquidación.

3.20. La situación descrita es real sin duda, pero se deriva de la propia naturaleza de la garantía global, tal como ha sido estipulada por la legislación comunitaria. Dicha garantía puede cubrir operaciones de tránsito sucesivas o simultáneas, a partir de cualquier Estado miembro o de cualquier país de la AELC donde sea válida, sin que jurídica o materialmente sea posible oponerse, si el obligado principal ha conseguido una autorización previa que se concreta en un certificado de fianza válido.

Recuperación de los recursos propios de las operaciones de tránsito no ultimadas

3.21. La Comisión confirma que no le parece indicado disociar la recaudación de los derechos de aduana de la de los importes de carácter fiscal.

3.22. Además, la Comisión es consciente de que el funcionamiento del procedimiento de investigación puede llevar mucho tiempo y que gran número de expedientes puede quedar pendiente. La experiencia demuestra, sin embargo, que el procedimimiento de investigación que, supuestamente, se pone en marcha en situaciones de irregularidad, se enfrenta, en la mayoría de los casos, con numerosos obstáculos que constituyen una fuente de retrasos inevitable. Sea como fuere, la Comisión y el Comité de Circulación de Mercancías se preocupan permanentemente del buen funcionamiento del procedimiento de investigación. Por eso, además del acuerdo mencionado en el apartado 3.18, se ha presentado al Comité el proyecto para un nuevo modelo de petición de información con mayores posibilidades de utilización y que elimina la correspondencia paralela que es la causa más común de los retrasos.

Procedimientos de verificación posteriores al despacho de aduanas

3.23. Como consecuencia de las observaciones del Tribunal, la Comisión recordará a las administraciones afectadas las disposiciones del acuerdo administrativo relativo al control a posteriori de los documentos de tránsito comunitario, y, en particular, aquella que establece que, además de los casos en que se supone que existe algún error o inexactitud, se controlarán por el sistema de sondeo uno de cada mil documentos de tránsito enviados, inspeccionándose como mínimo dos documentos por mes y por aduana de partida.

Conservación de los registros de tránsito y de otros tipos y labor de la dirección

3.24 – 3.25. Los métodos de gestión de las operaciones de tránsito y de los expedientes de contencioso así como la forma de aplicar dichos métodos que tienen sus servicios son responsabilidad de las administraciones. Se trata de un problema de organización interna de las administraciones de aduanas de los Estados miembros, lo que evidentemente no excluye que se tomen medidas a nivel comunitario para suprimir o rectificar los errores que puedan detectarse y que perjudiquen a los recursos propios.

Organismos centrales de tránsito

3.27. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal a este respecto y ya ha señalado a los Estados miembros la necesidad de que los documentos se empaqueten convenientemente para su expedición. Tampoco dudará en intensificar su labor para tratar de resolver el problema.

3.28. La idea de evitar que los documentos que cubren intercambios importantes y regulares entre las mismas aduanas pasen por los organismos centrales puede parecer una solución que acelere de forma parcial la reexpedición de los documentos pero, en la práctica, puede crear particularidades en el sistema global y convertir finalmente la reexpedición de documentos en una fuente de errores y de retrasos.

Tramitación de las operaciones de tránsito con medios informáticos

3.29. El proyecto piloto citado por el Tribunal se ha abandonado, pues ha sido integrado en otro más amplio (proyecto CD) cuyo objetivo es informatizar todos los procedimientos de aduanas.

Función del « Comité de Circulación de Mercancías »

3.31. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal sobre la necesidad de mejorar y acelerar el proceso de adopción de los acuerdos administrativos, y va a examinar los medios que permitirán progresar en esta vía.

Conclusión

3.32. Además de los progresos que ya se han realizado, la Comisión estudiará la posibilidad de intensificar nuevamente las medidas administrativas que se aplican al tránsito comunitario externo, sin perder por ello de vista las exigencias que plantea la facilitación de la circulación de las mercancías que constituyen la esencia misma de este régimen.

3.33. La Comisión ha tomado nota de los problemas de la aplicación de las normas de tránsito comunitario que el Tribunal ha observado en las oficinas de aduanas de los Estados miembros y proseguirá su plan de acción o preparará, llegado el caso, nuevas medidas para el funcionamiento óptimo de los procedimientos en cuestión.

Respuestas de las instituciones

3.34. Sería conveniente mejorar el funcionamiento de las oficinas centrales, mediante la ampliación de sus tareas, que consisten generalmente en la selección, a la tarea de control.

Sea como sea, y tal como señala el Tribunal, únicamente el desarrollo de los procedimientos informáticos podrá aportar una solución sustancial, en lo que respecta al ahorro de tiempo y a la fiabilidad, a los problemas relacionados con el cierre de las operaciones de tránsito comunitario.

3.35. La Comisión se propone hacer que el Comité garantice plenamente el cumplimiento de las responsabilidades que le corresponden en la aplicación del régimen de tránsito comunitario, y, basándose en situaciones concretas y bien definidas, presentará ante dicho Comité propuestas para mejorar esta aplicación.

SISTEMA DE IMPOSICIÓN Y DE CONTABILIZACIÓN DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING

Comentarios sugeridos por el control del sistema de imposición y de contabilización de los derechos antidumping

Presentación de los derechos antidumping en las cuentas comunitarias

3.46. En la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la contabilización y a las condiciones de pago de los importes de derechos a la importación o a la exportación derivados de una deuda aduanera (COM(84) 739 final, de 7 de enero de 1985), el apartado 2 del artículo 2 estipula que serán los Estados miembros los que fijen las modalidades prácticas de contabilización de los importes de los derechos.

La Comisión desearía, sin embargo, que cada uno de los Estados miembros contabilizara por separado los derechos antidumping, aunque cabe señalar que la Comunidad o sus principales asociados comerciales no consideran que la principal finalidad de los derechos antidumping sea la de aumentar los ingresos.

Difusión de las decisiones de imponer derechos antidumping provisionales

3.47 – 3.48. La Comisión es consciente del problema que plantea la aplicación inmediata de un derecho antidumping o de cualquier otra medida reglamentaria que lleve consigo la percepción de ingresos. El desarrollo de medios informáticos de transmisión debería permitir una mejora de la situación.

A largo plazo, cuando el TARIC Interface sea operativo, los Estados miembros recibirán toda la información necesaria para sus ficheros arancelarios. Esto permitirá mejorar sensiblemente la aplicación de la normativa.

Liquidación como recursos propios de los derechos antidumping provisionales

3.51. El problema deberá quedar resuelto una vez se haya adoptado y se aplique la nueva propuesta de reglamento del Consejo, por el que se aplica la decisión de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades [1].

En efecto, cuando un derecho antidumping provisional se convierte en definitivo, la obligación de presentar una garantía, estipulada por la segunda frase del apartado 1 del artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 2176/84 del Consejo, de 23 de julio de 1984, se convierte en una obligación de pago del derecho en cuestión. La administración de aduanas deberá comunicar al importador esta nueva situación. Si éste no paga el importe del derecho, la garantía se hace efectiva. Al margen de este procedimiento de cobro, la comunicación al importador del importe adeudado equivale a la liquidación del derecho con arreglo al artículo 2 de la propuesta de reglamento anteriormente mencionada y el importe en cuestión será contabilizado y puesto a disposición de la Comisión [letra a) del apartado 2 del artículo 6 y apartado 1 del artículo 9, respectivamente].

Controles aduaneros sobre las mercancías importadas potencialmente sujetas a derechos antidumping

3.56. Se recuerda que son las administraciones de los Estados miembros las encargadas de aplicar toda la normativa comunitaria que rige las relaciones comerciales entre la Comunidad y los terceros países. La cuestión planteada por el Tribunal en el ámbito concreto de los derechos antidumping, sugiere a la Comisión una

---

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

reflexión de carácter más general sobre la eficacia y la organización de los controles, en particular de los productos sensibles.

Imposición de derechos antidumping provisionales y control de los compromisos por la Comisión

Derechos antidumping provisionales

3.57. La Comisión es plenamente consciente de que es posible eludir los derechos antidumping acelerando la importación de los productos susceptibles de dumping mientras se está llevando a cabo la investigación. Esta es una de las razones por las que, en los últimos años, se ha intentado reducir el período de tiempo que transcurre entre el comienzo de la investigación y la imposición de los derechos provisionales, a pesar de que las investigaciones hayan aumentado en número y en complejidad. Sólo se podrá conseguir una reducción aún mayor de este período aumentando los medios, puesto que los artículos 7 y 11 de la normativa antidumping comunitaria y los artículos 5 y 10 del Código Antidumping del GATT establecen una distinción entre las pruebas suficientes prima facie requeridas para que se inicie la investigación y las pruebas afirmativas provisionales necesarias para la imposición de los derechos provisionales, resultantes del examen de los hechos.

La aceptación y el control de los compromisos

3.58 – 3.59. La Comisión está plenamente de acuerdo en que si se aceptan compromisos hay que preocuparse de controlarlos de forma efectiva, y reconoce que en el pasado este control no ha sido lo suficientemente exhaustivo. Esto se ha debido únicamente a las limitaciones de efectivos, que han obligado a concentrar los esfuerzos principalmente en áreas conflictivas donde la información transmitida por los productores comunitarios u otros comerciantes hacía sospechar que no se estaban respetando los compromisos. Aunque el control no fuera completamente exhaustivo tampoco resultó infructuoso y, además de los casos en que se impusieron derechos provisionales mencionados por el Tribunal, llegaron a iniciarse investigaciones sobre otros dos productos. Por otra parte, la Comisión suele dar al exportador la oportunidad de explicar sus operaciones antes de proceder a la imposición de los derechos antidumping.

La Comisión reconoce la necesidad de disipar cualquier duda sobre la eficacia del control que se aplica en este área; sin embargo, tras las deliberaciones que se produjeron durante el examen del Tribunal, al que se alude en el apartado 3.39, se ha adoptado un nuevo método de control más amplio y sistemático.

EXACCIONES REGULADORAS AGRÍCOLAS APLICABLES A LAS IMPORTACIONES DE CEREALES

Determinación de la exacción reguladora agrícola — Precio CIF mundial

3.67. (a) Para la determinación de los precios CIF se utiliza una nota de expediente. La Comisión admite que a veces las causas del rechazo de los precios CIF más bajos no estaban explicadas suficientemente. En la actualidad, intenta que los motivos se expongan de forma más explicita.

(b) Para realizar los cálculos, la Comisión tiene en cuenta los siguientes factores:

— las tarifas del flete no varían continuamente y, por lo tanto, pueden tener validez durante un tiempo determinado que va de dos a tres meses.

— las tarifas del flete varían dependiendo del tonelaje del navío, que puede ser de 15 000 a 75 000 toneladas o más, zarpando de Estados Unidos. Por lo tanto, la tarifa de flete deberá responder a unos criterios determinados. La Comisión tiene previsto controlar con más exactitud en el futuro la evolución de los gastos de transporte.

Por lo que respecta a las tarifas de transbordo que se aplican en Rotterdam, es cierto que éstas proceden de una fuente única (G.E.M. Rotterdam) que tiene el monopolio de las tarifas, pero esta sociedad está bajo el control de las autoridades neerlandesas y se la considera fiable y representativa. En cuanto al problema de la invariabilidad de los importes desde hace varios años, se debe a la baja inflación y a la congelación de los precios llevada a cabo por los Países Bajos.

Efectivamente, los gastos de seguros provienen de una única fuente, el BALM (organismo de intervención alemán), pero dicha institución es reputada por su fiabilidad.

(c) Es cierto que las comunicaciones oficiales de algunos Estados miembros sobre los precios CIF no son

Respuestas de las instituciones

sistemáticas y resultan poco satisfactorias. Sin embargo, esto no ocurre en los países que son todavía auténticos importadores como los Países Bajos, Alemania, Bélgica e Italia. Además, los precios CIF que se utilicen deben ser CIF de Rotterdam y en US$. Por el contrario, los precios británicos o irlandeses se expresan en moneda nacional y con respecto a puertos británicos o irlandeses, cuya importancia no puede compararse al puerto de Rotterdam. Por lo tanto, la Comisión tiene dificultades comprensivas a la hora de expresar dichos precios con respecto a una sola base CIF de Rotterdam ya que los factores de corrección son, en una zona geográfica de comercio intenso como ésta, muy diversos y fluctuantes (numerosos puertos, barcos de tonelaje muy variado, influencia de los flujos de exportación sobre las tarifas), ya que gran parte de los cereales británicos se transborda en Gante, Amberes y Rotterdam para la exportación.

Aunque a menudo, por mediación de los expertos nacionales se ha abordado con los Estados miembros la cuestión de crear un reglamento específico que institucionalice los intercambios de información, especialmente sobre precios CIF, nunca se ha llegado a establecer una base común ya que la utilidad real de tal normativa no se ha podido demostrar, ni se ha considerado indispensable. Sin embargo, la Comisión volverá a discutir estos problemas con los Estados miembros.

(d) Por lo que respecta al control de los procedimientos y la verificación de los cálculos, se han introducido mejoras en estas tareas mediante la informatización, que ha contribuido a reducir el riesgo de error, a hacer posibles las comparaciones y a paliar la falta de personal asignado a estas tareas.

3.68. La Comisión seguirá intentando lograr la mayor exactitud y fiabilidad posibles para fijar la exacción adecuada, basándose en la información disponible, sin descartar de forma injustificada la oferta más baja.

El sistema de fijación anticipada

Influencia de la fijación anticipada en la recaudación de la exacción reguladora

3.72. En la Comunidad existe un excedente de cereales, debido a la propia producción y a la importación de productos de sustitución, por lo que en general no hay una auténtica necesidad de importación, salvo:

— por necesidades técnicas específicas que varían todos los años;

— ocasionalmente, para ciertas regiones de la Comunidad, en determinados momentos del año (por ejemplo, al finalizar la campaña del trigo blando, en el Reino Unido).

El resto de las importaciones responde exclusivamente a deseos de especulación. La disminución radical de las importaciones año tras año, deberá interpretarse positivamente pues demuestra que las posibilidades de especular son muy limitadas.

Cabe señalar que la fijación anticipada de la exacción al final de la campaña no aporta ventajas sistemáticas al operador.

La reducción de la exacción mediante la ruptura de precios tras el paso de una campaña a otra, refleja la disminución correspondiente del precio umbral y del precio interior al que el operador podrá revender el cereal importado. Además, al utilizar los precios mundiales a plazo para la nueva cosecha, en el momento de determinar la exacción, se evita que el operador se beneficie indebidamente de una baja de las cotizaciones. En períodos de inseguridad, en los que los precios mundiales se ven expuestos a grandes fluctuaciones, la Comisión puede suspender la fijación anticipada de la exacción, como ocurrió durante el verano de 1988 (sequía en USA y Canadá, cambios bruscos de precio).

La Comisión no se encuentra en condiciones de juzgar el cálculo de la posible pérdida de ingresos debida a la fijación anticipada, que el Tribunal ha estimado es unos 40 a 45 Mio ECU al año.

Valoración del sistema de fijación anticipada

3.73 – 3.74. Por lo que se refiere a la contradicción observada por el Tribunal entre el respeto del precio umbral y la fijación anticipada de las exacciones, cabe señalar que la fijación anticipada de las restituciones a la exportación y de las exacciones a la importación es un factor importante en la organización de mercados; si se suprimiera de forma permanente, los operadores comunitarios no podrían trabajar en las condiciones que se consideran normales o incluso indispensables en el comercio mundial.

Para lograr que los precios umbral se respeten al máximo y evitar una especulación anómala, manteniendo la libertad de las operaciones comerciales, la Comisión ha tomado ya las medidas siguientes:

— limitación de la validez de los certificados de importación de 3 meses a 45 días;

— aplicación de fianzas más elevadas (16 ECU/t);

Respuestas de las instituciones

— utilización de los tipos de cambio del día considerado y no de la media semanal tras las fluctuaciones inesperadas del US $);

— suspensión de la fijación anticipada durante períodos concretos, cuando se producen situaciones críticas;

— ampliación de la información utilizada, es decir, que ésta no se limitará a los datos comunicados por los Estados miembros, sino que se incluirán también los obtenidos directamente por la Comisión.

Evolución del comercio de cereales y sus productos sustitutivos

3.76. La Comisión está de acuerdo con el análisis del Tribunal, pero recuerda que la situación se debe a los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad.

Conclusión

3.77. En los puntos anteriores se han explicado las notas del expediente sobre los motivos de decisión, que ahora son más explícitos, y la recopilación de información y la comprobación de los cálculos, que se han perfeccionado ya en cierta medida.

El objetivo de la exacción es garantizar que las importaciones no se lleven a cabo por debajo del precio umbral. En las decisiones de fijación diarias, la Comisión seguirá calculando, con arreglo a la normativa, el importe estrictamente necesario para obtener dicho resultado.

PUESTA A DISPOSICIÓN DE LOS DERECHOS DE ADUANA DE ESPAÑA Y PORTUGAL

3.78 – 3.80. Tras examinar el informe a la luz de todas las informaciones disponibles sobre las negociaciones, la Comisión decidió no proseguir con el procedimiento de infracción contra España y Portugal.

La Comisión se ha limitado a actuar dentro de los poderes que le han sido conferidos.

EXENCIONES DE DERECHOS DE ADUANA A MATERIAL MILITAR CONCEDIDAS UNILATERALMENTE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

3.81 – 3.84. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que es necesario introducir un régimen comunitario especial en materia de importación de material militar. Siguiendo esta idea, el 29 de septiembre de 1988 presentó ante el Consejo una propuesta de Reglamento al respecto (2).

(1) DO C 255 de 1.10.88, p. 5.
(2) DO C 265 de 12.10.1988, p. 9.

Respuestas de las Instituciones

CAPÍTULO 4

Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía)

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONTROLES NACIONALES DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA

Control de los gastos de almacenamiento e intervención

4.6 – 4.19. En lo que se refiere a dichos puntos, la Comisión se remite a sus respuestas al informe especial del Tribunal sobre la gestión y el control del almacenamiento público.

4.6 – 4.7. En lo que se refiere al control comunitario en el ámbito del almacenamiento público, la Comisión recuerda que el sistema de gestión y financiación seleccionado fue el resultado de largas negociaciones a nivel del Consejo, que optó por un sistema en el cual la gestión práctica queda en manos de las autoridades de los Estados miembros. La financiación corre a cargo de la Comunidad sobre la base de un régimen a tanto alzado, vista la disparidad de prácticas de almacenamiento y administración de los Estados miembros.

En dicho sistema comunitario, los Estados miembros son los responsables en el contexto nacional del control y vigilancia de las mercancías compradas y almacenadas así como de su buena conservación (artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3247/81).

En el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, la Comisión no sólo cierra las cuentas sino que también comprueba la aplicación de la normativa comunitaria a nivel nacional. A raíz de la introducción de la auditoría de los sistemas, es de esperar una mejora progresiva de la gestión en dicho ámbito.

Al igual que el Tribunal, la Comisión es consciente de las deficiencias existentes en la gestión y el control por parte de los servicios nacionales. La Comisión someterá el mencionado informe especial del Tribunal, que trata de dichas cuestiones, a los Estados miembros, en particular en el marco de un grupo de trabajo adecuado, y examinará con sus representantes las posibles mejoras

Control de las cantidades y de la calidad/condiciones de almacenamiento

4.8 – 4.13. Habida cuenta de su responsabilidad en la gestión práctica del almacenamiento público, incumbe a los Estados miembros la organización del control y de la vigilancia de dichas existencias. Los métodos aplicados corresponden a la estructura administrativa existente en cada Estado miembro, ya que la prescripción de métodos comunitarios únicos en determinados casos podría crear dificultades objetivas para los Estados miembros en cuanto a la organización de sus administraciones y sólo podría dar por resultado normas aceptables por todos y por ello poco estructuradas.

Declaraciones de gastos de los Estados miembros y conclusiones sobre el almacenamiento de intervención

4.14 – 4.19. La financiación comunitaria de los gastos de almacenamiento público se basa en la presentación de un documento equivalente a una factura, como por otra parte para cualquier otra financiación del FEOGA-Garantía. A esta factura se adjuntan los documentos justificativos que prescribe la normativa comunitaria. Determinados elementos se sacan de la contabilidad del organismo de intervención y otros son cálculos suplementarios para definir los costes de las operaciones materiales que se deben facturar.

Además, la naturaleza de las operaciones materiales que da lugar a la financiación es tal que las cantidades de productos comprados y vendidos (y, por consiguiente, almacenados), son provisionales, y se basan, por ejemplo, en tomas a cargo provisionales a la espera de los resultados de un control de calidad. Por el contrario, la contabilidad que sirve de base es la del Estado miembro y se acomoda a la normativa nacional pertinente, por lo que no debe ser provisional.

Y es más, en el sistema de prefinanciación comunitaria (sean anticipos propiamente dichos, sean anticipos a cuenta de la toma en consideración) se ha comprobado la necesidad de introducir un método que permita la cobertura de dichos gastos por tramos mensuales sin por ello desposeerlos de la naturaleza anual propia de los gastos de almacenamiento público. Por consiguiente, la normativa no contempla la determinación definitiva del gasto de un mes dado sino un cálculo que permita la contabilización mensual de los gastos de almacenamiento público que debe financiar el FEOGA.

Estas dos observaciones permiten extraer, entre otras, las conclusiones siguientes:

— la posible «falta de rigor» en la contabilidad no depende del régimen comunitario sino de las administraciones nacionales, a las que de manera automática se penaliza financieramente si las compras y las ventas se registran con demora;

— en lo que se refiere al apartado 4.15, en el que el Tribunal cita riesgos de error, la Comisión estima que, con arreglo a un cálculo anual, las consecuencias financieras, que el Tribunal no ha cuantificado, serían de poca importancia en relación con el total de los gastos.

Por otra parte, la Comisión hace notar que desde la introducción de los Reglamentos (CEE) nº 3183/87 y 2048/88 del sistema de anticipos a cuenta de las tomas en consideración, a partir de ahora éstas se deciden sobre la base de las declaraciones de los gastos reales presentadas por los Estados miembros.

Control de los gastos de las restituciones a la exportación

Préambulo

La Comisión observa que la mayoría de las observaciones del Tribunal contemplan la ejecución efectiva de los procedimientos nacionales de control. Ella misma ha constatado determinadas deficiencias en el sistema de restituciones, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de los procedimientos aplicados por los Estados miembros. A principios de 1987, presentó al Consejo una propuesta de reglamento relativo al control de los importes concedidos en el momento de la exportación de productos agrícolas (COM(87) 9 final), modificado por la Comisión (COM(87) 390 final). Una vez aprobado por el Consejo, se dispondrá un reglamento en el que se establezcan las normas de desarrollo de aquél. Además, estos asuntos han sido objeto de deliberaciones con los representantes de los Estados miembros.

Introducción

4.21. Si la nomenclatura de las restituciones es tan detallada es para evitar la concesión de restituciones a productos para los cuales el nivel de la ayuda no requiere importes elevados o para evitar la concesión de restituciones para determinadas calidades de productos. El detalle de la nomenclatura permite pagar la restitución de manera proporcional a los productos de base exportados y no por cantidades globales. Por ello, se introdujo la especificidad de la nomenclatura a medida que se iban constatando lagunas en dicho ámbito.

4.22. Está previsto un importe de restitución idéntico para todos los países de África, con excepción de Botswana, de Kenia, de Madagascar, de Swazilandia y de Zimbabue. Zimbabue y Botswana, países vecinos de África del Sur, son exportadores de carne de vacuno que se benefician de condiciones preferenciales. En el marco de los acuerdos CEE-ACP, exportan de manera regular hacia la Comunidad. Por ello, las exportaciones hacia dichos países productores están excluidas de las restituciones a la exportación.

4.28. Véase el «Preámbulo».

Averiguaciones del Tribunal

Controles aplicados a la exportación de carne de vacuno

4.33. Véase el «Preámbulo».

(d) La mayor parte de la carne de vacuno destinada a la exportación es objeto de congelación en el momento de la exportación, lo que permite su fácil transporte. No obstante, una carne congelada es muy difícil de controlar por parte de los servicios veterinarios y aduaneros. Por ello, resulta casi indispensable realizar el control de la carne fresca antes de que se inicie el proceso de congelación.

Desde el punto de vista técnico es posible descongelar en la frontera una parte de la carne para su control. No obstante, esta carne se pierde puesto que, tras el control, no es posible por motivos sanitarios volverla a congelar.

Respuestas de las Instituciones

La mercancía descongelada no puede exportarse y puede plantearse la cuestión del reembolso de la pérdida comercial. La Comisión toma nota de las constataciones del Tribunal y se reserva tratar de dicho asunto con los Estados miembros.

4.34. (b) a (e) Dichos casos deben ser considerados como fraude y deberían ser perseguidos como tales por el Estado miembro.

Controles a los que se somete la exportación de ganado vacuno vivo

4.37. La Comisión tiene conocimiento de este caso y lo trata de manera adecuada.

4.38 – 4.39. Los procedimientos nacionales son objeto de control en el marco de la auditoría de los sistemas introducido en el sector de las restituciones desde la liquidación del ejercicio 1982 (véase apartado 4.85). La constatación de la no aplicación de la normativa comunitaria da lugar a correciones en el marco de la liquidación de cuentas.

Controles de la exportación de carne de bovinos machos

4.41 – 4.42. Véase la respuesta dada en los apartados 4.38 y 4.39.

Se trata de casos de fraude que deben ser tratados con arreglo a los procedimientos adecuados.

Verificación de las pruebas de que la exportación se ha realizado

4.43. En el caso en que se utilice un documento comunitario (ejemplar de control T5) para aportar la prueba de la salida del territorio aduanero de la Comunidad, en el marco de un acuerdo administrativo con los Estados miembros (Capítulo 9 del compendio de acuerdos, conclusiones e interpretaciones en materia de tránsito) está previsto un procedimiento de control a posteriori. La Comisión considera que en el caso en que se utilicen documentos nacionales para aportar dicha prueba debería instaurarse un procedimiento de control de dicha naturaleza bajo la responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión tendrá en consideración en el momento de la realización de sus controles, las observaciones formuladas por el Tribunal.

Control de la mercancía exportada a través del sistema de tránsito comunitario

4.44. Las disposiciones comunitarias en vigor hacen obligatorio el precintado de los contenedores y vehículos cargados con productos agrícolas sujetos en la Comunidad a exacciones reguladores y otros impuestos de efecto equivalente de importación o de exportación, o que se beneficien de la concesión de ventajas financieras (restituciones, primas, etc.).

Recientemente se ha recordado a los Estados miembros la obligación de precintar de manera sistemática los medios de transporte de que se trata. Basándose en el presente informe del Tribunal, la Comisión no dejará de llamar de nuevo la atención de los Estados miembros sobre la imperiosa necesidad de velar sobre la estricta aplicación de dichas disposiciones.

Prueba de la llegada al destino final

4.46. El Anexo II del Reglamento (CEE) nº 3665/87 tiene por objeto responder a los casos de falta de documento aduanero de importación en los terceros países. No existe aún un documento aduanero que responda a las necesidades de la CEE. Por tanto el Anexo II es una alternativa preferible a la presentación de cualquier documento. Debe ir firmado y visado por las autoridades aduaneras de importación. Además, corresponde a un modelo impuesto por la Comunidad y admisible en cada Estado miembro.

Sin embargo, como consecuencia de las recientes encuestas llevadas a cabo por la Comisión que se referían en particular a dicho documento, podría reconsiderarse su utilización.

4.47. Los Estados miembros deberían verificar los casos enumerados antes del pago de las restituciones. Si durante sus controles la Comisión descubre casos semejantes deniega la financiación comunitaria.

(b) (iii) Las empresas de control mencionadas han sido objeto de deliberaciones en el Comité de gestión «mecanismos de los intercambios» y de un documento de trabajo. Los Estados miembros pueden reconocer a aquellas de dichas sociedades que cumplan un determinado número de condiciones, que se especifican en dicho documento de trabajo, y publicar la lista de las mismas.

4.48. (a) No es raro que se utilicen sellos falsos para ultimar los movimientos de tránsito o para falsificar documentos aduaneros. El artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3665/87 sirve precisamente para los casos en que sería posible un fraude y deben exigirse pruebas suplementarias, en caso de duda acerca del destino real de la mercancía, sobre los documentos aduaneros de importación en los terceros países. Cuando es informada de que los procedimientos aduaneros en los terceros

países son poco fiables, la Comisión informa de ello a los Estados miembros por medio de télex para pedirles que exijan las pruebas suplementarias a las que se alude en el artículo 5 del mencionado Reglamento.

Inspecciones de la carne de vacuno sometida a control aduanero de acuerdo con el régimen de prefinanciación

4.54. (a) La aduana debe comprobar la exactitud de las declaraciones. Si no hay tiempo suficiente para efectuar el control o si el aduanero no está convencido de la exactitud de los elementos de la declaración, tiene derecho a negarse a firmar los documentos aduaneros.

(b) Ello es contrario al procedimiento relativo a la declaración de exportación.

(c) Se trata de un caso de no cumplimiento de la normativa comunitaria (artículo 29 del Reglamento (CEE) nº 2220/85).

(d) Con ocasión de determinados controles, la Comisión ha constatado problemas semejantes y ha procedido a correcciones en el marco de la liquidación de las cuentas.

(e) La Comisión es consciente de las lagunas que pueden existir en materia de asistencia mutua entre los Estados miembros. En conexión con estos, tratará de buscar las mejoras necesarias. Tal como manifestó en respuesta a la invitación del Parlamento Europeo en su Resolución relativa a la aprobación de la gestión del ejercicio 1986, la Comisión opina «que se debe dar la máxima publicidad a los casos de fraude sancionados por los tribunales nacionales, a fin de evitar reincidencias y disuadir a los posibles defraudadores. No obstante, la elaboración de una lista oficial de las personas físicas o jurídicas condenadas por fraude constituiría una medida de tipo penal que sería competencia de los Estados miembros».

Observaciones finales sobre las restituciones a la exportación

4.56. Véase el «Preámbulo».

4.57. La Comisión es consciente de la importancia de este asunto y ha elaborado un documento de trabajo relativo a la atribución de las fianzas perdidas, discutido en el Comité del FEOGA.

Directiva 77/435/CEE

4.62 – 4.75. La Comisión concede una importancia especial a la aplicación de la Directiva 77/435. En el marco de sus prioridades, examinará la posibilidad de intensificar su actuación en dicho ámbito.

DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN

Vigilancia ejercida por la Comisión sobre el sistema de gestión y control cotidianos de las medidas del FEOGA-Garantía en los Estados miembros

4.77 – 4.79. En concertación con los servicios responsables de la gestión de los mercados, los servicios del FEOGA siguen la aplicación de las diferentes medidas a nivel nacional. Mediante la aplicación del control de sistemas, se busca una mejora de la situación. A la vista del importante volumen de gastos por restituciones a la exportación, la Comisión ha eligido este sector en primer lugar para la introducción del control de sistemas.

Vigilancia ejercida por la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 77/435/CEE

4.80 – 4.82. La Comisión remite a su respuesta en los apartados 4.62 — 4.75.

4.81. (b) Se han llevado a cabo contactos bilaterales con España y Portugal sobre la aplicación de la Directiva. La Comisión recordará a ambos Estados miembros que presenten la documentación necesaria.

(d) La Comisión ha llevado a cabo contactos con los Estados miembros cuando se ha planteado un problema.

(e) La Comisión se ha puesto en contacto con los Estados miembros interesados en las ocasiones en que los datos del informe anual no eran suficientes.

Respuestas de las instituciones

(g) La Comisión observa que el banco de datos «Irene» está en pleno desarrollo. Todas las comunicaciones de los Estados miembros se introducen de manera sistemática y se tratan en dicho sistema.

Liquidación de las cuentas efectuada por la Comisión

4.83 – 4.84. Los procedimientos de liquidación de cuentas aplicados en el marco de la legislación comunitaria no permiten actualmente respetar el plazo fijado por la normativa. Por ello el Consejo, en el marco del Reglamento nº 2049/88, ha previsto que el plazo para la liquidación de las cuentas se incluya en el Reglamento nº 729/70, para tener en cuenta la petición del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 11 y 12 de febrero de 1988.

4.85. La Comisión proseguirá sus esfuerzos para mejorar la situación en dicho ámbito, como ya anunció en su respuesta a los apartados 5.26 — 5.44 del Informe Anual del Tribunal sobre el ejercicio 1986.

La Comisión subraya que decidió la liquidación de cuentas del ejercicio 1986 y que esta liquidación se realizó por primera vez con arreglo al método de auditoría de los sistemas con todos los productos. Dada la progresividad de su introducción, la Comisión dió prioridad a los organismos pagadores; por ello, no todas las medidas pueden ser objeto de auditoría.

AUDITORÍA DE LOS DISTINTOS MERCADOS

Auditoría del mercado del vino de mesa: contratos de almacenamiento privado y ayudas comunitarias a la utilización del mosto de uva

Almacenamiento privado de vino de mesa y de mosto de uva

4.89. En el ejercicio de sus poderes, la Comisión ha disminuido de manera sistemática a partir de la campaña 1985/1986 el acceso a la destilación denominada de garantía de buen fin:

— 1985/1986: 15 % de la producción de vino de mesa

— 1986/1987: 13 % de la producción de vino de mesa

— 1987/1988: 10 % de la producción de vino de mesa

La Comisión tiene la intención de reducir paulatinamente el volumen de vino que se beneficia de la garantía de buen fin con vistas a suprimirla por etapas. De esta manera, el porcentaje previsto para la campaña 1988/1989 es del 7 %.

(c) La Comisión ya no ha recurrido a la ayuda al nuevo almacenamiento para la campaña 1987/1988.

4.90. En lo que se refiere a los costes presupuestarios, el importe de la ayuda prevista para el almacenamiento de vino no ha sido aumentado desde la campaña 1984/1985.

El cuadro siguiente muestra que tanto la medida denominada de almacenamiento privado como la destilación denominada de garantía de buen fin están en vías de desaparición:

Campaña	Almacenamiento (Mio hl)	Destilación (Mio hl)
1984-1985	17,4	11,8
1985-1986	14,6	9,5
1986-1987	18,7 (1)	7,4
1987-1988	15,4 (1)	7,2 (1)

(1) Incluida España, con 3,5 Mio hl aproximadamente de almacenamiento y 1,1 Mio hl de destilación, lo que significa una disminución regular en lo que se refiere a la Comunidad de los Diez.

Resultados de la auditoría

4.91 – 4.92. El Reglamento (CEE) nº 1059/83 de la Comisión relativo a los contratos de almacenamiento a largo plazo estipula que la celebración de un contrato se subordine, entre otras cosas, a la presentación de las indicaciones que permitan identificar cada envase. Se debe adjuntar además un boletín de análisis de cada envase. En caso de cambio del lugar de almacenamiento o del envasado del producto, el productor deberá informar previamente al organismo de intervención. Estas disposiciones deben permitir identificar el producto bajo contrato de almacenamiento a largo término en cualquier momento. Además, el Reglamento estipula de manera específica que los Estados miembros «adoptarán todas las medidas pertinentes para garantizar los controles necesarios. Verificarán, en particular, la identidad...».

Al tener dudas sobre la eficacia de los controles llevados a cabo por los Estados miembros, en 1987 la Comisión abrió una investigación, todavía en curso, y les pidió que tomasen muestras de vino bajo contrato de almacenamiento a largo plazo.

4.93. Por lo que se refiere a Francia e Italia, la experiencia adquirida durante los controles del FEOGA en el marco de la liquidación de cuentas anuales, muestra que se efectúan controles sistemáticos de manera obligatoria al principio y al fin del período de almacenamiento. Las muestras tomadas son objeto de análisis en un laboratorio reconocido y por lo general permiten comprobar la identidad y el volumen del vino de mesa almacenado. Además se efectúan controles imprevistos relativamente numerosos a lo largo del período de almacenamiento. Estos permiten cerciorarse de la identidad del producto almacenado, de la ausencia de alteración sensible de la calidad del producto, de la realidad del almacenamiento y de las condiciones de conservación y de envasado del vino de mesa.

En Francia dichos controles se llevan a cabo fundamentalmente por parte de los servicios descentralizados de la Dirección General de Impuestos. En Italia los efectúa la Inspección Provincial de Agricultura, el servicio de represión de los fraudes y el «Nucleo Anti-Sotisficaziones» (NAS). La Comisión considera que la coordinación entre los servicios nacionales interesados podría mejorarse de manera útil.

4.94. Este procedimiento presentaría ciertamente una serie de innegables ventajas. No obstante, el producto almacenado no es estable y amenaza con deteriorarse si no se pueden realizar a tiempo determinados tratamientos como por ejemplo el filtrado. Por lo tanto sería indispensable quitar periódicamente los precintos y volverlos a colocar de nuevo. Ello requeriría un aumento de los efectivos destinados a estas tareas de precintado.

4.96. El Reglamento (CEE) nº 1059/83 estipula efectivamente que «en caso de alteración sensible de la calidad del producto» el productor debe informar de ello sin demora al organismo de intervención. Sin embargo, las disposiciones previstas en el segundo apartado del mismo artículo confían la comprobación de la calidad del producto (y su ausencia de alteración sensible) al organismo de intervención o a cualquier otro organismo de control. En la práctica, estos controles se llevan a cabo al principio, durante y al final del período de almacenamiento (véase la respuesta dada en el apartado 4.93).

4.97. Véase la respuesta dada en el apartado 4.89 (c).

4.98. Los diferentes reglamentos de campaña por los que se abre la destilación de garantía de buen fin precisan siempre que los vinos entregados a dicha destilación deben ser los mismos vinos que han sido objeto de contratos de almacenamiento a largo plazo. Para asegurarse de ello, los Estados miembros deben controlar la identidad del vino entregado a la destilación sobre la base del boletín de análisis establecido en el momento de la celebración del contrato de almacenamiento. Este control es difícil de efectuar habida cuenta de las características del producto y de los cambios que pueden producirse.

4.99. Véase la respuesta dada en el apartado 4.89.

Ayudas comunitarias a la utilización de mostos de uva

4.100 – 4.106. La Comisión opina que debería suprimirse la ayuda al enriquecimiento. No obstante ello sólo se conseguirá cuando desaparezca la discriminación económica existente entre el productor que no está autorizado a utilizar sacarosa y el que se beneficia de ello. A este respecto está en curso un estudio a tenor del artículo 20 del Reglamento (CEE) nº 822/87.

Resultados de la auditoría

4.103. En lo que se refiere a la ayuda a la utilización de mosto para su transformación en zumo de uva, los controles efectuados en Francia por los servicios del FEOGA en el marco de la liquidación de las cuentas anuales han revelado numerosas anomalías en la gestión de dicha medida, en particular:

— declaraciones incompletas o incoherentes de transformaciones;

— en determinados casos, cantidades transformadas de hecho muy inferiores a las cantidades que figuran en las declaraciones de transformación;

— controles nacionales insuficientes en todas las fases del proceso de transformación.

Estas irregularidades han llevado a la Comisión a denegar, para los ejercicios de 1982 a 1985, los gastos comunitarios correspondientes por una cuantía de 13 Mio de ECU aproximadamente (93 Mio FF). En lo que se refiere a Italia, se ha considerado como globalmente satisfactorio el sistema en vigor, si bien se han efectuado determinadas correcciones puntuales.

4.104. Los principios de la contabilidad de los gastos del FEOGA son que los Estados miembros declaran a la Comisión únicamente los importes realmente desembolsados o recibidos y con arreglo al mismo criterio se establecen las cuentas presupuestarias. Se utiliza una subcontabilidad, que no está sujeta a presupuestación, únicamente cuando es absolutamente necesario. En tal caso, los registros estadísticos que se llevan al día resultan lo suficientemente apropiados para su propósito.

4.106. Desde la campaña 1987/1988, la Comisión ha modificado el régimen de reducción del precio de compra. El sistema actual estipula una reducción del precio de compra incluso en caso de enriquecimiento del vino por el productor en lugar de pasar por un grado alcohólico máximo pagadero por el vino entregado a la destilación.

PRINCIPALES MODIFICACIONES REALIZADAS POR LA COMISIÓN DESDE LA PUBLICACIÓN DE LOS INFORMES ESPECIALES DEL TRIBUNAL

Medidas de destilación de vino

4.110. La Comisión remite a su respuesta en el apartado 5.52 (c) del Informe Anual del Tribunal para el ejercicio 1986.

4.111 – 4.114. Además de las medidas mencionadas por el Tribunal, cabe apuntar que, en el marco de las medidas afines a los precios agrarios 1988/1989, el Consejo acaba de decidir una disminución significativa del precio de todas las destilaciones obligatorias a las que se hace mención, respectivamente, en los artículos 35, 36 y 39 del Reglamento (CEE) nº 822/87.

PLANTEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS APLICADOS POR ESPAÑA

Observaciones de la auditoría

4.122 – 4.131. Durante la realización de la auditoría del sector del aceite de oliva en España, ciertamente se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal referentes a la ayuda a la producción del aceite de oliva y al almacenamiento de intervención del aceite de oliva.

En lo que se refiere al sector vitivinícola en España, las distintas investigaciones llevadas a cabo por los servicios del FEOGA-Garantía en el marco del análisis de los sistemas en vigor, han permitido constatar el importante esfuerzo de adaptación realizado por España para adecuarse a las normas comunitarias aplicables en el sector vitivinícola.

4.123. (a) En lo que se refiere a las declaraciones de producción suscritas por los productores de vino de mesa, la Comisión ha constatado recientemente que dichos sistemas son comprobados de manera sistemática por el agente de la Jefatura Provincial, territorialmente competente para una zona determinada. Además, dicho agente efectúa controles in situ de manera inopinada en las bodegas más importantes y entre los productores con respecto a los cuales se albergan dudas.

Se ve ayudado en su cometido por la inspección territorial, que comprueba sobre todo las cantidades de vino declaradas, y por el servicio de represión de fraudes, que efectúa obligatoriamente un control anual de todas las bodegas.

(b) Las investigaciones de los servicios del FEOGA-Garantía en lo que se refiere al sector vitivinícola han permitido subrayar la coherencia del sistema de gestión y de control de las diferentes medidas comunitarias, sin perjuicio de algunas mejoras de que son susceptibles, en particular a nivel de la coordinación de los diferentes servicios administrativos implicados. En este punto, las autoridades españolas se han comprometido a modificar el sistema con arreglo a las recomendaciones hechas por el FEOGA.

4.124. (a) Una vez se ponga en funcionamiento el fichero informatizado de datos oleícolas cuya instauración dispone el Reglamento (CEE) nº 3061/84, se facilitará el cruce de informaciones resultante por una parte de las declaraciones de cultivo y por otra parte de las declaraciones de las almazaras.

(b) Véase la respuesta dada en el apartado 4.123 (a).

4.125. Véase la respuesta dada en el apartado 4.123 (a).

4.126. En lo que se refiere al sector del aceite de oliva, la puesta en funcionamiento de la agencia de control cuya instauración dispone el Reglamento (CEE) nº 2262/84 debería resolver el problema de la coordinación de los controles. Mientras tanto, la Comisión incita al Estado español a una mejor coordinación de los controles. Véase igualmente la respuesta dada en el apartado 4.123 (b).

4.129. Dada la creación paulatina de las organizaciones de productores, a lo largo del ejercicio 1987 los controles han sido efectuados aún por la administración central.

4.130. La Comisión tendrá en cuenta las observaciones del Tribunal.

4.131. Las perspectivas de venta a un precio superior al precio de intervención que se creía adivinar en abril de 1987 no se concretaron en los meses siguientes debido a la extraordinaria cosecha de finales de 1987.

Presentación de las publicaciones

CONCLUSIONES GENERALES

4.132 – 4.133. En lo que se refiere al almacenamiento público, la Comisión se refiere al compromiso que contrajo, en el marco de sus respuestas al reciente informe especial del Tribunal, de someter las observaciones del Tribunal a un grupo ad hoc para analizar con los Estados miembros las posibilidades de mejora, que ella considera también muy necesarias.

En lo que se refiere a las restituciones a la exportación, la Comisión presentó al Consejo, a principios de 1987, proposiciones tendentes a fortalecer considerablemente los controles.

En el marco de los medios de que dispone, la Comisión se esfuerza por garantizar la supervisión de las operaciones cuya gestión ha sido confiada a los Estados miembros. Por ejemplo, la auditoría de los sistemas permitirá en particular mejoras en dicho ámbito.

Respuestas de las instituciones

CAPÍTULO 5

Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación (FEOGA-Orientación)

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO Y DE COMERCIALIZACIÓN DE CEREALES (REGLAMENTO (CEE) nº 355/77)

Consideraciones generales

(a) La Comisión es consciente de que un determinado número de programas no han alcanzado por completo los resultados deseados.

Aunque comparte las preocupaciones expresadas por el Tribunal y admite algunas imperfecciones en la aplicación de la actuación —en particular en la primera fase de aplicación, que terminó en 1984—, es de la opinión de que el análisis del Tribunal se basa, en particular en materia de programas, en una interpretación del Reglamento (CEE) nº 355/77 diferente de la suya.

En efecto, el tipo de programación prevista por el Reglamento no es el de una «planificación» sino el de una orientación y un marco para las inversiones. Los agentes económicos (cooperativos o privados) tienen pues libertad para seguir o no dichos programas indicativos, no pudiendo por tanto beneficiarse de las ayudas previstas si sus inversiones no se encuadran en los objetivos del programa. Al encontrarnos en una economía de mercado, es evidente, por tanto, que los Estados miembros no pueden imponer dichos programas. Por ello es difícil hablar de «ejecución de programas». La noción de «ejecución» debe referirse a los proyectos que cumplan los requisitos identificados en el marco de los programas.

Además, en los presupuestos anuales se establecen los medios financieros del FEOGA-Orientación que se destinan a las ayudas concedidas con arreglo al Reglamento (CEE) nº 355/77, ayudas que no bastan para dar satisfacción a todos los proyectos presentados. A fortiori, las inversiones admisibles con arreglo a los programas (más de 15 000 Mio ECU) sobrepasan con creces las posibilidades de financiación y por lo tanto será siempre sólo una parte de las inversiones previstas en los programas la que podrá beneficiarse de la ayuda comunitaria.

En lo que se refiere al contenido de los programas, el Tribunal critica a este respecto que la Comisión haya aprobado determinados programas a pesar de que prevean un aumento de la producción. En opinión de la Comisión, la función de los programas no es fundamentalmente establecer objetivos de producción o prohibir una determinada evolución a nivel de producción, sino presentar un análisis y una previsión correcta de la evaluación de la producción y de la necesidad de adaptar los medios de comercialización a las exigencias del mercado sobre la base de los datos disponibles en el momento de la elaboración de los programas. Además, la Comisión tiene en cuenta la situación de los mercados al fijar los criterios de elección de los proyectos que se deben financiar.

(b) No obstante, la Comisión es consciente de la necesidad de una regulación mejor adaptada a las exigencias actuales en materia de planificación y de coordinación de las intervenciones estructurales. Por ello, en el marco de la reforma de los Fondos Estructurales, ha presentado nuevas propuestas en la materia al Consejo y al Parlamento [1] y tendrá presentes las informaciones del Tribunal cuando presente nuevas propuestas o establezca disposiciones en dicho ámbito.

---

[1] Las notas aparecen al final del capítulo.

Objeto de la investigación

5.3. La Comisión estima oportuno precisar que el porcentaje de producción cerealera en la producción final del conjunto de la agricultura es del 14 %, aproximadamente.

Problemas relacionados con los programas y los objetivos previstos

Finalidad y aprobación de los programas específicos

5.11.(a) En opinión de la Comisión, en 1986 y 1987 los programas de que se trata no podían sino constatar una tendencia al alza de la producción, incluso si dicha tendencia no era deseable. Por otra parte, en los programas franceses y alemanes que el Tribunal cita en sus observaciones, los aumentos previstos son más bien de poca cuantía (por ejemplo, Francia: 1984-85, 57,8 Mio t; 1990, 58 Mio t, o sea aproximadamente un 0,3 % a lo largo de 5 años) y la justificación de las inversiones previstas no se basa tanto en dicho aumento como en la necesidad de adaptar los medios de comercialización a las exigencias del mercado.

(b) La Comisión continúa recabando informaciones más precisas a los Estados miembros, pero reconoce que a menudo los datos que se le comunican no son satisfactorios.

Seguimiento de la ejecución de los programas y de la evolución de sus efectos

5.12. Los servicios de la Comisión se encargan del seguimiento del programa en la medida en que ello es necesario para comprobar si las peticiones de ayuda se insertan adecuadamente en los programas. A tal efecto, los servicios disponen en particular de estadísticas en cuanto a las inversiones aprobadas por la Comisión.

Además, la Comisión se ocupa, junto con las autoridades competentes, de un seguimiento más completo de la ejecución de los proyectos financiados. Para la tramitación de los programas ulteriores, los servicios de la Comisión insisten en la obtención de datos suficientes acerca de la realización de los programas terminados.

Cabe señalar, por otra parte, que dichos servicios disponen de los datos sobre los resultados obtenidos en los proyectos financiados, a través de los informes que acerca de todos esos proyectos deben remitirse 2 años después del último pago.

Duración de los programas

5.13. Conviene señalar que el Reglamento precisa igualmente que al final del período inicialmente previsto el Estado miembro podrá introducir una actualización o un nuevo programa que pueda por tanto estipular una duración suplementaria. De hecho, la norma de 3 a 5 años no permite limitar la duración por motivos abstractos, sino tener en cuenta las modificaciones producidas tras 3 ó 5 años en la situación efectiva del sector en relación con la considerada durante la elaboración del programa, y por lo tanto el plazo debe hacer posible el necesario reexamen de dicha situación. Los addenda introducidos por los Estados miembros responden a dicha necesidad.

Baja realización de los programas

5.14. Tal como se indica en las «Consideraciones generales», es difícil hablar «de ejecución del programa». Por otra parte, un gran número de inversiones se realiza fuera de los programas o sin contribución financiera de la Comunidad.

5.15. Así, por ejemplo, las 50 000 t registradas en Francia durante el período 1981-1985 sólo se refieren a lo que fue financiado por el FEOGA, mientras que durante dicho período en dicho país se registraron en total 5 Mio t en capacidades de almacenamiento.

5.16. El addendum del programa griego para el período 1985-1988 continúa en curso de realización. En efecto, a 31 de diciembre de 1987 se han financiado 12 proyectos por una capacidad total de 54 000 t. Además, el Gobierno griego remitió, a 30 de abril de 1988, otros proyectos por una capacidad total de 95 000 t.

Problemas de los proyectos financiados por la Comisión

Capacidad de almacenamiento utilizada para intervención

5.18. El proyecto en cuestión fue remitido a la Comisión junto con un dictamen favorable de las autoridades

Respuestas de las instituciones

competentes italianas. La Comisión no tuvo conocimiento de la oposición de la región y no le llegó ningún dictamen desfavorable de dicha región. A raíz de las observaciones del Tribunal, ha pedido aclaraciones con respecto al tema a las autoridades italianas.

En cuanto al fondo, no parece injustificado apoyar no sólo a cooperativas sino también a particulares si, para la localización propuesta, la producción local demuestra una necesidad real de almacenamiento. El hecho de que un beneficiario esté en posesión de existencias de intervención en otras instalaciones no guarda relación con la apreciación que merece la necesidad de crear nuevas capacidades de almacenamiento, ya que por otra parte la intervención es un instrumento comunitario que depende en parte de la utilización de almacenes privados.

Acerca del principio de la utilización, en lo que se refiere al almacenamiento de intervención, la Comisión comparte en cierto sentido las reticencias del Tribunal, dado que ha habido capacidades que se han beneficiado de una ayuda financiera comunitaria. Por otra parte, es la razón por la cual se ha aplicado una cláusula restrictiva al respecto en casos referentes a regiones en las que se temía una situación de tal naturaleza.

Sin embargo, en realidad, las situaciones son complejas puesto que:

— por una parte, la creación de capacidades que puedan utilizarse para la intervención no revisten una naturaleza que pueda incentivar la presentación de cereales ante los organismos de intervención, puesto que la incentivación viene dada en particular por las condiciones del mercado y de la política seguida por la organización común del mercado de los cereales;

— por otra parte, la presencia de capacidades suplementarias es un factor de saneamiento del mercado que debería reducir la presión sobre los operadores para presentar mercancías a la intervención.

5.19. En lo que se refiere a Schleswig-Holstein, que es una región en la que la producción sobrepasa el consumo regional, la intención era sanear las condiciones de comercialización de cereales y así hacer menos importante la intervención. Sin embargo, subsiste la necesidad de disponer de almacenes de intervención y es exacto que los beneficiarios indicados (que disponen de otros almacenes que no se benefician de la ayuda del FEOGA-Orientación) son reconocidos como centros de almacenamiento y trabajan para la intervención si tienen capacidad disponible.

No obstante, lo esencial es que esas instalaciones que se benefician de ayuda estén disponibles para los cereales de calidad en la época de la cosecha. Según confirman las autoridades alemanas, ése es el caso. Así, las autoridades alemanas autorizaron de manera excepcional a una de las firmas a almacenar en el nuevo almacén cereales de la cosecha de 1984 que no se pudieron comercializar a causa de la situación de los mercados y que, por lo tanto, tuvieron que ser entregados a la intervención con la condición expresa de que, en lo que se refería a los productos bajo contrato, se liberasen capacidades para el período de la cosecha.

Como norma general, las autoridades de intervención alemanas (BALM), de acuerdo con el Land, rehusaron con todo la utilización de los centros ayudados a fines de intervención.

5.20. Las capacidades de almacenamiento financiadas por la Comunidad pretendían responder a necesidades estructurales regionales que continuarán siendo válidas en un futuro previsible

Respeto de los criterios de selección de los proyectos

5.23.(a) En lo que se refiere al proyecto de Amberes, se trata en efecto del almacenamiento fundamentalmente de cereales (cebada), pero también de malta, lo cual no está excluido de manera formal por los criterios. No obstante, la ayuda decidida para dicho proyecto se fijó en una cuantía ampliamente inferior al máximo permitido por el Reglamento, para tomar en consideración el hecho de que las inversiones no sirven exclusivamente a fines considerados como prioritarios por la Comisión.

(b) y (c) Es exacto que durante los años 1979 a 1983 (primeros años de la aplicación de los criterios mencionados), la interpretación fue más flexible al excluir únicamente las instalaciones de transformación propiamente dichas y no el almacenamiento de los cereales destinados a dichas instalaciones. Fue durante dicho período cuando se financiaron los tres proyectos mencionados por el Tribunal, proyectos que se referían a instalaciones de almacenamiento de cereales destinados a la molinería. Sin embargo, a partir de 1983, la Comisión ya siguió la interpretación más estricta preconizada por el Tribunal.

Resultados técnicos limitados de determinados proyectos de almacenamiento

5.24. Es exacto que los silos en cuestión en Apulia y en Basilicata son inversiones relativamente elementales. No obstante, garantizan a las cooperativas en cuestión la recepción y el primer almacenamiento de los cereales producidos por sus miembros, lo que permite una comercialización ordenada que con anterioridad no era posible. Por lo tanto, la inversión es muy útil.

Unas instalaciones «de mayor rendimiento» son más costosas, por lo que determinadas cooperativas se limitan a esas primeras instalaciones y evitan, por tanto, cargas

financieras más pesadas. Además, incluso con las instalaciones más sencillas, las cooperativas obtienen precios más elevados que si tuviesen que comercializar la producción directamente en el momento de la cosecha. Los gastos de los productores (largos trayectos para ofrecer los productos) serían igualmente más elevados sin dichas instalaciones.

Así, en determinados situaciones estructurales difíciles, no es deseable contemplar directamente una solución definitiva y la Comisión estima que no estaría justificado rehusar a dichas regiones la ayuda para la mejora propuesta y dejar así perpetuarse la deficiente estructura existente.

Utilización de los informes financieros previstos en el Reglamento (CEE) nº 355/77

5.26. Independientemente de la utilización sistemática de los informes, la Comisión precisa que los mismos están a disposición de aquellos funcionarios que se ocupan del seguimiento de cada país y que, asimismo, se les mantiene informados regularmente.

Deficiencias contables y otras irregularidades

5.27. Las observaciones del Tribunal en materia de pagos están en parte justificadas, aunque las deficiencias constatadas no puedan ser definidas como irregularidades puesto que no atentan contra la correcta ejecución de los proyectos.

(a) En lo que se refiere al proyecto en Bélgica, es de señalar que entre los documentos justificativos exigidos por la normativa no figura un «expediente de licitaciones». Por lo tanto, el beneficiario no tenía obligación de conservar un ejemplar o de presentarlo a las instancias comunitarias.

Con arreglo a las comprobaciones de la Comisión, la contabilidad corresponde a las prescripciones. Por otra parte, las informaciones requeridas por el Tribunal pueden encontrarse al analizar las cuentas «proveedores».

Determinados problemas se debían a la quiebra del principal proveedor. No obstante, se han podido establecer finalmente todas las justificaciones.

(b) Esta práctica, corriente no sólo en Grecia, de pagar mediante adelantos con arreglo a la marcha de las obras, sobre todo si un empresario se encarga del conjunto de las mismas, en opinión de la Comisión no presenta inconvenientes si es posible constatar al final una concordancia entre la realización y las obras tal como figuran en el presupuesto.

Conviene también señalar que los proyectos de almacenamiento de cereales no constituyen inversiones muy complejas en las que eventualmente sólo pudiese constatarse esta concordancia sobre la base de facturas más detalladas.

En lo que se refiere a los datos de la facturación y del pago, las autoridades griegas ya han cursado instrucciones para poner remedio a la práctica constatada por el Tribunal.

(c) La Comisión comprueba que las diferencias entre las prácticas contables nacionales imponen límites al grado de uniformización que pudiera alcanzarse.

Problemas específicos de los silos de puerto

Introducción

5.29. Las inversiones se deben a una voluntad de mejora de la estructura de mercado de los cereales facilitando el acceso al mercado mundial para las regiones de producción que no disponen de una infraestructura suficiente. Durante el período de crecimiento de las posibilidades de exportación de los cereales, la construcción de los silos de puerto ha contribuido indirectamente a sostener los precios en las regiones afectadas, beneficiando así a los agricultores y disminuyendo las aportaciones a la intervención. Además, los explotadores de los silos a menudo son uniones de cooperativas agrícolas.

Observaciones

Falta de coordinación en la aprobación de los proyectos de «silos de puerto»

5.33. Según las informaciones de la Comisión, las inversiones financiadas en el marco del programa belga de silos de puerto (único programa mencionado por el Tribunal) no plantean problemas de utilización de las capacidades. Si bien es cierto que las corrientes de comercialización se han modificado en el transcurso de los años, no siempre ello ha ocurrido en perjuicio de los puertos belgas.

Al aprobar a su debido tiempo el programa belga, la Comisión adoptó una decisión basada en criterios

Respuestas de las instituciones

comunitarios que no prevén que los productos de un país miembro deban ser exportados necesariamente a través de los puertos de dicho país, mientras en otros Estados miembros existen puertos de más fácil acceso a partir de las zonas de producción y mejor equipados. La Comisión no estima que los resultados obtenidos puedan poner en entredicho el fundamento de su decisión.

Resultados limitados de los programas

5.34. Véanse las «Consideraciones generales».

5.35. En principio, es pertinente la observación según la cual el efecto incentivador es menos evidente si la inversión forma parte de un conjunto más importante, pero no parece que la conclusión debería ser abstenerse de la financiación en sectores en los que los créditos disponibles del FEOGA-Orientación no bastan para ayudar a todas las inversiones. La posibilidad de cambiar la tendencia de las orientaciones del sector existe incluso para una financiación puntual.

Falta de un control sistemático

5.36. En 1987 el FEOGA, Sección de Orientación, recibió 1 578 solicitudes de pago para actuaciones directas (financiación de proyectos) y por dicho concepto entregó 285 Mio ECU.

Evidentemente queda excluido proceder con los efectivos disponibles a un control sistemático in situ. Por otra parte, ello requeriría no sólo una multiplicación importante de los funcionarios, sino que sería asimismo contrario al principio de descentralización de tareas previsto por la regulación. En efecto, el Reglamento prevé, en primer lugar, que los controles deben efectuarse por las autoridades designadas a tal efecto por los Estados miembros.

Los controles efectuados directamente por los servicios de la Comisión se refieren fundamentalmente a los sistemas aplicados por los Estados miembros, lo que supone un determinado número de exámenes de casos individuales. Además, se procede a controles in situ cuando una petición de pago pone de relieve problemas específicos o irregularidades que hacen indispensable dicho control

Conclusiones y recomendaciones

5.37. La Comisión es sensible a determinadas observaciones formuladas por el Tribunal. No obstante, estima que determinadas decisiones, en particular las referentes a los silos de puerto, han sido tomadas en un contexto bien diferente de la situación actual. Los criterios de elección aplicados por la Comisión dejan fuera, en la actualidad, a los silos de puerto vinculados a actividades internacionales de intercambio, salvo en los casos especiales justificados de silos destinados primordialmente a la exportación de cereales comunitarios.

5.38. Véase la respuesta dada en el apartado 5.11 (b).

5.39. Véanse las «Consideraciones generales».

5.40. Véanse las respuestas dadas en los apartados 5.29 y 5.33.

5.41. En lo que se refiere a la realización de los programas, conviene precisar que, para poder controlar si se respetan los objetivos de los programas, cada uno de los funcionarios responsables dispone de las relaciones de proyectos aprobados.

En lo que se refiere a la observación según la cual la financiación de las capacidades que posteriormente se utilizan para fines de intervención «acarrea un doble gasto comunitario», la política de la Comisión nunca ha contemplado la financiación de capacidades cuya rentabilidad dependiese del almacenamiento de intervención. La Comisión subraya que normalmente no se utilizan para fines de intervención las capacidades de almacenamiento creadas (véanse igualmente las respuestas de los apartados 5.18 y 5.19).

5.42 y 5.43. En el marco de la reforma de los Fondos Estructurales, está previsto que se desarrollen en gran medida las disposiciones relativas al seguimiento y a la evaluación de las medidas adoptadas.

OBSERVACIONES DEL INFORME ESPECIAL SOBRE LA AYUDA COMUNITARIA A LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA EN GRECIA

5.44 – 5.50. Si las observaciones generales del Tribunal son en gran parte fundadas, convendrá subrayar el contexto en el que se han llevado a cabo las intervenciones del FEOGA-Orientación en Grecia

En el momento de la adhesión de dicho país a la Comunidad en 1981, la Comisión pudo darse cuenta de la importancia del retraso de desarrollo que aqueja en particular a sus regiones agrícolas más desfavorecidas. Por ello, a principios de 1982, propuso un conjunto muy amplio de medidas necesarias para hacer frente a dicha situación. Dicho programa era innovador no sólo para Grecia sino también para la Comunidad. La única acción comparable era el programa de desarrollo agrícola de las

regiones desfavorecidas del oeste de Irlanda, previsto en el Reglamento (CEE) nº 1820/80 (2). No obstante, la aplicación del mismo apenas había empezado y por consiguiente no podía aportar enseñanzas útiles.

Desde entonces, la Comisión ha propuesto y el Consejo ha adoptado el marco jurídico en el que se aplicarán los programas mediterráneos integrados. Dicho marco sustituirá a las medidas clásicas que son objeto del presente informe, a medida que vayan expirando.

Por consiguiente, resulta conveniente esperar que la mayor flexibilidad que este marco proporciona, así como sus disposiciones de asistencia técnica y de seguimiento, permitirán responder a un determinado número de las preocupaciones de que se hace eco el Tribunal.

Posteriormente debería proseguirse la evolución en el marco de las reformas de los Fondos Estructurales, en el sentido preconizado por el Tribunal. Como consecuencia de dichas reformas, la Comisión se propone instaurar una verdadera asociación con las autoridades nacionales y regionales para la concepción y la ejecución de medidas de tal naturaleza.

(1) COM(88) (Reglamento «vertical» FEOGA-Orientación).
(2) DO L 180 de 14.7.1980, p. 1.

CAPÍTULO 6

Fondo Europeo de Desarrollo Regional

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Introducción

El esfuerzo realizado por el Tribunal de cara a evaluar el impacto de las ayudas a infraestructuras concedidas por el FEDER en el desarrollo regional, contribuye de manera notable a la reflexión sobre el establecimiento de una metodología de evaluación ex post, que la Comisión quiere llevar a cabo dentro de la reforma de los Fondos Estructurales que estudia actualmente el Consejo y el Parlamento Europeo.

Para evaluar este impacto, el Tribunal ha intentado determinar el porcentaje de utilización «neto» de las infraestructuras consideradas, mediante cuestionarios e investigaciones in situ y partiendo del porcentaje de utilización bruto, a fin de valorar su efecto neto en las regiones afectadas. El Tribunal ha intentado asimismo aplicar este método de manera sistemática a distintas categorías de infraestructuras y, dentro de cada una de ellas, a una gama de inversiones financiadas por el FEDER.

La Comisión reconoce la importancia y el interés del esfuerzo realizado por el Tribunal, y coincide con él en esta materia.

MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA UTILIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS SUBVENCIONADAS

6.5 – 6.12. (a) La Comisión es consciente de la importancia de la evaluación ex ante y ex post de las intervenciones de los Fondos Estructurales como instrumento de refuerzo de la cohesión económica y social. Dicha cohesión, junto con la realización del mercado interior, constituye uno de los objetivos de la Comunidad recogidos en el Acta Única Europea.

Es evidente que la validez de una evaluación ex post de la eficacia de las intervenciones estructurales emprendidas por la Comisión depende de una evaluación ex ante eficaz. La Comisión ha propuesto por ello, dentro de la reforma de los Fondos Estructurales presentada al Consejo en relación con estas nuevas obligaciones, que se incrementen los esfuerzos de cara a evaluar ex ante y ex post las intervenciones de los Fondos Estructurales, a fin de aumentar la eficacia de los mismos como instrumento de desarrollo económico.

(b) En cuanto a la **evaluación ex ante**, conviene recordar que únicamente a partir de la revisión del Reglamento FEDER, en 1984, las peticiones de ayuda para inversiones en infraestructura de un importe equivalente o superior a 15 Mio ECU deben incluir los resultados de una evaluación adecuada de gastos y beneficios socioeconómicos.

Si esta obligación ha contribuido a mejorar la calidad de los elementos de valoración, al menos en los grandes proyectos, la reforma de los Fondos Estructurales pretende reforzar la evaluación ex ante al establecer, mediante una verdadera colaboración a escala local, nacional, regional y comunitaria, unos marcos comunitarios de apoyo, en los que se elaborarán planes que definan ex ante la estrategia de desarrollo en las regiones o zonas afectadas. Estos planes deberán asegurar la coherencia, sobre todo en relación con los objetivos que se deben alcanzar, de las medidas que pueden recibir una ayuda del FEDER, bien sean programas operativos, regímenes de ayuda, grandes proyectos industriales o de infraestructuras, o medidas en favor de iniciativas para el desarrollo local, ya que se pretende ante todo asegurar ex ante la eficacia de las intervenciones del FEDER y, en conse-

cuencia, de la utilización de los recursos del FEDER como instrumento de desarrollo económico.

Este esfuerzo de la programación, que interviene por definición ex ante y que constituye asimismo una preocupación del Tribunal de cara a mejorar la eficacia de las infraestructuras, no sólo debería llevar a una mejor asignación de unos objetivos precisos a las mismas, sino también a asegurar un mayor equilibrio entre la creación de infraestructuras —que son una de las condiciones necesarias e indispensables, aunque no suficientes, para el desarrollo regional— y el desarrollo de inversiones productivas y de potencial endógeno.

(c) En cuanto a las modalidades de la **evaluación ex post**, se recogen por primera vez claramente en los textos reglamentarios propuestos al Consejo dentro de la reforma de los Fondos Estructurales.

La Comisión está elaborando una metodología para establecer esta evaluación ex post a tres niveles, a saber: el impacto macroeconómico, sobre todo en el aumento de la cohesión económica y social, el impacto de las medidas tomadas dentro de cada marco comunitario de apoyo, y el impacto microeconómico de las intervenciones operativas, tales como programas y proyectos.

(d) En este contexto, el esfuerzo analítico realizado por el Tribunal constituye sin duda una importante contribución a la reflexión sobre esta materia.

En cuanto al método de evaluación utilizado, el Tribunal precisa en el apartado 6.12 que sólo pretende delimitar la cuestión de la utilización de las infraestructuras financiadas por el FEDER para evaluar su impacto en el desarrollo regional, a la vez que se señala que no ha efectuado «análisis de coste/beneficio ni de proyectos alternativos».

Si bien el porcentaje de utilización constituye una referencia importante para apreciar el impacto de una infraestructura en el desarrollo de una región, conviene tener en cuenta que el establecimiento de una red de infraestructuras básicas es una medida a largo plazo y que, tal como señala el Tribunal (apartado 6.10), un margen de infrautilización puede considerarse aceptable al principio. La Comisión estima que si las infraestructuras constituyen la condición previa para iniciar el proceso de desarrollo y promover la implantación de actividades económicas, el porcentaje de utilización podrá ser al principio muy modesto, y la infrautilización podrá seguir siendo importante durante un período inicial relativamente largo.

Lo mismo ocurre en el caso de grandes obras, como un puente o una presa, que no pueden realizarse, por razones de indivisibilidad técnica, por debajo de una dimensión mínima. Pero, incluso en aquellas obras que permiten llevar a cabo una división técnica —como por ejemplo una carretera que técnicamente podría ampliarse sucesivamente en función del progresivo aumento del tráfico—, conviene tener en cuentá, a la hora de analizar la rentabilidad económica, las posibles ventajas de no construir una infraestructura por debajo de una dimensión mínima y de prever una carretera con capacidad suficiente para hacer frente al previsible aumento de tráfico a largo plazo.

Hay que tener en cuenta asimismo, al evaluar el impacto de las infraestructuras, el efecto motor del equipamiento en la actividad económica de una región, ciertamente difícil de apreciar.

Además del efecto neto en la región, al evaluar el impacto de las infraestructuras conviene tomar en consideración —aunque no se haya producido un aumento de la utilización— la mejora cualitativa del servicio público para el conjunto de los usuarios, tanto actuales como futuros, ya que esta mejora se traduce en un aumento de la productividad y, por lo tanto, de la competitividad de esta región.

Para evaluar el impacto de una nueva carretera que rodee una aglomeración urbana y comunique un puerto, por ejemplo, conviene tener en cuenta, además del porcentaje neto de utilización, el efecto motor sobre la actividad portuaria provocado por un acceso más fácil, así como los efectos beneficiosos de la nueva carretera en términos de tiempo, y por lo tanto de dinero y de seguridad para el tráfico normal, que utiliza tanto la nueva carretera como la antigua, ya descongestionada. Dicho de otro modo, si el porcentaje «neto» de utilización de la nueva carretera, en un momento dado, es del 25 %, no se puede concluir a priori que el impacto de la nueva infraestructura no resulta significativo. Todo lo más, se puede comparar este porcentaje —relativizándolo— con el de otras infraestructuras del mismo tipo.

(e) Sin duda alguna, las infraestructuras seguirán desempeñando un papel preponderante como condición indispensable para el desarrollo económico al que está llamado a contribuir el FEDER.

Dentro de esta perspectiva, el esfuerzo del Tribunal de cara a aumentar la eficacia de este método de evaluación presenta un enorme interés y coincide con la preocupación de la Comisión en esta materia. Por lo tanto, debería perfeccionarse el método de evaluación utilizado por el

Respuestas de las instituciones

Tribunal. En ese sentido, la Comisión espera aprovechar al máximo el método aplicado por el Tribunal en la reflexión sobre el establecimiento de una metodología de la evaluación ex post que se está llevando a cabo.

RESULTADOS SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

6.13 – 6.58. Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión considera oportuno responder a las observaciones del Tribunal acerca de los numerosos casos particulares citados, agrupando sus respuestas por tipos de problema más que por categorías de infraestructura. Si se da el caso, no tendrá inconveniente en informar acerca de las razones que justificaban en cada ocasión, al concederse una ayuda del FEDER, la estimación positiva del impacto que se esperaba de las infraestructuras financiadas.

En cuanto a la relación sobre el porcentaje de utilización de ciertas infraestructuras y la calidad de la programación, la Comisión tampoco tiene inconveniente en reconocer que, en algunos casos financiados por el FEDER, el porcentaje actual de utilización —que sólo es uno de los elementos de una evaluación, que debe ser global para apreciar el impacto de una infraestructura sobre el desarrollo de una región— es bajo. Considera asimismo que el nuevo enfoque previsto en la reforma de los Fondos, basado en una programación más avanzada, permitirá valorar mejor la evolución del contexto económico de las infraestructuras seleccionadas para su financiación por la Comunidad.

En ese sentido, deberían poder advertirse mejor los casos de competencia entre las infraestructuras que se van a construir y las instalaciones similares ya existentes en la zona, como en el caso de la terminal de contenedores de Bettembourg en Luxemburgo (apartado 6.16); debería tenerse en cuenta, asimismo, la competencia de los demás medios de transporte, como en el caso del Canal del Midi, en Francia (apartado 6.32), cuya utilización se enfrenta a la competencia del transporte por carretera y ferrocarril.

Por lo tanto, tener en cuenta adecuadamente las previsiones sobre la evolución económica del sector correspondiente, ciertamente ayuda a seleccionar aquellas infraestructuras que puedan contribuir mejor al desarrollo económico. No obstante, algunas evoluciones son difíciles de prever. Así, varias inversiones citadas por el Tribunal sufrieron las consecuencias de las imprevisibles crisis petrolíferas. Tal es el caso, por ejemplo, de la carretera del puerto de Eemshaven, en los Países Bajos (apartado 6.15), y de las carreteras del Limburgo. Además, si tenemos en cuenta el contexto económico característico del período en que se han programado la mayoría de las infraestructuras examinadas, podemos considerar aceptables los porcentajes medios de utilización de algunas de ellas señalados por el Tribunal (por ejemplo, los puertos, las vías navegables y las infraestructuras hidráulicas).

Por otra parte, una gestión coherente facilitaría una buena utilización de los recursos. En la práctica, sin embargo, es muy difícil fijar con antelación un sistema de especialización de las infraestructuras, sobre todo en aquellas regiones en que estas infraestructuras son insuficientes, como en los pequeños puertos del Adriático (ése es el caso de Termolí, apartado 6.24).

Bien es verdad que las ayudas del FEDER deben concederse prioritariamente a inversiones que permitan acelerar el desarrollo de las regiones de que se trate. No obstante, la Comisión considera que dicho objetivo debe cumplirse teniendo en cuenta las características socioeconómicas de estas regiones. Resulta, por tanto, esencial favorecer inversiones (en general poco costosas) cuyo fin sea romper el aislamiento de una región y evitar su despoblamiento. En este contexto hay que situar las carreteras rurales de Molise (apartado 6.21) y aquellos casos en que la inversión no pretende una mayor sino una mejor utilización como, por ejemplo, en la circunvalación de Alés, en Francia (apartado 6.19), cuyo objetivo es hacer más fluido el tráfico de paso y reducir la congestión del centro de la ciudad. La Comisión considera asimismo esencial mejorar la calidad de las infraestructuras y contruir instalaciones para aumentar la seguridad de los abastecimientos, puesto que a largo plazo estas inversiones inciden favorablemente en la aceleración del proceso de desarrollo y son una condición indispensable para evitar el deterioro de la situación económica; ese es el caso, por ejemplo, de la central eléctrica de las Islas Shetland (apartado 6.45).

A menudo, ciertas infraestructuras presentan una escasa utilización, debido a dificultades financieras que obligan a las administraciones públicas a subdividir la realización de dichas infraestructuras en varios tramos en función de las disponibilidades existentes. Podemos citar en ese contexto la construcción de algunas instalaciones portua-

rias (apartado 6.24) así como, en gran medida, los importantes retrasos que se produjeron en la realización de los complejos hidráulicos de Sicilia (apartado 6.36).

Los cambios institucionales y políticos pueden llevar igualmente a una realización parcial y, por tanto, a una utilización insatisfactoria de las infraestructuras: los complejos hidráulicos de Sinni y Locone en el Mezzogiorno italiano acusaron durante años, al igual que otras muchas infraestructuras de la zona, el cese de actividades de la «Cassa per il Mezzogiorno» y las dificultades a la hora de aplicar la nueva ley (64/86), que desde 1986 constituye la base de la política regional italiana en esta región.

En cuanto a las observaciones acerca de la relación entre ciertas instalaciones de recogida y depuración de aguas y las actividades económicas, podemos señalar que las dificultades en el aprovisionamiento de agua y el problema de la contaminación de las aguas utilizadas son obstáculos graves para el desarrollo económico de las regiones ribereñas del Mediterráneo. Esto ocurre, sin duda alguna, en los casos del Mezzogiorno citados por el Tribunal.

En cuanto al impacto de la ayuda del FEDER a la construcción de infraestructuras de telecomunicaciones, hay que señalar que ésta ha sido muy importante para la realización de inversiones en algunos países, sobre todo en Irlanda y Grecia, y que fue utilizada en otros por la Comisión para incentivar a los inversores a que anticiparan la construcción de algunas de estas infraestructuras. Ese es el caso, por ejemplo, del SIP, que realizó en el Mezzogiorno inversiones adicionales que no estaban previstas en los planes de inversión de este grupo.

EFECTO SOBRE LOS PRECIOS Y LAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

6.59 – 6.67. En cuanto al efecto de las ayudas sobre los precios, la Comisión comparte la opinión del Tribunal en el sentido de que una reducción de estos precios puede estimular la demanda y aumentar el porcentaje de utilización. No obstante, considera que en ciertas zonas retrasadas la demanda debe enfrentarse mucho más a menudo con un servicio insuficiente que con un precio excesivamente elevado.

Además, la Comisión opina que una política arancelaria diferenciada como instrumento para incentivar la demanda puede llevar a que se fijen los precios de servicios prácticamente al margen de todo cálculo económico, lo cual sería asimismo negativo.

La Comisión también está de acuerdo con el Tribunal acerca de la conveniencia de establecer en el futuro una serie de criterios para determinar la forma y la intensidad de las financiaciones comunitarias. Esta condición se tiene en cuenta asimismo en la reforma de los Fondos, que prevé una combinación de préstamos BEI y ayudas FEDER, y una modulación de los tipos de intervención en ciertas infraestructuras.

INFORME ESPECIAL SOBRE EL PLANTEAMIENTO INTEGRADO EN LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LAS ACCIONES CON FINALIDAD ESTRUCTURAL

6.76 – 6.84. La Comisión se remite a las respuestas al informe especial ya citado, en particular:

— aun reconociendo las dificultades de tal planteamiento, la Comisión siempre ha concebido la integración como un medio para mejorar la eficacia de la acción estructural comunitaria;

— los problemas suscitados por el Tribunal se deben esencialmente al carácter experimental de las operaciones examinadas y a la gran complejidad de la acción estructural comunitaria;

— un análisis de los planteamientos integrados más recientes permitiría comprobar:

  — que las experiencias «históricas» del planteamiento integrado fueron beneficiosas para el lanzamiento de las OID y de los PIM: la veintena de PIM iniciados desde hace dos años y la decena de OID responden ampliamente a las críticas formuladas por el Tribunal;

  — que el planteamiento integrado debería beneficiarse de la reforma de los Fondos Estructurales una vez ésta se aplique: no sólo las grandes orientaciones de esta reforma facilitarán la intervención de diversos instrumentos estructurales sino que, además, el reglamento horizontal de coordinación permitirá suprimir ciertos obstáculos que complican actualmente la ejecución de los programas integrados.

CAPÍTULO 7

Fondo Social Europeo

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

7.1 – 7.3. En la respuesta al informe especial nº 1/88 sobre los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión ([1]), la Comisión reconocía la legitimidad de los comentarios del Tribunal a muchos de los puntos. En una nota preliminar a su respuesta, la Comisión hacía referencia a ciertas medidas que se habían tomado (refuerzo de los servicios encargados de los aspectos de gestión, contabilidad y control) y a los progresos que se habían realizado, tales como una sensible disminución del «peso del pasado» en el campo de la gestión financiera y presupuestaria del Fondo y una clara mejora de la ejecución del presupuesto a partir de 1986. Con este motivo, se señalaba también que, en lo referente a la eficacia de las intervenciones del Fondo, sólo podía esperarse un cambio determinante tras la reforma de los Fondos Estructurales que se debían realizar con arreglo al artículo 130 D del Tratado CEE.

Con estas reservas, y sin volver sobre las respuestas ya dadas, se aportan a continuación ciertas explicaciones que pueden aclarar más la postura de la Comisión a la luz de los progresos realizados en materia de reforma de los Fondos Estructurales.

PROCEDIMIENTO Y SISTEMAS COMUNITARIOS Y NACIONALES DE GESTIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

Principales deficiencias observadas y posibilidades de mejora

7.5 – 7.6. A propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento y del Comité Económico y Social, el Consejo adoptó el 24 de junio de 1988 el Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Mediante dicho Reglamento, y con arreglo a los artículos 130 A y 130 C del Tratado CEE, se han definido o precisado un determinado número de conceptos. Por lo que se refiere a las cuestiones mencionadas por el Tribunal, y en particular las que figuran en las conclusiones del informe especial nº 1/88, los conceptos definidos dentro de este Reglamento están relacionados con los siguientes puntos:

— fijación de los objetivos prioritarios a cuya realización deberá contribuir el F.S.E.;

— tipos de actuaciones en las que el Fondo podrá participar;

— categorías de personas que podrán beneficiarse de las intervenciones del Fondo;

— indicación del volumen de los recursos que se deberán establecer de forma global, durante los próximos 5 años, para las intervenciones financieras de los Fondos Estructurales, y concentración de los mismos;

— principios de complementariedad y asociación, acompañados, llegado el caso, de las adecuadas medidas de ayuda técnica de acuerdo y en estrecha concertación con el Estado (o Estados miembros) interesados.

— cofinanciación, completada con una modulación de los porcentajes de intervención, ateniéndose a criterios que no descarten la financiación por la Comunidad de los programas costeados normalmente por los sistemas nacionales;

([1]) Las notas aparecen al final del capítulo.

— tipología de las formas de intervención financiera que prevén el recurso a la gestión por programas más que por proyectos individuales (de lo que debería derivarse —a pesar del aumento de los recursos y, por consiguiente, de las actividades— una reducción del número de expedientes que deben tramitar los servicios cada año);

— sistemas de valoración de los resultados cuya finalidad es estimar la eficacia de las intervenciones comunitarias en relación a los objetivos que se persiguen, en un plano macroeconómico que incluya los diferentes datos sobre la evolución del mercado de trabajo (especialmente, gestión por programa).

La Comisión se siente, pues, satisfecha al observar que muchas de las cuestiones expuestas por el Tribunal en sus informes anuales y especiales se han visto reflejadas en los textos y en las soluciones que se han adoptado.

7.7 – 7.9. Por lo que respecta a los comentarios del Tribunal sobre la gestión de la Comunidad y la de los Estados miembros, la Comisión se remite a las respuestas que se facilitaron ya en el informe especial nº 1/88 sobre los sistemas comunitarios y nacionales para la gestión del Fondo. Se recuerda que el procedimiento de reforma de los Fondos Estructurales no ha terminado con la adopción del Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, sino que prosigue con el estudio de otros dos proyectos de Reglamento, uno «horizontal», y otro relativo a las disposiciones específicas sobre la acción del Fondo Social (2).

La Comisión comparte con el Tribunal la preocupación por la gestión, y concede la mayor importancia a los aspectos de control. Por ello, en septiembre de 1987 decidió la creación de un organismo encargado de la lucha contra el fraude. La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Educación contará, en cuanto sea posible, con un grupo que desempeñará la misma función.

ESTUDIOS PREPARATORIOS Y EXPERIENCIAS PILOTO

7.10 – 7.13. Los comentarios del Tribunal se refieren a un sistema que se revisó ampliamente en el nuevo Reglamento de 1984, debido a las deficiencias observadas en su funcionamiento, aunque hasta 1988 haya habido que tener en cuenta los compromisos ulteriores. En términos financieros este sector representaba únicamente el 0,3 % del total del presupuesto del Fondo, lo que la Comisión tuvo que tener en cuenta al asignar los medios destinados a esta actuación.

Cabe señalar que muchas de las dificultades encontradas se han debido al sensible crecimiento del número de proyectos presentados al Fondo Social, lo que ha puesto en cuestión el seguimiento y la gestión de los proyectos individuales.

En el caso de las experiencias piloto, la situación se ha complicado debido a que las responsabilidades de los Estados miembros no se habían definido de forma precisa y a que algunos pequeños organismos beneficiarios han encontrado muchos obstáculos para la realización de sus proyectos.

Las modificaciones introducidas a partir de 1984 han resuelto gran parte de los problemas. A pesar de las deficiencias del sistema, se ha observado, tanto en relación a las reacciones de la opinión como a las discusiones en el Comité del Fondo, que dichas experiencias piloto han obtenido resultados satisfactorios a un coste muy bajo.

Porcentaje de utilización de los créditos de pago

7.14. En julio de 1988 había aún 10 expedientes por cerrar (el 3 % del total aprobado). Se trata de expedientes para los que se ha emitido una orden de cobro y cuyos promotores todavía no han efectuado los reembolsos.

Selección

Subvencionabilidad

7.15. La Comisión ha limitado siempre el número de puestos de trabajo a 30, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 2396/71.

Prioridad

7.16 – 7.18. En la medida en que, como ocurrió en 1983, los créditos han superado las solicitudes subvencionables, los criterios de prioridad han perdido automáticamente su sentido. Sin embargo, cuando el volumen de solicitudes subvencionables ha sido superior a los fondos disponibles, se han aplicado criterios de prioridad.

7.19. La Comisión ha estimado siempre que el carácter innovador debía interpretarse pragmáticamente y que no

Respuestas de las instituciones

era necesario ni conveniente intentar elaborar una definición precisa. Esta falta de definición no ha planteado ningún problema de orden práctico.

Decisión y aplicación

Contrato

7.20 – 7.25. Efectivamente, algunos promotores iniciaron las operaciones sin esperar la decisión de la Comisión, puesto que sabían que su proyecto se había incluido en el proyecto de decisión presentado al Comité del Fondo.

Además, cuando se solicitaban cambios significativos, era costumbre, como para los demás proyectos del Fondo, que éstos se realizaran introduciendo modificaciones en la decisión de la Comisión. En el caso de las experiencias piloto, estas modificaciones se recogían normalmente en el contrato y, en general, los contratos han cubierto los datos esenciales de los proyectos. Sin embargo, como ha observado el Tribunal, el sistema de contratos se abandonó con motivo de la revisión de 1984.

Consciente de los problemas que acarreaba, la Comisión decidió sustituir la gestión por proyecto por la gestión por programa.

Informe intermedio

7.26 – 7.28. El principal objetivo del informe intermedio era la elaboración de un certificado que demostrara que el proyecto estaba en fase de realización. Siempre que el contenido del informe intermedio ha suscitado problemas de fondo, la Comisión ha procedido a realizar las investigaciones pertinentes.

Informe definitivo

7.29 – 7.30. EL único método práctico que la Comisión encontró para incitar al promotor a cumplir sus obligaciones en el plazo fijado fue el de condicionar el pago final a la elaboración y la aprobación del informe final. Si el informe final no se consideraba satisfactorio, el pago se suspendía mientras no se hubieran solventado las deficiencias.

Observaciones de los servicios del Tribunal

7.31. Véase a continuación la respuesta a los apartados 7.39 — 7.44 y 7.55.

Informes financieros

7.32 – 7.33. En la práctica, los pagos se efectuaron de acuerdo con las siguientes bases: se exigió a los promotores que presentaran un desglose de los gastos realizados cuyo reembolso se solicitaba; en caso de duda, se pidió información complementaria; además, la Comisión, basándose en un muestreo, realizó comprobaciones sobre el terreno.

En cualquier caso, se informó con claridad a los promotores de que al calcular el coste que iba a ser subvencionado por el Fondo, había que descontar los ingresos de la operación.

Cierre de los expedientes

7.34 – 7.35. Era inevitable que surgieran problemas en un sistema en el que no se había definido con claridad la responsabilidad conjunta a nivel de los Estados miembros. Hasta ahora, el Consejo se ha opuesto a todas las tentativas de la Comisión de establecer las disposiciones adecuadas sobre los intereses que pudieran derivarse de los pagos injustificados.

Gastos no afrontados por el contratista y excedente de financiación

7.39 – 7.44. La Comisión ha vuelto a examinar los casos mencionados por el Tribunal. Se ha comprobado que, en la mayoría de ellos, los gastos estaban justificados. También como consecuencia de la información que facilitó el Tribunal en una carta de sector, la Comisión ha efectuado ya una recuperación e iniciará un procedimiento similar para otro caso citado por el Tribunal (apartado 7.41).

Respuestas de las instituciones

Divulgación de los informes definitivos y de los resultados

7.45. Pronto se comprobó que, debido al gran número de proyectos acumulados, la idea inicial de divulgar los informes de las experiencias no era viable. Sin embargo, los informes quedan a disposición de cualquier persona que los solicite en los servicios de la Comisión. Los promotores siempre han sido informados de experiencias anteriores del mismo tipo.

7.47. Como el volumen de los informes es considerable, las experiencias más significativas se recogen en forma resumida en el informe anual del Fondo y en la publicación *Europa Social*. Las organizaciones interesadas en el seguimiento de dichas operaciones pueden acceder sin problemas a la documentación.

7.50. Es cierto que la Comisión no ha elaborado aún un método que permita evaluar los resultados de los estudios preparatorios y de las experiencias piloto. Sin embargo, en el contexto del nuevo reglamento se aplicará un sistema de valoración y control.

7.51 – 7.52. Veáse la respuesta al apartado 7.19.

Además, el carácter innovador no era un criterio de subvencionalidad en el sistema en cuestión. La creación de empleo no era el único criterio tenido en cuenta para emitir un juicio sobre las experiencias piloto. No se podía descartar el fracaso de la experiencia, puesto que su objetivo era la experimentación de nuevos enfoques.

Conclusiones

7.55. La Comisión era consciente de las deficiencias que presentaba este tipo de intervención. Por eso, en octubre de 1983, se decidió introducir reformas. Los proyectos que se aprobaron ateniéndose al viejo sistema deberán juzgarse con arreglo a las modalidades vigentes en el momento de su aprobación.

La Comisión, al formular las propuestas para el nuevo sistema que entró en vigor en 1984, se sirvió de la experiencia obtenida de los programas piloto previstos en el antiguo reglamento.

La investigación en el campo de la formación profesional, a escala comunitaria, no es una competencia exclusiva del Fondo Social.

La Comisión recuerda que, debido a la existencia de otras prioridades, el volumen del presupuesto destinado a estas operaciones es relativo (0,3 %).

El Tribunal opina que el control de que los gastos reúnen los requisitos para poder se subvencionados sólo se puede efectuar mediante visitas sobre el terreno. Si éstas aportan efectivamente una información más completa, los promotores deben poder exponer por escrito lo esencial de sus proyectos. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplitud de las tareas del Fondo y de las exigencias de una buena gestión, las visitas sobre el terreno deberán limitarse a una muestra, que dependerá de la amplitud de los gastos en cuestión. Por lo que respecta a los comentarios incluidos en el apartado 7.55 (c) (ii), (iii) y (iv), la Comisión observa que se han sacado las conclusiones oportunas.

COMPROMISOS PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN

7.56 – 7.62. La Comisión comparte el análisis del Tribunal en lo que respecta a los esfuerzos realizados desde 1986 para el saneamiento de los compromisos que quedan por liquidar.

---

(1) DO C 126 de 16.5.1988.
(2) COM(88) 500 final.

CAPÍTULO 8

Investigación

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ADVERTENCIAS PRELIMINARES

8.1. La política comunitaria de evaluación se ha desarrollado en cuatro fases:

(a) el período anterior a la Resolución del Consejo de 1983;

(b) la aplicación de la Resolución del Consejo de 1983;

(c) el plan de acción «Evaluación» de enero de 1987 (consecuencia de una nueva decisión del Consejo de junio de 1986);

(d) por último, las decisiones adoptadas por el Consejo con motivo de la aprobación del programa marco 1987-1991 de Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT), el 28 de septiembre de 1987, que tuvieron como consecuencia especialmente la inserción en cada programa específico de un artículo dedicado de manera explícita a la evaluación.

Habría que añadir asimismo la propuesta de programa específico SPEAR (que forma parte del programa Monitor) relativo a la metodología de evaluación comunitaria de los programas de investigación.

Por otra parte, la Comisión desempeña un papel decisivo en el campo de la evaluación a escala comunitaria (el programa marco de IDT aprobado el 28 de septiembre de 1987 prevé la evaluación de cada programa comunitario; la propuesta de programa Monitor, remitida a finales del mes de julio al Parlamento Europeo y al Consejo, prevé el establecimiento de una red « 12 + 1 » para la evaluación, que sería coordinada por la DG XII).

No existen por lo tanto divergencias de fondo entre la Comisión y el Tribunal acerca de los objetivos que deben perseguirse en esta materia; las declaraciones de intención expresadas por la Comisión en materia de evaluación, examinadas por el Tribunal en su informe de 1987, se han traducido entretanto en la remisión al Consejo y al Parlamento, a finales de julio de 1988, de la propuesta de programa específico Monitor ya mencionado. Esto significa que los programas específicos de IDT, del programa marco 1987-1991 de IDT, se evaluarán a partir de la metodología aprobada por el Consejo de acuerdo con el Parlamento en el marco del programa Monitor.

Por último, si la evaluación tiene por objeto «mejorar constantemente el instrumento de investigación, debe contribuir ante todo y sobre todo a realizar los objetivos científicos y técnicos asignados a los programas de IDT», teniendo en cuenta asimismo «el mejor servicio de los objetivos económicos y sociales de la Comunidad». Hay que tener en cuenta que los programas comunitarios de IDT pertenecen al ámbito de la ID fundamental, de la ID aplicada o de ambas, de forma que los procedimientos de evaluación deben calibrarse en consecuencia; esto significa, por ejemplo, que es mucho más difícil considerar el impacto socioeconómico en el caso de un programa de ID fundamental que en el de un programa de IDT precompetitivo.

8.2. La Comisión quiere recordar asimismo el contexto político y presupuestario en el que ha tenido lugar la renovación de estos programas:

— interrupción de 18 meses entre el programa de energía no nuclear que finalizaba el 30 de junio de 1983 y el que se inició a principios de 1985: esta situación se debe esencialmente a que el Consejo « Investigación », tras llegar a un acuerdo a finales de 1983 acerca de los objetivos científicos y técnicos de ciertos programas de IDT, se vio obligado a tomar en consideración la crisis financiera de la Comunidad subsiguiente al

fracaso del Consejo Europeo de Atenas de diciembre de 1983. En consecuencia, la Comisión tuvo que bloquear parcialmente los créditos correspondientes a 7 programas de IDT —entre ellos el de energía no nuclear— hasta el 19 de diciembre de 1984, fecha en la que los ministros de IDT llegaron a un acuerdo acerca de la manera de conciliar los objetivos científicos y técnicos y las obligaciones presupuestarias. Todo ello para que el Consejo pudiera aprobar sin demora el programa ESPRIT en febrero de 1984. En el caso de la energía, la presentación del nuevo programa se retrasó a fin de que no supusiera un obstáculo para las instancias del Consejo; el Consejo estimó después que debía examinar este documento junto con el de la Fusión ante la necesidad de apreciar el esfuerzo presupuestario que debía llevarse a cabo en el sector de la energía en relación con los demás objetivos científicos y técnicos de IDT (Estimulación, Brite, Biotecnología...) y, dentro del propio sector energético, la Fusión y la energía no nuclear;

— la conclusión del procedimiento de concertación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión acerca de los programas «Medio Ambiente» y «Materiales» trajo consigo un retraso de 6 meses.

Estructura de la investigación comunitaria

8.3. El primer y el segundo programa marco de IDT obedecen a metodologías y criterios distintos:

— el segundo programa marco ya no presenta la estructura original adoptada en 1983;

— este mismo programa marco 1987-1991 ya no incluye los proyectos de demostración;

— por último, el programa marco 1987-1991 de IDT se inscribe dentro del contexto definido por las nuevas disposiciones —obligatorias— del Acta Única, mientras que el primero está basado en una simple Resolución del Consejo de 1983.

Evaluación realizada por la Comisión

8.4. (c) Si bien la falta de recursos presupuestarios no impidió que se redactaran 27 informes de evaluación, sí que impidió, en el aspecto cualitativo, la realización, coordinación y perfeccionamiento de los procedimientos, tal como hubiera deseado la Comisión.

Este problema debería haberse resuelto entretanto, ya que el Consejo hubo de adoptar una postura acerca de los procedimientos de evaluación de los programas específicos con motivo de la aprobación del programa marco 1987-1991 de IDT, el 28 de septiembre de 1987.

(d) Tal como indicó el Parlamento Europeo en la discusión del informe de iniciativa de la Sra. Scrivener en febrero de 1987, resulta esencial llegar a un acuerdo acerca de la metodología a seguir de cara a la evaluación de los programas específicos antes de aprobar procedimientos homogéneos o al menos coordinados en esta materia.

Por esta razón, la Comisión comenzó a elaborar, a partir de 1987, una propuesta de programa específico llamada «SPEAR»; en esta propuesta se estudiaba la organización de la evaluación de la investigación en la Comisión.

Enfoque adoptado por el Tribunal

8.5 – 8.7. El examen del Tribunal se centra en la gestión de los programas «Materias primas», «Medio ambiente» y «Energías no nucleares», que se basa en parte en métodos de gestión anteriores a la adopción de las normas internas aprobadas por el Director General de la DG XII/CCI en el mes de abril de 1985.

Estos métodos, así como los criterios del primer programa marco (varios firmantes, trasnacionalidad), se han aplicado progresivamente y por orden de prioridad a los programas de IDT correspondientes a nuevas iniciativas de la Comunidad en materia de IDT (Brite, Estimulación, Biotecnologías...).

ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA MARCO COMUNITARIO 1984-1987

Elaboración y estructura del programa marco

8.10. Cabe señalar que la Comisión, en su Comunicación COM(87) 491 «Nuevas Perspectivas del CCI» del

mes de octubre de 1987, propuso un modelo de cara al futuro para la conexión con los comités consultivos. Se llevarán a cabo, en particular, consultas periódicas con los comités consultivos de gestión y de coordinación apropiados a fin de asegurar, si se da el caso, la coordinación con las acciones de gastos compartidos y las actividades nacionales en el mismo ámbito.

8.11 – 8.12. Conforme a la recomendación del Tribunal, la Comisión pretende proseguir sus esfuerzos de cara a limitar el número de programas específicos mediante la preparación de programas más «integrados». El carácter específico de la investigación requiere sin embargo un examen separado caso por caso y no permite la adopción de soluciones globales.

Además, el creciente papel de la investigación y el desarrollo tecnológico dentro de la Comunidad, que trae consigo una ampliación presupuestaria y temática, lleva necesariamente a un aumento del paquete de programas específicos de IDT.

Evaluación de la ejecución del programa marco

8.13 – 8.15. El Tribunal considera con toda la razón el programa marco como un instrumento clave de planificación a medio plazo de los objetivos científicos y de los aspectos financieros. Dicho programa marco, en tanto en cuanto instrumento de planificación, no se presta a evaluaciones análogas a las previstas para los programas específicos de IDT.

Aunque la Comisión puede estar de acuerdo con las Recomendaciones del Tribunal acerca de la necesidad de valorar la influencia que las orientaciones, tanto científicas como financieras, del programa marco hayan podido tener en la preparación y la adopción de los programas específicos, no puede compartir el principio de evaluación del programa marco a partir de los resultados obtenidos (IDT, impacto socioeconómico, etc.). Este tipo de evaluación sólo puede aplicarse a los programas específicos. En el caso del programa marco, se trata de proceder a una evaluación del instrumento de planificación.

DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Forma de los documentos preparatorios

8.16 – 8.18. La Comisión comparte la recomendación del Tribunal en el sentido de que, en la fase de preparación de un programa, debería completarse lo más pronto posible el proyecto de propuesta mediante un texto cuya forma fuera estrictamente jurídica, y tratará de aplicar en lo sucesivo esta recomendación. Además, ha establecido una fórmula uniformizada de texto jurídico para los programas específicos.

Eficacia de las consultas

8.19 – 8.24. La Comisión opina que hay que distinguir en la preparación de los programas entre el procedimiento legislativo propiamente dicho y los procedimientos de concertación, a la vez internos y externos.

Dado que el procedimiento legislativo se refiere a la propuesta formal de la Comisión y se desarrolla según los procedimientos obligatorios, la Comisión sólo puede influir en el desarrollo de las consultas internas y externas durante la fase preparatoria de la propuesta. La Comisión proseguirá sus esfuerzos para abreviar los plazos necesarios para el desarrollo de las consultas en dicha fase preparatoria. Teniendo en cuenta los plazos necesarios para el procedimiento legislativo y para la preparación de una propuesta, parece imposible que puedan adelantarse de manera significativa las decisiones sobre estos programas.

8.23. El Consejo definió asimismo en la época de la decisión acerca de la supresión del proyecto Super-SARA, en marzo de 1983, el nivel global de los recursos que debían asignarse al CCI para el próximo programa plurianual. En consecuencia, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de programa 1984-1987 en la que se respetaba este máximo de recursos que, desgraciadamente, no permitió tener en cuenta todas las propuestas de 1982 del CCMGP.

Precisión del contenido científico de los programas

8.25 – 8.26. En el primer programa marco (1984-1987), se describían los objetivos de investigación y de desarrollo tecnológicos.

El contenido científico de los programas no sólo aparece en la decisión del programa que, debido a las circunstancias, debe limitarse a establecer el contexto.

En cuanto a los programas contemplados en el informe, cabe precisar que, por lo que respecta al programa sobre Medio ambiente, si bien los objetivos deben ser generales, los temas de investigación aparecen claramente delimitados y en todas las convocatorias de propuestas aparece una definición más restringida.

Por lo que se refiere a la energía no nuclear, los objetivos generales y específicos se describieron de manera detallada en los documentos elaborados de acuerdo con los CCMGP. Los temas de investigación se precisaron en las convocatorias de propuestas.

Por otra parte, la libertad de maniobra de que goza la Comisión es desde su punto de vista un aspecto positivo en la medida en que, al tratarse de la ejecución de programas plurianuales, resulta necesaria una cierta flexibilidad de gestión, sobre todo para tener en cuenta los avances tecnológicos o acontecimientos imprevisibles (como Chernobil) en los ámbitos cubiertos por los programas IDT. Cabe señalar que la Comisión sólo hace uso de esta libertad de maniobra una vez consultados los CGC.

Objetivos o campos de investigación

8.27 – 8.33. La Comisión reconoce la importancia de la definición de los objetivos y dispone, en su plan de acción acerca de la evaluación (DO C 14 de 20.1.1987, apartado 1 de la página 5), que estos se especifiquen en cada programa, si es posible de manera cuantitativa y verificable.

Por otra parte, la investigación prevista en la propuesta de programa SPEAR, en lo que se refiere a los indicadores cualitativos y cuantitativos y a la metodología de evaluación, representará una ayuda en la definición y la verificación de estos objetivos.

Por último, tal como señala el Tribunal, hay que tener en cuenta que la evaluación de los programas comunitarios de IDT no puede desarrollarse de manera homogénea debido a que debe tenerse en cuenta en los procedimientos si se trata de programas de investigación fundamental o de programas de investigación aplicada, o incluso, en proporciones variables, de una combinación de los dos.

8.29. La evaluación del programa CCI sobre las energías no nucleares para el período 1979-1985, recogida en un informe elaborado en mayo de 1985, permitió al equipo de evaluación juzgar de manera favorable el impulso que el programa dio a la industria europea, sin dejar de ser coherente con los objetivos de la política comunitaria en el sector de la investigación y el desarrollo.

8.30. Si bien es verdad que no se llevó a cabo ninguna modificación formal de la decisión del programa, a fin de tener en cuenta los resultados del procedimiento de concertación contemplado en la respuesta a los apartados 8.5 a 8.7 (concluido en junio de 1986), hay que tener en cuenta que las sucesivas restricciones presupuestarias han supuesto reducciones del contenido científico del programa «Energías no nucleares»; estas reducciones han sido comunicadas al grupo de «Investigación» del Consejo, tal como se deduce de las actas del grupo.

SELECCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PROYECTOS DE GASTOS COMPARTIDOS

Temas de investigación admisibles

8.35. El CGC fue consultado y expresó su opinión favorable en todos los casos de admisión de temas en las convocatorias de propuestas.

8.36. Después de sucesivas traducciones, puede ocurrir que se atribuyan denominaciones incorrectas a ciertos temas, lo cual provocaría ciertos malentendidos.

Criterios de valoración de las propuestas

8.37 – 8.41. Las fichas de evaluación eran únicamente para uso interno y no se referían a todos los criterios de selección. Las normas decididas por la Comisión el 19 de noviembre de 1986, uno de cuyos objetivos fundamentales era armonizar estos criterios, todavía no habían entrado en vigor cuando se lanzó la convocatoria de propuestas.

Respuestas de las instituciones

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el principio de un umbral de subvención debe adaptarse a la naturaleza de cada programa de investigación.

8.42. La consulta a la Dirección General del Medio Ambiente sólo atañe a ciertos criterios; conviene en efecto evitar las utilizaciones por partida doble.

8.43. Un equipo se encarga de llevar a cabo la selección, que no sólo depende de los criterios (cuya ponderación puede variar según los expertos) sino también de la valoración personal por parte de los mismos.

Publicidad

8.44 – 8.45. Se realizan importantes esfuerzos en materia de información y asistencia para preparar las propuestas y para llegar a todos los posibles participantes:

— documentos de información,

— declaraciones de interés,

— red de personas-contactos,

— reuniones informativas, etc.

Los esfuerzos informativos se inician en el momento de la presentación de las propuestas al Consejo, sin esperar la decisión de éste.

Para evitar que se produzca un porcentaje elevado de denegaciones, la documentación informativa y la licitación definen temas prioritarios contenidos en la parte técnica de la decisión del Consejo.

Impacto socioeconómico de las propuestas

8.46. La Comisión comparte y tratará de llevar a la práctica la preocupación del Consejo según la cual convendría señalar en la medida de lo posible el aspecto socioeconómico de los trabajos propuestos.

Amplitud del trabajo de valoración de las propuestas

8.47 – 8.48. El CGC-Medio Ambiente dictaminó sin discusión sobre el 85 % de las 1 700 propuestas sobre medio ambiente, que ya habían sido valoradas durante cerca de un año por la Comisión y sus expertos, lo cual facilitó el trabajo subsiguiente del CGC.

Concentración en el tiempo del trabajo de selección

8.49. Las condiciones de la ejecución rápida de los dos programas mencionados corresponden a los compromisos que la Comisión tuvo que adoptar una vez concluido el procedimiento de concertación con el Consejo y el Parlamento Europeo.

8.50. Véase la respuesta a los apartados 8.19 — 8.24.

Importancia de las consultas

Consulta a la DG XI

8.51. Esencialmente, se consultó a la DG XI acerca de la pertinencia de las propuestas para la política comunitaria de Medio Ambiente; de ahí la utilización de un formulario simplificado.

¿Convocatoria de propuestas o licitación?

8.56 – 8.58. Si bien la ejecución del programa de medio ambiente se ha caracterizado por la libertad de propuesta, la Comisión ha tratado de añadir aclaraciones siempre que ha sido posible (por ejemplo, los proyectos tipo «building 2000» del programa «Energías no nucleares»); en cambio, está claro que no pueden realizarse en las convocatorias de propuestas tales precisiones cuando se trata por ejemplo de desarrollar un nuevo método de evaluación de la toxicidad de un producto químico.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN INTERNA DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS Y PROYECTOS

Papel de los Comités Consultivos

8.59. Aunque el CGC haya emitido dictamen acerca de la propuesta del programa 1987-1990 (o 1991), la Comisión, a partir de las deliberaciones del Consejo en abril de 1986 sobre las futuras orientaciones del CCI (COM(86) 145), interrumpió la preparación de este proyecto de programa.

Seguimiento de proyectos y programas por los servicios de la Comisión

Actuación directa

8.62. El Consejo Científico del CCI recomendó, en la página 21 del Anexo de su evaluación COM(86) 145, sustituir el documento de planificación por un sistema más flexible con previsiones a largo plazo. A partir de las deliberaciones sobre el futuro desarrollo del CCI llevadas a cabo en el Consejo en abril de 1986, quedó claro que los Estados miembros deseaban que se produjeran cambios profundos dentro de dicho Centro. No fue posible, por lo tanto, establecer en aquella época un sistema de planificación relativo a las previsiones a largo plazo, y la Comisión tuvo que utilizar la planificación ya establecida para la ejecución de los programas durante el resto del período 1984-1987, a la vez que introducía medidas de flexibilización siguiendo las indicaciones del Consejo Científico.

8.63. El Consejo y el Parlamento no formularon ninguna crítica acerca de los datos contenidos en los informes anuales elaborados como consecuencia de la decisión del Consejo sobre el programa 1984-1987, destinados a dichas instituciones. No obstante, la Comisión intentará mejorar la presentación de los mismos.

Actuación indirecta

8.64 – 8.66. Al contrario que los procedimientos administrativos y financieros que han sido objeto de coordinación, los procedimientos de seguimiento científico y técnico de los programas varían de uno a otro. Dentro de cada programa se desarrolla un proceso constante de evaluación interna de los proyectos individuales y de los grupos de proyectos. Están previstas, mientras se desarrolla la investigación, visitas a laboratorios, reuniones de contratistas, o bien el suministro de informes científicos a intervalos regulares. Todas las informaciones derivadas de estos distintos tipos de actuación se ponen a disposición de los grupos de evaluación externa.

Evaluación interna

8.67. Véase la respuesta dada en la advertencia preliminar.

8.68. Las reuniones de contratistas proceden de manera continua a las evaluaciones internas, y los miembros del equipo de gestión del programa son los encargados de realizar las visitas a los contratistas. Estas informaciones se comunican regularmente al CGC competente.

8.69 – 8.70. Para llevar a cabo las evaluaciones dentro de la propuesta de programa SPEAR, la Comisión prevé la elaboración de «guidelines» que proporciona el enfoque metodológico y los criterios que desea el Tribunal. No obstante, la metodología y los criterios de evaluación deberán ser flexibles y adaptarse a las peculiaridades de cada programa que deba evaluarse.

EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Evaluación a mitad de período del programa plurianual del CCI

8.72 – 8.74. La Comisión tiene intención de proponer una evaluación global a mitad del período que abarca el programa en curso. El Consejo de Administración del CCI deberá emitir su dictamen acerca de la organización de esta evaluación (COM(87) 491, Anexo II).

Organización y calendario de los ejercicios de evaluación

8.75. Por lo que respecta al calendario, la Comisión ha elaborado un plan de las evaluaciones previstas para los próximos años basándose en los criterios expresados en el

Respuestas de las instituciones

plan de acción sobre la evaluación y en el estudio citado al final de la respuesta al apartado 8.4.

8.76. En cuanto a la evaluación externa del programa de materias primas, el informe de los expertos relativo al período 1978-1984 se utilizó exhaustivamente para la preparación del programa 1986-1989. Se tuvieron en cuenta, en especial, las recomendaciones del equipo de evaluación.

La fijación de la fecha de las evaluaciones es el resultado de un difícil compromiso: si se empieza demasiado pronto no hay suficientes resultados para evaluar, y si se empieza demasiado tarde la evaluación no influye en la definición del futuro programa. En el caso del programa de «materias primas primarias», y dado que este programa cubría el período 1982-1985, la evaluación tuvo lugar entre julio de 1984 y mayo de 1985 a fin de plantear una serie de recomendaciones de cara a la preparación de la nueva fase del programa (las conclusiones del grupo de evaluación ya estaban disponibles en mayo de 1985). Es normal que para una evaluación de este tipo sólo se disponga de resultados parciales del programa en curso (1982-1985), mientras que los evaluadores pueden analizar más profundamente los resultados del programa anterior (1978-1981).

8.77 – 8.78. La evaluación del programa «Energías no nucleares» se emprendió en 1985 con vistas a la formulación del programa del CCI y se centró en principio en la actuación de este organismo. No obstante, se analizaron también las acciones de gastos compartidos, a fin de presentar un cuadro global de la investigación comunitaria en este sector, pese a que el calendario no era propicio a tal evaluación, como ya había señalado el Tribunal. Los problemas que se presentaron a lo largo de esta evaluación demostraron una vez más la necesidad de vincular el calendario de las evaluaciones al del programa, como por otra parte ya se había señalado en el estudio citado al final de la respuesta al apartado 8.4. Las evaluaciones en curso se limitan a aquellas actuaciones en las que debe someterse una propuesta al Consejo. Se consideran también otras acciones similares, pero con un calendario distinto, aunque sin embargo no se evalúan, a fin de situar el programa que va a elaborarse en su propio contexto.

Contenido de la evaluación

8.79 – 8.80. Desde que se presentó al Consejo el plan de acción sobre la evaluación para el período 1987-1991, los mandatos de los grupos de evaluación se refieren específicamente al apartado 3.4 de este plan de acción. Algunas de las lagunas de estos mandatos señaladas por el Tribunal se rectificaron entretanto.

Consulta a los usuarios potenciales

8.81. Dentro de la intensificación de sus actividades de evaluación, la Comisión ha hecho últimamente un esfuerzo considerable a fin de recoger la opinión de los usuarios de los programas de investigación. En la evaluación del programa de biotecnología, por ejemplo, el equipo de evaluación visitó a un número considerable de usuarios potenciales. Unos ensayos realizados a través de cuestionarios demostraron sin embargo que en este ámbito son indispensables las entrevistas directas (el porcentaje de respuestas de los usuarios potenciales que no recibieron contratos es muy bajo). Una licitación convocada recientemente por la Comisión con el fin de preparar entrevistas con los usuarios industriales de los programas de investigación demuestra que el coste medio de un análisis de este tipo supera los 1 000 ECU por entrevista. Un empleo generalizado de esta forma de consulta podría por tanto revelarse muy costoso. Habrá que analizar la oportunidad de estos gastos cuidadosamente, caso por caso.

La Comisión proseguirá sus esfuerzos de cara a encontrar una solución positiva y satisfactoria para estos problemas.

Composición de los grupos de evaluación externa

8.82. La experiencia adquirida desde 1985 ha permitido a la Comisión mejorar la composición de los grupos de evaluación. El grupo encargado últimamente de la evaluación del programa de «Energías no nucleares» presenta una composición que responde a los deseos del Tribunal.

CONCLUSIONES GENERALES

8.86. (a) La Comisión comparte plenamente las observaciones del Tribunal sobre el perfeccionamiento del sistema ya aprobado; se alegra asimismo de que sus objetivos en este campo coincidan ampliamente con los del Tribunal.

No obstante, este perfeccionamiento sólo podrá llevarse a cabo cuando el Consejo, en colaboración con el Parlamento Europeo, haya aprobado el programa específico SPEAR (que forma parte de la propuesta de programa Monitor).

La Comisión ha realizado un gran esfuerzo desde 1983 para sensibilizar a los Estados miembros (CGC...) y al Parlamento Europeo (especialmente mediante la organi-

zación de seminarios), y para desarrollar y consolidar progresivamente una metodología a este respecto en la Comunidad. Es indispensable definir el enfoque metodológico de la evaluación antes de aprobar procedimientos coordinados como los que sugiere el Tribunal; una vez que las instancias competentes hayan aprobado el programa SPEAR, la Comisión no dejará de tomar, dentro de los plazos apropiados, medidas de cara a asegurar la necesaria coordinación de los métodos de evaluación comunitaria.

(b) La Comisión comparte la opinión del Tribunal acerca de la importancia de la definición de los objetivos; esta definición debe tener en cuenta, no obstante, el carácter específico de los programas.

En su plan de acción sobre la evaluación (DO C 14 de 20.1.1987, apartado 1 en la página 5), la Comisión propuso que se especificaran los objetivos de cada programa, preferentemente de una manera cuantitativa y verificable.

La aprobación del programa específico SPEAR debería contribuir asimismo a la fijación de unos indicadores y de una metodología de evaluación, lo cual representaría una ayuda preciosa en la definición y la verificación de los objetivos.

(c) El Consejo no mantuvo, en 1983, todas las modificaciones propuestas a este respecto por la Comisión. Dicha institución definió en esta época el proceso de decisión y consulta, que se reforzó en el Acta Única a fin de que el Parlamento Europeo pudiera participar ampliamente a través del procedimiento de cooperación; la Comisión debe ahora adaptar progresivamente su instrumento de gestión a los nuevos procedimientos.

(d) La Comisión está de acuerdo con esta observación global, y tratará de resolver en la práctica la preocupación del Tribunal teniendo en cuenta el carácter específico de cada programa.

(e) Si bien es verdad que el programa marco debe ser objeto de una evaluación permanente, hay que tener en cuenta que la ejecución del primer programa marco se enfrentó desde el principio con dificultades presupuestarias vinculadas a la crisis financiera a la que tuvo que hacer frente la Comunidad durante este período. Este hecho ha provocado cada año un retraso en la aprobación por parte del Consejo de los programas de IDT. A esto hay que añadir el hecho de que la experiencia extraída a partir de 1985 de la ejecución de este primer programa marco en 1984 y principios de 1985 ha llevado a la Comisión a proponer a partir del Consejo Europeo de Milán (1985) un nuevo enfoque, recogido primero en las disposiciones del Acta Única (finales de 1986) y concretado después en la Decisión del segundo programa marco 1987-1991 de IDT, el 28 de septiembre de 1987.

CAPÍTULO 9

Cooperación financiera y técnica con países terceros

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA CON LOS PAÍSES DE LA CUENCA MEDITERRÁNEA

9.2 – 9.8. Como ya lo ha señalado, el Tribunal no ejerce ningún control sobre las operaciones del BEI financiadas con sus recursos propios. Sí debe ejercerlo, en cambio, sobre las operaciones financiadas a partir de fondos presupuestarios de la Comunidad. La Comisión intentará que los países asociados a nuestros acuerdos de cooperación o asociación se atengan en la práctica a este derecho. Por lo demás, como muy bien sabe el Tribunal, la Comisión prosigue sus esfuerzos de cara a lograr un acuerdo entre éste y el BEI a este respecto.

Además, la Comisión se remite a las respuestas que figuran en los apartados 1.38 — 1.45.

AYUDA FINANCIERA Y TÉCNICA A PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DE ASIA (ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA)

9.13. y 9.71. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que a la delegación de Caracas le resulta difícil, debido a su alejamiento geográfico y a sus efectivos limitados, supervisar la ayuda comunitaria a Ecuador, Perú y Bolivia. En una reciente comunicación de la Comisión al Consejo, se propone la apertura de oficinas de la Comisión en la región andina.

Sistema de financiación y gestión

Medios propios de la CEE

9.14. La Comisión es consciente de que el personal de los servicios gestionarios de la ayuda a los PVD de Asia y América Latina resulta insuficiente. Se han tomado una serie de medidas para paliar progresivamente esta situación

Participación de los Estados beneficiarios

9.21 y 9.23. Los proyectos Majes en Perú y los programas de microproyectos rurales en Bolivia y Perú presentan dificultades reales pero complejas.

En la mayoría de los casos, la asistencia técnica es compatible con la estructura político-administrativa del Estado beneficiario. Incluso en los dos casos citados por el Tribunal, las dificultades que se presentaron no pueden atribuirse únicamente a la asistencia técnica. En ambos casos, en efecto, la asistencia técnica hizo todo lo posible para superar estas dificultades.

9.22. La Comisión acepta la crítica del Tribunal y ha tomado las medidas necesarias, de acuerdo con el gobierno peruano, para remediar esta situación.

9.23. El problema de tipo institucional que planteaba el programa ejecutado en el departamento de La Paz (Bolivia) ya ha sido resuelto por el gobierno, que ha colocado la Corporación bajo la tutela del Ministerio de Planificación por lo que respecta a este programa.

9.26. Los convenios de financiación y los contratos de asistencia técnica relativos a dicho programa establecen las funciones y responsabilidades de la asistencia técnica, así como los mecanismos operativos y estructuras orgánicas. No obstante, la Comisión pretende mejorar todavía más estos aspectos de la cooperación, a través de acuerdos marco que tiene la intención de negociar progresivamente con los principales beneficiarios (países u organismos).

Respuestas de las instituciones

Bancos internacionales de desarrollo

9.30. La responsabilidad del fracaso del proyecto Ulla-Ulla incumbe principalmente al Banco Mundial, cofinanciador mayoritario (90 % de la financiación exterior total) y «administrador» asimismo de la contribución financiera de la Comunidad. El Estado beneficiario, al igual que el propio Banco Mundial, es consciente de esta responsabilidad.

La cofinanciación con Estados miembros

9.32. En varios casos, y sobre todo durante los primeros años de esta modalidad de ayuda, la Comunidad cofinanció medidas o proyectos junto con asociados financieros mayoritarios a los que se confiaba la gestión de la contribución financiera comunitaria (acuerdos de administración). En el caso mencionado por el Tribunal (KFW), el asociado era un Estado miembro. Aunque la Comisión hubiera tenido que llevar a cabo un seguimiento más apropiado, y aunque los informes de ejecución no le llegaran tan sistemáticamente como había previsto, el cofinanciador gestionó este proyecto de manera eficaz en interés de la Comunidad, tal como ha observado el propio Tribunal.

Selección y realización de los proyectos

Retrasos en la realización de los proyectos

9.57. En lo que se refiere a las dos nuevas obras, que no afectaron a la dotación financiera del convenio de financiación, conviene seguir en la línea de la decisión de la Comisión, que preveía la participación en la reconstrucción de infraestructuras de comunicación en caso de catástrofe natural (inundación).

9.58. Se aceptaron las modificaciones llevadas a cabo en el convenio de financiación, en el sentido de adaptarlo lo mejor posible a las necesidades reales del beneficiario. Se demostró, en efecto, que la Comunidad ayudaba mejor a Bolivia a través de la financiación excepcional de equipamiento que permitiera la reconstrucción de varios puentes, sin salirse de la dotación financiera prevista (incluida la rúbrica imprevistos), que financiando la reconstrucción de un solo puente, tal como se preveía en un principio (éste, además, se reconstruyó mediante fondos bolivianos).

Retrasos debidos a decisiones comunitarias

9.59. La Comisión está de acuerdo con el análisis de la situación técnica realizado por el Tribunal y con las dificultades mencionadas por éste. Se permite, sin embargo, señalar que la decisión de suspender la ayuda a Bolivia respondía a razones de orden político.

Retrasos en el pago imputables a los circuitos administrativos y bancarios

9.60 – 9.65. La Comisión procedió, a través de un grupo de trabajo integrado por diversos servicios y teniendo en cuenta las observaciones del Tribunal, a una reflexión en profundidad acerca de los medios de mejorar la ejecución de las acciones de desarrollo. Dicho grupo de trabajo formuló propuestas concretas de cara a:

— mejorar la estructura de la organización y gestión de los proyectos;

— las modalidades de pago recogidas en los contratos;

— los circuitos bancarios;

— extender todo lo posible la utilización del ECU;

— asegurar la mayor eficacia posible de los procedimientos relativos a los circuitos de pago internos y externos, acompañada de una información sistemática tanto a los beneficiarios como a los servicios gestionarios.

Tratamiento de los fenómenos monetarios

9.67 – 9.69. La cuestión de la pérdida de poder adquisitivo de ciertas contribuciones financieras comunitarias es compleja y difícil de resolver. La Comisión se muestra muy atenta y vigilante a fin de superar este tipo de dificultades. Si bien los mecanismos financieros fueron negociados —y lo son de nuevo ante una situación cambiante— en el caso de los tipos de cambio, es obligado subrayar que las situaciones de hiperinflación escapan al control de los propios países, como ocurrió en el caso de Bolivia, y que, en dichas situaciones, los países afectados necesitan más que nunca el apoyo comunitario.

Observación final sobre los tres países andinos

9.70. La Comisión toma nota de la observación del Tribunal y se muestra satisfecha ante el balance global positivo de la cooperación financiera y técnica con los países andinos realizado por éste.

CAPÍTULO 10

Gastos de personal y de funcionamiento

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO

GASTOS DE PERSONAL

Pensiones de invalidez en las instituciones

Consideraciones generales

10.39 El Parlamento está de acuerdo con el análisis de las causas del fenómeno descrito en los apartados 24.10 a 36.10, aunque las cifras relativas al Parlamento sean netamente más favorables que las cifras globales para el conjunto de las instituciones.

A finales de 1987, el servicio médico inició una política de control sistémático (cada 2 años) de la justificación médica para la pensión de invalidez.

Para remediar las distintas anomalías que el Tribunal de Cuentas ha encontrado en este ámbito, el Parlamento Europeo aplica las medidas siguientes:

(a) aumento de la vigilancia médica del absentismo por razones médicas;

(b) mayor flexibilidad en los procedimientos de cambio de destino o clasificación del personal, en aquellos casos en que el estado físico de un funcionario o de un agente lo exige.

El Parlamento está dispuesto a participar, en el marco de la cooperación interinstitucional, en un examen detallado de la posibilidad de modificar el régimen vigente.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos inmobiliarios de las instituciones

Evolución de la política inmobiliaria de las instituciones

10.43 – 10.49. Por razones políticas y jurídicas evidentes, ligidas a la ausencia de una decisión de los Estados miembros sobre una sede única del Parlamento Europeo, la política inmobiliaria del Parlamento en los tres lugares habituales de trabajo se basa en el alquiler aunque, en principio, el Parlamento está a favor de la política de compra.

La política de asentamiento en Bruselas está en función del plan de urbanismo definido por las autoridades locales; por ello, las instituciones no pueden controlarla. En Luxemburgo está en curso una concertación interinstitucional, y se está negociando con el Estado luxemburgués para armonizar los contratos de alquiler.

La comparación entre el precio de alquiler del edificio del Tribunal de Justicia en 1973 y el precio de alquiler del edificio BAK III en 1987 debería hacerse en francos

constantes y no en francos corrientes; si se tiene en cuenta la fluctuación monetaria (índice oficial del Servicio de Estadística y Estudios Económicos luxemburgués y la variación de los tipos de cambio del ECU frente al franco luxemburgués) se obtienen dos cifras muy aproximadas para el período de referencia (1973-1987).

Condiciones de alquiler

10.50 – 10.51. En Bruselas, la acción coordinada de las instituciones frente a los propietarios sólo puede producir efectos positivos si los propietarios constituyen un único interlocutor; ahora bien, resulta que éste no es el caso —por ejemplo, ningún edificio ocupado por el Parlamento Europeo en Bruselas pertenece al mismo propietario (Belliard, Eastman, Remard, Remorqueur y Ardenne).

En Luxemburgo, se está llevando a cabo, por iniciativa del Parlamento, una concertación interinstitucional destinada al reajuste de los contratos de alquiler. Por otra parte, el Parlamento lamenta los escasos progresos realizados por los dos grupos de trabajo (formados por representantes del Parlamento Europeo y de las autoridades luxemburguesas) encargados de examinar las cuestiones inmobiliarias del Parlamento Europeo en Luxemburgo.

Indización de los alquileres

10.52 – 10.55. El Parlamento Europeo comparte la opinión del Tribunal de que cualquier adaptación periódica de un alquiler debe negociarse y de que cualquier tipo de indización automática debe evitarse.

Pago de impuestos nacionales

10.56 – 10.58. En el pasado, mediante la acción coordinada no se ha conseguido dejar de pagar la contribución urbana; el Parlamento intentará prolongar la acción en el sentido deseado.

Utilización de créditos para alquileres (artículo 200 del Presupuesto)

10.59 – 10.61. Las observaciones que aparecen en los apartados 10.59 a 10.61 no afectan al Parlamento Europeo.

Conclusiones

Coordinación

10.71 – 10.72. El Parlamento Europeo reconoce la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional y además se ha comprometido en este sentido en lo que respecta a Luxemburgo (véase la anterior respuesta a los apartados 10.50 – 10.51).

El enfoque presupuestario

10.77. El Parlamento Europeo subraya lo bien fundado de esta sugerencia.

RESPUESTAS DEL CONSEJO

GASTOS DE PERSONAL

Gestión de la retribución del personal

Retribución de las horas extraordinarias

10.4 – 10.9. En la Secretaría General del Consejo el ritmo de las actividades es tal que es prácticamente imposible agotar con igual rapidez los derechos a compensación adquiridos como consecuencia de prestaciones suplementarias y, de este modo, se llega, por una parte, a un gran número de compensaciones en forma de pagos y a un gran número de derechos a compensación acumulados.

Con objeto de hacer frente al fenómeno mencionado por el Tribunal de Cuentas, se han establecido sistemas de control del rebasamiento de determinados umbrales a nivel individual y parece que ya están dando resultados. De esta forma se ha establecido, con éxito, un control estricto del rebasamiento del límite estatutario de las 150 horas extraordinarias cada seis meses.

Respuestas de las instituciones

Las cifras individuales, especialmente altas, de las reservas de derechos de vacaciones por compensación mencionadas en el Tribunal de Cuentas se estudiarán de forma especial por parte de la Administración que se esforzará por reducir la importancia del fenómeno.

Respecto al fenómeno del «descanso por razones de salud» deberá tomarse, bien entendido, en función de las normas internas, al día siguiente de la prestación suplementaria salvo circunstancias excepcionales. En la práctica puede ocurrir que durante sesiones particularmente cargadas del Consejo o durante las Cumbres Europeas, el «descanso por razones de salud» no pueda tomarse inmediatamente y que deba retrasarse su utilización.

Dado el ritmo de trabajo de los órganos del Consejo, la Secretaría General del Consejo no ha considerado necesario modificar las normas internas vigentes.

Jornada de trabajo al 75 %

10.10. La Secretaría General del Consejo, al igual que otras Instituciones, ha juzgado compatible con el interés del servicio que se adopten disposiciones en materia de una jornada de trabajo de 3/4 en favor de los funcionarios y agentes que tienen cargas familiares. La experiencia demuestra, por otra parte, que los beneficiarios de dichas medidas son todos personas que tienen a su cargo niños de corta edad.

Imposición sobre las horas extraordinarias

10.23. Siguiendo el ejemplo de lo que se practica en las demás Instituciones (la Comisión por ejemplo) el Consejo ha considerado conveniente adaptar el procedimiento de cálculo del impuesto de la misma forma, es decir, aplicando a los pagos de horas extraordinarias el tipo impositivo del mes en que tuvieron lugar las prestaciones.

Las pensiones de invalidez en las instituciones

10.24 – 10.40. La Secretaría General del Consejo estudia, con las demás Instituciones, el problema de las pensiones de invalidez.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos inmobiliarios de las instituciones (apartados 10.41 – 10.77.)

10.49. El precio medio por m^2 señalado por el Tribunal resulta de la división de los gastos totales registrados en el artículo 200 del presupuesto por el número de m^2 ocupados. Hay que recordar, sin embargo, que los créditos incluidos en este artículo cubren, además del alquiler propiamente dicho, otras gastos, principalmente la contribución urbana, las anualidades por acondicionamiento, los alquileres por días de salas y otros locales.

Basándose en los montantes pagados en 1987 a título únicamente del alquiler de superficies (111 900 m^2) y los alquileres de base (8,6 Mio ECU), el alquiler por m^2 se fijó en 77,0 ECU/m^2, para los edificios ocupados por el Consejo.

10.50. En lo referente a la coordinación de las Instituciones en el tema de los alquileres, es necesario señalar que, en lo que concierne a la Secretaría General del Consejo, la búsqueda de un edificio suplementario constituye una acción aislada (Charlemagne 1972, Joseph II 1975, Nerviens 1981, Orban 1986).

Para los alquileres de dichos edificios, la Secretaría General del Consejo se puso siempre en contacto con las otras Instituciones presentes en Bruselas para conseguir informaciones sobre la situación del mercado y para evitar la escalada del precio de un bien codiciado por varios compradores.

10.56 – 10.58. Es cierto que, para sus edificios de Bruselas, el Consejo reembolsa a los propietarios la contribución urbana que éstos deben al Estado belga. Conviene, no obstante, señalar que dichos propietarios son sociedades privadas que, según el Derecho belga, no están exentas de la contribución urbana, aunque el edificio esté destinado exclusivamente al uso por parte de las Instituciones de la Comunidad Europea.

Si la Secretaría, a la hora de negociar el alquiler de un edificio, hubiese pedido que la contribución no corriera a cargo del arrendatario, el propietario habría aumentado el alquiler ordinario en una cantidad equivalente.

Es bien sabido que el tema de la contribución ya dio lugar a intervenciones ante las autoridades belgas, tanto por parte del Consejo individualmente, como en una acción conjunta de todas las Instituciones presentes en Bruselas.

10.61. (a) En cuanto a la sobrevaloración de los alquileres, hay que hacer notar que la sensible disminución de la inflación en Bélgica durante estos últimos años tuvo por efecto que los créditos solicitados fueran superiores a las necesidades reales. En lo referente al Consejo, la transferencia de crédito operada en 1987 a partir del artículo 200 representa sólo un 4 % del crédito original.

(b) Cuando, en el caso del Consejo, se decide reforzar los créditos del artículo 200, con el fin de poder alquilar un edificio suplementario, aún no es posible establecer en ese momento una estimación del coste de los acondicionamientos necesarios para adecuar el edificio a las necesidades de la Institución.

Para la Secretaría General, los trabajos de acondicionamiento de un edificio son también parte de la negociación global de las condiciones de alquiler de éste.

Dicha negociación conduce generalmente a un compromiso por el cual el propietario se hace cargo de una parte de los trabajos de acondicionamiento, a la vez que se negocia una fórmula de reembolso para el saldo de las inversiones.

Se debe señalar que la duración de estos reembolsos nunca supera la fecha del fin del contrato.

Observaciones relativas a los gastos de reuniones y de convocatorias (apartados 10.78 – 10.84.)

10.83. La normativa en vigor en el Consejo prevé en el artículo VII que las relaciones detalladas de gastos presentadas por los Gobiernos referentes al reembolso de gastos de viaje de su funcionarios no tienen que ir acompañadas de los documentos justificativos habituales (suplemento por coche cama o TEE y billetes de avión).

Tal exigencia implicaría que la Secretaría General del Consejo ejerce un control sobre funcionarios nacionales jurados y responsables de las peticiones que presentan.

10.84. La posibilidad de un reembolso doble debe excluirse, por las siguientes razones:

— en el Consejo, los gastos de desplazamiento de la mayoría de los delegados de los Estados miembros los reembolsan los Ministerios de que se trate; si las demás instituciones siguieran este mismo sistema, no habría ningún peligro de doble reembolso;

— en el Consejo, los delegados firman «por su honor» un formulario en el que certifican que no han presentado una petición de reembolso de gastos de desplazamiento a otra autoridad ni otra institución u órgano de las Comunidades Europeas.

La Secretaría General del Consejo, no obstante, está dispuesta a volver a examinar esta cuestión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GASTOS DE PERSONAL

Pensiones de invalidez en las instituciones

Estadísticas sobre las pensiones de invalidez de las instituciones europeas

10.24 – 10.26 y 10.28. La Comisión, al igual que el Tribunal, observa desde hace cierto tiempo un aumento de las declaraciones de invalidez. Por este motivo, la Comisión creará un sistema de vigilancia reforzado para garantizar que los servicios de gestión y médicos estudien con la mayor atención los expedientes que puedan dar lugar a decisiones.

El aumento general de las declaraciones de invalidez y paralelamente de los gastos correspondientes, mencionados por el Tribunal con respecto a 1983, se explica en parte por el envejecimiento y la degradación del estado de salud de algunos funcionarios que entraron en servicio hace 30 años y que, por este motivo, han llegado al final de la carrera.

10.27. La existencia de un mayor número de declaraciones de invalidez en las categorías C y D se debe a que estas dos categorías representan entre el personal de las

instituciones el grupo cuya patología depende en parte de su actividad física (agentes técnicos, obreros, algunos chóferes, personal de mantenimiento y algunos(as) mecanógrafos(as).

10.29. En cuanto al procedimiento, las instituciones aplican las normas del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y sólo se reconoce la declaración de invalidez tras el dictamen de la Comisión de Invalidez. Hay que recordar al respecto que los médicos que componen la Comisión de Invalidez varían de un caso a otro, ya que cada institución y cada lugar de destino tienen su propio representante, además de los que son nombrados por el funcionario interesado y de común acuerdo entre las dos partes. La composición de este comité garantiza la objetividad de la adecuación de dicho procedimiento.

Estadísticas comparadas

10.30. Parece difícil efectuar una comparación entre las instituciones europeas y las organizaciones coordinadas, sobre todo porque los estatutos son muy diferentes. El personal de las Comunidades Europeas se compone casi exclusivamente de funcionarios titulares, mientras que los demás organismos, tales como la OCDE, la OTAN, la UEO y otros emplean, a excepción de un reducido núcleo de funcionarios titulares, a un gran número de personal contratado.

10.31. Es difícil establecer una comparación de este tipo, ya que el lugar de trabajo de los funcionarios europeos y el de los empleados en una actividad concreta del sector privado del Estado miembro es completamente diferente, puesto que los funcionarios europeos están sujetos a una serie de problemas específicos que no son los del funcionario nacional.

Régimen de pensiones de las instituciones europeas y de las organizaciones coordinadas

10.32 – 10.33. Como el régimen de pensiones y el régimen común de seguro de enfermedad de las instituciones europeas son independientes de los de los Estados miembros no se puede pensar en otras organizaciones de seguridad social puedan encargarse de la ayuda financiera y médica al funcionario durante el período de enfermedad que el Tribunal denomina «invalidez temporal».

Sin embargo, como cada caso debe examinarse en un contexto especial y preciso, no parece conveniente comprometerse a un porcentaje mínimo de incapacidad laboral tal como este porcentaje se define en algunos regímenes nacionales, ya que la rigidez de dichos regímenes no permite en todos los casos alcanzar el objetivo previsto por el legislador estatutario, que es el de comprobar la incapacidad permanente y total.

10.35. En cuanto a la cuestión de la antiacumulación, la Comisión conoce los procedimientos que siguen otros organismos, cuando el titular de una pensión de invalidez ejerce una nueva actividad profesional, y prevé efectuar a nivel interinstitucional un examen exhaustivo de dicha cuestión.

10.36. La Comisión garantiza la vigilancia de que se sigan dando las condiciones necesarias para la concesión de una pensión de invalidez.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos inmobiliarios de las instituciones

Evolución de la política inmobiliaria de las instituciones

10.43. La observación del Tribunal es del todo exacta en lo que atañe a la Comisión, debido al aumento anual del personal, al que se añade un gran número de expertos, funcionarios nacionales en comisión de servicio, así como diversas personas que prestan algún tipo de servicio. Este fenómeno ha generado un fuerte incremento de las necesidades.

10.45. Hay que señalar que desde hace algún tiempo la Comisión ha iniciado una política de construcción. Por esta razón ha construido el edificio 120 Loi, construye actualmente el edificio Breydel (inmuebles de su propiedad) y prepara la construcción del complejo Orban mediante una fórmula de alquiler-venta y/o arrendamiento enfitéutico.

10.46 – 10.47. En el marco de las discusiones sobre la construcción del edificio 120 Loi, la Comisión recuerda que en 1982 propuso al Consejo la creación de un presupuesto de inversión plurianual y que el Consejo no dio curso a dicha propuesta, ya que en el proyecto 120 Loi sólo se hacía mención de una dotación global.

En estas condiciones, la Comisión propuso modalidades especiales de financiación a la autoridad presupuestaria, que las aprobó.

Condiciones de alquiler

10.50. La Comisión considera necesario señalar que las superficies utilizadas para las necesidades de sus servicios sólo representan uno de los elementos que se deben tener en cuenta en la determinación del precio de alquiler, puesto que existen otros factores que deben tomarse en consideración (tales como la limitación de las superficies necesarias todavía disponibles y las necesidades de concentración).

10.51. Se ha tenido en cuenta la observación del Tribunal en la medida en que la Comisión, en los casos en que un propietario ejecuta y financia una instalación, establece un montante financiero «package» que se financia por separado; a menudo, éste último adopta la forma de una financiación de porcentaje anual, reembolsable en anualidades iguales y sin tener en cuenta el ajuste a la variación de precios.

En cuanto a los edificios en sí y la rentabilización de la inversión, este argumento sólo es válido cuando se trata de una inversión determinada para uso de la Comisión, por ejemplo el Centro de Conferencias Albert Borschette. El valor de una inversión inmobiliaria también depende de la ubicación del mercado, la polivalencia o el aspecto técnico del edificio, la situación y otros factores. Por ejemplo, cuando se renuevan los arrendamientos, la Comisión procura obtener una reducción de los alquileres o unas inversiones elevadas mediante obras de renovación.

Revisión de los precios de los alquileres

10.52 – 10.53. Las modalidades de revisión de los alquileres se establecen en una reglamentación. Por otra parte, si una inversión —obras de instalación, adquisición de un bien, etc.— se financia en el marco de un alquiler, éste último no se ajusta a la variación de precios. Además, en una revisión de los precios debería aplicarse de nuevo un tipo de interés (véase el apartado 10.51).

10.55. Los arrendamientos son a menudo para un período de 3, 6 o 9 años, lo que permite un reajuste del alquiler cada 3 años. Este límite temporal de los arrendamientos da la posibilidad de efectuar una renegociación, ya que deben tenerse en cuenta aspectos tales como la situación del mercado inmobiliario y el coste administrativo de los traslados.

Pago de impuestos nacionales

10.56 – 10.58 y 10.75. El impuesto territorial es un impuesto directo a cargo del propietario. Por convenio, puede cargarse al arrendatario, pero hay que señalar que cuando el propietario carga el impuesto territorial a la Comisión, repercutiéndolo en el precio o mediante una cláusula del arrendamiento, la Comisión no puede beneficiarse de la exención fiscal puesto que el fisco sólo tiene en cuenta al propietario y el hecho de cargar al arrendatario, cualquiera que sea su forma, hace perder a dicha suma su carácter fiscal.

Por el contrario, cuando la Comisión es propietaria de un inmueble se beneficia de la exoneración del impuesto territorial.

En cualquier caso, la Comisión tiene en cuenta la cuestión del impuesto territorial cuando negocia los alquileres.

Utilización de créditos para alquileres (artículo 200 del Presupuesto)

10.59. La Comisión señala que el aumento del personal de la institución, como consecuencia de la última ampliación y de las nuevas políticas que se derivan de las últimas cumbres europeas, afecta en gran medida a la partida de alquileres (artículo 200 del Presupuesto de funcionamiento), siendo difícil efectuar previsiones más precisas. El ajuste en la variación de precios de los alquileres también puede afectar a las previsiones.

10.61. (a) La Comisión señala que las transferencias mencionadas por el Tribunal ascienden en lo que le atañe a 3,4 Mio ECU en 1985, frente a 2,9 Mio ECU en 1986, y que en 1987 incluso ha sido necesario reforzar el artículo 200 en 219 000 ECU.

(b) En el momento que se alquila un inmueble, es normal consignar en el artículo 200 (alquileres) los primeros arreglos que permitan la habitabilidad del inmueble. Los créditos del artículo 204 sólo cubren los trabajos corrientes.

Adquisiciones

La Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1981

10.62 – 10.66. La elaboración de un plan inmobiliario para un período de al menos 5 años, que cubra el conjunto de las instituciones y en el marco de un presupuesto plurianual, podría constituir una solución eficaz a los problemas señalados por el Tribunal.

En el apartado 10.65 el Tribunal menciona los pagos efectuados por anticipado que corresponden a la construcción del edificio 120 Loi. En este caso, la Comisión señala que dichos pagos servían para cubrir estudios previos a las obras, realizados por empresas subsidiarias.

Conclusiones

Coordinación y normas técnicas y legales

10.71 – 10.75. El GIPI (Grupo Interinstitucional de Política Inmobiliaria) redactó una serie de informes para el Parlamento Europeo. Su trabajo ha sido de utilidad.

La situación inmobiliaria es diferente de una institución a otra y, por consiguiente, no está claro que sea de utilidad una gestión única para la Comunidad. Por el contrario, convendría reactivar la cooperación interinstitucional principalmente en lo que se refiere a las normas, prospección del mercado o preparación presupuestaria.

Por lo que se refiere a Luxemburgo, las instituciones europeas decidieron iniciar una acción conjunta ante las autoridades luxemburguesas para proceder a una racionalización de este expediente. La persona que dirige este asunto es el Secretario General del Parlamento Europeo, que trata de organizar:

— un contrato-tipo único de alquiler,

— un precio de alquiler medio por metro cuadrado que tenga en cuenta los diferentes aspectos en este ámbito (amortización y ajuste a la variación de precios).

Se llegó a la conclusión de que una vez se obtengan las primeras conclusiones el Secretario General del Parlamento Europeo se pondrá en contacto con sus colegas de Luxemburgo para que cada institución, en lo que le atañe, saque las conclusiones al respecto.

Justificación de los gastos de alquiler

10.76. Véase la respuesta que se da en el apartado 10.45.

Enfoque presupuestario

10.77. Tal como lo señaló en los apartados 10.46 — 10.47, la Comisión recuerda que en 1982 propuso al Consejo la creación de un presupuesto de inversión plurianual y que el Consejo no dio curso a dicha propuesta.

Observaciones relativas a los gastos de reuniones y de convocatorias

Comités y grupos de trabajo

10.85 – 10.86. Se creó un grupo de trabajo integrado por diferentes servicios para examinar los problemas relacionados con los Comités.

Se decidió, entre otras cosas, no crear más Comités de funcionarios que se beneficien de indemnizaciones diarias. Se rechazan sistemáticamente las excepciones, salvo cuando se producen circunstancias excepcionales.

Aplicación informática APEX

10.87 – 10.88. Esta aplicación representa una evolución importante en la gestión de los pagos.

En cuanto a la falta de documentación, hay que señalar que el APEX se ha desarrollado en un lenguaje de tercera generación, de fácil comprensión y modificación. Cada función está documentada en el sistema. Se está elaborando una guía que presentará un ordinograma de la aplicación y la descripción de su funcionamiento.

Se comprueban todos los datos registrados por las funciones de APEX. Las distancias y precios máximos de viaje se controlan visualmente. No está previsto recargar la recogida de estos datos mediante controles suplementarios, ya que no constituyen bases de cálculo sino simplemente valores indicativos.

Reembolso de los gastos

10.89 – 10.90. En la norma para calcular las indemnizaciones de distancia, por lo que se refiere al reembolso de los gastos, se tienen en cuenta tres parámetros: distancia, medio de transporte utilizado y duración del viaje. En cuanto a las tarifas aéreas y los justificantes, se está estudiando una nueva normativa. Entre otras modificaciones, en el nuevo texto se estipula disminuir las cantidades máximas de reembolso y favorecer la utilización de tarifas reducidas.

Por lo que respecta a los procedimientos internos, se está terminando una guía que describirá las tareas de los(as) secretarios(as) de reunión y facilitará todas las informaciones útiles para que puedan cumplir con su trabajo tanto en su Dirección General como con respecto a la administración.

Contribución financiera de la Comisión a una cadena de televisión

10.106. (a) Aunque el Pan European Consortium sea una entidad sin personalidad jurídica, la Comisión considera que los organismos de radiofusión participantes ofrecían las mayores garantías en cuanto a su situación financiera (1). No obstante, el proyecto « Europa-TV » se caracterizaba por su carácter experimental, y su continuidad dependía de la voluntad de los miembros del Consorcio de comprometerse a una iniciativa cuya evolución financiera no podía estimarse con certeza.

La verdadera causa de la interrupción de las actividades de la cadena Europa-TV fue la falta de acuerdo, por parte de los demás miembros del consorcio, en cubrir los gastos contraídos por la cadena neerlandesa (NOS), ámbito operacional de Europa-TV, en la realización de las emisiones. Temiendo soportar por sí sola la carga financiera del proyecto, la NOS se retiró de la operación.

De lo dicho anteriormente se deduce que la suspensión del servicio Europa-TV fue provocada por fallos en el funcionamiento de los mecanismos internos del consorcio. La Comisión por sí sola no podía prever que la iniciativa tropezaría con este obstáculo.

(b) La falta de detalles que menciona el Tribunal en cuanto al presupuesto del programa pone de manifiesto el carácter experimental de la operación, que se sale del marco habitual del contrato de obras y de suministros.

(c) La puesta en marcha de las obligaciones a las que se refería el Tribunal no pudo realizarse debido a la interrupción de la operación.

(d) La contribución se refería únicamente al año 1986 (véase el art. 1 del Convenio). Sin embargo, fue sólo a finales de octubre de ese año cuando se puso a disposición del consorcio. El retraso en la firma del Convenio obligó a la Comisión a desembolsar un porcentaje inicial más elevado que el que desembolsa habitualmente.

En el futuro, la Comisión examinará la posibilidad de exigir la constitución de una garantía en el momento de la conclusión de operaciones de este tipo, teniendo en cuenta al mismo tiempo su carácter especial. Tal como se ha dicho más arriba, la Comisión ha iniciado una serie de gestiones para recuperar las cantidades desembolsadas, de las que ya se está cobrando una parte.

ESCUELAS EUROPEAS

10.109. La Comisión es consciente de que en las Escuelas Europeas no tiene los poderes que corresponden a sus responsabilidades presupuestarias, por lo que estudia el medio de solucionar esta situación mediante una modificación del sistema intergubernamental que rige las escuelas desde 1957.

10.110. El nuevo Reglamento Financiero de las Escuelas Europeas fue adoptado el 18 de octubre de 1988. Las letras c), d) y e) han encontrado una solución en el sentido deseado por el Tribunal. En cuanto a la exacción de crisis que se menciona en la letra g), la Comisión estudiará la utilización que de la misma lleva a cabo la Escuela de Munich.

10.111. La Comisión toma nota de la sugerencia del Tribunal en sus reflexiones sobre la reforma a más largo plazo del sistema de financiación de las escuelas.

10.113 – 10.114. La Comisión iniciará una serie de conversaciones con la Oficina Europea de Patentes y el Consejo Superior respecto a su contribución a la financiación de la Escuela de Munich.

10.116 – 10.118. Véase la respuesta que se da en el apartado 10.110 (g).

10.119. La Comisión nunca ha aceptado la decisión unilateral de Bélgica que aparece en el Real Decreto belga de 24 de octubre de 1986. Después de intentar en vano que las autoridades belgas replantearan su decisión, la Comisión envió el 4 de enero de 1988 una carta de requerimiento a las autoridades belgas con arreglo al artículo 169 del Tratado y, a continuación, el 7 de julio de 1988, una nota explicativa. Mientras tanto, el Consejo Superior decidió que las posibles indemnizaciones por cese en el servicio que se deban pagar a los profesores belgas se calcularían tomando como base una remuneración nacional completa.

10.120. El examen en curso que está efectuando la Comisión sobre la modificación del Estatuto de las Escuelas implica la modificación del proceso de toma de decisiones actual para hacerlo más eficaz.

10.121. La Comisión, haciendo uso de la experiencia adquirida, se dedica a promover las reformas necesarias, en el sentido que desea el Tribunal, en los diversos comités de las Escuelas Europeas de los que forma parte.

(1) Las notas aparecen al final del capítulo.

RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

GASTOS DE PERSONAL

Gestión de las retribuciones del personal

La distribución de competencias

10.11 – 10.12. En el Tribunal de Justicia, el responsable de la División Financiera, que es al mismo tiempo el contable de la institución, no es en ningún caso el ordenador.

El Tribunal de Justicia considera que la actual distribución de competencias entre la División de Personal y la División Financiera respeta el principio de separación de funciones entre el contable y el ordenador, y constituye en el momento presente la manera más eficaz de organizar el trabajo de los servicios afectados, habida cuenta de las exigencias resultantes de las reducidas dimensiones de la estructura administrativa del Tribunal. No obstante, en función de los resultados que lleguen a obtenerse después de la prevista informatización de la gestión de los expedientes de personal, el Tribunal de Justicia podría considerar la posibilidad de un nuevo examen de esta distribución de competencias.

Preparación del pago

10.13 – 10.14. Teniendo en cuenta sus limitados efectivos, la División de Personal del Tribunal de Justicia tan sólo puede actualmente efectuar cada mes un control efectivo por sondeo de las entradas en los ficheros «sueldos». Sin embargo, la gestión informatizada de los expedientes personales está en preparación actualmente en colaboración con otras instituciones comunitarias. La misma debería hacer posible la solución de las cuestiones de control sistemático de la entradas en los ficheros «sueldos», así como el acceso de la División de Personal a los datos mediante terminal.

Tributación de las horas extraordinarias

10.23. El programa informático utilizado por el Tribunal de Justicia para el cálculo de las remuneraciones, con inclusión del impuesto sobre las horas extraordinarias, es el del Consejo. El Tribunal de Justicia se acomodará a las modificaciones eventuales que sean introducidas en ese programa para seguir las observaciones del Tribunal de Cuentas.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos inmobiliarios de las instituciones

10.41 – 10.77. El Tribunal de Justicia participa en la cooperación interinstitucional en Luxemburgo en materia de armonización de los contratos de arrendamiento y de la política inmobiliaria. El Tribunal procurará, en el marco de las negociaciones sobre el precio de sus alquileres, actuar de modo que se tenga en cuenta el coste de la inversión así como su amortización.

Observaciones relativas a los gastos de reuniones y de convocatorias

10.91 – 10.92. Los créditos de los artículos 250 y 255 están destinados a la difusión de conocimientos sobre el Derecho comunitario, y más en particular la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el funcionamiento del procedimiento prejudicial, que es un elemento esencial para la eficaz aplicación de las normas comunitarias en los ordenamientos jurídicos nacionales. Ello se realiza mediante seminarios y encuentros organizados con intervalos regulares en colaboración con los Ministerios de Justicia de los Estados miembros, por una parte, así como visitas individuales o de grupos de magistrados de todos los niveles, por otra parte. En lo que antañe a estas últimas, es difícil la uniformidad completa de la práctica acerca del reembolso de los gastos, habida cuenta de las grandes diferencias de situación y de origen de las personas invitadas. El Tribunal de Justicia se esfuerza no obstante en armonizar su práctica en la materia tanto como sea posible. En su caso, el Tribunal de Justicia recurrirá, si las necesidades prácticas lo permiten, a sistemas de entrega directa de los billetes de viaje sin pago de anticipos. Por lo demás, se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la observancia del artículo 32 del Reglamento Financiero.

RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

GASTOS DE PERSONAL

Gestión de la retribución del personal

Preparación de la nómina

10.16. El Comité Económico y Social dispone de dos programas distintos: uno para las retribuciones y otro para la gestión del personal. Estos dos programas no se comunican de forma automática, pero el operador «retribuciones» tiene acceso a los datos «gestión» y puede integrarlos en su programa; no obstante, en la práctica, ya no se recurre a esa posibilidad.

10.17. El procedimiento de control propuesto por el Tribunal de Cuentas no se utiliza en el Comité Económico y Social por falta de personal. En cuanto se disponga de efectivos suficientes, el CES tomará las medidas pertinentes para que se aplique dicho procedimiento.

Procedimiento de pago

10.18 – 10.19. Respecto al ejercicio de 1988, los compromisos de gastos se han establecido antes de efectuar el pago de las retribuciones.

Falta de información recíproca

10.20. El nuevo sistema informático contable permitirá a los ordenadores, al interventor y al contable el acceso directo a todos los datos contables.

Anticipos al personal

10.21. Los anticipos concedidos sobre la base del artículo 76 del Estatuto se ajustarán en lo sucesivo a las condiciones previstas en el Estatuto.

10.22. Se concedieron pagos anticipados del sueldo en determinados casos de fuerza mayor.

Imposición de las horas extraordinarias

10.23. Entretanto, el Comité Económico y Social se ha ajustado a la norma de calcular el impuesto sobre las cantidades abonadas en compensación de las horas extraordinarias sobre la base del tipo impositivo aplicado el mes precedente al del pago a la fracción más alta de la base imponible de la retribución.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos inmobiliarios de las instituciones

10.41 – 10.77. El Comité Económico y Social reconoce la necesidad de una coordinación de la política inmobiliaria de las diferentes instituciones. Como consecuencia de la ampliación de sus actividades y, por tanto, de sus efectivos, el Comité examina actualmente las posibilidades de adecuación de sus locales. El Comité Económico y Social no olvidará tomar en consideración las conclusiones a las que ha llegado el Informe del Tribunal de Cuentas.

Observaciones relativas a los gastos de reuniones y de convocatorias

Verificación de la participación en las reuniones

10.95. El Comité Económico y Social examina actualmente la posibilidad de introducir la obligación, para los miembros y expertos del Comité, de firmar la lista de presencia, siguiendo la práctica de otras asambleas, y concretamente del Parlamento Europeo.

Indemnización por los días de viaje y de reunión

10.96 – 10.97. Se trata de una cuestión de interpretación de la «Reglamentación relativa al reembolso de los gastos

de transporte y al pago de dietas por días de reunión y de viaje», y especialmente de su artículo 4 g). La acumulación de la dieta de un día de reunión y la correspondiente a un día de viaje no se basa en el número de días efectivamente utilizado para el viaje, sino únicamente en la distancia entre el punto de salida y el lugar de reunión (artículo 4 a)).

El sistema de pago de los gastos

10.98 – 10.100. El Comité Económico y Social reconoce que el procedimiento de pago de la indemnización no se ajusta por completo a la normativa vigente, pero las exigencias especiales de una asamblea consultiva europea obligan a su administración a actuar de este modo. Una solución al problema expuesto en el apartado 10.99 (a) consistiría en crear un régimen de anticipos. No obstante, el Comité Económico y Social no dispone de los efectivos imprescindibles para aplicar una solución de este tipo.

Respecto al método de pago y a la preocupación expresada en lo que al artículo 48 del Reglamento Financiero se refiere, el Comité Económico y Social continuará sus esfuerzos encaminados a convencer a los miembros de la institución para que renuncien al pago en metálico.

([1]) El estatuto del consorcio precisa en su artículo 7: «Los ingresos del consorcio se componen de las **contribuciones financieras directas de los miembros del consorcio** así como de los ingresos procedentes de otras fuentes, como por ejemplo publicidad, patrocinadores, venta de programas, etc.

CAPÍTULO 11

Préstamos, empréstitos y bonificaciones de intereses

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ACUERDO SOBRE EL CONTROL DE LOS PRÉSTAMOS NIC EN LOS ESTADOS MIEMBROS

11.7 – 11.19. La Comisión recuerda que ya dio una serie de respuestas muy completas con respecto al acuerdo no oficial de 1985, así como a la cuestión general de los controles in situ de los préstamos NIC (véanse las respuestas de la Comisión al Informe Anual correspondiente al ejercicio 1986: apartados 14.25 a 14.30).

Como consecuencia del compromiso suscrito por el Presidente de la Comisión en su carta del mes de abril de 1987, dirigida al Presidente del Tribunal, la Comisión ha puesto en marcha numerosas medidas para encontrar las «modalidades prácticas que permitirán a los poderes del Tribunal tener en cuenta las preocupaciones del Banco».

Las últimas propuestas de la Comisión en este sentido serán encaminadas detalladamente por un grupo de trabajo compuesto por representantes del Banco y de la Comisión, cuya labor debería estar terminada antes de que finalice el año 1988.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LA LEGALIDAD Y A LA BUENA GESTIÓN FINANCIERA

Tesorería del NIC

11.27. La Comisión se congratula de la favorable acogida general que el Tribunal otorga al nuevo Convenio de cooperación con el BEI relativo a la tesorería del NIC. En cuanto a las observaciones más pormenorizadas sobre el mismo, la Comisión aporta las precisiones siguientes y, por otra parte, toma nota de las sugerencias del Tribunal, que serán estudiadas conjuntamente con el BEI.

11.28. El único *riesgo* que asume la Comisión como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo convenio (cuyas cláusulas son retroactivas al inicio de las operaciones de tesorería del NIC) es el incumplimiento de un deudor. Dada la calidad de los prestatarios y de sus avaladores primeros, este riesgo puede considerarse nulo.

En cuanto a la *gestión de las operaciones*, la incorporación de los fondos del NIC a la tesorería existente del BEI ha permitido realizar ahorros en la gestión del conjunto de estos fondos. No obstante, teniendo en cuenta la importancia relativa de los dos componentes, la ventaja que se obtiene de la gestión de los fondos del BEI (la mayor parte de los recursos de que se trata) es considerablemente superior a la ventaja que se obtiene de la gestión de los fondos del NIC.

11.29. La Comisión considera que el temor expresado por el Tribunal de que se fijen unos tipos de interés sobre los préstamos más altos de lo necesario debe encaminarse

Respuestas de las instituciones

según la norma que establece que el tipo de los préstamos del NIC es igual al de los préstamos concedidos por el BEI sobre sus recursos propios.

11.30. Aunque el texto del nuevo convenio es en realidad más restrictivo, en la práctica la Comisión ha seguido financiando de nuevo operaciones anteriores más costosas, en plena concertación con el BEI.

Esta última institución da su consentimiento previo con arreglo al convenio vigente y teniendo en cuenta que asume la carga de la tesorería y que, muy a menudo, debe anticipar comisiones o primas de reembolso que no están cubiertas necesariamente por la nueva financiación, a cambio del beneficio de la baja del coste de los fondos.

11.31. La Comisión no considera necesario proceder a un análisis detallado de sus gastos administrativos para cada instrumento financiero. Un análisis de este tipo sería costoso y a la Comisión, que no ejecuta operaciones por mandato, no le parece que sea indispensable.

Comisión de gestión del Banco Europeo de Inversiones

11.32. En sus respuestas al precedente informe del Tribunal, la Comisión se comprometió a volver a presentar al BEI la petición de dicha institución. El resultado de esta actuación es que a la documentación solicitada sigue teniendo acceso únicamente el Consejo de administración del BEI en el que, no obstante, la Comisión designa a un administrador y a un suplente. Por otra parte, el Banco reitera que seguirá adaptando sus comisiones de gestión para que simplemente cubran sus gastos.

Respuestas de las instituciones

SEGUNDA PARTE

Fondos Europeos de Desarrollo

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN FINANCIERA

Realización financiera de los proyectos

Condiciones especiales en contratos de obras

6. La Comisión está muy atenta a los problemas que se refieren a la moneda en que se pagan los contratos y a las incidencias que la evolución de los precios ejercen sobre los mismos en el transcurso de su realización.

Por lo que se refiere a la moneda de pago de los contratos y a su expresión, el artículo 48 del Reglamento Financiero del 6º FED, cuya aplicación se ha extendido a los contratos financiados en el marco del 4º y 5º FED, prevé disposiciones precisas para cada categoría de contrato con el fin de evitar al máximo pérdidas o ganancias financieras reales para la empresa adjudicataria. No obstante resulta evidente, en particular para los contratos de larga duración, que durante la ejecución de un contrato la evolución de los precios puede engendrar una ruptura del equilibrio del mismo provocando así ganancias o pérdidas para una u otra de las partes contratantes.

Fue por esta razón por la que la Comisión previó en 1972 en su pliego de condiciones de los contratos de obras y de suministros financiados por el FED la aplicación de la revisión de los precios.

Este complejo asunto ha sido objeto de comentarios pormenorizados y actualizados, los cuales figuran en el compendio de instrucciones. De la lectura de dichos textos se desprende la constante preocupación de la Comisión por evitar que la aplicación de fórmulas de revisión de precios se traduzca en plusvalías indebidas.

Es por ello por lo que, para acercarse más a la realidad, la Comisión recomienda en particular no encerrarse en una fórmula de revisión única y tener en cuenta únicamente los parámetros que tienen una incidencia real en el coste de las obras, dejando al adjudicatario una parte del riesgo.

De la misma manera, la Comisión recomienda a la administración beneficiaria de la ayuda que elija cuidadosamente los índices que sirven de base para establecer revisiones.

Por último, si en un país ACP no se publican índices o si se ignora de qué país se importará el producto en cuestión, se invita al adjudicatario a proponer en su licitación un precio de referencia mediante la presentación de los documentos justificativos necesarios.

7 – 9. En cuanto a los once contratos en relación con los cuales el Tribunal estima que se conceden compensaciones excesivas en concepto de revisiones de precios ocasionadas por una devaluación, la Comisión insiste en subrayar que, en la mayoría de los casos mencionados, hasta el momento no se puede concluir que las empresas hayan realizado beneficios indebidos. Por lo tanto, no ha lugar considerar que la Comisión haya sufrido perjuicios financieros.

En dos casos, no se ha aplicado aún la fórmula de revisión de precios para contratos en curso de ejecución. En lo que se refiere a otros proyectos, la fórmula de revisión de precios se aplica sobre todo al coste de la mano de obra local y de los materiales comprados in situ.

No obstante, y para evitar al máximo las anomalías que el Tribunal señala, la Comisión completará sus instrucciones a los delegados a fin de que éstos, cuando examinen los expedientes de licitación, adopten las medidas que hagan posible que las fórmulas de revisión de precios se basen, en lo que se refiere a la parte pagadera en moneda europea, en los precios del mercado europeo y, en lo que se refiere a la parte pagadera en moneda nacional, en los precios del mercado local.

Compromisos y pagos

10. En lo que se refiere a la observación del Tribunal relativa al cumplimiento del Reglamento Financiero, la Comisión hace notar lo siguiente: el compendio de instrucciones para uso de la sede y de las delegaciones describe de manera muy detallada las modalidades de pago de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza, para facilitar el trabajo de liquidación y orden de los expedientes de pago presentados.

De una manera general, la Comisión ha comprobado, por una parte, que los procedimientos se aplican correctamente y, por otra parte, los documentos justificativos facilitados para avalar solicitudes de pago son acreditativos (originales o copias certificadas conforme).

En lo que se refiere a las fianzas bancarias, los delegados deben llevar al día un registro tanto en los contratos de obras como en los contratos de suministros o de servicios, de manera que puedan garantizar el seguimiento y el levante de los mismos.

En cuanto a los ejemplos citados por el Tribunal, la Comisión está en condiciones de afirmar que, sean cuales fueren las circunstancias que no han permitido a los agentes del Tribunal tener acceso a los pliegos especiales de condiciones, éstos eran accesibles a los funcionarios responsables de los compromisos y de las órdenes.

En el caso particular de Burkina Faso, es exacto que, en el conjunto de los numerosos documentos justificativos de dichos proyectos que eran objeto de cofinanciación, faltaba adjuntar a las órdenes de pago correspondientes tres anticipos provisionales por una cuantía aproximada de 300 000 ECU. Dichos documentos se encuentran en la delegación, la cual había procedido sin embargo a la verificación de los mismos antes de enviar a la Comisión las órdenes de pago mencionadas anteriormente. La seguridad de dichos pagos, así como la de los anteriores, ha sido garantizada, por tanto, por el consejero a cargo del proyecto y por el delegado. Dichos documentos justificativos se han remitido mientras tanto a la Comisión y están a disposición del Tribunal.

En cuanto al pago de 200 000 ECU, la Comisión tiene a disposición del Tribunal el juego suplementario de documentos justificantes reclamado a la delegación de Swazilandia.

11. Este apartado alude a los casos siguientes:

— Adelantos superiores a los previstos en el contrato: en dos de los tres casos identificados (Guinea-Bissau y Chad), se trata más bien de adelantos superiores a los previstos en las condiciones generales. Los dos contratos en entredicho, uno de estudio y otro de asistencia técnica, especificaban un primer tramo de pago del 50 % a la notificación del contrato, sin garantía bancaria. Así pues no se trataba de un adelanto limitado al 20 % en el sentido de las condiciones generales, sino de un adelanto calculado teniendo en cuenta que en el momento del ingreso el trabajo estaría ya bien adelantado.

  En el tercer caso identificado (proyecto regional en la República Centroafricana), es exacto que se pagó un adelanto superior al previsto en el contrato. Sin embargo del pago siguiente se dedujo lo pagado en exceso.

— Aprovisionamiento del fondo para anticipos (Sudán): en el compendio de instrucciones (edición 1988) se definen claramente las modalidades de funcionamiento y de verificación de los fondos de anticipos, que se comunican a los administradores con vistas a la aplicación de las mismas.

— Contrato expresado en una moneda distinta de la de la oferta (ferrocarril djibouto-etíope): la cuantía en ECU del contrato no es sensiblemente diferente a la establecida para la comparación de las ofertas.

— Contrato de servicio financiado diez meses después de su inicio (Guinea-Conakry): este plazo corresponde al retraso del ordenador nacional en la firma del contrato.

12. Aun reconociendo que es un objetivo deseable reunir en un solo servicio la documentación completa relativa a un proyecto, la Comisión tiene interés en señalar las dificultades materiales que representa una organización de tal naturaleza para la Comisión y para las delegaciones.

El control del carácter suficiente y de la exactitud de los documentos justificantes se efectúa en las diferentes etapas del procedimiento (liquidación, ordenación, control financiero y pago) de conformidad con las disposiciones de los Reglamentos Financieros sucesivos de los FED y con las cláusulas generales y prescripciones especiales de los contratos, a los que se refiere el compendio de instrucciones, del que se ha difundido una nueva edición en el primer semestre de 1988. A fin de responder a la preocupación del Tribunal la Comisión completará sus instrucciones a fin de dar a los funcionarios encargados de la liquidación y de la ordenación de los expedientes de pago más precisiones sobre la naturaleza de los documentos justificantes que se deben presentar.

Contabilidad

13. (a) El hecho de que en las cuentas de espera subsistan determinadas operaciones significa que en la mayoría de las ocasiones no puedan ser identificadas, a falta de información, con vistas a su integración en un proyecto.

A 31 de diciembre de 1987 en las cuentas de espera subsistían cuatro operaciones que datan de 1982 de entre los varios miles de asientos registrados anualmente. Se han podido regularizar por fin dos en junio de 1988; las dos restantes están todavía pendientes de regularización.

(b) A 31 de diciembre de 1987, aproximadamente el 25 % de las sumas pendientes de cobro se referían al IVA que deben devolver las administraciones de los Estados miembros. En esta materia, la contabilidad del FED sigue los procedimientos en vigor entre la Comisión y los Estados miembros.

A finales de 1987, el 61 % de la cuantía total por cobrar era exigible a una sola firma que quebró en 1985. El banco que la avaló se negó a reembolsar la suma pagada y la Comisión inició un proceso por cuenta del Gobierno ACP en cuestión. Este proceso sigue su curso.

Por lo que se refiere a las demás sumas pendientes, la Comisión prosigue sus esfuerzos para el cobro de las mismas.

(c) A finales de 1987, frente a un número muy restringido de litigios, en las cuentas «fondos en ruta» y «operaciones pendientes de regularización» sólo quedaba un razonable número de asientos que han sido eliminados casi en su totalidad en el curso de los cuatro meses siguientes.

Están a disposición del Tribunal, clasificados de manera ordenada y regular, los extractos de cuentas bancarias.

(d) La Comisión se esforzará en la mejora de la distribución de responsabilidades en el servicio contable, sin subestimar sin embargo las dificultades que a este respecto plantean los escasos efectivos de que dispone dicho servicio.

(e) La cifra de 2,8 Mio ECU señalada por el Tribunal corresponde a proyectos cerrados o anulados en el transcurso de 1988.

Gestión de tesorería

Petición de contribuciones

15. En diciembre de 1986 se remitieron a los ministros competentes de cada Estado miembro cartas de notificación relativas a la petición de contribuciones para el ejercicio 1987. Dichas cartas estipulaban fechas de vencimiento y los tipos de conversión entre el ECU y las monedas nacionales que se debían utilizar. Es probable que un error en el tipo de conversión, no obstante señalado con posterioridad, haya contribuido a las inexactitudes comprobadas por el Tribunal.

En cuanto a los retrasos en el pago que señala el Tribunal, éstos se produjeron a pesar de la intervención reiterada de la Comisión ante las representaciones permanentes de los Estados miembros afectados.

Cuentas en los Tesoros Públicos

16. El artículo 4 del Reglamento Financiero aplicable al 5º FED estipula que «en la medida de lo posible» la Comisión distribuirá sus activos entre las distintas monedas según la proporción en la que las monedas de los Estados miembros entran en la composición del ECU. El artículo 5 del Reglamento Financiero aplicable al 6º FED ya no hace referencia al ECU y prevé una distribución de los haberes de conformidad con la proporción en que los Estados miembros contribuyen al FED, lo que la Comisión intenta respetar.

Al retirar fondos de las cuentas en los Tesoros Públicos se deben tener en cuenta otras obligaciones tales como la necesidad de efectuar pagos de cuantías elevadas en un plazo muy corto en países determinados. Es por eso por lo que los Estados miembros han aceptado que se aplique la regla de la proporcionalidad a lo largo de períodos de más de un trimestre, a fin de no distorsionar demasiado el flujo de los pagos. Así, para el año 1987 globalmente considerado, los importes retirados de los Tesoros Públicos son casi idénticos a la clave de distribución de las contribuciones.

Cuentas bancarias en Europa

17. El FED dispone de una cuenta bancaria en ECU en cada uno de los Estados miembros para promover la utilización de la moneda comunitaria y protegerse de los

riesgos de devaluación. Además, para tener en cuenta las condiciones locales especiales y con la finalidad de obtener las mejores condiciones en el mercado monetario, existen sendas cuentas suplementarias en Bélgica y en Italia.

En Francia y en el Reino Unido, el FED es titular igualmente de cuentas en monedas nacionales que se utilizan para acelerar la alimentación de las 36 cuentas pagadoras delegadas en francos franceses y en libras esterlinas. En los Países Bajos y en la República Federal de Alemania, a finales de 1987 existían dos cuentas suplementarias en moneda nacional. Una de ellas está cerrada desde principios de 1988 y la otra va a cerrarse en un futuro próximo.

18. El procedimiento adoptado para la aplicación del artículo 153 de Lomé III consiste en atribuir a los recursos Stabex, con cargo a las cuentas del FED, una parte de los intereses obtenidos al tipo del mercado proporcional al saldo de los recursos Stabex todavía no gastados.

19. La Comisión ha llevado a cabo una encuesta entre los diferentes pagadores delegados de la Comunidad para cerciorarse de las condiciones concedidas a sus cuentas bancarias. Dicha encuesta ha demostrado que las condiciones aplicables en la Comunidad varían de un Estado miembro a otro. A raíz de la misma, se han obtenido de nuestros pagadores delegados las mejores condiciones aplicables en cada uno de los Estados miembros. Desde ese momento, la Comisión vela por que todos los bancos otorguen una remuneración competitiva.

Estabilización de los ingresos por exportaciones

20. La determinación de las pérdidas de ingresos por exportaciones con arreglo al Stabex se realiza a partir de los valores en ECU de las exportaciones de los Estados ACP, calculadas de conformidad con el artículo 160 del Tercer Convenio de Lomé.

En 1987, la aplicación del método de cálculo definido en dicho artículo tuvo como consecuencia la disminución, e incluso la eliminación, en todos los Estados ACP de las transferencias, con la notable excepción de los países de la zona del franco. Naturalmente eso se explica por la depreciación del dólar (recuérdese que este método ha sido justamente una respuesta al deseo expresado por determinados ACP de protegerse contra la depreciación de la divisa americana...), pero también y sobre todo por el hecho de que numerosos ACP han practicado, o practican, devaluaciones a menudo muy fuertes.

21. El Tercer Convenio de Lomé instauró, en materia de control de la utilización de las transferencias Stabex, normas mucho más rígidas que en el pasado, normas que la Comisión tiende a interpretar de manera muy estricta en la práctica.

Entre las opciones propuestas a los Estados ACP, se pueden citar:

— la utilización de las transferencias Stabex como contribución de los ACP a los proyectos de desarrollo financiados por la Comisión y/u otros financiadores;

— entregas a organismos del tipo Caja de Estabilización, cuya vocación es la de garantizar los precios de compra (y las rentas) a los productores;

— participación de la Comisión, a través de sus delegaciones, en la definición de las actuaciones ad hoc. Dicha participación puede ir desde las consultas previas hasta el control permanente de los gastos, en particular mediante las cuentas específicas, una de cuyas «claves» está en poder de las delegaciones.

Entre las soluciones especiales aplicadas, puede mencionarse igualmente la entrega directa a los proveedores (caso de una transferencia en favor de Santo Tomé). Pero dicha práctica no podría generalizarse: contrariamente a la opinión del Tribunal, no presenta ventajas decisivas en relación con las otras posibilidades, sin hablar de la dificultad de gestión que implica.

OBSERVACIONES SOBRE LAS MICRORREALIZACIONES

Fundamento jurídico y directrices de ejecución

Papel del delegado de la Comisión

31. Sometidos en un principio a un procedimiento normal de consulta previa al Comité del FED, desde 1978 los programas son aprobados por procedimiento acelerado por el ordenador principal del FED con el dictamen del delegado de la Comisión y a petición del Estado beneficiario, previa aprobación por la Comisión de una autorización global de compromiso que cuenta con el dictamen favorable del Comité.

En el marco de un programa ya aprobado en Bruselas, el delegado tiene la facultad de ponerse de acuerdo directamente con las autoridades locales en lo que respecta a cada uno de los proyectos que se deben financiar.

Respuestas de las instituciones

Tramitación de las microrrealizaciones

Desconcentración del procedimiento de aprobación del proyecto

33 – 37. En el Tercer Convenio de Lomé esta tendencia a la desconcentración y a la descentralización está todavía más acusada. En efecto, tras la aprobación por el ordenador principal, es el Estado ACP el que, a medida que se manifiestan iniciativas de los entes locales, adopta las decisiones de financiación especiales correspondientes y las somete al acuerdo del delegado de la Comisión. Las instrucciones de servicio son muy claras a este respecto y únicamente en caso de duda puede justificarse una solicitud de aclaración ante la DG VIII en Bruselas.

Por otra parte es con el fin de una capacidad incrementada de adaptación a cada situación por lo que Lomé III incluye un texto más general y más flexible con respecto a las microrrealizaciones. Dicho texto ya no impone programas anuales y permite por lo tanto el escalonamiento de los mismos en períodos más largos. Con arreglo al 6º FED se han aprobado ya programas para dos, tres y hasta cuatro años (véase apartado 37).

34 – 36. Las observaciones al Tribunal señalan situaciones especiales de las que los delegados han juzgado necesario tener que informar a la sede.

37. Las observaciones se refieren a la anterior práctica ocasional de Swazilandia (con arreglo a Lomé II) de presentar para su aprobación proyectos por separado sobre una base poco preparada. Este procedimiento generó trabajo administrativo adicional. No obstante, la Comisión aceptó dicha carga extraordinaria únicamente como algo temporal, a la espera de establecer un programa multianual adecuado. Dicho programa se ha establecido ahora bajo Lomé III (3 Mio ECU) e incluye una componente de asistencia técnica para garantizar una aplicación fluida (a lo largo de cuatro años), así como adiestramiento y guía de la administración local.

Existencia de una necesidad real y prioritaria a nivel local

38. La observación del Tribunal se basa en ejemplos a los que se responde en los apartados siguientes.

39. En Costa de Marfil, se trataba de un programa de microrrealizaciones de carácter más bien social financiado con cargo al 4º FED. Los programas financiados con cargo al 5º FED se referían fundamentalmente a los entes locales en los sectores productivos. Por último, las microrrealizaciones que se financiarán con cargo al 6º FED deberán conformarse a las orientaciones del programa indicativo. Por tanto, la observación del Tribunal ya no se aplica a la práctica actual.

A partir de 1983, la delegación de Madagascar ha realizado un esfuerzo notable para hacer que el Gobierno presente expedientes para cada proyecto, como ya ocurre a partir de ahora.

40 – 42 y 56. La cuestión de la iniciativa del ente local, que constituye un factor esencial de la aprobación y naturalmente de la oportunidad de un microproyecto, es inseparable de la de informar a la población y de la capacidad de ésta para determinar con exactitud las necesidades y formular correctamente la solicitud al Gobierno del Estado ACP beneficiario. En dicho ámbito, es igualmente importante el papel que desempeñan las ONG que actúan in situ. Por otra parte, dos de las tareas más importantes del servicio nacional autónomo, cuya creación desea la Comisión para garantizar el impulso, la coordinación y la utilización de las microrrealizaciones, son precisamente la información a los entes locales sobre las posibilidades del programa y la asistencia en la formulación de las solicitudes.

Los capítulos esenciales para la viabilidad de las microrrealizaciones son la organización de los entes beneficiarios, la formación de sus representantes y la asistencia en la aplicación de las microrrealizaciones. Esta es la razón por la que figuran igualmente entre las tareas que incumben al servicio central nacional al que se alude anteriormente.

41. En Togo, es exacto que determinadas actuaciones del programa de microrrealizaciones del 5º FED no correspondían realmente a una solicitud de la población beneficiaria. Tal es así con determinados almacenes de víveres. Por otra parte el Gobierno togolés ha decidido de común acuerdo con la Comisión hacer especial hincapié en dicho aspecto «respuesta a una necesidad prioritaria de los entes locales» para la elaboración del programa de microrrealizaciones de Lomé III.

Garantía de la participación activa de los entes locales

43 – 46. En lo que se refiere a la contribución del FED al coste de cada uno de los proyectos, las partes contratantes del Tercer Convenio de Lomé reconocieron también que era necesario introducir un elemento de flexibilidad. En efecto, el apartado 2 del artículo 202 de Lomé III admite «a contrario sensu» que en casos especiales la contribución comunitaria podrá superar los dos tercios del coste. Una vez más el rigor formal del Lomé I y Lomé II deja paso a una flexibilidad más propicia al éxito de los objetivos de desarrollo a nivel local. La participación del Estado beneficiario pasa a ser facultativa y la contribu-

Respuestas de las instituciones

ción del ente local puede en particular suponer hacerse cargo de los gastos de mantenimiento.

43. En Senegal, la casi totalidad de microproyectos se ha beneficiado de la participación activa de la población afectada. No obstante, si bien determinados proyectos reciben una cobertura financiera total del FED, la población beneficiaria contribuye en especie (material) o en servicios (jornadas de trabajo).

44. La participación de la población local de Madagascar ha sido siempre objeto de comprobación por parte de la delegación, tanto a nivel del deseo como de la implicación en la previsión. Ha podido suceder que en el transcurso de la realización no haya podido obtenerse una total satisfacción sobre este punto.

45. El aprovechamiento, en apoyo de las microrrealizaciones, de competencias disponibles en otras financiaciones FED pone en evidencia la búsqueda de una simbiosis de actividades in situ que representa una utilización juiciosa de recursos limitados, siendo por otra parte la financiación de consejeros técnicos una disposición considerada por Lomé III.

Viabilidad de las microrrealizaciones

Movilización de las contribuciones

48. Para evitar las dificultades y los retrasos mencionados por el Tribunal en su informe, la Comisión y los Estados ACP han decidido adaptar las disposiciones del Tercer Convenio de Lomé para hacer facultativa la contribución del Estado a los programas de microrrealizaciones.

Asimilación de las microrrealizaciones por los usuarios

50. Mientras tanto se ha mejorado la situación que se señala en Sierra Leona.

51. Gran parte de las obras de este proyecto de Níger se refiere a la construcción de pozos de huerta cuyos gastos recurrentes se limitan a un desenarenado, generalmente efectuado en un contexto campesino y con los medios humanos correspondientes. En el proyecto Badeguicheri, por ejemplo, la misión del Tribunal ha podido constatar que los pozos que datan del año 1975 no están enarenados y actualmente funcionan. Por otra parte, los entes subregionales se hacen cargo del alquiler que pagan los voluntarios. En definitiva, se puede afirmar que la población aprecia estos proyectos, incluso si, en razón de su carga de trabajo, su participación, indispensable, no sigue en ocasiones el ritmo deseado.

Aspectos sociales de las microrrealizaciones

54 – 55. En la programación y la aplicación de las microrrealizaciones se analizan y tienen en cuenta las «realizaciones socioeconómicas dentro de un ente», dado que las microrrealizaciones deben responder de manera concreta a las necesidades de los entes locales en materia de desarrollo.

No obstante no se excluye que, de las muy numerosas realizaciones llevadas a cabo hasta el momento, algunas de ellas no hayan dado los resultados esperados por razones diversas que es difícil apreciar en los inicios de un programa, sobre todo si se refieren al comportamiento imprevisible de un grupo frente a una nueva situación. No obstante esos pocos contratiempos inevitables, el conjunto de los programas de microrrealizaciones son considerados generalmente por sus beneficiarios como un éxito.

Realización y seguimiento de las microrrealizaciones

El papel de las autoridades nacionales

56. Véanse apartados 40 — 42.

57 – 63. El recurso a la asistencia técnica, del todo excepcional bajo Lomé I, se ha utilizado un poco más en el transcurso del 5º FED y se ha convertido en norma para los programas aprobados bajo Lomé III. Esta asistencia debe permitir en particular dar apoyo al servicio de coordinación mencionado anteriormente o, en su defecto, desempeñar unas funciones análogas. Se utiliza igualmente para estructurar el ente local de manera que éste pueda responder de la gestión de las microrrealizaciones.

Cuando el programa de microrrealizaciones es modesto, el elevado coste de la asistencia técnica clásica amenaza con movilizar una parte demasiado importante de la contribución del FED. Por esta razón a menudo se considera el recurso a la asistencia de voluntarios o la colaboración con ONG.

58, 64 y 71. Durante mucho tiempo la delegación ha sido consciente del problema mencionado por el Tribunal en relación con Malawi y ha adoptado las medidas

apropiadas que incluyen la contratación hace dos años de dos VSO (personal de ayuda que actúa constantemente sobre el terreno) para supervisar la ejecución de los microproyectos. Ello ha tenido ya un efecto positivo en la gestión del programa.

Futuras mejoras en la efectividad de los mismos, combinadas con la difusión de un manual de instrucciones para los microproyectos, permitirán una mejora adicional de la situación y harán posible un control más efectivo de las operaciones por parte de la delegación.

Coste de la asistencia técnica y complementariedad de las microrrealizaciones

60. Las observaciones formuladas por el Tribunal a propósito de la asistencia técnica financiada en el marco de las microrrealizaciones no ha escapado a la atención de la Comisión, la cual procede en la actualidad a un estudio del conjunto de la cuestión, especialmente en lo que se refiere a la asistencia técnica incluida en los grandes programas.

61. La norma considerada por la Comisión no constituye una regla absoluta. Justamente en el caso de Tanzania, la presencia de un asistente técnico se ha revelado como condición sine qua non del éxito del programa. Y por ello dicho programa ha sido un éxito.

62. La computación de determinados gastos de funcionamiento de la célula de seguimiento que depende de la Dirección de Desarrollo Regional y de las Microrrealizaciones (DDRM) del Ministerio del Plan ha permitido una mejor coordinación y una más rápida aplicación del proyecto microrrealizaciones.

64. La complementariedad de los programas de microrrealizaciones con otros proyectos de desarrollo es un objetivo perseguido sin cesar, todavía más en Lomé III. En efecto, aunque el Convenio prevé que las microrrealizaciones puedan escapar al marco del artículo 187, la mayor parte de los programas aprobados con cargo al 6º FED tienen un vínculo con el sector o sectores de concentración de la ayuda comunitaria.

El ritmo de ejecución de los microproyectos en Sierra Leona continúa siendo lento, y se debe tanto a escasez de suministros (combustible, cemento, etc.) como a insuficiencias administrativas. Efectivamente, no existe agencia gubernamental o unidad administrativa o local con la capacidad de ejecución de dichos proyectos, de manera que se ha hecho cargo de dicha tarea el servicio autorizador nacional (NAO: National Authorizing Office), a pesar de que carece de los recursos administrativos y de transporte. Recientemente el NAO ha solicitado la provisión de dos voluntarios para asistir en la supervisión y gestión del microproyecto y esta propuesta ha sido aceptada en principio. Actualmente la delegación está llevando a cabo los acuerdos necesarios para la contratación de los mismos ante las ONG representadas en Sierra Leona.

Ejecución financiera de las microrrealizaciones

66. En Kenia la situación en materia de microrrealizaciones ha mejorado netamente desde 1985. El adelanto desembolsado a partir de la firma del convenio de financiación representa ahora un 50 %, quedando pendiente el desembolso del saldo hasta la terminación de las obras (en general escuelas o traídas de agua). Por otra parte, en adelante es preceptivo no financiar simultáneamente más de dos programas de microrrealizaciones. En lo que se refiere por último a la fase de tramitación, la calidad de los estudios preparatorios del ministerio competente ha mejorado notablemente con el concurso de la asistencia técnica de un Estado miembro.

Evaluación y seguimiento de las microrrealizaciones

67 – 70. La evaluación de las microrrealizaciones se lleva a cabo por parte de la Comisión mediante informes anuales del delegado, informes finales redactados por el delegado en colaboración con el Gobierno beneficiario a la terminación de cada programa e informes más generales de evaluación redactados por expertos independientes. El seguimiento está garantizado por la asistencia técnica y el servicio de coordinación, y naturalmente por el delegado de la Comisión.

Observaciones finales

72 – 75. En lo que se refiere a las microrrealizaciones de Lomé I y Lomé II que son objeto del presente informe del Tribunal, la Comisión ha celebrado un contrato con un equipo de expertos independientes que está ultimando un largo y completo trabajo de evaluación. La Comisión dispondrá por tanto de un nuevo instrumento de reflexión para poder mejorar aún más los diferentes aspectos de los programas de microrrealizaciones.

Sin esperar a las conclusiones de dicha evaluación, la Comisión ya había determinado las dificultades que en ocasiones se ponían de manifiesto en la aplicación de dicho instrumento y había sacado las lecciones de la experiencia de los dos primeros Convenios de Lomé. Esta es la razón por la cual la Comisión, junto con sus asociados ACP, ha adaptado las disposiciones del Tercer Convenio y ha definido nuevas instrucciones para uso de sus servicios y de sus delegaciones.

De manera general, y puesto que se trata de miles de pequeñas operaciones, estas disposiciones deberían contribuir a prevenir las dificultades, incluso aunque sea difícil aplicar los mismos criterios de identificación, de aprobación y de seguimiento que para proyectos clásicos.

OBSERVACIONES SOBRE LAS AYUDAS DE URGENCIA

Respuestas de carácter general

En materia de ayudas de urgencia, el problema principal consiste en saber si dichas ayudas han cumplido su objetivo, es decir han empezado en los plazos más cortos tras la conformidad de las autoridades de los países interesados y han permitido salvar la vida de la población afectada por una catástrofe o aliviar sus sufrimientos.

Por ello se espera que, en materia de ayuda de urgencia, la Comisión actúe de manera dinámica y pragmática, habida cuenta del objetivo que se debe alcanzar y del carácter evolutivo de toda situación de urgencia, que implica el máximo de flexibilidad en la elección de las modalidades de ejecución.

Tramitación de la ayuda

82 y 84. Conseguir una tramitación más a fondo de los expedientes amenaza con ir en detrimento de la rapidez del inicio de las actuaciones de socorro. La Comisión es bien consciente de que una tramitación rápida puede conducir a errores, pero está dispuesta a arrostrar dicho riesgo cuando peligran vidas humanas.

83. (a) La decisión de la Comisión de abril de 1981 (1,5 Mio ECU) respondía a una solicitud del PMA/ACNUR, que estimaba en 80 000 el número de refugiados.

El Gobierno de Zaire había estimado en 200 000 personas el número de refugiados ugandeses en enero de 1981.

El ACNUR continuó utilizando esta cifra de 80 000 refugiados y de hecho aún incrementó esta estimación del número de refugiados a unos 125 000 a finales de agosto de 1981.

La afirmación del Tribunal de que el número de refugiados nunca pasó de 40 000 se basa en una encuesta emprendida en abril de 1982, un año después de la decisión de la Comisión. Los resultados de esta encuesta pueden no ser válidos para la situación de abril de 1981, en que la Comisión adoptó su decisión, y menos aún a la luz del retorno masivo de refugiados ugandeses de Zaire a principios de 1982.

(b) Calculadas sobre la base de las informaciones comunicadas por el Gobierno senegalés, las necesidades han resultado estar sobreestimadas debido en particular a una cosecha mejor de la inicialmente prevista. El consiguiente ahorro (800 000 ECU) ha permitido financiar otra operación en un sector vital, el del abastecimiento de semillas de maíz (146 000 ECU) y de niebé (654 000 ECU). A este respecto, si es cierto que la operación llevada a cabo ha sido una operación compleja [letra (a) del apartado 103], no es menos cierto que ha constituido una actuación más apropiada y más económica que la pura y simple distribución de semillas con arreglo a los métodos habituales.

(c) Los 490 000 ECU (24 %) constituían una reserva para hacer frente a necesidades resultantes de solicitudes todavía no precisadas. Posteriormente se dio a esta reserva el destino siguiente:

— Unicef	40 000 ECU	(programa nutricional)
— Gobierno	64 000 ECU	(compra de semillas)
— ONG	386 000 ECU	(gastos suplementarios de transporte)

85 – 86. El informe da cuenta de determinadas perplejidades en cuanto al fundamento de la financiación, en concepto de ayuda de urgencia, de operaciones complejas que suponen un volumen de medios importante. La magnitud de las catástrofes puede variar de manera considerable y en determinados casos corre peligro la vida de millones de personas, lo que evidentemente requiere elevados medios de ayuda de urgencia. En tales casos, las decisiones de la Comisión se asemejan a decisiones marco a cuyo cargo se financian, a medida que se reciben las solicitudes correspondientes, operaciones concretas que deben ser llevadas a cabo con una gran flexibilidad. Se distingue entonces entre la tramitación de los expedientes con vistas a decisiones marco y la tramitación de solicitudes concretas de actuación.

Realización de la ayuda

Plazos de realización

87. En lo que se refiere a la prórroga de operaciones más allá del término previsto (generalmente 6 meses), procede subrayar que la realización de operaciones in situ a menudo tropieza con dificultades imprevistas y difíciles

de superar por parte de los asociados a las operaciones de la Comisión (Gobiernos, ACNUR, ONG, Cruz Roja, etc.). Por otra parte lo dispuesto al respecto por el Segundo Convenio de Lomé consideró la posibilidad de prolongar el plazo de ejecución, mientras que el Tercer Convenio de Lomé ya no incluye disposición apremiante alguna para el plazo de compromiso de los créditos (6 meses).

88. La ayuda de 1,5 Mio ECU se ejecutó en un plazo de 4 a 6 meses. Sólo 175 000 ECU destinados a la compra de 75 toneladas de azúcar y al transporte de otras ayudas (programa gestionado por la Licross) fueron objeto de un plazo suplementario concedido por la Comisión a esta operación ejemplar teniendo en cuenta las dificultades a que tuvo que hacer frente la Cruz Roja: víveres no disponibles, documentos que permitiesen la liquidación de las cuentas no remitidos por las autoridades y/o los prestatarios de servicios, etc.

89 y 95. (b) Retrasos en la recepción de la necesaria aprobación gubernamental condujeron a un inicio tardío de esta operación. Además, la gran magnitud de las necesidades alimentarias y de ayuda a que había que hacer frente, junto con un transporte logístico y unas instalaciones portuarias inadecuados dieron como resultado retrasos en el transporte de los alimentos. La misión de la Comisión identificó en abril de 1985 las graves necesidades alimentarias de zonas alejadas del Sudán occidental y un mes más tarde la Comisión estableció un puente aéreo comunitario, junto con la participación activa de los Estados miembros, que en el punto álgido de la operación supuso el funcionamiento de 11 aeronaves. Este puente aéreo se hizo merecedor del reconocimiento internacional y fue el único medio de transporte de alimentos a dicha zona occidental durante la estación lluviosa, en que dicha zona quedó totalmente inaccesible al transporte por carretera.

La situación constantemente cambiante en Sudán, que duró hasta bien entrado 1986, significó la necesidad de ampliar determinados programas, al tiempo que otros eran modificados o suspendidos a la luz de las cambiantes exigencias, destinándose a otras actuaciones urgentes los fondos no utilizados.

90. La operación de que se trata (64 000 ECU: compra de 813 toneladas de semillas) no se pudo concluir sino tardíamente debido a la falta de semillas disponibles en la región. El Gobierno mauritano tuvo que proceder a compras por colecta entre campesinos.

91. Se refiere al Plan Dublín, con arreglo al cual se concedió a Etiopía (a partir de Lomé y del presupuesto de la Comunidad) un total de 55,3 Mio ECU como ayuda de urgencia. Si bien las asignaciones de esta decisión marco se hicieron caso por caso, las actuaciones prioritarias y la mayor parte de las condiciones financieras se decidieron y se cursaron durante las primeras semanas siguientes a la adopción por el Consejo del Plan Dublín.

El proyecto al que se refiere la letra a) del punto 91 se financió a partir de un balance que revirtió a la Comisión, como consecuencia de la única utilización parcial por las autoridades etíopes de una asignación para la compra de semillas. Cuando se supo la magnitud del balance no utilizado debido a la dificultad de encontrar a tiempo semillas adecuadas para la siembra, la Comisión actuó con rapidez para asignar de nuevo el saldo no gastado a finales de junio de 1985 para, inter alia, el proyecto de transporte de las Naciones Unidas.

A este respecto, se produjo un retraso en la utilización por parte del PMA (Programa Mundial de Alimentos) de las Naciones Unidas del tramo final (500 000 ECU) de esta asignación, destinada al suministro de piezas de repuesto de vehículos. Las Naciones Unidas justificaron este retraso por la necesidad de posponer la identificación precisa de las exigencias de las piezas de repuesto y de las especificaciones de las mismas, al estar pendiente la llegada de camiones y remolques adicionales en curso de entrega.

92. La propuesta del proyecto adjunta al contrato de esta operación había previsto que las galletas (715 000 ECU) se distribuirían a lo largo de un período de diez meses, de septiembre de 1986 a junio de 1987. En este caso se distribuyeron todas las galletas en mayo de 1987.

Porcentaje de realización de los objetivos

94. Las deficiencias observadas por la delegación, deficiencias del programa ACNUR en su conjunto y no específicas de la parte del mismo financiadas por la Comunidad, fueron puestas formalmente en conocimiento del ACNUR, que emprendió las medidas de corrección adecuadas para poner remedio a la situación.

95. (a) Durante la sequía de 1984, la gran mayoría de proveedores de fondos que actuaban en Senegal en el marco de las ayudas de urgencia rehusaron hacerse cargo del transporte, habida cuenta de las dificultades existentes.

La Comisión, a pesar del esfuerzo que ello representaba, y a fin de garantizar la máxima eficacia, se hizo cargo de la distribución de su ayuda de urgencia y de una parte de la de los otros proveedores. A pesar del hecho de que «parte de las localidades a que se llega por pistas de tierra no han podido recibir los víveres que les estaban destinados en razón de una estación de lluvias precoz», el balance global sigue siendo positivo.

(b) Véase apartado 89.

Recuperado de las instituciones

Coordinación entre los diferentes participantes

96 – 97. En lo que se refiere a la coordinación, procede señalar que durante la aplicación del Plan de Dublín se ha realizado un esfuerzo de coordinación sin precedentes a nivel comunitario con los Estados miembros, no sólo en Bruselas sino también sobre el terreno (como ejemplo Sudán, donde una operación coordinada con los Estados miembros permitió la realización de un puente aéreo que puso en funcionamiento a 11 aviones de transporte pesado de los Estados miembros con el apoyo logístico y financiero de la Comunidad). Una coordinación semejante se llevó a cabo con las ONG con motivo de la aplicación (Sudán, Malí, etc.) de los PUCE (Programas de urgencia de las Comunidades Europeas) que suponían un reparto funcional y/o geográfico de los diferentes participantes.

98. A nivel internacional, los resultados de la coordinación fueron variables según los países pero fue en Etiopía donde el esfuerzo de coordinación fue más acentuado, por el hecho, entre otras cosas, de la presencia activa de un representante del Secretario General de las Naciones Unidas.

No obstante, es cierto que en dicho país la coordinación entre ONG no alcanzó un nivel satisfactorio. Pero, bajo el impulso de la delegación, la situación mejoró sensiblemente, hasta tal punto que el sistema de coordinación instaurado constituye hoy en día un modelo en su género.

Control y seguimiento de la ayuda

Control y seguimiento de la gestión

102. En lo que se refiere al proyecto de 10,65 Mio ECU, sólo falta el informe de la liga de sociedades de Cruz Roja (120 000 ECU), aunque ésta haya remitido ya su informe general de situación en Malí.

103. (a) Véase apartado 83 (b).

(b) El abastecimiento de agua de la ciudad de Atar (395 000 ECU), que fue objeto de anteriores solicitudes en el marco del programa indicativo, se había convertido en un problema vital para sus habitantes durante la sequía de 1984/1985. Aunque, efectivamente, gracias a la financiación de los microproyectos, se llevó a cabo el acondicionamiento de los pozos, la cuestión del transporte del agua, tan o más necesaria que el transporte de otro tipo de socorros para salvaguardar la vida de la población, no se había resuelto (recorrido de 18 km). En febrero de 1986, el Gobierno mauritano remitió a la delegación el estado de los ingresos de la contribución en los gastos de transporte de la población menos necesitada. En dicha época, se decidió gestionar dichos fondos a igual título que los demás fondos de contrapartida, al no estar ya justificada la urgencia.

(c) En el caso del proyecto UNICEF de abastecimiento de agua (1 Mio ECU), ya que la contratación de suministro y equipo iba a requerir algún tiempo, y para acelerar el proceso de realización, se decidió que en la ejecución del proyecto se utilizarían las existencias del UNICEF ya en Etiopía y que en consecuencia la contribución de la Comunidad se utilizaría para reponer dichas existencias.

104. (a) El único pago realizado por esta operación lo fue cuando la Comisión aceptó un informe final del ACNUR, incluida la aceptación del cambio en la utilización de dichos fondos, tras lo cual el proyecto fue cerrado inmediatamente.

La Comisión reconoce la necesidad de flexibilidad en la ejecución de la ayuda de urgencia a la vista de las exigencias y prioridades cambiantes, pero estipula que cualquier cambio esté sujeto a un previo acuerdo con respecto al mismo. La cuestión del cambio en la utilización de los fondos comunitarios sin el previo acuerdo de la Comunidad fue justificada en el contexto de dicho proyecto por el ACNUR, el cual emprendió adoptar todo tipo de medidas para prevenir dicho tipo de deficiencias en el futuro. En este caso particular, dado que los otros financiadores también habrían contribuido a este programa de refugiados a través del ACNUR, es probable que se suministrasen artículos de ayuda en metálico o en especie a partir de otras fuentes y que consiguientemente se solicitara que la Comisión financiase los gastos de transporte que no quedaban cubiertos.

(b) Como consecuencia de la decisión de la Comisión, la Comisión Nacional Somalí de Refugiados solicitó que se modificase la intervención de la Comisión. En consecuencia se celebró un acuerdo entre el Gobierno somalí, el ACNUR y el Comité Europeo de ayuda a los refugiados (CEAR) (asociado de la Comunidad para la realización del proyecto) por el que se modificó la naturaleza de esta operación (450 000 ECU), lo que resultó aceptable para la Comisión.

105. Las seis respuestas recibidas mientras tanto se remitieron al Tribunal en julio de 1988 al mismo tiempo que se han reclamado las dos respuestas que faltan por obtener.

Control de los pagos

106. (a) En materia de ayuda de urgencia, los pagos se efectúan ya sea en los ACP en moneda local ya sea en

Bruselas en divisas. A partir del momento en que se contabiliza una operación, se envía copia de la nueva situación contable con los contravalores en ECU a la delegación interesada.

(b) Es cierto que, hasta la recepción de la ficha contable en la que se da cuenta de una operación, sólo se conoce un porcentaje aproximado provisional del contravalor de ésta en ECU.

(c) En ocasiones, para acelerar la entrega de las medidas de urgencia, Bruselas paga a petición de las delegaciones, las cuales conservan los documentos justificantes que de esta manera pueden controlarse in situ.

107. (a) Las discordancias señaladas por el Tribunal son actualmente objeto de investigación por parte de la Comisión.

(b) Sólo existe una cifra contable de los pagos correspondientes a la operación mencionada por el Tribunal en Mauritania, a saber 455 632,53 ECU, siendo solamente provisionales los asientos de la delegación.

Cierre de las cuentas de los proyectos y utilización de los créditos restantes

108 – 110. La Comisión es consciente por entero de la importancia contable de los cierres. En la gran mayoría de casos señalados por el Tribunal, si no se había procedido aún al cierre formal, por lo menos había habido gasto completo, es decir sin remanentes que pudieran ser objeto de reasignación a la dotación especial. Por lo demás, ésta nunca ha sido insuficiente puesto que a la expiración de Lomé II quedaban 9 Mio ECU.

Tercer Convenio de Lomé

111. Los créditos no utilizados se asignarán a la dotación especial a su debido tiempo. Ésta ascendía a 175 Mio ECU a finales de 1985 frente a los 210 Mio ECU previstos en el artículo 205 de Lomé III.

Reproducido de las instituciones