

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	Tribunal de Cuentas	
2003/C 167/01	Informe Especial n° 5/2003 sobre la financiación con fondos Phare e ISPA de proyectos medioambientales en los países candidatos, acompañado de las respuestas de la Comisión	1
2003/C 167/02	Informe Especial n° 6/2003 sobre el hermanamiento (<i>Twinning</i>) como principal instrumento de apoyo a la consolidación institucional en los países candidatos, acompañadas de las respuestas de la Comisión	21

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 5/2003

sobre la financiación con fondos Phare e ISPA de proyectos medioambientales en los países candidatos, acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)*

(2003/C 167/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN	I-V	2
INTRODUCCIÓN	1-6	3
El sector de medio ambiente y la ampliación de la Unión Europea	1-3	3
La fiscalización del Tribunal	4-6	4
PROYECTOS DE REFUERZO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR DE MEDIO AMBIENTE	7-17	5
Volumen limitado de los fondos Phare destinados al refuerzo institucional en el sector de medio ambiente	7-10	5
Impacto limitado de los proyectos Phare de hermanamiento y asistencia técnica	11-14	6
Necesidad del refuerzo institucional en el contexto de ISPA	15-17	7
FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE MEDIO AMBIENTE	18-29	7
Deficiencias de las estrategias de medio ambiente	18-20	7
Cofinanciación de las ayudas Phare e ISPA	21-29	8
Retrasos en el establecimiento de estrategias de financiación	21	8
Reducción del nivel de subvención en los proyectos generadores de ingresos	22-25	8
Cooperación eficaz con las instituciones financieras internacionales	26-29	9
GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE MEDIO AMBIENTE	30-39	9
Dificultades para preparar los proyectos destinados a recibir fondos ISPA	30-34	9
Deficiencias de los procedimientos de licitación y supervisión	35-39	11
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40-45	12
Persiste una gran necesidad de refuerzo institucional	40-41	12
Cabe mejorar la asignación del limitado volumen de ayudas de que se dispone	42-43	12
Es preciso aumentar la capacidad de absorción reforzando las aptitudes necesarias para preparar los proyectos y organizar su licitación pública	44-45	13
Respuestas de la Comisión		14

RESUMEN

I. La fiscalización abarcó la financiación con fondos Phare e ISPA de proyectos medioambientales que tuvo lugar durante el período 1995-2000 en los diez países candidatos de Europa Central y Oriental, con el objetivo de evaluar la eficacia de dicha financiación de ayuda al medio ambiente en dichos países, sobre todo a efectos de prepararles con vistas a la adhesión.

Proyectos de refuerzo institucional en el sector de medio ambiente

II. La fiscalización puso de manifiesto que la asistencia prestada por la Comisión al refuerzo institucional de los países candidatos en el sector de medio ambiente sólo ha tenido éxito en parte. Como ya admitiera la propia Comisión en sus documentos estratégicos sobre la ampliación de 2001 y 2002, los países candidatos siguen necesitando acrecentar la capacidad de sus administraciones en el sector de medio ambiente (véase el apartado 8). Esta situación es consecuencia, por una parte, del limitado volumen de los fondos (véase el apartado 9) que la Comisión había comprometido con miras a reforzar las instituciones de estos países pese a los especiales desafíos que plantea el sector (véase el apartado 7), y, por otra, del modesto impacto de los proyectos de hermanamiento (*twining*) y de asistencia técnica que habían sido financiados (véanse los apartados 11 a 14). La estrategia de refuerzo institucional adoptada por la Comisión descansa en una confianza excesiva en el instrumento de hermanamiento del que no cabe esperar que resuelva muchos de los problemas estructurales planteados a las administraciones de los países candidatos. Estos problemas pueden comprometer su capacidad de cumplir las exigencias que impone el acervo (*acquis*) medioambiental (véanse los apartados 11 a 14). Sigue habiendo un defecto de capacidad de las administraciones en el contexto de ISPA, a escala no sólo nacional sino también del beneficiario final, pese a la atención que debe prestarse a dicha capacidad para garantizar la viabilidad de los proyectos de infraestructuras (véanse los apartados 15 a 17).

Financiación de los proyectos de infraestructuras de medio ambiente

III. Los países candidatos tendrían que haber desarrollado estrategias medioambientales y de financiación en una fase más temprana a fin de determinar qué proyectos son prioritarios y la forma más eficaz de financiarlos (véanse los apartados 18 a 21). En el contexto de ISPA, se ha querido reducir el nivel de subvención por debajo del tope del 75 % (véase el apartado 23), para lo cual se ha entablado una cooperación eficaz con el BEI, el BERD y otras instituciones financieras internacionales (véanse los apartados 26 a 28). El Tribunal considera, sin embargo, que todavía queda margen para reducir el nivel de subvención (véanse los apartados 24 y 25).

Gestión de los proyectos de infraestructuras de medio ambiente

IV. Las carencias institucionales se han traducido asimismo en problemas de gestión de la entera duración de los proyectos que la Comisión no siempre ha resuelto con eficacia, con lo cual los países candidatos tuvieron problemas para preparar proyectos con arreglo a unos parámetros de calidad suficiente y los expertos contratados con cargo a la Comisión para corregir dichos problemas no actuaron de forma satisfactoria en todos los casos (véase el apartado 31). La Comisión, por su parte, no dedicó suficientes recursos a la fase de evaluación de los proyectos (véase el apartado 32). En relación con algunos proyectos de infraestructuras, en particular las plantas de depuración de aguas, existía el peligro de que la dimensión de las instalaciones fuera excesiva (véase el apartado 34). Los países candidatos experimentaron dificultades significativas a la hora de organizar los procedimientos de licitación de los contratos ISPA, debido en parte a la complejidad de los procedimientos de la Comisión, por lo que necesitan mayor ayuda en este terreno. Los presupuestos de los proyectos ISPA no siempre incluían los créditos requeridos para contratar ingenieros con experiencia suficiente para supervisar con eficacia los contratos (véanse los apartados 35 y 36). Si bien la mayoría de los proyectos de infraestructuras, una vez en marcha, se llevaron a cabo de manera satisfactoria, se registraron algunas excepciones importantes (véase el apartado 39).

V. Las recomendaciones del Tribunal se refieren principalmente a:

- la necesidad persistente de un refuerzo significativo de las instituciones (véanse los apartados 40 y 41),
- la necesidad de asignar de modo más eficaz los limitados fondos de ayuda disponibles y de aumentar la financiación proveniente de otras fuentes (véanse los apartados 42 y 43),
- la necesidad de aumentar la capacidad de absorción de los fondos, reforzando las aptitudes necesarias para preparar los proyectos y organizar su licitación pública (véanse los apartados 44 y 45).

INTRODUCCIÓN

El sector de medio ambiente y la ampliación de la Unión Europea

1. El medio ambiente, contemplado en el capítulo 22 de las negociaciones de adhesión, constituye uno de los sectores que plantea mayores desafíos a la hora de preparar la ampliación de la Unión Europea, y ello por las razones siguientes:

- a) requiere la transposición, o incorporación a los ordenamientos nacionales, de un importante acervo medioambiental constituido por un total aproximado de 140 Directivas, referentes, entre otros extremos, a la calidad del aire y del agua, a la gestión de residuos, a la protección de la naturaleza y al control de la contaminación industrial, así como por la reglamentación referente al conjunto del sector, es decir, la evaluación del impacto ambiental y el acceso a la información existente en la materia;
- b) precisa inversiones enormes en infraestructuras para aplicar en la práctica algunas Directivas clave. Según las últimas estimaciones, por ejemplo, el coste derivado de dicha aplicación puede oscilar entre 79 y 110 millardos de euros, lo cual significa que el medio ambiente es el sector que requiere mayores inversiones ⁽¹⁾;
- c) requiere la creación de estructuras de seguimiento, dotadas de los necesarios recursos financieros, materiales y humanos, para asegurar el cumplimiento de la normativa que ha sido objeto de transposición;
- d) precisa un refuerzo de las instituciones centrales, regionales y locales y de su capacidad administrativa para gestionar todo el proceso de transposición, aplicación y cumplimiento del acervo medioambiental.

2. Los países candidatos están obligados a transponer y promulgar en su integridad el acervo medioambiental antes de la adhesión. Ahora bien, dadas las enormes inversiones requeridas para ello, se ha tenido claro desde el principio que dichos países necesitan un período transitorio dilatado para dotarse de las infraestructuras exigidas por algunas Directivas «de alta intensidad de inversión» en el contexto de las negociaciones del capítulo 22. Por consiguiente, no se fijó expresamente un nivel mínimo de aplicación de las Directivas citadas para cerrar de forma provisional el

capítulo de medio ambiente, aunque la Comisión exigió ciertamente a los países candidatos que presentaran sus planes al respecto. En lo referente a las estructuras necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa y la capacidad administrativa general, los países candidatos sólo están obligados a demostrar que las instituciones competentes funcionarán de forma satisfactoria en el momento de la adhesión.

3. Durante el período abarcado por la fiscalización del Tribunal, el enfoque seguido por la Comisión respecto de su contribución financiera al sector de medio ambiente registró una serie de cambios:

- a) en el período 1995-1997, la contribución financiera de la Comisión continuó basándose en el enfoque seguido desde el inicio del programa Phare en 1989, que se fundaba en la demanda y en la libertad de cada país candidato para decidir el destino de los fondos Phare recibidos en función de las prioridades nacionales;
- b) a raíz del Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1997), que lanzó el actual proceso de ampliación, el programa Phare sufrió un cambio de orientación y pasó a destinarse por entero a las prioridades de la preadhesión que se definen en la asociación para la adhesión de cada país candidato. Además la Comisión dictó una Comunicación para exponer su estrategia en el sector de medio ambiente ⁽²⁾;
- c) los fondos destinados a proyectos de infraestructuras de medio ambiente aumentaron considerablemente en 2000: la creación del Instrumento de Política Estructural Preadhesión (ISPA) permitió destinar 1 040 millones de euros ⁽³⁾ anuales a grandes inversiones en infraestructuras de medio ambiente y transporte ⁽⁴⁾ durante el período 2000-2006; el 50 % de este importe se asignó al primer sector y el otro 50 % al segundo. A partir de 2000, los fondos Phare, que durante el período 1995-1999 habían ascendido aproximadamente a 368 millones de euros (es decir, un promedio de 73,6 millones de euros al año), se destinaron principalmente al objetivo de reforzar las instituciones. En el *cuadro 1* pueden verse, desglosados por país, los compromisos Phare e ISPA en el sector de medio ambiente correspondientes al período 1995-2000.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y a los países candidatos de Europa Central y Oriental: «Estrategias de adhesión en materia de medio ambiente: aceptar el reto de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental» [COM(1998) 294 final].

⁽³⁾ En precios de 1999.

⁽⁴⁾ El apartado 3 del artículo 2 del Reglamento ISPA requiere alcanzar un equilibrio entre los dos sectores.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión «El reto de la financiación medioambiental en los países candidatos» [COM(2001) 304 final].

Cuadro 1*Compromisos Phare e ISPA destinados al sector de medio ambiente durante el período 1995-2000**(en millones de euros)*

	Phare	ISPA	Total
Bulgaria	35,2	52,0	87,2
República Checa	26,6	27,9	54,5
Estonia	24,5	15,8	40,3
Hungría	55,1	42,6	97,7
Letonia	27,4	26,6	54,0
Lituania	33,5	18,2	51,7
Polonia	99,7	133,7	233,4
Rumania	60,3	120,6	180,9
Eslovaquia	20,9	11,6	32,5
Eslovenia	15,0	11,2	26,2
Total	398,2	460,2	858,4

*Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.***La fiscalización del Tribunal**

4. La fiscalización del Tribunal tenía como objetivo principal examinar la eficacia de la contribución de los fondos Phare e ISPA al sector de medio ambiente, sobre todo a efectos de preparar a los países candidatos con vistas a la adhesión. Los objetivos secundarios de la fiscalización se trazaron para poder evaluar, por una parte, la eficacia del marco estratégico y financiero establecido por la Comisión y los países candidatos y, por otra, el carácter económico, la eficiencia y la eficacia de los proyectos de refuerzo institucional y de inversiones. La fiscalización abarcó el compromiso y la ejecución hasta finales de 2001 de los fondos Phare e ISPA destinados al sector de medio ambiente con cargo a los presupuestos 1995-2000, e incluía la auditoría de proyectos en los diez países candidatos que se benefician de la contribución de dichos fondos. Se examinaron expedientes y se realizaron entrevistas en la sede de la Comisión y en sus delegaciones, al mismo tiempo que se celebraban reuniones con representantes de los ministerios de medio ambiente y las autoridades regionales y locales, así como con los beneficiarios finales, de los países candidatos.

5. Se auditaron diversos proyectos Phare que ascendían a un total de 270 millones de euros, lo que representa, aproximadamente, el 67 % del importe total de la contribución de los fondos Phare a proyectos medioambientales a lo largo del período considerado, con exclusión de los proyectos de infraestructuras

financiados con cargo al programa de cooperación transfronteriza (CTF) de Phare y los programas regionales en este ámbito ⁽¹⁾. Además, se auditaron *in situ* 22 de las 39 medidas medioambientales ISPA que fueron comprometidas en 2000. Los compromisos relativos a estas medidas auditadas ascendían a 307 millones de euros, lo que constituye aproximadamente dos tercios del total de los fondos ISPA comprometidos con destino al medio ambiente. El Tribunal quiso basar la fiscalización de ISPA en sus observaciones sobre este instrumento contenidas en el Informe Anual relativo al ejercicio 2000 ⁽²⁾. Todas las instituciones nacionales de control de los países candidatos participaron en esta fiscalización en proporción variable, bien auditando parte de la muestra de proyectos seleccionados por el Tribunal con arreglo a la metodología de éste, bien ayudando a sus auditores a preparar y ejecutar las visitas de fiscalización correspondientes.

6. Los resultados del Informe se centran en tres ámbitos principales:

- la necesidad persistente de un refuerzo significativo de las instituciones;
- la necesidad de asignar de modo más eficaz los limitados fondos de ayuda disponibles;

⁽¹⁾ El programa CTF de Phare fue excluido de la fiscalización porque el Tribunal había publicado ya un Informe Especial sobre él, que incluía sus aspectos medioambientales. Los programas regionales no se examinaron porque su importancia es mucho menor en las nuevas orientaciones de Phare del año 1998.

⁽²⁾ DO C 359 de 15.12.2001, pp. 290-300.

- c) la necesidad de aumentar la capacidad de absorción de los fondos, reforzando las aptitudes necesarias para preparar los proyectos y organizar su licitación pública.

PROYECTOS DE REFUERZO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR DE MEDIO AMBIENTE

Volumen limitado de los fondos Phare destinados al refuerzo institucional en el sector de medio ambiente

7. Desde su inicio en 1989, el programa Phare ha apoyado el refuerzo de las instituciones. En las nuevas Directrices sobre este programa que publicó en 1998, la Comisión reconocía la importancia, a efectos de preparar la adhesión, que requería dicho refuerzo, declarando que debía asignársele el 30 % del presupuesto anual de Phare. El refuerzo o desarrollo institucional a los efectos de esta asignación del 30 % fue definido por la Comisión como «la ayuda prestada a los países candidatos con vistas a desarrollar sus estructuras, estrategias, recursos humanos y técnicas de gestión necesarios para consolidar su capacidad económica, social, normativa y administrativa» ⁽¹⁾. En el sector de medio ambiente resulta esencial contar con instituciones sólidas no sólo para garantizar su funcionamiento satisfactorio en el momento de la adhesión sino también para permitirles llevar a la práctica de forma efectiva y eficaz los enormes programas de inversiones exigidos para asegurar el cumplimiento del acervo (véase el apartado 2). Otra razón por la que el refuerzo institucional constituye un desafío de particular importancia en el sector de medio ambiente reside en que los ministerios encargados del mismo son estructuras relativamente recientes y las autoridades regionales y locales, así como los organismos del sector, precisan asistencia para poder hacer frente a las obligaciones que les impone el cumplimiento del acervo. Por último, la coordinación de los ministerios de medio ambiente con las instituciones citadas y con otros ministerios suele presentar muchas dificultades y necesita de un mayor desarrollo.

8. La conclusión principal en materia de medio ambiente a que llegaba el documento estratégico de la Comisión de 2001 sobre la ampliación era la necesidad de seguir reforzando las capacidades administrativas, así como de supervisión y control del cumplimiento de la normativa. En su documento estratégico de 2002, la Comisión ha reiterado el mismo mensaje al declarar que los países candidatos deben dedicar sus esfuerzos a reforzar

su capacidad administrativa global. La fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de los programas Phare e ISPA confirma las conclusiones de la Comisión, como puede verse en los resultados de dicha fiscalización que se exponen en los apartados siguientes (9 a 17).

9. Los problemas descritos por la Comisión reflejan, en parte, el volumen limitado de fondos que destinó durante el período 1995-2000 al refuerzo institucional en el sector de medio ambiente. Hasta 1998, las prioridades de financiación fueron fijadas por los países candidatos, los cuales en general no otorgaron una prioridad elevada al uso de Phare para el refuerzo institucional (véase el apartado 10). La mayor atención dedicada por la Comisión a dicho refuerzo en 1998 impulsó a partir de ese año el compromiso sistemático de fondos destinados a los proyectos que respondían a este objetivo. Sin embargo, durante 1999 y 2000 no hubo proyectos de refuerzo institucional en algunos países, y si los había eran poco importantes, pese a que las asociaciones para la adhesión y los programas nacionales de adopción del acervo facilitaban un marco estratégico para programar Phare a tenor de las prioridades fijadas para posibilitar dicha adopción. La media anual de los fondos comprometidos para los proyectos de hermanamiento medioambiental, el principal instrumento del refuerzo institucional, en esos dos años fue inferior en un 30 % a la correspondiente a 1998 (véase el *cuadro 2*), lo que resulta especialmente problemático dado que 2000 era, de hecho, el último año en que podían comprometerse fondos para los proyectos si se quería que estuvieran terminados antes de la adhesión en 2004.

10. La limitación de los fondos que la Comisión y los países candidatos comprometieron durante el período 1995-2000 para reforzar las instituciones en el sector de medio ambiente refleja, en parte, la prioridad otorgada por dichos países a los proyectos de infraestructuras, pese a la necesidad imperativa de garantizar el buen funcionamiento de las instituciones citadas en el momento de la adhesión. La limitación de los fondos comprometidos puede explicarse, también, por la escasa influencia de los ministerios de medio ambiente en la mayor parte de los países candidatos y la preferencia dada a otros ministerios más antiguos a la hora de asignar los fondos Phare a proyectos competidores. A ello se añade que algunos ministerios de medio ambiente han tenido dificultades para elaborar las propuestas que iban a servir de base a los proyectos de refuerzo institucional, financiados con dichos fondos, con arreglo a los parámetros de calidad fijados por la Comisión para su aprobación. En sus Directrices de programación de Phare con respecto a 2002, la Comisión exhortó a los países candidatos a hacer del refuerzo institucional la prioridad número uno y se elaboraron planes de actuación detallados para afrontar ciertas carencias institucionales. Ahora bien, la mayor parte de los proyectos financiados con cargo al presupuesto de 2002 no finalizarán hasta 2005.

⁽¹⁾ «Directrices para la ejecución del programa Phare en los países candidatos para el período 2000-2006 en aplicación del artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 3906/89»; Decisión de la Comisión SEC(1999) 1956 final, Bruselas, 13 de octubre de 1999.

Cuadro 2*Compromisos Phare destinados a los proyectos de hermanamiento en el sector de medio ambiente durante el período 1998-2000**(en millones de euros)*

	1998	1999	2000
Bulgaria	1,75	2,60	3,16
República Checa	0,85	0,85	2,39
Estonia	0,81	0,00	0,00
Hungría	1,89	0,00	1,11
Letonia	0,65	0,00	0,00
Lituania	1,30	1,00	0,00
Polonia	2,97	2,02	2,79
Rumania	1,20	0,00	0,80
Eslovaquia	1,22	1,20	0,70
Eslovenia	0,49	0,00	0,00
Total	13,13	7,67	10,95

*Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.****Impacto limitado de los proyectos Phare de hermanamiento y asistencia técnica***

11. Hasta 1998 los proyectos de refuerzo institucional se inscribían en el marco de la asistencia técnica. A partir de ese año la Comisión hizo del «hermanamiento» el principal instrumento para respaldar la creciente importancia que concedía al refuerzo institucional ⁽¹⁾. Este instrumento, consistente en adscribir funcionarios de los Estados miembros a los ministerios de los países candidatos a fin de asesorarles en sus preparativos para la adhesión, presenta dos rasgos distintivos:

- a) «garantizar», según la Comisión, resultados plenamente operativos, en contraste con la confianza depositada con anterioridad en la asistencia técnica, a la que a menudo se ha reprochado el hecho de servir tan sólo para producir largos informes de muy escasa utilidad;
- b) basarse en una cooperación más estrecha con los países candidatos, reflejo de su evolución a medida que se aproximan a la adhesión; la intención era que una serie de funcionarios clave de los ministerios de los países candidatos trabajaran codo a codo con representantes de las administraciones de los Estados miembros en vez de limitarse a recibir asesoramiento.

12. El Tribunal fiscalizó 15 contratos de asistencia técnica, así como 19 de los 42 proyectos de hermanamiento que fueron financiados durante el período 1998-2000, concentrándose en los que estaban ya en marcha o habían finalizado. En 12 de los 14 proyectos finalizados, el Tribunal observó que el instrumento del hermanamiento había permitido obtener al menos algunos de los resultados previstos, sobre todo en lo relativo a la transposición del acervo, pero que no había posibilitado la consecución de todos los objetivos definidos en el convenio correspondiente. Aunque haya contribuido a fortalecer las instituciones, el hermanamiento no constituye pues un instrumento que garantice la obtención de resultados.

13. Un obstáculo importante que impedía la obtención de resultados eran las capacidades administrativas de los países candidatos. En la mayoría de los casos, los funcionarios de los ministerios de medio ambiente no podían dedicarse todo el tiempo a trabajar con los representantes de los Estados miembros debido, generalmente, a que dichos ministerios no disponían de suficiente personal ni de tiempo para integrar en su trabajo normal las tareas suplementarias derivadas del convenio de hermanamiento. La fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de los contratos de asistencia técnica permitió identificar problemas similares a los encontrados en los proyectos de hermanamiento. En algunos países, el examen de los contratos puso de manifiesto que los ministerios dependían excesivamente de la asistencia técnica dado que la limitación de sus recursos dificultaba la adecuada transmisión de conocimientos. El personal que había recibido formación a menudo abandonaba los ministerios, bien por el deseo de obtener mejores remuneraciones en el sector privado, bien por los cambios políticos subsiguientes a las elecciones.

⁽¹⁾ El Informe Especial n° 6/2003 del Tribunal sobre el hermanamiento constituye una apreciación exhaustiva de este instrumento (véase la página 21 del presente Diario Oficial).

14. La estrategia adoptada por la Comisión con respecto al refuerzo institucional descansa en una confianza excesiva en el instrumento del hermanamiento, del que no cabe esperar que resuelva muchos de los problemas estructurales planteados a las administraciones de los países candidatos, sobre todo teniendo en cuenta el apretado calendario de la adhesión. Por añadidura, el éxito de los proyectos de hermanamiento depende mucho más de las aportaciones de los Estados miembros y los países candidatos, y de su cooperación, que de la propia gestión de la Comisión. En los casos en que esta institución ha tratado de imponer condiciones a la hora de financiar los programas Phare en el sentido de que los beneficiarios aseguraran una dotación de personal suficiente, el cumplimiento de estas condiciones no se ha supervisado de forma estricta por lo general. La falta de normas reguladoras del refuerzo institucional significa que no se ha establecido el nivel que han de alcanzar las administraciones públicas y que la Comisión no ha fijado ningún criterio objetivo ni medible para determinar el grado «adecuado» de capacidad administrativa en el sector de medio ambiente, aunque ya lo ha hecho en otros ámbitos en la medida que el acervo lo permite.

Necesidad del refuerzo institucional en el contexto de ISPA

15. Las carencias institucionales descritas afectan, asimismo, a la gestión de ISPA que llevan a cabo los países candidatos. Todavía a finales de 2001, la mayoría de esos países seguía careciendo de estructuras que funcionaran plenamente para gestionar ISPA, lo que conducía a la escasa calidad de algunas estrategias nacionales referentes a este instrumento (véase el apartado 18) y la dificultad de presentar proyectos prioritarios que respondieran a la calidad exigida, a la que ya hizo mención el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2000 ⁽¹⁾ (véanse los apartados 30 y 31). Los ministerios de medio ambiente de la mayoría de los países no disponían del personal técnico necesario en el campo de la ingeniería.

16. A semejanza de otras instituciones de los países candidatos, ninguna de las instituciones participantes en proyectos medioambientales ISPA había progresado hasta el punto de que la Comisión la considerara capaz de utilizar su sistema de ejecución descentralizada ampliada (SEDA), que le permite pasar de un control previo de las licitaciones y contrataciones públicas a uno posterior sobre la base de que puede confiar en los sistemas de gestión financiera y control de los países candidatos. Se había proyectado introducir el SEDA a comienzos de 2002, pero la Comisión no comenzó sistemáticamente a prestar asistencia técnica a los países candidatos para enseñarles a utilizarlo hasta diciembre de 2001, y es probable que hasta 2003, por lo menos, este sistema no se introduzca en ninguno de dichos países.

17. La necesidad generalizada de un mayor refuerzo institucional se ha hecho sentir también en el nivel del beneficiario final. Dado que el principal objetivo de ISPA es financiar contratos de construcción para proyectos de infraestructuras, los fondos movilizados en virtud de este instrumento no se asignan sistemáticamente a las medidas de refuerzo institucional encaminadas a asistir a los beneficiarios de estos proyectos. En este sentido cabe citar la extrema importancia de que las compañías de aguas reciban asistencia técnica para mejorar su gestión operativa y financiera. La experiencia del Fondo de Cohesión revela el riesgo de financiar infraestructuras, como las plantas de depuración de aguas, cuyos costes de funcionamiento y mantenimiento no pueden sufragar los beneficiarios una vez finalizado el proyecto.

FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE MEDIO AMBIENTE

Deficiencias de las estrategias de medio ambiente

18. Los fondos Phare e ISPA representan tan sólo una pequeña parte, como muestra el *cuadro 2*, de las inmensas necesidades financieras de los países candidatos en el sector de medio ambiente. Si se quiere garantizar que los escasos recursos asignados a los proyectos medioambientales se utilicen con la máxima eficacia posible, es necesario establecer un orden de prioridades y financiar en primer lugar los que pueden tener mayor impacto. En la práctica, las estrategias nacionales en materia de medio ambiente contenían demasiado a menudo una larga lista de proyectos previstos, sin clasificarlos por orden de prioridad a efectos de preparación y ejecución. Es más, incluso después de haber cambiado en 1998 el enfoque de Phare basado en la demanda a un enfoque basado en la adhesión [véase el apartado 3.b)], la Comisión concedió excesiva importancia a que los proyectos estuvieran listos para su ejecución y no a la prioridad que pudieran tener con respecto a los demás. Ahora bien, la madurez de un proyecto con frecuencia dependía más de la iniciativa de las autoridades regionales y locales que de las prioridades nacionales. Asimismo, algunas de las «estrategias nacionales ISPA» requeridas por la Comisión a los países candidatos se habían articulado en torno a proyectos en preparación y no a los que presentaban mayor grado de prioridad.

19. Los fondos Phare e ISPA destinados a financiar infraestructuras de medio ambiente se han asignado en buena medida al sector del agua (véase el *cuadro 3*). Pese a la inmensa necesidad de acometer inversiones para mejorar la calidad del aire, la contribución de Phare e ISPA ha sido escasa en este ámbito, considerado prioritario sin embargo en todas las estrategias nacionales ISPA. El motivo principal reside en que las necesidades de inversión para mejorar la calidad del aire se refieren, sobre todo, a las grandes plantas de combustión de propiedad privada y la Comisión no ha desarrollado todavía un enfoque para financiar proyectos de este tipo que se adecue a las exigencias de la reglamentación de ISPA y, en particular, a sus disposiciones en materia de competencia.

⁽¹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio financiero 2000, apartado 6.23 (DO C 359 de 15.12.2001, p. 295).

Cuadro 3

Compromisos Phare e ISPA destinados durante el período 1995-2000 a proyectos de infraestructuras de medio ambiente, desglosados por subsector y comparados con las necesidades totales estimadas

(en millones de euros)

Subsector	Phare	ISPA	Total Phare e ISPA	Necesidades totales estimadas ⁽¹⁾	Porcentaje de compromisos Phare e ISPA respecto de las necesidades totales
Aguas y aguas residuales	225,0	366,8	591,8	54 000	1,10
Residuos sólidos y peligrosos	18,7	94,0	112,7	15 000	0,75
Aire	15,0	0,0	15,0	53 000	0,03
Total	258,7	460,8	719,5	122 000	0,59

⁽¹⁾ Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC, abril de 1997.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

20. Aproximadamente el 14 % de los fondos se han asignado a proyectos de gestión de residuos. Si bien una de las principales prioridades en este terreno es la de crear grandes vertederos regionales y cerrar otros más pequeños de carácter a menudo ilegal, los fondos Phare e ISPA han financiado con frecuencia nuevos vertederos en ausencia de planes nacionales y regionales de gestión de residuos. Aunque la Comisión, por citar un ejemplo, aprobó en 2000 tres proyectos ISPA de gestión de residuos sólidos en Hungría (para los que la contribución de este instrumento debía sumar un total de 29,6 millones de euros), el plan nacional de gestión de residuos no se adoptó hasta septiembre de 2001, y los planes regional y locales se encontraban todavía en fase de preparación en 2002. Más aún, dos proyectos Phare de gestión de residuos que iban a servir de base para estos planes no se pusieron en marcha hasta que comenzó el año 2001. La elaboración de los planes de gestión de residuos en otros países ha sido igualmente tardía.

Cofinanciación de las ayudas Phare e ISPA

Retrasos en el establecimiento de estrategias de financiación

21. Teniendo en cuenta los importes que se necesitan y la escasez de fondos disponibles, era preciso que los países candidatos trazaran estrategias de financiación en una fase temprana a fin de encontrar otras fuentes (presupuestos nacionales y locales, subida de tarifas, préstamos, etc.) que permitieran cofinanciar las ayudas Phare e ISPA. Sin embargo, la Comisión consideró todavía necesario dictar en junio de 2001 una «Comunicación» formal sobre «El reto de la financiación medioambiental en los países candidatos» para ayudar a éstos a «definir de forma clara y viable unos planes de financiación que atiendan a las necesidades que plantea la adhesión» ⁽¹⁾. La comunicación terminaba insistiendo en que la necesidad de continuar desarrollando estrategias de

financiación con destino a los tres aspectos principales (aire, agua y residuos) era «cada vez más urgente».

Reducción del nivel de subvención en los proyectos generadores de ingresos

22. Dado que los proyectos de infraestructuras de depuración de aguas y de gestión de residuos sólidos generan ingresos, un criterio esencial a la hora de determinar su oportunidad, y en su caso el nivel de subvención requerido, consiste en averiguar si dichos proyectos pueden financiarse, y en qué medida, por los consumidores a través de una subida de tarifas aplicables a los servicios que reciben. Los ingresos que se obtienen gracias a las tarifas aplicadas pueden financiar directamente los proyectos o utilizarse para financiar préstamos. Sin embargo, este aspecto fundamental de los ingresos no se incluyó de forma sistemática en las fichas utilizadas para evaluar los proyectos Phare.

23. En el caso de ISPA, en cambio, se ha prestado una atención particular al aspecto de los ingresos al fijar qué porcentaje de las medidas debe financiarse con una ayuda a cargo de este instrumento. Aunque los beneficiarios finales siempre tienen interés en que ese nivel sea el máximo posible, uno de los principales logros de la Comisión al gestionar ISPA ha consistido en evitar que todas las ayudas se fijaran en el 75 % previsto en la reglamentación aplicable. Por el hecho de haber atraído otras fórmulas de financiación nacional y préstamos internacionales, ISPA contrasta favorablemente con el Fondo de Cohesión, cuyas ayudas a los Estados miembros han alcanzado a menudo el máximo permitido, es decir, el 85 %. Ahora bien, como se demuestra en los apartados siguientes, todavía queda margen para reducir el nivel de subvención que permitiría obtener financiación para un número mayor de proyectos.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión: «El reto de la financiación medioambiental en los países candidatos», Bruselas, 8 de junio de 2001 [COM(2001) 304 final].

24. A fin de determinar qué porcentaje del proyecto podría financiarse por préstamos en vez de por ayudas ISPA, la regla citada por la Comisión para fijar el nivel apropiado de tarifas del agua es establecer la capacidad económica máxima de los consumidores en el 4 % de la renta media de los hogares ⁽¹⁾. Sin embargo, no siempre estaba claramente justificado el nivel de subvención con cargo a ISPA para una medida concreta. En algunas medidas, la documentación preparada en relación con este instrumento no indicaba a qué porcentaje de renta de los hogares iban a corresponder las nuevas tarifas. Cuando este porcentaje se indicaba expresamente, las tarifas del agua representaban en promedio un 3 % de la renta media de los hogares, con excepción de Rumania, en donde las tarifas sobrepasaban en la práctica el 4 % y, además, variaban considerablemente según los proyectos. Dado que una subida tan insignificante como el 0,1 % puede acrecentar notablemente la capacidad de las autoridades locales y de las compañías de aguas para financiar proyectos de infraestructuras con sus propios recursos, la aproximación de las tarifas al 4 % habría supuesto una reducción de las ayudas concedidas por ISPA.

25. En Lituania, el nivel de tarifas previsto en la medida relativa al alcantarillado de Vilnius (para el que la aportación de ISPA ascendía a 20 millones de euros) correspondía tan sólo al 1,8 % de la renta media de los hogares. La aportación de ISPA a Torun sumó un total de 47,5 millones de euros, cuando en esta ciudad polaca las tarifas del agua son las más bajas de las 16 capitales del país e, incluso después del proyecto, iban subir sólo al 2,5 % de la renta media de los hogares. En el caso de la vecina ciudad de Bydgoszcz, que recibió una aportación ISPA por valor de 66,2 millones de euros, el análisis financiero preparado por asesores técnicos mostraba que se podía reducir significativamente el nivel de subvención, cifrado en el 49 %, subiendo las tarifas.

Cooperación eficaz con las instituciones financieras internacionales

26. A raíz del Consejo de Copenhague de 1993, los fondos PHARE destinados a financiar proyectos de infraestructuras, incluidos los de carácter medioambiental, comenzaron a concederse de forma conjunta con las instituciones financieras internacionales (IFI). Se quería con ello que los fondos Phare tuvieran un efecto multiplicador al atraer financiación de las IFI para proyectos que de otro modo no la hubieran recibido. Aunque al inicio la cooperación se centró en gran medida en los proyectos individuales, en 1998 se introdujo un enfoque más sistemático con la firma de un Protocolo de Acuerdo sobre la preparación a la preadhesión entre la Comisión, el BERD y el Banco Mundial. En el año 2000, dicho

Protocolo se amplió para incluir al Banco Nórdico de Inversiones (NIB en sus siglas inglesas) y a la Corporación Nórdica de Financiación para el Medio Ambiente (NEFCO en sus siglas inglesas). Al mismo tiempo se reforzó la cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), particularmente en el contexto de su mecanismo para la adhesión.

27. La creación del mecanismo de ayuda a la infraestructura de gran escala (LSIF en sus siglas inglesas) de Phare para el período 1998-1999 permitió concretar aún más dicha cooperación. Pero aunque el LSIF concedía especial importancia a la financiación de proyectos que podían atraer más fondos de las IFI, sirvió en algunos casos para finalizar proyectos ya financiados por ellas (por ejemplo, Rumania, Estados bálticos).

28. En el contexto de ISPA, la Comisión ha entablado una cooperación eficaz con el BEI, el BERD, el NIB y la NEFCO. Incluso no estando siempre claro que la relación subvención/préstamo fuera la mejor (véanse los apartados 24 y 25), las ayudas ISPA permitieron a las entidades bancarias financiar proyectos que de otro modo no habrían salido adelante por lo general.

29. Otra fuente de financiación potencialmente importante fue la representada por las asociaciones entre los sectores público y privado (APP), pese a que con ellas se corre el riesgo de que ISPA termine subvencionando a las empresas. Hasta 2002 la Comisión estuvo trabajando para definir las líneas generales de dichas asociaciones a fin de permitir que ISPA recurra a ellas reduciendo al mismo tiempo el riesgo descrito al mínimo. También es necesario trabajar estrechamente con las IFI en este terreno.

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE MEDIO AMBIENTE

Dificultades para preparar los proyectos destinados a recibir fondos ISPA

30. La creación de ISPA se ha traducido en un considerable incremento de los fondos destinados a los proyectos de infraestructura en el sector de medio ambiente que ha provocado problemas de absorción a la mayoría de los países candidatos, pese a sus enormes necesidades. Una muestra de ello es el total estimado que alcanzaron en 2000 los fondos ISPA comprometidos para financiar las medidas de medio ambiente. Como puede verse en el *cuadro 4*, hubo cuatro países (República Checa, Hungría, Lituania, Rumania) en que el porcentaje referido a medidas medioambientales respecto del total estimado de la contribución de ISPA fue inferior al 35 %.

⁽¹⁾ Esta cifra se basa en los estudios del Banco Mundial llevados a cabo en Polonia.

Cuadro 4

Estimación del porcentaje total de los fondos ISPA destinados al sector de medio ambiente respecto de la contribución total de ISPA a todas las medidas

	Total estimado de la contribución de ISPA al sector de medio ambiente (en millones de euros)	Total estimado de la contribución de ISPA a los sectores de medio ambiente y de transporte (en millones de euros)	Estimación del porcentaje de los fondos ISPA destinados al sector de medio ambiente respecto de la contribución total de ISPA a todas las medidas
Bulgaria	78,0	158,0	49,40
República Checa	34,5	100,1	34,50
Estonia	19,8	33,9	58,40
Hungría	70,1	259,8	27,00
Letonia	37,7	80,8	46,70
Lituania	22,8	65,3	34,90
Polonia	250,0	527,2	47,40
Rumania	181,4	528,3	34,30
Eslovaquia	27,2	65,8	41,30
Eslovenia	14,0	23,3	60,10
Total	735,5	1 842,5	39,90

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

31. Los proyectos propuestos por las administraciones de los países candidatos no se habían elaborado en muchos casos con arreglo a los parámetros exigidos para recibir los fondos ISPA, por lo que la Comisión instó a dichos países a que hicieran uso de la asistencia técnica, financiada por un contrato marco Phare, para tratar de mejorar la calidad de las propuestas y permitir de esta manera el compromiso de los fondos. Sin embargo, la asistencia técnica no produjo los resultados esperados debido a que intervino en una fase relativamente tardía y se vio sobrecargada por un gran número de tareas que debían realizarse en un breve espacio de tiempo. En consecuencia, las autoridades de algunos países (por ejemplo, República Checa, Letonia) tuvieron que contratar a expertos nacionales para realizar el trabajo. Por último, la Comisión se vio obligada a exigir en los convenios de financiación que, para poder comenzar la ejecución de un proyecto, había que finalizar antes el trabajo preparatorio.

32. La propia capacidad de la Comisión para evaluar las solicitudes y el trabajo adicional realizado por los expertos se vio limitada inicialmente por el hecho de que en enero de 2000 sólo había asignado a ISPA cinco funcionarios de categoría A. Un país como Polonia, al que puede considerarse con mucho el mayor beneficiario de fondos ISPA con destino al sector de medio ambiente (133 millones de euros comprometidos en 2000), hasta noviembre de 2001 sólo tenía asignado un funcionario para dicho sector. Otra limitación venía dada por la falta en la Comisión del personal técnico necesario en el campo de la ingeniería, falta que se quiso paliar celebrando un contrato marco con el BEI, cuyos

ingenieros y economistas gozan de amplia experiencia en los proyectos del Fondo de Cohesión. Sin embargo la Comisión no pudo hacer uso sistemáticamente de los servicios de calidad de dichos profesionales debido al presupuesto limitado de que disponía para este propósito.

33. Cabe citar la lentitud del ritmo de absorción de los fondos ISPA, que a partir de 2000 pasaron a financiar (en lugar de los fondos Phare) la preparación de los proyectos, pese a la escasa capacidad mostrada en este sentido por los países beneficiarios. En efecto, sólo dos proyectos de asistencia técnica se comprometieron en 2000 en dichos países por un total de 3,7 millones de euros.

34. Un importante problema de orden técnico que se plantea en la fase de diseño del tipo de proyecto de infraestructuras más habitual, es decir, las plantas de depuración de aguas y sus redes, es la capacidad de las instalaciones. Los planos databan con frecuencia de la era comunista y se habían trazado para atender a la fuerte demanda de agua que se derivaba, fundamentalmente, de la existencia de tarifas muy bajas. La intervención tardía de la asistencia técnica LSIF restó tiempo para evaluar adecuadamente los diseños de las instalaciones (véase el apartado 31), pese a que la tarea de estimar algunos factores que influyen en la capacidad óptima resultaba difícil, dada la rápida evolución de las

economías de los países candidatos ⁽¹⁾. En algunos casos se observó que la Comisión había aprobado proyectos en los que era evidente el riesgo de sobredimensionamiento y, por consiguiente, de que los fondos Phare e ISPA no se utilizaran de forma económica y, además, de que los costes de explotación subsiguientes resultaran superiores a lo debido:

- a) en Bulgaria, no estaban claros los motivos que justificaban la decisión de aumentar la capacidad de la planta de Sofía de 500 000 a 700 000 m³ diarios (17,3 millones de euros). Los expertos contratados con fondos Phare declararon que no resultaba clara la necesidad de aumentar de tal forma la capacidad de la planta y estimaban que el volumen diario disminuiría en un 40 %, desde un máximo de 468 368 m³ al día en 2004 a 280 800 m³ en 2020;
- b) en Lituania, país en donde el consumo de agua había descendido de forma particularmente pronunciada, todo parece apuntar a que la planta de Jurbarkas (Phare: 2 millones de euros) estaba sobredimensionada. Las estaciones de bombeo de Kaunas, financiadas por Phare, eran asimismo demasiado grandes para las necesidades existentes en aquel momento y también para las futuras (Phare: 7,75 millones de euros);
- c) en Polonia, la planta marina de Szczecin (Phare: 1,1 millones de euros) funciona sólo al 40 % de su capacidad desde su inauguración en abril de 2000. Igualmente se observó que en Polonia el LSIF había cofinanciado con el Banco Mundial (5 millones de euros) un proyecto de abastecimiento de aguas a Bielsko Biala, que estaba destinado a alimentar depósitos con una capacidad total de 80 000 m³ diarios al menos, cuando la demanda en aquel momento no superaba los 55 000 m³ diarios;
- d) en el caso de dos proyectos ISPA en Hungría (Győr: 14,5 millones de euros) y Rumania (Braila: 44,9 millones de euros), todo parece apuntar a que la capacidad prevista de las instalaciones iba a ser excesiva para las necesidades existentes en aquel momento y también para las futuras.

Deficiencias de los procedimientos de licitación y supervisión

35. Desde 1998 un criterio clave para seleccionar los proyectos Phare ha sido su grado de madurez, es decir, que estuvieran listos para su ejecución. En realidad, los proyectos a los que se concedió la financiación a menudo hubieran necesitado una mayor preparación. Este hecho, unido a la falta de experiencia de los beneficiarios en organizar los procedimientos de licitación pública, hizo que los contratos relativos a más de la mitad de los proyectos de infraestructura Phare auditados no fueran adjudicados hasta el último cuarto del período fijado para ello en los convenios de financiación.

⁽¹⁾ Entre esos factores cabe citar el descenso del consumo de los hogares ante la subida de tarifas, las perspectivas de las industrias locales, los cambios demográficos previstos y las perspectivas de evolución de los ingresos.

36. La adjudicación de los contratos relativos a las medidas ISPA también se retrasó considerablemente respecto del calendario fijado en los convenios de financiación correspondientes. Al final de 2001 sólo se había adjudicado un contrato de obras financiado con cargo a ISPA por 1,9 millones de euros en Eslovenia. Aunque organizar de las licitaciones públicas de grandes proyectos de infraestructuras resulta una tarea compleja y el calendario fijado por la Comisión en los convenios de financiación pecaba, por lo general, de falta de realismo, otros motivos explican también el retraso registrado en los procedimientos de licitación:

- a) la falta de experiencia de la mayor parte de los beneficiarios, tanto a nivel central como local, a la hora de preparar la documentación requerida en las licitaciones con arreglo a los procedimientos de la Comisión y la FIDIC ⁽²⁾;
- b) la mitad de las delegaciones de la Comisión no contó con un ingeniero hasta septiembre de 2001, o incluso más tarde, pese a que esta institución había comprometido en 2000 un total de 7 millones de euros para financiar este tipo de puestos en las delegaciones con el fin de asegurar la supervisión de la ejecución de las medidas ISPA y de los procedimientos de licitación;
- c) los proyectos se resintieron en algunos casos de los retrasos o de la falta de calidad del trabajo realizado por los expertos contratados por la Comisión para preparar la documentación requerida en las licitaciones;
- d) los problemas iniciales se debieron a la diferente regulación que sobre la evaluación de ofertas contenía, por un lado, el manual de procedimientos del sistema de ejecución descentralizado de la Comisión y, por otro, la nueva «guía práctica» que esta institución introdujo en enero de 2001;
- e) los problemas surgidos en los proyectos cofinanciados con el BERD (principalmente en Polonia y Rumania), debido a las diferencias de los procedimientos aplicados por dicho banco con los de la Comisión y que no se resolvieron hasta que tuvo lugar la modificación de la reglamentación relativa a ISPA en diciembre de 2001;
- f) la necesidad en algunos casos de que los beneficiarios cumplan determinadas exigencias antes de poder iniciar la ejecución de los proyectos, debido habitualmente a la incompleta preparación de estos (véase el apartado 31).

37. La Comisión y los países beneficiarios han favorecido el uso de los contratos de «diseño y construcción» frente a los de «obra medida». El primer tipo presenta la ventaja de hacer recaer la responsabilidad del diseño de las infraestructuras en el contratista, con lo que el exceso de costes lo soporta él y no el beneficiario. Ahora bien, al tener que cubrir este riesgo el contratista, el coste de este primer tipo de contratos es superior al segundo («obra medida») y esa diferencia la soportan más los programas Phare e ISPA que el beneficiario directamente. Cabe destacar, asimismo, que la Comisión no ha requerido en todos los casos una evaluación financiera de las ofertas de los contratos «diseño y construcción» para tener en cuenta el coste de explotación del proyecto a largo plazo que conlleva un diseño concreto y no sólo los costes de capital.

⁽²⁾ Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils.

38. Los proyectos de infraestructuras no siempre han sido supervisados por un ingeniero de nivel internacional. En los países candidatos, las tareas de supervisión han solido correr cargo del personal empleado por el propio beneficiario y la Comisión no siempre ha velado por que el presupuesto del proyecto incluyera una partida para financiar una supervisión eficaz. Aunque las medidas ISPA examinadas sí incluían esta partida por lo general, su importe en algunos casos era inferior al 2 % del presupuesto.

39. Aunque en la mayoría de los casos, las obras de construcción se llevaron a cabo conforme a lo previsto en los convenios de financiación, una vez terminada la fase de licitación, los siguientes proyectos presentaron dificultades de ejecución:

- a) en Lituania, las obras de la planta de depuración de aguas de Klaipeda (Phare LSIF: 7,2 millones de euros) se vieron afectadas por graves dificultades a causa de la mala preparación del proyecto y las fuertes discrepancias surgidas entre el beneficiario y el contratista en ausencia de un ingeniero independiente (véase el apartado 38). Las obras de construcción no habían comenzado todavía cuando tuvo lugar la fiscalización del Tribunal en octubre de 2001, es decir, 24 meses después de la fecha prevista de iniciación del contrato;
- b) en Bulgaria, el presupuesto inicial de 34 millones de euros para la rehabilitación de la planta de depuración de aguas de Sofía era inferior al importe que el experto consideraba «el mínimo necesario» para ejecutar las obras correctamente. Pese a ello, la Comisión redujo ulteriormente el presupuesto a 22,4 millones de euros, limitando así el alcance del proyecto y creando un riesgo real de que la planta sufra averías y plantee una grave amenaza de contaminación a los ríos de la zona y, en último término, al Danubio;
- c) en Polonia, dentro del proyecto geotérmico de Podhale (LSIF Phare de 1999: 14 millones de euros), destinado a reducir la contaminación atmosférica, se utilizaron 4,82 millones de euros (un 34,4 % del programa) para construir un centro termal. No puede considerarse que la construcción de ese centro contribuya a asegurar el cumplimiento del acervo medioambiental ni que forme parte del proyecto Phare, cuyo objeto era la conexión de los diferentes elementos del sistema de calefacción por medio de una red de conducciones. Aunque la ficha del proyecto hacía mención de invernaderos y hoteles balneario, la idea era que las conexiones extendieran a los edificios existentes y no que fuera a construirse un nuevo centro termal. Por añadidura, dado el volumen de los fondos destinados a dicho centro, la ficha del proyecto tendría que haber indicado claramente el presupuesto asignado al mismo, cosa que no hizo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Persiste una gran necesidad de refuerzo institucional

40. La fiscalización puso de relieve que el programa Phare sólo en parte ha logrado su objetivo de incrementar la capacidad de las instituciones. No sólo eran insuficientes los fondos comprometidos por la Comisión en algunas ocasiones, sino que el principal instrumento aplicado por esta institución para promover el refuerzo institucional, el hermanamiento, no sirvió desde luego para lograr en todos los casos los pretendidos resultados «garantizados» que se habían previsto, sobre todo por las carencias institucionales que debían remediar los proyectos. En términos generales, era evidente que el programa Phare no podía cumplir todos sus objetivos en vista del apretado calendario de la adhesión y el hecho de que la estrategia de la Comisión descansaba en una confianza excesiva en el instrumento del hermanamiento del que no cabe esperar que resuelva muchos de los problemas estructurales planteados a las administraciones públicas de los países candidatos. De todo ello se deduce la necesidad de continuar realizando esfuerzos considerables para fortalecer las instituciones, teniendo en cuenta sobre todo el papel esencial que han de jugar las autoridades nacionales, regionales y locales, así como los operadores, para ajustarse al acervo medioambiental, mediante la planificación y ejecución de una serie de proyectos de infraestructuras de medio ambiente, y garantizar la viabilidad de estos una vez finalizada la fase de construcción.

41. El Tribunal recomienda abordar esta necesidad de continuar con el refuerzo institucional por las vías siguientes:

- a) convendría prestar una atención especial a las necesidades de refuerzo institucional de las autoridades nacionales y locales en el sector de medio ambiente al asignar futuras ayudas antes y después de la adhesión. La asignación de ayudas debería basarse en una estrategia común acordada por la Comisión y los países candidatos para reformar las administraciones públicas;
- b) convendría dedicar más recursos de ISPA a prestar asistencia técnica a los beneficiarios finales para aumentar la viabilidad operativa y financiera de las inversiones realizadas en infraestructuras;
- c) convendría prestar asistencia específica a los países candidatos para introducir, lo antes posible a la adhesión, el SEDA respecto de las medidas ISPA con el fin de ayudar a dichos países a prepararse para la gestión de los fondos estructurales.

Cabe mejorar la asignación del limitado volumen de ayudas de que se dispone

42. La fiscalización puso de relieve que se podrían haber asignado más eficazmente las ayudas Phare e ISPA si los países candidatos hubieran formulado estrategias medioambientales y financieras en una fase más temprana. Aunque la Comisión por lo

general ha mantenido las ayudas ISPA en un nivel inferior al máximo del 75 % (en parte debido a la eficaz cooperación con el BEI y las IFI), queda todavía margen para reducir dicho nivel. Pese a sus enormes necesidades en lo que a medio ambiente se refiere, los países candidatos han visto limitada su capacidad de absorción al tener todavía que reforzar sus instituciones y mejorar su gestión de la entera vida de los proyectos.

43. A fin de mejorar la asignación del limitado volumen de ayudas de que se dispone, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- a) la Comisión debería prestar mayor apoyo a la formulación de las estrategias de financiación y supervisar estrechamente su puesta en práctica;
- b) convendría consagrar más esfuerzos a desarrollar proyectos para luchar contra la contaminación atmosférica y, al mismo tiempo, fundar los proyectos de gestión de residuos sólidos en estrategias nacionales y regionales;
- c) la Comisión debería tratar de intensificar el efecto palanca de las ayudas ISPA además de fijar, y cumplir, criterios más precisos para determinar el nivel de subvención;
- d) la Comisión debería seguir desarrollando la cooperación que mantiene con el BEI, el BERD y otras IFI, así como explorar las posibilidades que ofrecen las APA.

Es preciso aumentar la capacidad de absorción reforzando las aptitudes necesarias para preparar los proyectos y organizar su licitación pública

44. Las dificultades encontradas por los países candidatos a la hora de preparar las propuestas de dichos proyectos y la documentación requerida en su licitación pública provocaron retrasos

y disminuyeron la capacidad de estos países para absorber el significativo aumento de las ayudas facilitadas por ISPA en el sector de medio ambiente.

45. Con el fin de aumentar la capacidad de absorción y mejorar la gestión de los proyectos, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- a) la Comisión debería ayudar a los países candidatos y alentarles a dedicar importantes recursos a la preparación de una reserva de proyectos que les permitan utilizar los fondos ISPA restantes, así como el Fondo de Cohesión en el futuro;
- b) la Comisión debería asignar suficiente personal a la asistencia técnica y hacer pleno uso en el momento oportuno de las posibilidades que ofrece para evaluar los proyectos de inversión desde el punto de vista técnico, financiero e institucional;
- c) la Comisión debería facilitar un grado considerable de asistencia técnica a los países candidatos para aumentar su capacidad de hacer respetar el principio de libre competencia en las licitaciones públicas de los contratos de obras;
- d) convendría estudiar la posibilidad de hacer un mayor uso de los contratos de obra medida para proyectos de infraestructuras de medio ambiente relativamente sencillos, además de fijar criterios de evaluación de ofertas con el fin de garantizar que se seleccionan las más ventajosas económicamente en los contratos de diseño y construcción requeridos para proyectos más complejos;
- e) la Comisión debería asegurarse de que en el presupuesto de las medidas ISPA se incluyen sistemáticamente fondos suficientes para contratar ingenieros supervisores con suficiente experiencia.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 10 de abril de 2003.

Por el Tribunal de Cuentas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN**RESUMEN**

I. La auditoría del Tribunal cubre el primer año de la programación ISPA. Desde 2001, la Comisión ha emprendido ya diversas iniciativas para resolver los problemas señalados por el Tribunal.

II. Desde el establecimiento de los criterios de Copenhague, la solución de los problemas institucionales ha sido una prioridad constante. Las conclusiones del Consejo de Madrid de 1995 mostraban la capacidad administrativa para ejecutar el «acervo» como un motivo principal de preocupación. En ausencia de un acervo específico sobre la reforma global de la administración pública y en el contexto de la «subsidiariedad», la Comisión ha adoptado una estrategia realista e innovadora en un ámbito que se encuentra en el límite de su competencia. A la luz de todos los estándares anteriores, el ritmo de cambio en la asistencia Phare ha sido rápido. La Comisión observa que el Tribunal conviene en la necesidad de un refuerzo institucional y que se continuará la asistencia más allá de la adhesión a través de ambos planes de acción Phare 2002, que movilizaron 1 000 millones euros y a través del mecanismo de transición. La observación respecto a la limitada financiación en este sector desatiende el impacto de la inversión de Phare en las instituciones reguladoras después de 1999. Además, la observación oculta el hecho histórico de que durante los tres años del período de auditoría, Phare se guiaba por el criterio de la demanda y los países candidatos prefirieron proyectos de infraestructura a abordar la capacidad administrativa o la inversión en instituciones. Esto cambió completamente tras el Dictamen de la Comisión, que se basaba a su vez en las conclusiones del Consejo de Luxemburgo en 1997. Estos progresos en favor de la adhesión permitieron aumentar masivamente las asignaciones Phare (y posteriormente ISPA) a los proyectos y aumentar progresivamente tanto el desarrollo de las capacidades como la inversión en las instituciones, que supusieron el 65 % de las asignaciones anuales globales después de 1999. Los informes periódicos se convirtieron en herramientas estratégicas para identificar problemas institucionales y administrativos y permitieron que se dirigiera la ayuda tácticamente dentro del marco de los Acuerdos de adhesión, los planes de acción y las negociaciones en general.

En el marco de ISPA, la Comisión ya respondió a las observaciones del Tribunal, proporcionando asistencia técnica para consolidar la capacidad administrativa del beneficiario final en los casos en que se consideró necesario.

III. La Comisión estima que el margen para reducir los niveles de subvención es sumamente limitado. Deben tenerse en cuenta muchos parámetros al calcular el índice de subvención, especialmente los niveles de renta, de igual modo que los niveles en la UE actual, así como el acceso a las instituciones financieras internacionales (IFI) para la cofinanciación. Cualquier otra reducción en los niveles de subvención puede traer consigo cargas inaceptables, en especial en los hogares con una renta baja.

IV. Desde el principio de ISPA en 2000, la Comisión ha emprendido diversas iniciativas para superar estas carencias. Ha firmado varios contratos marco, también con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), ha encargado nuevos estudios que revisen la capacidad de formulación de los proyectos, ha impartido formación en materia de contratación pública (la Comisión coincide con las observaciones del Tribunal en el sentido de que las deficiencias en la contratación en los países candidatos constituyen un obstáculo importante), y ha previsto siempre fondos para ingenieros encargados de la supervisión de los proyectos.

Dado el anterior marco Phare previo a las conclusiones del Consejo de Luxemburgo de 1997 basado en la demanda, la Comisión no podía abordar las carencias institucionales a menos que un país candidato lo solicitara como bien observa el Tribunal en las letras a) y b) del apartado 3 más abajo. Además, el documento de los consultores a este respecto obligaba a la Comisión a poner en marcha un instrumento que movilizara los conocimientos técnicos del sector público en los sectores específicos del acervo.

Véanse los comentarios de la Comisión sobre el apartado 39 relativo a estas excepciones a la puesta en práctica satisfactoria de la mayor parte de los proyectos.

INTRODUCCIÓN

2. Los planes de ejecución eran útiles para la negociación y para la planificación nacional en los diferentes países. Cualquier medida transitoria concedida se ha basado en el examen detallado de estos planes. Después de este examen, la UE ha aceptado períodos de transición limitados en el tiempo y en el alcance. Estos últimos también incluyen objetivos intermedios y están basados en la financiación de estrategias contenidas en los planes de ejecución.

3. c) Desde 2000, la financiación de Phare en este sector se centra exclusivamente en el desarrollo de las capacidades, principalmente a través del hermanamiento y de la inversión en instituciones reguladoras.

PROYECTOS DE REFUERZO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR DE MEDIO AMBIENTE

9. De 1995 a 1997, Phare era efectivamente un programa basado en el criterio de la demanda. Las prioridades fueron establecidas por los países candidatos, que preferían proyectos de infraestructura en lugar de refuerzo institucional. Sin embargo, después de las conclusiones del Consejo de Luxemburgo en 1997,

en el marco de los Acuerdos de asociación, el 30 % de la financiación de Phare se asignó sobre todo al refuerzo institucional, principalmente a través de los programas de hermanamiento. Las Directrices de Phare de 1998 situaron el refuerzo institucional como la primera prioridad. Después de las Directrices de Phare de 1999, aproximadamente el 35 % de Phare también se asignó a la inversión en el marco normativo. Los ministerios y los organismos competentes en cuestiones medioambientales pudieron utilizar esta asignación para comprar instrumentos, algunos de naturaleza específica necesarios para ejecutar el acervo.

Las estructuras posteriores al período comunista y las culturas administrativas legadas a los países candidatos presentaban una perspectiva desoladora. Había muchas prioridades que debían resolverse al mismo tiempo. Además, en muchos países, reformas regionales esenciales o de otro tipo necesarias para la puesta en práctica del acervo ambiental no habían comenzado siquiera y la Comisión no podía ayudar a las instituciones que no existían.

10. La limitación de los fondos comprometidos por la Comisión de consuno con los países candidatos en los años 1995-1997 para el refuerzo institucional y la inversión en el marco normativo en el sector del medio ambiente refleja fundamentalmente la prioridad dada por los países candidatos a proyectos de infraestructura en el sector del medio ambiente.

Efectivamente, los planes de acción se pusieron en marcha en 2002 y no se acabarán hasta 2005. Sin embargo, los proyectos de 2000 se acabarán antes de la adhesión y los proyectos de 2001 se acabarán en 2004, el año de la adhesión.

12. A través del hermanamiento, la Comisión consiguió una transferencia sin precedentes de conocimientos técnicos sobre problemas complejos y técnicos desde las diversas tradiciones administrativas de los Estados miembros a unos países candidatos con tradiciones igualmente diversas. En el apartado 11 sólo se destaca el concepto básico que está en la base de la noción de «resultado garantizado». Era también esencial en la movilización de la voluntad política y de los recursos en los países candidatos. Además, la reacción positiva de las administraciones involucradas en el hermanamiento era esencial para reforzar la confianza del Estado miembro y garantizar que se conclúan las negociaciones en Copenhague. Este éxito ampliamente aclamado era el resultado último del hermanamiento.

13. La Comisión está de acuerdo con las observaciones del Tribunal (personal que deja los ministerios una vez formado, dependencia excesiva respecto a los asesores extranjeros y otras consecuencias similares debido a la falta de una capacidad administrativa adecuada y unos sueldos bajos en el sector público de los países candidatos). La Comisión ha emprendido varias actividades de formación, en especial en el campo de la contratación pública, pero sigue existiendo el riesgo de que el personal cualificado de la administración se marche al sector privado (o a las instituciones de la UE). Las graves carencias de recursos humanos

en la administración pública pueden solamente superarse completamente a través del crecimiento y el desarrollo, apoyados por la seguridad y la solidaridad económica proporcionada a través de su condición de miembros.

14. A falta de un acervo específico como bien observa el Tribunal y en el contexto de la subsidiariedad, la Comisión no ha establecido criterios para definir niveles globales de capacidad, ya que esto no se aplica a las diversas culturas administrativas de los Estados miembros. Por lo tanto, no es posible inventar normas separadas para los países candidatos. De ahí precisamente que fuera tan importante el hermanamiento, ya que gracias a éste se abría a los países candidatos a las prácticas existentes, sobre todo teniendo en cuenta que la Comisión no ejecuta o no gestiona la parte principal del acervo sino que son los Estados miembros los que lo hacen. Así pues, la Comisión ha promovido una estrategia sin precedentes en un área en el límite de su competencia para transferir conocimientos técnicos sobre problemas técnicos complejos desde las diversas tradiciones administrativas a los países candidatos con tradiciones igualmente diversas. En esta estrategia, los informes periódicos (en los cuales se basan los documentos de estrategia y las Asociaciones para la adhesión) definieron tácticamente sus prioridades y movilizaron la voluntad política y los recursos necesarios en los países candidatos. La reacción positiva de las administraciones de la UE participantes en el hermanamiento era esencial de cara al refuerzo de la confianza, determinante para el cierre de las negociaciones en Copenhague. Este éxito evidente era uno de los resultados irrefutables producidos por el hermanamiento.

15. Se han emprendido diversas iniciativas desde 2000 para consolidar la capacidad administrativa en los países candidatos (por ejemplo, la asistencia técnica proporcionada a través de ISPA para la preparación de proyectos o la celebración de contratos públicos). Por lo que se refiere a las observaciones del Tribunal relacionadas con la calidad de las estrategias y proyectos, la Comisión ya ha respondido a estas preocupaciones cuando fueron expresadas por el Tribunal en su Informe Anual del año 2000 (la preparación de estrategias ya empezaron en 1999. Hubo un número suficiente de proyectos que cumplieron con el Reglamento ISPA y con los objetivos estratégicos para la adhesión).

16. La Comisión ha animado a los países candidatos a utilizar los fondos de asistencia técnica ISPA para la preparación del sistema de ejecución descentralizada ampliada de la Comisión (SEDA). Antes de 2002, los diez países beneficiarios ISPA recibieron fondos de asistencia técnica para la preparación de SEDA. Esta asistencia técnica también proporciona apoyo para la gestión financiera de los organismos responsables de la ejecución. A finales de 2002, los diez países habían iniciado el primer paso hacia SEDA («evaluación de las diferencias»), tres habían llegado a la segunda fase («superación las diferencias») y un país había acabado la tercera fase («evaluación del cumplimiento») a finales de 2002.

En 2000 la Comisión estaba determinada a conseguir que los organismos responsables creaban las estructuras necesarias para gestionar ISPA de conformidad con los requisitos del sistema existente.

17. La Comisión coincide en que el objetivo primario de ISPA es financiar las infraestructuras. Las iniciativas de refuerzo institucional están incluidas en las medidas ISPA solamente en caso de que se refiera a proyectos específicos y a organismos responsables de la ejecución. Cuando soliciten financiación, los países candidatos deben proporcionar información sobre la capacidad institucional para la puesta en práctica del proyecto. En los casos en los que se considera necesario, las medidas ISPA incluyen un componente de asistencia técnica que aspira a mejorar el rendimiento financiero y operativo de los beneficiarios finales. Durante la etapa de evaluación del proyecto, pero también durante la puesta en práctica, se proporciona frecuentemente asistencia técnica a través de los contratos marco firmados por la Comisión, por ejemplo, en el caso de los complejos sistemas de asociación de los sectores público y privado para los cuales la capacidad institucional está llena de carencias. Además, la modulación del índice de subvención ISPA tiene en cuenta también la capacidad para cubrir los costes de funcionamiento y de mantenimiento.

FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE MEDIO AMBIENTE

18. El Tribunal ha expresado una preocupación similar en su Informe Anual del año 2000, al cual respondió la Comisión que la preparación de los países que solicitan la financiación de ISPA empezó ya en 1999 con las negociaciones de las estrategias y la definición de Directrices. Estas estrategias definen las prioridades para financiar ISPA, teniendo en cuenta, a la hora de seleccionar proyectos prioritarios, los requisitos legales, las necesidades de inversión, el impacto o la disponibilidad de cofinanciación. El objetivo de ISPA es financiar proyectos prioritarios lo suficientemente maduros para obtener financiación y cumplir los requisitos y las normas de financiación. Los proyectos financiados en 2000 eran proyectos diseñados para abordar las necesidades más urgentes de inversión en el sector medioambiental.

La clasificación no es más importante que una buena disposición. Si un proyecto no está «maduro», no puede financiarse.

19. Ninguna medida de contaminación atmosférica ha sido decidida todavía por la Comisión, lo que se debe esencialmente a la complejidad de tales proyectos y por lo tanto a la falta de solicitudes admisibles de financiación. Aunque las estrategias nacionales ISPA para el medio ambiente indiquen como prioritarios, para el caso de algunos países, proyectos de contaminación atmosférica, la Comisión todavía no ha recibido una solicitud que cumpla con los criterios de elegibilidad fijados por el Reglamento ISPA, incluido el cumplimiento de las normas sobre competencia y ayudas estatales.

20. En el caso de Hungría, los retrasos eran principalmente políticos en su origen. El plan nacional se encontraba en el Parlamento desde mediados de 2001, pero no se aprobó a causa de las diferencias entre el Gobierno y la oposición en la financiación de los planes nacionales, locales y regionales. Por otra parte, el capítulo 22 (medio ambiente) otorga a las autoridades húngaras tiempo hasta la adhesión para elaborar planes regionales. Para empezar a financiar proyectos en este sector, esencial para el cumplimiento del acervo, la Comisión adoptó un planteamiento

pragmático introduciendo una condición específica en el memorándum financiero referente a los acuerdos de consorcio que debían establecerse entre los municipios implicados en cada proyecto. Estos acuerdos son la base contractual entre los municipios para gestionar adecuadamente los residuos a nivel de las ciudades para el conjunto de la región.

21. En los debates de los subcomités de medio ambiente previstos en el marco de los Acuerdos de asociación y en todas las actividades relacionadas con las negociaciones de adhesión, la Comisión ha puesto de relieve la necesidad de que los países identifiquen pronto su carencias en infraestructura para cumplir con el acervo de la UE en materia de medio ambiente y elaborar planes de inversión detallados. La Comunicación de junio de 2001 se basó en la constatación de que los países aún necesitaban una directriz concreta para elaborar sus planes específicos de aplicación de la Directiva y en apoyo de sus peticiones de períodos transitorios para las Directivas con un fuerte contenido en inversiones además de solicitar asimismo apoyo en el desarrollo de sus estrategias de financiación y la tramitación de proyectos para asegurar la puesta en práctica de sus compromisos. La elaboración de tales planes y la tramitación de los proyectos para el sector del medio ambiente es una tarea compleja y muy exigente dado el gran número de participantes implicados (autoridades nacionales locales, donantes y organismos de subvención, proveedores de fondos privados etc.).

22. La generación de renta no es el único factor clave en la valoración de la inversión en bienes públicos tales como los sistemas de depuración de aguas. Para la Comisión, lo que es importante es que el compromiso, la propiedad y la continuidad del proyecto venga asegurado por la cofinanciación de fondos públicos independientemente de cuál sea la fuente. Además, la Comisión no asesora ni a los países candidatos ni a los Estados miembros sobre qué cargas o tarifas deben pagar los consumidores por el suministro de agua.

23. La Comisión considera que el margen para reducir el nivel de subvención es sumamente limitado. El análisis financiero, que constituye un componente esencial de la solicitud de financiación del proyecto, constituye la base para el cálculo del nivel de subvención, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los niveles de asequibilidad y de renta familiar, que son sustancialmente más bajos que en la UE. En algunos casos, cualquier otra reducción en el nivel de subvención significaría que el proyecto no podría iniciar su andadura.

24. El objetivo para la asequibilidad (el 4 % para el agua, el 1,5 % para los residuos sólidos) no es un requisito legal y, en todo caso, tiene como referencia un hogar medio. La carga que soportan los hogares con rentas bajas es ciertamente mucho más alta, en especial en los países en los que la renta media es muy inferior a la media de la UE.

Por otra parte, hay otros criterios que también necesitan tenerse en cuenta, por ejemplo, el acceso del municipio a la financiación del préstamo o a los recursos del presupuesto nacional o bien al programa municipal de gastos. Estos factores combinados permiten a la Comisión decidir cuál es el nivel adecuado de subvención. Un nivel más bajo de subvención puede hacer que el proyecto sea inalcanzable para el municipio y por lo tanto retrasar la inversión medioambiental urgente.

25. Los niveles arancelarios varían en las ciudades polacas y no hay ninguna exigencia de igualarlas en todas las ciudades. En Torun, el municipio ha construido una importante instalación de tratamiento de aguas y la subvención de la Comisión (de un 60 %) es sólo para una ampliación de la red de alcantarillado además de una pequeña cantidad para el tratamiento del agua potable. Las tarifas del 2,5 % de la renta familiar media en Torun son equivalentes al 3,5 % de la renta del 20 % más pobre de la población.

En relación con Bydgoszcz, no había ninguna previsión para reducir el nivel de subvención. Ninguna IFI prestaría más del 50 % (la disponibilidad de la cofinanciación es uno de los criterios a tener en cuenta para el cálculo del nivel de subvención).

28. Por lo que se refiere a la observación del Tribunal referente a la suficiencia del nivel de subvención, la Comisión se remite a sus comentarios a los apartados 24 y 25 más arriba.

29. La Comisión comprendió muy pronto en el año 2000, cuando recibió algunas solicitudes de financiación, que debían establecerse ciertas salvaguardias cuando se proporcionaran subvenciones a las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) para asegurarse de que se apliquen los principios de base para proteger el interés comunitario y el de la población concernida. Por lo tanto, la Comisión firmó en 2001 un contrato marco para obtener el acceso al asesoramiento financiero y legal pertinente y para proveer a los beneficiarios de asesoramiento en sus contactos con empresas privadas de servicios caso por caso. Además, las Directrices se desarrollaron en 2002 —en coordinación con el BEI y el BERD— con el fin de ayudar a los países beneficiarios para adaptar sus sistemas APP, y están organizándose seminarios divulgativos en los países candidatos para principios de 2003, en los que participarán el BEI y BERD.

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE MEDIO AMBIENTE

30. Dos países muestran dificultades en la consecución de un equilibrio entre los proyectos ambientales y de transporte. Se debe lograr el equilibrio durante el período total de siete años y la Comisión está corrigiendo este desequilibrio en un determinado año del período de siete años.

31. La Comisión reconoce que en la fase inicial de rodaje, ciertas solicitudes no cumplían con las normas para obtener financiación del presupuesto comunitario, de las IFI o de cualquier institución de financiación.

Desde 2000, cuando estaban disponibles los fondos ISPA, la Comisión ha animado a los países candidatos a hacer uso de estos fondos para preparar una correcta tramitación de los proyectos. Hasta finales de 2002, la Comisión aprobó 14 de tales proyectos de asistencia técnica (equivalentes a una subvención ISPA de 23,2 millones de euros). Estas medidas iban destinadas esencialmente a mejorar las capacidades de preparación del proyecto de los organismos responsables de la ejecución, incluidos el análisis financiero y la evaluación del impacto medioambiental.

El hecho de que los países candidatos aumentaran la asistencia técnica de Phare con sus competencias técnicas financiadas por ellos mismos era una respuesta positiva a su falta de capacidad.

32. Para superar las dificultades descritas por el Tribunal, la Comisión no sólo concluyó un contrato con el BEI para la evaluación del proyecto, sino también dos contratos marco con diversas empresas de asesoría expertas en ingeniería en los sectores ambiental y de transporte (en 2000) y un nuevo contrato marco para los asuntos legales, financieros e institucionales de la APP (en 2001). Los contratos son utilizados sistemáticamente durante el proceso de evaluación pero también para el asesoramiento institucional a las autoridades nacionales.

Sin embargo, la Comisión podía solamente hacer un uso limitado de esta ayuda de alta calidad dados los límites fijados por el BEI.

33. En 2000, los recursos Phare estaban aún disponibles para la preparación de las medidas ISPA. Entre 2000 y finales de 2002, fueron decididas por la Comisión 14 medidas de asistencia técnica para la preparación del proyecto (véase la respuesta al apartado 31).

34. La Comisión comparte la preocupación expresada por el Tribunal por lo que se refiere a las deficiencias en el diseño y el exceso de capacidad, debido en gran parte a la reducción inducida en los precios del consumo de agua y el declive industrial. Los estudios de viabilidad contienen generalmente un análisis de la demanda, teniendo en cuenta la flexibilidad de los precios, los incrementos demográficos y el cambio estructural. Es, sin embargo, verdad que parte de los parámetros de diseño provisionales para los proyectos del primer ciclo ISPA podían haber dado lugar a una sobredimensión si no se hubiera tomado ninguna otra medida. El uso del tipo de contrato «diseña y construye» permite en estos casos calibrar de nuevo los parámetros de diseño.

- a) La medida prevista en el diseño en el punto máximo de capacidad confirmado por dos consultores independientes es de 680 000 m³/día. El punto máximo de capacidad contabilizado era de 671 000 m³/día en febrero de 1998. El mismo informe de los consultores financiados por Phare indica que una tormenta o la nieve fundida puede aumentar el flujo diario en alrededor de 250 000 m³/día. El parámetro medio previsto en el diseño para el flujo por día es de 480 000 m³/día.
- b) Como apunta el Tribunal, el consumo de agua ha estado disminuyendo durante varios años. Pero esto no durará. Aunque la dimensión excesiva pueda parecer evidente (respecto a la norma sobre consumo de agua 50-80 litros *per capita*) debido a unas condiciones sociales difíciles, la economía se restablecerá con la adhesión y se volverán a alcanzar las capacidades previstas en el momento de la concepción. Además, la ampliación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales en Jurbarkas, contribuirá a resolver la capacidad prevista. Del mismo modo, la ampliación de la planta de aguas residuales en Kaunas se financiará a través ISPA 2001, lo que la ayudará a alcanzar la capacidad prevista.
- c) Las hipótesis barajadas en la ficha del proyecto eran correctas y tuvieron en cuenta la posibilidad de una disminución en el tráfico marítimo en el puerto de Szczecin. Por tanto, el proyecto seguía siendo viable incluso con un descenso del 60 % del tráfico marítimo. Con independencia del hecho de que la instalación funcione a un 40 % de su capacidad, debe tenerse en cuenta que ésta es la única instalación en Polonia capaz de manejar este tipo de residuos. En Bielsko Biala, se espera que aumente la demanda, dado que se prevé que otros municipios vecinos se conecten al sistema de suministro de agua.
- d) Para el proyecto Györ, la Comisión tenía dudas sobre la capacidad de la planta al aprobar el proyecto en 2000, ya que no se habían ultimado los resultados de los estudios realizados en el contexto del contrato marco Phare. Por lo tanto, la Comisión pidió una evaluación de la carga industrial y la capacidad final de la planta. Esta evaluación confirmó la capacidad de la misma. La Comisión por lo tanto no considera que la capacidad de las instalaciones sea demasiado amplia.

En el caso de Braila (Rumania), el consultor contratado en el marco del contrato de asistencia técnica/supervisión está emprendiendo actualmente un estudio sobre las hipótesis de partida en términos tanto del flujo hidráulico como de la contaminación, a medida que se pone de manifiesto que los consumos de agua, y por lo tanto las descargas de aguas residuales, están reduciéndose rápidamente. Esto tendrá un efecto sobre la clasificación final del WWTP.

35. A pesar de la inexperiencia de los beneficiarios y de la exigencias sobre el grado de madurez del proyecto, la Comisión destaca la observación del Tribunal de que los proyectos se trataron en el plazo legalmente previsto. Ésto es un éxito importante tanto de la ayuda de la Comisión como del apoyo de las delegaciones a los países candidatos.

36. La Comisión coincide con la valoración del Tribunal en el sentido de que la puesta en práctica de grandes proyectos de infraestructura constituye una empresa compleja. A la Comisión le gustaría destacar que la preparación de los expedientes de licitación de gran calidad requiere conocimientos técnicos y un alto nivel de formación, que debe alcanzarse en los países candidatos sin olvidar que un proceso de licitación para los contratos relativos a las grandes infraestructuras requiere, en el mejor de los casos, al menos nueve meses desde el anuncio de licitación hasta la firma del contrato. La mayoría de los memorándums financieros para los proyectos decididos en 2000 fueron solamente refrendados a finales de 2000 o, la mayoría, en 2001.

- a) La Comisión ha tratado de resolver estas carencias en el pasado y lo sigue haciendo actualmente. En 2001 y 2002, inició varias acciones, incluidos los seminarios de formación en los países candidatos para aumentar la capacidad de las autoridades nacionales implicadas en el proceso ISPA en el campo de la contratación pública. Estas actividades se continúan en 2003.
- b) En 2000 y principios de 2001, la ejecución de ISPA se basó en gran parte en el personal de las delegaciones responsables de Phare. La contratación de expertos con cargo al presupuesto de asistencia técnica ISPA comenzó en 2001, antes de que la aplicación de ISPA fuera plenamente operativa. La contratación del personal para estos puestos concluyó en gran parte a principios de 2002.
- f) Estas condiciones se refieren esencialmente al cumplimiento de las disposiciones de las Directivas EIA, con las que tenían dificultades, dada su complejidad, los países candidatos en 2000. En 2001, la Comisión organizó una serie de seminarios de formación destinados a aumentar la capacidad de las autoridades nacionales para ejecutar los requisitos de la Directiva EIA.

37. La decisión entre el contrato «diseño y construcción» y el contrato «medición de obras» depende de muchos parámetros, uno de ellos, fundamental, es la buena disposición y capacidad del responsable del diseño. El precio del contrato «medición de obras» normalmente sigue siendo el mismo, tras los trabajos, que el que se fijó en la oferta (los riesgos corren principalmente a cuenta del licitador), pero el precio del contrato de «construcción» tiende a aumentar respecto al precio de la licitación debido a la necesidad inevitable de variaciones (los riesgos corren principalmente a cuenta del empresario). El precio puede aumentar hasta un 20 % o más, comparado con el precio de la licitación originalmente previsto para los contratos de construcción. Por lo tanto, no es posible predecir qué modelo fija el precio final más bajo. Además, cualquier coste superior se compartiría entre ISPA y el beneficiario final proporcionalmente al nivel de subvención.

Tener en cuenta debidamente los costes de funcionamiento es una cuestión muy compleja, que está siendo estudiada por la Comisión. Como solución interina, los expedientes de licitación especifican detalladamente los requisitos que influyen en los costes de funcionamiento y éstos se descontarán para poder compararse entre las diversas ofertas.

38. La Comisión reconoce que en algunos proyectos tempranos las estimaciones presupuestarias para la supervisión han sido demasiado bajas. En el caso de Rumania, donde así ha sido el caso para algunas medidas aprobadas en 2000, la cantidad destinada a la supervisión ha sido aumentada antes de la licitación a través de la reasignación entre líneas presupuestarias (alrededor de un 6 %).

39. a) Las dificultades se limitan al comienzo tardío de los trabajos y a la ampliación de la duración del contrato. No hay ningún riesgo en relación con la puesta en práctica. La participación de un ingeniero independiente no habría resuelto las dificultades debidas a los asuntos de procedimiento y adjudicación. Por otra parte, no se requirió la intervención de un ingeniero independiente ya que este contrato se atiene a lo dispuesto en el Libro Naranja FIDIC, según el cual la responsabilidad de la gestión del proyecto corresponde al representante de los empresarios, cuyas funciones y mandato son diferentes a los del ingeniero FIDIC conforme al Libro Rojo, al que parece referirse el Tribunal.

b) El presupuesto calculado para la rehabilitación era efectivamente de 33 millones de euros. Los fondos disponibles de Phare eran de 23 millones de euros y los trabajos se emprendieron en el marco de este presupuesto precisamente para evitar cualquier riesgo inmediato de contaminación mencionado por el Tribunal. Sin embargo, la Comisión se propuso llevar a cabo un trabajo ulterior como elemento integral de la reconstrucción global de los sistemas de agua potable y de depuración de aguas residuales que debían ser financiados por ISPA. Sin embargo, a pesar de las instrucciones a este respecto, el beneficiario nunca hizo una propuesta que cumpliera con las normas de elegibilidad de ISPA. Además, de acuerdo con el contrato de 1999, el concesionario debe invertir otros 140 millones de euros en el sistema. Tras la observación del Tribunal, la Comisión ha consultado con ingenieros que trabajan en la planta y no hay pruebas de que haya un riesgo significativo o inmediato de averías o de contaminación del Danubio.

c) Como se ha previsto en el texto, el problema en este caso tiene que ver con el contenido de la ficha del proyecto. No existe ningún problema en relación a la puesta en práctica puesto que se ha llevado a cabo según los requisitos de la ficha del proyecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

40. El desarrollo de la capacidad institucional horizontal está fuera del mandato del programa Phare. La observación sobre la insuficiente financiación omite el impacto de la inversión directamente relacionada con el marco normativo en el contexto global del refuerzo institucional después de 1999 y oculta elementos del pasado. En 1995-1997, Phare se basaba en la demanda y los países candidatos prefirieron proyectos de desarrollo institucional. La opinión de la Comisión y las conclusiones de Luxemburgo en 1997 cambiaron radicalmente este planteamiento. A falta de

un acervo específico y en el contexto de la subsidiariedad, la Comisión no ha establecido criterios para definir unos niveles globales de capacidad administrativa, ya que esto no es aceptable por las diversas tradiciones administrativas de los Estados miembros. Así pues, no es posible inventar distintas normas para los países candidatos. Esta es la razón por la que el hermanamiento era tan esencial para mostrar a los países candidatos las prácticas ya existentes, ya que los Estados miembros ejecutan el grueso del acervo. Por tanto, la Comisión ha promovido una estrategia sin precedentes para transferir los conocimientos técnicos relacionados con los problemas complejos de las diversas tradiciones administrativas a los países candidatos, con tradiciones no menos diversas. Fue a la luz de esta estrategia cómo los informes periódicos fijaron las prioridades e impulsaron la voluntad política y los recursos en los países candidatos. La reacción positiva de las administraciones de la UE participantes en el hermanamiento era esencial en la construcción de la confianza que permitió concluir las negociaciones en Copenhague. Este éxito ampliamente reconocido fue uno de los resultados obtenidos sin ninguna duda gracias al hermanamiento.

41. a) En el marco de la negociación del capítulo 21 (política regional), los países candidatos se comprometieron a aumentar sus esfuerzos para reforzar la capacidad administrativa de los cuerpos responsables de la gestión de los Fondos de Cohesión y de los Fondos Estructurales. Se supervisará de cerca el desarrollo de los recursos humanos para la gestión de los Fondos de Cohesión y de los Fondos Estructurales.

Tanto Phare como el mecanismo de transición después de la adhesión proporcionarán más ayuda para el refuerzo institucional en este ámbito. Dados los límites de la competencia de la Comisión y, del mismo modo que ocurre con los Estados miembros actuales, la reforma de la administración pública es una responsabilidad de los países candidatos.

b) El análisis financiero que está en la base del cálculo de los índices de subvención evalúa la capacidad para asegurar la viabilidad financiera; se proporciona más asistencia técnica para consolidar la capacidad del beneficiario final de manera individualizada.

c) A finales de 2002, todos los países candidatos recibieron fondos de asistencia técnica de cara a su preparación para EDIS.

42. La Comisión considera que el margen para reducir el nivel de subvención es sumamente limitado, dados los bajos niveles de renta en los países candidatos, la necesidad de inversión urgente y su debilidad macroeconómica.

La Comisión comparte las preocupaciones expresadas por el Tribunal. Ha asignado fondos para la asistencia técnica en el marco de ISPA con el fin de consolidar la capacidad de los países candidatos para elaborar proyectos ambientales (también para los Fondos de Cohesión) y su ejecución.

43. a) La elaboración de tales estrategias es una tarea difícil y compleja dado el gran número de participantes (autoridades nacionales y locales, donantes, sector privado, etc.). Las actividades de apoyo de la Comisión, iniciadas en el marco del programa de proyectos prioritarios para el medio ambiente de cara a la adhesión (PEPA) en 2000, continúan con un nuevo proyecto plurinacional Phare, inspirado en dicho programa PEPA, que se llevará a cabo durante 2003.
- b) La Comisión todavía no ha recibido solicitudes de financiación de proyectos en materia de contaminación atmosférica que cumplan los criterios de elegibilidad necesarios; los proyectos sobre residuos sólidos necesitan cumplir los requisitos de las Directivas comunitarias pertinentes y ser coherentes con los planes sectoriales.
- c) Por término medio, el índice de subvención es del 65 %. La Comisión considera que los criterios para establecer un índice adecuado de subvención están claros: incluyen la aplicación del principio de quien contamina paga, la disponibilidad de fuentes propias para sufragar los costes de mantenimiento y funcionamiento, la asequibilidad, la capacidad acreedora de la empresa que se beneficia de la subvención ISPA y la disponibilidad de la cofinanciación de las IFI.
- d) La Comisión coopera con el BEI, el BERD y otros IFI, según los casos, durante todo el ciclo del proyecto; la Comisión ha preparado recientemente Directrices para las asociaciones entre los sectores público y privado, que deben facilitar la preparación de los mecanismos APP, convenientes para la financiación comunitaria.
44. Las deficiencias en algunas solicitudes de financiación no supusieron dificultades añadidas para absorber la financiación en materia de medio ambiente en el año 2000. Sin embargo, la Comisión coincide con el Tribunal en que los países candidatos tienen dificultades por lo que se refiere a las licitaciones y contrataciones. La Comisión proporciona ayuda para reducir estos problemas.
45. a) En su diálogo con los países candidatos, la Comisión los anima a utilizar la asistencia técnica ISPA para preparar la tramitación de proyectos para ISPA y el Fondo de Cohesión. Esto ya ha sido asumido por los países candidatos, pero se requieren continuos esfuerzos para asegurar una adecuada tramitación de los proyectos, en especial en relación con el Fondo de Cohesión.
- b) La Comisión celebró en 2000 dos contratos de asistencia técnica y en 2001 otro contrato para asesorar sobre las asociaciones entre los sectores público y privado.
- c) La Comisión está proporcionando asesoramiento y asistencia técnica de cara a la consolidación de las capacidades de contratación pública en los países candidatos.
- d) La elección del modelo de contrato está basada en consideraciones técnicas.
- e) La Comisión está de acuerdo con el Tribunal. Los contratos de servicio para ingenieros supervisores se incluyen siempre en las medidas ISPA.
-

INFORME ESPECIAL Nº 6/2003**sobre el hermanamiento (Twinning) como principal instrumento de apoyo a la consolidación institucional en los países candidatos, acompañadas de las respuestas de la Comisión***(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)**(2003/C 167/02)***ÍNDICE**

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
RESUMEN	I-VII	22
INTRODUCCIÓN	1-7	23
VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO E IMPORTANCIA PRESUPUESTARIA	8-11	25
FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL	12-15	25
LOGRO DE RESULTADOS	16-24	27
Concepto de resultados «garantizados»	17-18	27
Logros limitados de los ambiciosos objetivos	19	27
Dudas respecto a la sostenibilidad	20-22	28
Motivos de los logros limitados	23-24	28
EVALUACIÓN EXTERNA EN 2000	25-26	29
MEDIDAS CORRECTORAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN COMO RESULTADO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA	27-32	29
PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES	33-52	30
Complejidad administrativa	33-44	30
Procedimientos ineficaces desde la evaluación de las necesidades hasta la realización del proyecto	34-36	30
Sistemas de pago complicados	37-44	30
Excesivo hincapié en el hermanamiento	45-52	31
Mayor utilización del hermanamiento en el caso de los organismos mandatarios	46-48	31
Uso automático del hermanamiento	49-52	32
HERMANAMIENTO Y NUEVOS PLANES DE ACCIÓN EN 2002	53-55	33
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56-65	33
Una iniciativa positiva	56-58	33
Logros limitados de los ambiciosos objetivos	59	33
Mejora de los resultados obtenidos	60	33
Un hermanamiento más rápido y menos complejo	61	34
Elección del hermanamiento de forma selectiva	62-63	34
Desarrollo de los conocimientos y experiencia	64	34
Perspectivas	65	34
Anexo		35
Respuestas de la Comisión		37

RESUMEN

I. Los países candidatos de Europa Central y Oriental precisan una fuerte capacidad administrativa (consolidación institucional) con el fin de poder adoptar y aplicar la legislación comunitaria («acervo comunitario»), uno de los criterios para la adhesión. La Comisión inició el hermanamiento en 1998 y éste constituye el principal instrumento para ayudar a los países candidatos en el refuerzo de su capacidad administrativa. El hermanamiento permite que expertos nacionales de los Estados miembros sean destinados a los países candidatos. Hasta febrero de 2002 se había aprobado un total de 503 proyectos de hermanamiento, con un presupuesto global de 471 millones de euros.

II. Las administraciones y las instituciones públicas de los Estados miembros cuentan con unos conocimientos únicos y una experiencia específica relativos a la aplicación y ejecución de la legislación comunitaria. La introducción del instrumento de hermanamiento en 1998 permitió transferir los conocimientos y experiencia del sector público de los Estados miembros a los países candidatos. El hermanamiento constituye, por lo tanto, una iniciativa positiva por parte de la Comisión destinada a ayudar a los países candidatos a conseguir la capacidad de adoptar, aplicar y hacer que se cumpla el acervo comunitario ⁽¹⁾.

III. Los proyectos de hermanamiento actuaron como un catalizador de la puesta en marcha de la reforma de los países candidatos, y permitieron reunir a especialistas de las administraciones de los Estados miembros y de los países candidatos, así como favorecer la aprobación del acervo comunitario mediante la legislación. Sin embargo, los avances fueron bastante limitados en cuanto a la aplicación y cumplimiento del acervo. Los objetivos expuestos en los convenios de hermanamiento [los denominados resultados «garantizados» ⁽²⁾] a menudo adolecieron de falta de realismo y sólo pudieron lograrse parcialmente dentro del plazo del proyecto. En la práctica, resultó demasiado optimista esperar que bastara un proyecto de hermanamiento, cuya duración media es de 18 meses, para crear en el país candidato una organización plenamente operativa, eficiente y sostenible en un ámbito dado (véanse los apartados 16 a 22).

IV. El hermanamiento es una actividad compleja que engloba varias funciones y participantes [los expertos nacionales o asesores de preadhesión (APA), así como administraciones de los diferentes Estados miembros y de los países candidatos, y la Comisión (Bruselas y delegaciones)]. Los resultados esperados sólo pueden lograrse si todas las partes actúan convenientemente. La fiscalización mostró que los logros limitados se deben en general a una combinación de factores en los que están implicadas todas las partes (véanse los apartados 23 y 24):

- establecimiento de objetivos no realistas,
- compromiso y responsabilidad deficientes por parte de los países candidatos,
- deficiencias de gestión a nivel de las administraciones de los Estados miembros y de la Comisión.

V. El hermanamiento es un enfoque relativamente nuevo en la prestación de asistencia para la consolidación institucional a los países candidatos. Una característica positiva del mismo es el hecho de que la Comisión asumió su responsabilidad de organizar un proceso de aprendizaje, con la consiguiente introducción de varios cambios para mejorar el instrumento (véanse los apartados 25 a 32). No obstante, un efecto negativo fue una mayor complejidad, ya que a los proyectos antiguos se les aplicaban distintas normas que a los nuevos (véase el apartado 43).

VI. La interacción de las distintas administraciones públicas que participan en el hermanamiento provocó una mayor complejidad administrativa, con lo que la eficiencia y la eficacia se vieron mermadas. Las cuestiones puramente administrativas requieren demasiado tiempo, en perjuicio de la tarea principal consistente en asesorar a los países candidatos sobre consolidación institucional. Los períodos todavía prolongados entre la

⁽¹⁾ La totalidad del Derecho comunitario tal y como figura en los Tratados, en el Derecho derivado y en las políticas de la Unión, así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo.

⁽²⁾ La Comisión estableció el término resultados «garantizados» con el fin de hacer hincapié en el objetivo de unos resultados concretos y totalmente operativos en un ámbito determinado. Sin embargo, un éxito sólo parcial o un fracaso en cuanto a alcanzar los resultados «garantizados» no tiene consecuencias financieras.

evaluación de las necesidades y la realización del proyecto, así como los sistemas de pagos altamente complicados, son dos de las dificultades actuales más significativas (véanse los apartados 33 y 34). También se tiende a dar mayor importancia al hermanamiento en detrimento de otros mecanismos que pueden recibir financiación. Ello tuvo a veces como consecuencia que se produjera un distanciamiento del fin original del instrumento, y una utilización del hermanamiento que no era lo suficientemente selectiva (véanse los apartados 45 a 51).

VII. Aunque el instrumento contribuyó ciertamente al refuerzo de las capacidades institucionales y administrativas de los países candidatos en lo que respecta a los requisitos de adhesión a la UE, todavía son posibles otras mejoras. Se formulan las siguientes recomendaciones (véanse los apartados 60 a 64):

- debería incrementarse el porcentaje de resultados obtenidos mediante un enfoque real orientado hacia éstos. Los componentes básicos que se precisan para una capacidad de aplicación efectiva deberían identificarse mejor y los objetivos para proyectos individuales deberían definirse de forma más realista y precisa,
- las diferentes fases, desde la evaluación de las necesidades hasta la realización del proyecto, deberían finalizarse con mayor rapidez y de forma menos burocrática,
- deberían simplificarse y acelerarse los procedimientos de pago,
- debería considerarse la utilización de contratos de precio fijo o a tanto alzado en los que se especifiquen los resultados concretos que deben obtenerse,
- la utilización del hermanamiento debería derivarse de una elección consciente entre distintos instrumentos: la Comisión debería aumentar sus esfuerzos para garantizar la combinación más apropiada de los distintos instrumentos existentes para la consolidación institucional,
- la Comisión debería crear una red de APA que permita salvaguardar conocimientos específicos, divulgar las mejores prácticas y reducir el riesgo de errores recurrentes.

INTRODUCCIÓN

1. La aptitud de los países candidatos de Europa Central y Oriental para adoptar y aplicar la legislación comunitaria («acervo comunitario») se estableció en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 como uno de los criterios de adhesión. El hermanamiento (Twinning), introducido en 1998, es uno de los medios empleados por la Unión para intentar ayudar a los países candidatos en el refuerzo de su capacidad administrativa.

2. En noviembre de 1999, la Comisión aprobó nuevas Directrices para la aplicación del programa Phare durante el período 2000-2006, en el que la financiación Phare se destina principalmente a dos cuestiones prioritarias:

- a) la consolidación institucional (aproximadamente el 30 % de los recursos Phare);
- b) la ayuda a la inversión (aproximadamente el 70 % de los recursos Phare).

3. La primera prioridad, la consolidación institucional, se define como el proceso de ayuda a los países candidatos en el desarrollo de las estructuras, estrategias, recursos humanos y competencias de gestión necesarios para reforzar sus capacidades económicas, sociales, reglamentarias y administrativas. Phare contribuye a la financiación de la consolidación institucional en todos los sectores.

4. El principal instrumento de consolidación institucional es el hermanamiento y consiste en que las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE destinan expertos en comisión de servicios a los países candidatos para misiones a tiempo completo y a largo plazo ⁽¹⁾. El propósito global es ayudar a los países candidatos a crear o reforzar las instituciones necesarias para incorporar el acervo comunitario ⁽²⁾, a través de la transmisión de conocimientos y experiencia de las administraciones e instituciones públicas de los Estados miembros. Aunque el experto nacional a largo plazo o el asesor de preadhesión (APA) ⁽³⁾ constituye la figura central de un proyecto de hermanamiento, también pueden formar parte del mismo los expertos suplementarios a corto o medio plazo, así como la formación y, en casos debidamente justificados, pequeños artículos de equipos de oficina (coste unitario inferior a 5 000 euros). El país candidato elige el socio de hermanamiento.

⁽¹⁾ The Commission has established the rule that Member State experts should be statutory civil servants or acting civil servants (Twinning Manual, part A, Article 5.3.2). However, certain mandated non-administrative bodies, usually those to which a Member State has delegated its powers, may also provide twinners.

⁽²⁾ Véase la nota anterior a pie de página.

⁽³⁾ Los APA asisten a la administración o a otros organismos públicos en el país candidato en el contexto de un programa de trabajo predeterminado.

5. Constituyen unos elementos clave del instrumento de hermanamiento los convenios de hermanamiento firmados por los países candidatos y los Estados miembros, y aceptados por la Comisión para que puedan optar a la financiación Phare. Estos convenios contienen los objetivos específicos de los proyectos de hermanamiento pertinentes que, en los ámbitos seleccionados, abarcan una amplia gama de cuestiones (como la organización, formación, legislación, información, tecnología, etc.). Constituyen los documentos jurídicos que comprometen a ambas partes para lograr los resultados esperados mediante la comisión de servicios

de los expertos de los Estados miembros en las administraciones de los países candidatos.

6. La gestión del hermanamiento es compleja. La Comisión es responsable de la gestión global y de la financiación del instrumento de hermanamiento, y sus delegaciones también desempeñan un papel en la preparación y el control de los convenios individuales (véase el *diagrama*). No obstante, la principal responsabilidad de la ejecución de los convenios individuales se ha delegado a los Estados miembros y a los países candidatos.

Diagrama

Principales etapas y responsabilidades en el hermanamiento

Principales etapas en el hermanamiento		Principales responsabilidades de gestión en el hermanamiento						
		Socio PC	Socio EM	Delegación	UCFC	Sede del equipo hermanamiento	Sede del equipo geográfico	Sede competente
1	Programación	X		X		(¹)	X	X
2	Circulación de fichas, recepción de ofertas, envío a las delegaciones					X		
3	Envío de las ofertas a los beneficiarios, organización y gestión de las reuniones de selección			X				
4	Selección de los socios	X						
5	Comunicación de la selección a la sede			X				
6	Comunicación de la selección al EM					X		
7	Establecimiento del convenio	X	X					
8 a	Primera evaluación del convenio y presentación al Comité rector			X				
8 b	Aprobación definitiva del presupuesto de convenio			X	X			
9	Gestión del Comité rector: recepción de convenios, envío al equipo geográfico/DG competente, organización de reuniones, comunicación de decisiones, actas					X		
10	Evaluación definitiva del convenio, establecimiento de la decisión, presentación al Comité						X	Opinión
11	Verificación del respeto de las condiciones del Comité rector, aprobación del convenio, notificación de la decisión de financiación			X	X			
12	Ejecución, presentación de informes	X	X					
13	Pagos				X			
14	Control			X			Para información	Para información
15	Aprobación de la conformidad con los resultados generalizados definitivos			X				
16	Aprobación de las facturas y pagos definitivos				X Sujeto a 15			

(¹) Trabajo compartido entre la Unidad Phare y el equipo de hermanamiento.

Abreviaturas:

PC: País candidato

EM: Estado miembro

UCFC: Unidad central de financiación y contratación del país candidato

S: Sede

Fuente: Comisión Europea.

7. La Comisión elaboró un manual de hermanamiento ⁽¹⁾, que establece de forma detallada el marco jurídico, financiero y de procedimiento en este tipo de proyectos.

mento se financia a partir del capítulo B7 - 0 3 (instrumento de preadhesión Phare) junto con los proyectos de infraestructura/inversión.

VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO E IMPORTANCIA PRESUPUESTARIA

8. No existe un artículo específico dedicado al hermanamiento en el presupuesto general de la Unión Europea. El instru-

9. La Comisión lanzó el concepto de hermanamiento en 1998 y los primeros proyectos se iniciaron en el verano de 1999. Hasta febrero de 2002, la Comisión aprobó un total de 503 proyectos de hermanamiento con un presupuesto total de 471 millones de euros (véase el *cuadro 1*), es decir, un presupuesto medio por proyecto de casi un millón de euros.

Cuadro 1

Presupuesto global para los proyectos de hermanamiento 1998-2001

Año de la fase de selección	Importe adjudicado (en millones de euros)	Número de proyectos	Media por proyecto (en millones de euros)
1998	73,2	103	0,71
1999	119,2	123	0,97
2000	146,0	146	1,00
2001	132,7	131 ⁽¹⁾	1,01
Total	471,1	503	0,94

⁽¹⁾ Proyectos aprobados hasta febrero de 2002.
Fuente: Comisión Europea.

10. La unidad central de gestión de la Comisión en Bruselas tiene toda la información sobre los importes adjudicados en cada proyecto de hermanamiento. En cuanto a los pagos reales efectuados, la unidad central de gestión de la Comisión no contaba con información actualizada al inicio de la fiscalización del Tribunal, ya que tenía la intención de esperar a la clausura de la primera fase de proyectos de hermanamiento. Durante la fiscalización del Tribunal, las delegaciones facilitaron esta información a la unidad central de gestión. La responsabilidad de realizar los pagos en el caso de los proyectos de hermanamiento recae en las unidades centrales de financiación y contratación (UCFC), basadas en el Ministerio de Finanzas, y otras agencias de ejecución de cada país candidato.

11. El *cuadro 2* muestra los proyectos de hermanamiento por país candidato y por sector (agricultura, medio ambiente, etc.). Polonia, Rumania y la República Checa cuentan con el mayor número de proyectos de hermanamiento. En cada proyecto pueden participar varios Estados miembros, ya sea como líderes o como socios del proyecto (véase el *cuadro 3*).

FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL

12. El principal objetivo de la fiscalización consistía en evaluar si la aplicación del instrumento de hermanamiento por la Comisión, los Estados miembros y los países candidatos había sido eficiente y eficaz. La fiscalización no englobó una evaluación de la legalidad y la regularidad de los compromisos y pagos. Con el fin de fundamentar la evaluación del Tribunal sobre la eficacia de la gestión se examinó una muestra de 45 proyectos de la totalidad de los finalizados hasta febrero de 2002, es decir, 98 proyectos, que abarcan diversos sectores del acervo comunitario, y ello con el fin de establecer en qué medida se habían logrado los objetivos definidos en los convenios. La mayor parte de los proyectos finalizados se iniciaron en 1998, que fue el año de comienzo del instrumento de hermanamiento. Se prestó especial atención al ámbito de «preparación de los Fondos Estructurales», ya que éstos tendrán una repercusión especial en el futuro gasto de los fondos comunitarios. Una fiscalización específica relativa a las medidas medioambientales financiadas mediante los instrumentos de preadhesión ⁽²⁾ incluyó un examen de los proyectos de

⁽¹⁾ La última versión es de febrero de 2002.

⁽²⁾ Informe Especial n° 5/2003 sobre los programas medioambientales Phare e ISPA (véase la página 1 del presente Diario Oficial).

Cuadro 2*Proyectos de hermanamiento por sector en los PC 1998-2001*

Sector	Bulgaria	República Checa	Chipre	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Malta	Polonia	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia	Total
1. Agricultura y pesca	9	6	0	6	7	4	5	1	24	10	7	8	87
2. Medio ambiente	11	6	0	3	9	3	2	0	9	4	6	1	54
3. Fondos Estructurales	4	3	0	2	4	3	2	1	14	13	2	2	50
4. Política social	2	11	0	4	5	1	5	1	6	6	6	3	50
5. Finanzas públicas y mercado interior (otros que 8)	12	12	1	6	12	6	9	0	28	16	9	7	118
6. Justicia y asuntos interiores	9	16	0	7	8	4	8	1	12	12	13	7	97
7. Administración pública	0	1	0	0	0	0	1	0	3	1	1	0	7
8. Transporte, energía y telecomunicaciones	1	3	0	0	3	1	6	0	5	2	4	1	26
9. Otros	1	3	0	0	0	2	1	0	3	2	1	1	14
Total	49	61	1	28	48	24	39	4	104	66	49	30	503

Fuente: Comisión Europea.

Cuadro 3*Número de proyectos de hermanamiento en los que participan los Estados miembros (como líderes o socios)*

	Austria	Bélgica	Alemania	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Países Bajos	Portugal	Suecia	Reino Unido	Total
1998	19	0	57	9	9	14	40	7	5	6	11	0	9	23	209
1999	14	2	38	12	16	7	33	9	3	13	19	2	27	27	222
2000	8	1	41	8	33	9	33	3	4	12	14	0	16	30	212
2001	9	1	31	13	14	8	22	6	5	7	17	0	14	24	171
Total	50	4	167	42	72	38	128	25	17	38	61	2	66	104	814

Fuente: Comisión Europea.

hermanamiento en este ámbito, y los principales resultados se detallan en este Informe.

13. Con el fin de evaluar la eficiencia de la aplicación del instrumento, se analizaron los procedimientos y estructuras, especialmente de los proyectos que se iniciaron en la segunda mitad de 2001 y a principios de 2002. Esta evaluación tuvo en cuenta si la Comisión estaba dispuesta a sacar conclusiones y tomar medidas correctoras.

14. Los trabajos de fiscalización comprendieron una revisión de los ficheros de gestión centrales de la Comisión, de los ficheros de proyecto de las fases de selección llevadas a cabo en 1998, 1999 y 2000 y de los informes de control externo por el consorcio OMAS (sistema de seguimiento y evaluación operativos) ⁽¹⁾. Los auditores asistieron a una reunión de APA en Bruselas en febrero de 2002. Asimismo, entrevistaron a los representantes de todos los grupos implicados [delegación, APA, líderes de proyecto, puntos de contacto nacionales (PCN) ⁽²⁾ y UCFC] en Estonia, Hungría y Polonia. También se visitaron los PCN en Finlandia (que participaban especialmente en proyectos en los Estados bálticos) y los socios de hermanamiento en el Reino Unido (que desempeñaba un papel preponderante en el ámbito de la auditoría externa). En el marco de la fiscalización de medidas medioambientales se visitaron los diez países candidatos que se beneficiaban de la asistencia Phare e ISPA.

15. El Tribunal evaluó las respuestas a los cuestionarios recibidas de los PCN de ocho Estados miembros y seis países candidatos, y 54 respuestas separadas a los cuestionarios recibidos de los APA y líderes de proyecto durante las visitas del Tribunal a Estonia, Hungría y Polonia. También se obtuvieron otros datos recurriendo a SIGMA ⁽³⁾. El Tribunal también tomó nota de los informes de situación publicados por la Comisión en febrero de 2002.

LOGRO DE RESULTADOS

16. La mayoría de los proyectos de hermanamiento de la primera fase de selección de 1998 se iniciaron en la segunda mitad de 1999. Aproximadamente una cuarta parte de los mismos comenzaron a principios de 2000. Puesto que la duración media de un proyecto es de unos 18 meses, la mayoría de los proyectos de hermanamiento de la primera fase finalizaron en la segunda mitad de 2001 o al principio de 2002. Por consiguiente, la Comisión se vio obligada a ampliar el plazo de pago en el caso de algunos proyectos de hermanamiento Phare de 1998 hasta el 31 de

marzo de 2002. La evaluación del Tribunal de los resultados definitivos de los proyectos se centró en aquellos que la Comisión indicó que se encontraban finalizados en febrero de 2002 (véase el apartado 12).

Concepto de resultados «garantizados»

17. La base fundamental de los proyectos de hermanamiento es que deben conducir a unos avances específicos y «garantizados» en las capacidades institucionales y administrativas de los países candidatos para adoptar, aplicar y hacer que se cumpla el acervo comunitario. Los países candidatos deben establecer una administración moderna y eficiente, así como instituciones que sean capaces de aplicar el acervo al mismo nivel que los Estados miembros actuales. En virtud del manual de hermanamiento, las organizaciones de los países candidatos deben ser plenamente operativas, eficientes y sostenibles tras el hermanamiento, aunque no se establecieron criterios para definir qué es una fuerte capacidad administrativa.

18. Con el fin de subrayar este objetivo de unos resultados reales, operativos y sostenibles en un ámbito determinado, la Comisión acuñó el término resultados «garantizados». La concepción de un proyecto de hermanamiento debería contemplar que los resultados sean seguros o estén «garantizados». Sin embargo, en realidad la Comisión carece de medios específicos para asegurar que se logran realmente unos resultados «garantizados». Sólo existe la posibilidad de retener el 10 % del presupuesto hasta que la delegación apruebe el informe del proyecto definitivo. Pero incluso esta disposición no ha resultado muy eficaz, ya que los presupuestos de los proyectos se calcularon de forma bastante generosa, lo que significa que los porcentajes de ejecución presupuestaria fueron inferiores al 90 % en muchos casos. Por ello, no existen unas consecuencias financieras significativas en el caso de éxito o fracaso sólo parcial en la obtención de los resultados «garantizados». En la práctica, la aprobación del informe definitivo no depende del éxito o del fracaso de los resultados.

Logros limitados de los ambiciosos objetivos

19. En general, los proyectos de hermanamiento actuaron como un catalizador de la puesta en marcha de la reforma de los países candidatos, y permitieron reunir a especialistas de las administraciones de éstos y de los Estados miembros. Se lograron avances en la aprobación del acervo comunitario mediante la legislación; sin embargo, los avances fueron bastante limitados en cuanto a su aplicación y cumplimiento. El análisis del Tribunal de 45 proyectos finalizados mostró que a menudo sólo fue posible lograr parcialmente los objetivos expuestos en los convenios durante el período del proyecto, lo que provocó que fueran necesarios proyectos de prolongación o seguimiento. En general, era demasiado optimista esperar que una organización de país candidato plenamente operativa y que sea eficiente y sostenible exista en un ámbito determinado tras un proyecto de hermanamiento. Sin embargo, en los convenios de hermanamiento a menudo se

⁽¹⁾ La Comisión encargó al consorcio OMAS la evaluación de los trabajos en curso de los programas comunitarios Phare.

⁽²⁾ Cada país candidato y Estado miembro cuenta con un PCN para las actividades de consolidación institucional.

⁽³⁾ SIGMA: Apoyo para la mejora de la gobernanza y la gestión en los países de Europa Central y Oriental; consiste en una iniciativa conjunta de la OCDE y la UE y se financia principalmente mediante el programa comunitario Phare.

expusieron este tipo de objetivos faltos de realismo. Los resultados en algunos de los ámbitos principales fueron:

- en el ámbito de preparación para los Fondos Estructurales, no pudieron lograrse aspectos importantes de los objetivos expuestos relativos a la buena gestión de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión antes de la adhesión a la Unión Europea (para mayor información, véase el *anexo*);
- en el sector del medio ambiente los resultados a menudo no han estado a la altura de las expectativas. Los planes de ejecución sectoriales no pudieron establecerse como estaba planificado ni «garantizarse» en los convenios de hermanamiento,
- otros ámbitos, como agricultura y pesca, o justicia y asuntos interiores, proporcionan ejemplos de proyectos que eran muy ambiciosos en su concepción, y en los que no se lograron los objetivos establecidos.

Dudas respecto a la sostenibilidad

20. Muchos proyectos englobaban la formación a gran escala de personal de las administraciones de los países candidatos. Sin embargo, los APA y los líderes de proyecto indicaron que en particular muchos de los funcionarios más jóvenes no iban a permanecer en el servicio público tras la formación, sino que iban a pasar al sector privado. A pesar de mejoras recientes, el trabajo en la función pública de los países candidatos sigue siendo relativamente poco atrayente debido a unos salarios poco competitivos y a una gestión deficiente ⁽¹⁾. Incluso si los proyectos de hermanamiento consiguieron los resultados «garantizados» en tales casos (por ejemplo, la formación de un número de funcionarios definido), es posible que no haya repercusiones a largo plazo en cuanto al refuerzo de la capacidad administrativa debido a esta elevada tasa de rotación de personal.

21. El impacto del hermanamiento se ve reducido si no se presta la atención adecuada a la mejora del marco general en el caso de la administración pública de los países candidatos. La capacidad de la función pública en la mayor parte de los países candidatos todavía no se ha desarrollado hasta un nivel en el que el hermanamiento pueda ser totalmente efectivo. La propia Comisión indicó en su informe de 2000 sobre el programa Phare que los instrumentos utilizados en este programa corren el riesgo de verse minados por defectos en el sistema de las administraciones nacionales de los países candidatos. El consorcio OMAS concluyó en octubre de 2001 que el impacto y sostenibilidad de los resultados del hermanamiento se veían reducidos debido a la inadecuación continuada de la cultura, sistemas y financiación de la administración pública de los países candidatos ⁽²⁾.

22. También se corre el riesgo de una falta de sostenibilidad si en el mismo proyecto de hermanamiento participan Estados miembros con diferencias culturales y de enfoque. Por ejemplo, este riesgo era patente al inicio del proyecto polaco «Mejora del control financiero interno del gasto público», que se vio obstaculizado por diferentes opiniones sobre cómo establecer sistemas de control interno adecuados en el sector público.

Motivos de los logros limitados

23. Los resultados «garantizados» sólo pueden lograrse si todas las partes actúan de forma conveniente. La fiscalización mostró que los logros limitados se deben en general a varios factores vinculados a las principales partes implicadas:

- a) las administraciones de los Estados miembros no siempre estaban equipadas para hacer frente a los extensos requisitos de las normas de hermanamiento. Se subestimaron los recursos que se precisaban para la coordinación, especialmente en el caso de los proyectos de consorcio (en los que participaban dos o más Estados miembros). En algunos casos, la actuación del APA no alcanzó el nivel que se precisaba, debido a problemas de idioma e integración. Además, a veces los retrasos en la contratación de asistentes de los APA ⁽³⁾ tuvieron efectos negativos en el avance de los proyectos de hermanamiento. El APA no siempre recibió el apoyo necesario por parte del líder de proyecto del Estado miembro, y los cambios de personal entre los expertos de los Estados miembros contratados por periodos limitados también constituyeron un obstáculo para la ejecución efectiva del proyecto;
- b) el compromiso y la responsabilidad por parte del país candidato no estuvieron lo suficientemente desarrollados en todos los casos. Los países candidatos a veces no apoyaron lo suficiente las reformas y cambios necesarios. Los APA no siempre contaron con oficinas y equipos adecuados desde el comienzo del proyecto. En algunos casos los funcionarios de alto grado de los países candidatos no pudieron dedicar suficiente tiempo a las actividades del proyecto debido a su trabajo regular;
- c) la Comisión, que es el responsable último del hermanamiento, establece un marco, pero no interviene directamente en la gestión de los proyectos de hermanamiento. La Comisión sigue estando en un proceso de reestructuración e intenta optimizar su sistema de gestión compartida entre sus oficinas centrales y sus delegaciones. Se llevaron a cabo esfuerzos conjuntos para asesorar sobre proyectos individuales, aunque a veces estos esfuerzos se vieron dificultados por unos intercambios de opiniones ineficaces y por conflictos en cuanto a

⁽¹⁾ Véanse las publicaciones SIGMA sobre el cumplimiento de las normas en la administración pública de los países candidatos.

⁽²⁾ Informe *ad hoc* sobre el instrumento de hermanamiento, consorcio OMAS, 24 de octubre de 2001.

⁽³⁾ Con el fin de que el trabajo del APA se vea facilitado a veces es posible contar con un asistente a tiempo completo (del país candidato) para que se encargue de la traducción/interpretación, así como de otras tareas de gestión de proyecto.

la definición del trabajo. La Comisión no siempre respetó las preferencias del país candidato, uno de los requisitos fundamentales de las normas de hermanamiento (principio de asociación); sino que promovió encarecidamente el hermanamiento incluso en situaciones en las que el país candidato estaba convencido de que el hermanamiento no era la mejor solución. Otra crítica por parte de los países candidatos fue que la Comisión no siempre hizo los esfuerzos necesarios para contrarrestar la presión política por parte de los Estados miembros, con el resultado de que el país candidato no siempre tuvo totalmente la posibilidad de elegir el socio de hermanamiento. Además, no hubo un control suficiente de la calidad y puntualidad de los informes de proyecto, ni claridad en los flujos de información a las Direcciones Generales (DG) competentes. Por consiguiente, la Comisión tuvo menos posibilidades de proponer recomendaciones prácticas y efectivas que tuvieran como fin la mejora del rendimiento. Por otra parte, los APA criticaron el hecho de que la Comisión no estableciera una red de APA.

24. Un efecto global de la situación descrita más arriba es que la eficiencia y la eficacia se ven reducidas (véanse los apartados 33 a 44). Sin embargo, el hermanamiento es una iniciativa relativamente nueva, y todas las partes implicadas están aprendiendo de la experiencia.

EVALUACIÓN EXTERNA EN 2000

25. Un aspecto positivo es que la Comisión asumió su responsabilidad de organizar este proceso de aprendizaje al solicitar una evaluación externa ⁽¹⁾ del instrumento de hermanamiento al principio de 2000, incluso si en esa época no se había finalizado ninguno de los proyectos y la mayor parte de los mismos había estado en funcionamiento menos de 12 meses.

26. Un equipo de cuatro expertos independientes de administraciones de distintos Estados miembros elaboró un informe sobre la evaluación del instrumento de hermanamiento en el marco del programa Phare en julio de 2000. Basándose en las pruebas obtenidas del examen de 18 proyectos de hermanamiento y la consulta de los principales grupos participantes, los expertos llegaron a la conclusión de que podrían conseguirse mejoras en tres aspectos principalmente:

a) medidas para facilitar la utilización del hermanamiento: se criticaron los retrasos en los pagos y en la toma de decisiones, así como el prolongado y complicado proceso de elaboración de convenios, que resultó burocrático, inflexible, pesado y demasiado detallado;

- b) medidas para facilitar a las administraciones de los Estados miembros la participación en las actividades de hermanamiento;
- c) medidas para contribuir a aumentar el compromiso de las administraciones de los países candidatos con el hermanamiento.

MEDIDAS CORRECTORAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN COMO RESULTADO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

27. El Tribunal reconoce que la Comisión ha introducido muchas mejoras como resultado de la evaluación externa. Las medidas correctoras tomadas quedan reflejadas en varias revisiones significativas del manual de hermanamiento, las dos últimas de las cuales entraron en vigor en junio de 2001 y en febrero de 2002 (véase el apartado 43).

28. Con el fin de mejorar la redacción de los convenios [véase el apartado 26. a)], la evaluación externa recomendó que los costes de preparación del convenio se financiasen mediante el programa Phare. La revisión de junio de 2001 permitió esta posibilidad e introdujo también una mayor flexibilidad, especialmente en lo relativo a las normas presupuestarias, así como a la introducción de los procedimientos aplicables a los proyectos de hermanamiento de poca envergadura (*Twinning light*) ⁽²⁾.

29. La última revisión de febrero de 2002 prevé otras medidas de fácil aplicación:

- a) la Comisión invita a los nuevos APA a asistir a un seminario de formación de dos días en la sede de la Comisión en Bruselas, cuyos costes pueden imputarse al presupuesto de hermanamiento;
- b) el organismo del Estado miembro responsable de la aplicación del proyecto puede solicitar un anticipo más elevado del que se había concedido anteriormente.

30. En lo que respecta al interés de las administraciones de los Estados miembros en participar en el hermanamiento [véase el apartado 26. b)], la Comisión también permitió que cada vez más organismos privados, que actúan en lugar de las administraciones públicas, estuviesen mandatados para aplicar los proyectos de hermanamiento. La definición más amplia tiene en cuenta la tendencia general en algunos Estados miembros hacia la privatización de las actividades públicas (véanse los apartados 46 a 48) y ha aumentado el interés de estos Estados miembros en participar en el hermanamiento.

⁽¹⁾ Informe sobre una evaluación del instrumento de hermanamiento en el marco del programa Phare, julio de 2000, Comisión Europea.

⁽²⁾ En junio de 2001 se introdujo el mecanismo «Twinning light» para proyectos de alcance limitado. El límite financiero para estos proyectos se fijó en 150 000 euros y su duración, en seis meses. En casos excepcionales ésta puede ampliarse a ocho meses.

31. Con respecto al compromiso de las administraciones de los países candidatos [véase el apartado 26. c), la Comisión tomó medidas para garantizar que los recursos humanos del país candidato estén presentes de forma detallada en el convenio de hermanamiento. La revisión del manual de hermanamiento en junio de 2001 introdujo la obligación de solicitar la aprobación previa tanto de la Comisión como de la UCFC para un eventual cambio del líder del proyecto o del homólogo del APA en el país candidato.

32. En resumen, la Comisión ha identificado y tratado muchos problemas iniciales o de puesta en marcha. Sin embargo, siguen existiendo problemas importantes de naturaleza más estructural, que se describen en los apartados siguientes.

PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Complejidad administrativa

33. Muchos nuevos APA que asumieron sus funciones en 2001 seguían expresando su frustración ante la burocratización a todos los niveles, desde la programación del proyecto hasta su aplicación. En su opinión, gran parte de su tiempo se dedicó a cuestiones puramente administrativas en detrimento de su tarea principal, consistente en asesorar a los países candidatos sobre la consolidación institucional. De hecho, la interacción de las numerosas administraciones públicas que participan en el hermanamiento (la Comisión en Bruselas, las delegaciones de la Comisión, varios organismos públicos en los Estados miembros y los países candidatos), cada una con su propia cultura administrativa, crea una complejidad administrativa que disminuye la eficiencia y la eficacia. La persistencia de períodos demasiado prolongados entre la evaluación de las necesidades y la realización del proyecto (véanse los apartados 34 a 36), así como la extrema complejidad de los sistemas de pago (véanse los apartados 37 a 44), constituyen dos ejemplos de estas dificultades.

Procedimientos ineficaces desde la evaluación de las necesidades hasta la realización del proyecto

34. Antes de que el APA pueda iniciar su trabajo en un país candidato, un proyecto debe pasar por diferentes fases (véase el *diagrama*). Ello tiene como consecuencia unos prolongados períodos entre la evaluación de las necesidades iniciales y las medidas prácticas posteriores para responder a estas necesidades. En febrero de 2002 el 30 % de los proyectos del procedimiento de selección de 2000 todavía no habían comenzado. En estos casos fueron necesarios dos años para completar las diferentes fases (identificación de las necesidades, redacción sucesiva de las líneas generales del proyecto, convocatoria de propuestas, selección de los socios de hermanamiento, redacción del convenio de hermanamiento, aprobación de la financiación por el Comité rector de la

Comisión, firma del convenio de hermanamiento, aceptación por la Comisión, notificación del convenio de hermanamiento y, por último, inicio de los trabajos del APA en el país candidato). Como resultado de ello, algunos elementos de la concepción del proyecto a menudo ya están desfasados al iniciarse el mismo, por lo que se precisan cambios en el convenio desde el principio. El riesgo real de que el APA designado y otro personal clave se retiren del proyecto antes de su inicio es otra consecuencia grave de la lentitud de los procedimientos.

35. Varios APA criticaron la excesiva precisión necesaria en el proceso de planificación. Consideraron un derroche de recursos y tiempo la necesidad de especificar con exactitud, con muchos meses de antelación, cuestiones como la ubicación del lugar de formación, el número de participantes, el alquiler de los locales, los costes de viaje, las dietas o el número de páginas que deben traducirse para los folletos. En caso de que se introduzcan cambios en el plan, deben seguirse procedimientos que requieren mucho tiempo para modificar el convenio. Si el cambio concierne una cláusula preceptiva (por ejemplo un artículo sobre resultados «garantizados») revestiría la forma de un anexo al convenio ⁽¹⁾, que precisa la aprobación formal de la sede. También deben redactarse cartas adicionales para los cambios a las cláusulas indicativas del convenio. En el pasado, a menudo se introdujeron numerosos anexos o cartas adicionales durante la realización de un proyecto.

36. En Polonia, la planificación precisa de todos los elementos de costes en el caso de los proyectos de hermanamiento dejó de ser necesaria en julio de 2001 debido al aumento en un 60 % de las dietas para los expertos de los Estados miembros (de 229 euros a 367 euros). Este elevado aumento de las dietas dentro del período de los proyectos de hermanamiento provocó graves trastornos en su gestión presupuestaria. El Fondo Nacional polaco opinaba que el aumento no estaba justificado y no era acorde con la realidad económica.

Sistemas de pago complicados

37. Originalmente, los pagos en el caso del hermanamiento para reembolsar los costes de los Estados miembros eran realizados directamente por la Comisión a éstos. La responsabilidad de los pagos se transfirió entonces a los países candidatos en el marco de la política general de descentralización de la Comisión (mayor responsabilidad para los países candidatos). Por consiguiente, el principal flujo monetario circula ahora de Bruselas a los países candidatos y a continuación de los países candidatos a los Estados miembros. Las dietas y gastos del APA son abonados directamente a éstos por la UCFC en el país candidato, que es el agente pagador para la contribución comunitaria a los proyectos de hermanamiento.

⁽¹⁾ La Delegación está facultada para convenir o rechazar la aceptación de anexos en nombre de la Comisión. Debe solicitar la aprobación formal de la sede antes de convenir los anexos relativos a un cambio, por ejemplo, de los resultados «garantizados». Si la Comisión está de acuerdo, la delegación también debe solicitar la aprobación escrita de la UCFC.

38. Las administraciones de los Estados miembros todavía se quejan de que a menudo deben esperar meses antes de recibir el reembolso de sus gastos debido a fallos en los sistemas de pago. Los APA también sufrieron retrasos considerables al recibir los pagos. En algunos casos no se recibieron los anticipos a tiempo, con lo que tuvieron que utilizar sus propios fondos al inicio de los proyectos para pagar los vuelos, los costes de alojamiento o a su asistente.

39. El sistema global no ha funcionado adecuadamente debido a unos procedimientos interrelacionados demasiado complejos. La coexistencia de las normas financieras de hermanamiento con otras normas financieras o presupuestarias en la Comisión, los Estados miembros y los países candidatos causa importantes disfunciones.

40. Los fondos Phare en Hungría se administran a través del presupuesto central. El procedimiento de pago en el Departamento del Tesoro húngaro prevé 27 etapas, que ocasionaron considerables retrasos en la ejecución de los pagos Phare, incluidos los pagos del hermanamiento. La delegación en este país estableció un grupo operativo en 2001 para resolver los problemas de pagos.

41. Las UCFC deben comprobar si las declaraciones de gastos presentadas por los socios de hermanamiento de los Estados miembros son exactas y conformes con las normas al respecto. Los socios de los Estados miembros reprocharon en particular a la UCFC polaca que llevase a cabo este control de forma excesivamente estricta, lo que provocó retrasos de pagos. La UCFC polaca respondió que sus controles mostraron que muchas declaraciones de gastos eran inexactas. Las diferentes interpretaciones de las normas de hermanamiento eran una de las causas de los problemas. El Tribunal detectó pruebas de deficiencias por ambas partes.

42. Los trabajos preparatorios realizados en los Estados miembros no se compensan basándose en los costes reales, sino que se aplica una compensación a tanto alzado, calculada sobre la base de los trabajos realizados en el país candidato. Independientemente de la naturaleza del proyecto o de la preparación necesaria, este importe a tanto alzado corresponde siempre al 150 % de las cuotas, abonadas para los trabajos de los expertos a corto plazo en el país candidato. Aunque resulta adecuado que los Estados miembros reciban una compensación por los trabajos preparatorios imprescindibles llevados a cabo por los expertos en el Estado miembro, la Comisión no ha revisado la justificación del porcentaje del 150 % desde su introducción en 2000. La evaluación externa indica que el sistema de compensación a tanto alzado crea incentivos contrarios. Dado que es principalmente el administrador del proyecto en el Estado miembro el encargado de evaluar cuánto tiempo debe pasarse en el país candidato, los expertos se ven motivados para realizar los trabajos preparatorios en el país candidato en vez de en el Estado miembro.

43. La aplicación de las normas financieras del hermanamiento presenta un desafío para las capacidades administrativas tanto en los Estados miembros como en los países candidatos. La

Comisión cambió las normas en varias ocasiones con el fin de mejorar el instrumento. Sin embargo, ello también aumentó la complejidad, ya que tuvieron que aplicarse normativas distintas a proyectos antiguos y nuevos. Asimismo, se produjeron otras confusiones ya que algunos cambios («clarificaciones») se aplicaron de forma retroactiva ⁽¹⁾, mientras que otros no. La Comisión no siempre dio unos consejos acordes, con el resultado de que las normas financieras del hermanamiento no siempre se aplicaron de forma coherente ⁽²⁾.

44. En general, los complicados procedimientos administrativos del hermanamiento consumen una cantidad desproporcionada de recursos de las delegaciones, las UCFC y los APA.

Excesivo hincapié en el hermanamiento

45. La consolidación institucional no equivale al hermanamiento. Sin embargo, algunos representantes de los países candidatos criticaron la tendencia de la Comisión de hacer excesivo hincapié en este instrumento en detrimento de otros mecanismos destinados a la consolidación institucional que pueden recibir apoyo [apoyo general horizontal al servicio público ⁽³⁾ (véase el apartado 21) contratos de servicios del sector privado, participación en los programas comunitarios]. El hecho de que la Comisión recurra en gran medida al hermanamiento a veces provocó que se alejara de su fin original y que se utilizara de un modo no lo suficientemente selectivo.

Mayor utilización del hermanamiento en el caso de los organismos mandatarios

46. El hermanamiento representa la cooperación entre las administraciones públicas. El APA debería contar con unos conocimientos específicos sobre la aplicación del acervo comunitario en la administración del sector público de un Estado miembro, de los que no dispone el sector privado. Según la Comisión, el hermanamiento debería ofrecer algo distinto a lo que ofrecen otros instrumentos; en concreto, una ayuda en aquellos ámbitos que constituyen una competencia exclusiva del gobierno. Debería

⁽¹⁾ Con cada cambio la Comisión indicó que las aclaraciones de las normas de ejecución pueden referirse a convenios anteriores, en su caso, o estar sujetas a un acuerdo previo con la UCFC.

⁽²⁾ Por ejemplo, la revisión del manual en junio de 2001 introdujo los porcentajes máximos para los líderes de proyectos del Estado miembro y para los expertos a corto y medio plazo. Según la administración de un Estado miembro, a veces se respetaron estos porcentajes máximos, y otras no, en los proyectos de la fase de selección de 2000, en función de los consejos dados por las distintas delegaciones.

⁽³⁾ El apoyo horizontal al servicio público se proporciona a través de SIGMA y TAIEX (Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información). TAIEX es una oficina de la Comisión y forma parte de la DG Ampliación.

recurrirse al hermanamiento en casos en los que no existe la solución alternativa de emplear a asesores privados. Éste es el motivo por el cual se hace una excepción en los procedimientos de licitación habituales de Phare para el hermanamiento, que permite al país candidato elegir sus socios de hermanamiento del Estado miembro independientemente de sus costes.

47. Sin embargo, cada vez más socios de hermanamiento de los Estados miembros se denominan organismos mandatarios, es decir, organismos autorizados a actuar en lugar de las administraciones públicas. La lista de organismos mandatarios aceptados por la Comisión ha aumentado considerablemente hasta superar los 300. De este modo, la Comisión ha reconocido la tendencia de los Estados miembros a confiar los servicios públicos a los organismos privados. No hubo una decisión formal por parte de la Comisión para aceptar o rechazar a una organización como organismo mandatario.

48. Estos organismos mandatarios son a menudo de propiedad privada y también pueden tener un interés comercial, lo que les conduce a ofrecer sus servicios mediante convocatorias de licitación comerciales en otras ocasiones (también a la Comisión en el marco de su asistencia técnica). La categoría de organismo mandatario le permite cobrar más del 100 % de las cuotas estándares para expertos de las administraciones públicas. Sin embargo, en el caso del hermanamiento no se les solicita que se presenten a procedimientos de licitación competitivos. En estos casos no se respeta la idea original del hermanamiento y cabe plantearse si la excepción a los procedimientos Phare estándares es apropiada.

Uso automático del hermanamiento

49. El Tribunal llegó a la conclusión de que a menudo se utiliza el hermanamiento sin plantearse otras opciones, y no tras una evaluación detallada de los distintos instrumentos. No siempre se prestó una atención suficiente al cumplimiento de las condiciones para una aplicación con éxito del hermanamiento. La experiencia muestra que las actividades de hermanamiento no están bien adaptadas a los proyectos en los que el país candidato todavía no ha decidido qué ministerios deberían tener competencias en las actividades o si el país candidato todavía no ha aprobado la legislación necesaria. A veces se optó por el hermanamiento incluso si no existía una necesidad obvia para la residencia ininterrumpida como mínimo 12 meses consecutivos de un APA (un requisito básico del instrumento de hermanamiento).

50. También hubo casos en los que, tras importantes trabajos preparatorios, los proyectos de hermanamiento seleccionados no se iniciaron y acabaron anulándose. La Comisión recurrió entonces a contratistas privados. Ello muestra que a veces el hermanamiento y la asesoría privada eran en la práctica intercambiables. En cada caso no se había planteado lo suficiente si era preferible obtener los conocimientos especializados que se precisaban mediante el hermanamiento o mediante operadores privados.

51. El hermanamiento por sí solo no basta. En algunos casos hubo una falta de complementariedad y sincronización con los recursos del sector privado. El hermanamiento no pudo progresar porque los correspondientes procedimientos de licitación, compras y contratación para equipos no estaban coordinados o se retrasaron. Dos ejemplos ilustran la falta de coordinación en la utilización de distintos medios para la consolidación institucional:

- a) en el proyecto polaco «Control financiero interno a escala regional» (duración del proyecto: octubre de 2001 a octubre de 2003) se retrasó la correspondiente licitación para una base de datos. Ésta debería abarcar las intervenciones estructurales comunitarias, teniendo especial importancia el desarrollo de un sistema para controlar el apoyo comunitario regional y local;
- b) el componente de hermanamiento del proyecto de Hungría en el ámbito de la preparación de los Fondos Estructurales (véase el punto 4 del *anexo*) no estaba coordinado con el componente de asesoría privada, por lo que aumentaba el riesgo de solapamientos y la duplicación de esfuerzos innecesaria.

52. En general, puede afirmarse que el hermanamiento no es necesariamente más rentable que los contratos de asistencia técnica resultantes de procedimientos de licitación. Los siguientes factores obstaculizan el logro de una rentabilidad óptima del hermanamiento:

- a) aunque los Estados miembros y los países candidatos son las partes contratantes, es la Comisión la que proporciona los fondos. Por lo tanto, los Estados miembros o los países candidatos carecen de motivaciones financieras para finalizar el contrato si una de las partes no cumple sus obligaciones. En algunos casos se ha seguido adelante con contratos de resultados poco satisfactorios con el fin de evitar problemas políticos y se han realizado pagos definitivos a pesar de que no se logren los objetivos;
- b) debido al número de funciones y participantes que intervienen en un proyecto, no está claro quién es responsable de las deficiencias (véanse los apartados 23 y 24), lo que aumenta el riesgo de fallo o mala actuación;
- c) los proyectos de hermanamiento implican a muchas administraciones a distintos niveles, lo que significa que los recursos se consagran a cuestiones burocráticas en detrimento de la tarea principal, consistente en asesorar a los países candidatos sobre la consolidación institucional (véanse los apartados 33 a 44);
- d) no es necesario o deseable para cada proyecto la residencia ininterrumpida durante 12 meses de un APA (véase el apartado 49). Es muy difícil integrar en el marco del hermanamiento unas soluciones rápidas, flexibles y adaptadas a problemas específicos. Sin embargo, los procedimientos *Twinning light* han introducido una mayor flexibilidad (véase el apartado 28).

HERMANAMIENTO Y NUEVOS PLANES DE ACCIÓN EN 2002

53. La Comisión anunció en su Documento de Estrategia para la Ampliación, de 2001 que iba a reforzar las acciones de consolidación institucional en 2002 mediante un plan de acción para cada uno de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental. En junio de 2002 la Comisión comunicó ⁽¹⁾ que se habían finalizado estos planes de acción y que su aplicación estaba en curso. Se proporcionará un instrumento de consolidación institucional suplementario de 250 millones de euros en el marco del programa Phare.

54. La Comisión considera ahora los planes de acción como un instrumento importante y una herramienta clave para ayudar a los países candidatos a reforzar sus capacidades administrativas y judiciales. Todavía queda por decidir qué papel debería desempeñar exactamente el hermanamiento en esta asistencia suplementaria.

55. Los informes periódicos de la Comisión de 2002 sobre los avances de los países candidatos hacia la adhesión identificaron las necesidades que siguen existiendo en términos de consolidación institucional antes de la adhesión. En el marco del mecanismo actual, los nuevos proyectos de hermanamiento no podrán constituir una respuesta a estas necesidades antes de 2005. Por consiguiente, el mecanismo de hermanamiento ciertamente no constituye un instrumento que permita responder inmediatamente a las necesidades de consolidación institucional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES***Una iniciativa positiva***

56. El refuerzo de la capacidad administrativa (consolidación institucional) se convirtió en una prioridad del apoyo Phare en noviembre de 1998. Una fuerte capacidad administrativa es vital para los países candidatos de Europa Central y Oriental, no sólo debido a las necesidades específicas de la adhesión a la UE, sino también para la transición general hacia una mayor competitividad en la economía global. El hermanamiento es el principal instrumento Phare para el refuerzo de la capacidad administrativa en el contexto de la adhesión.

57. Las administraciones y las instituciones públicas de los Estados miembros cuentan con unos conocimientos únicos y con una experiencia específica en materia de aplicación y ejecución del acervo comunitario. Antes de 1998 la Comisión recurría al asesoramiento del sector privado principalmente. Sin embargo, para el proceso de consolidación institucional se precisa el mejor

asesoramiento de los sectores privado y público, por lo que el hermanamiento constituye una iniciativa loable por parte de la Comisión para ayudar a los países candidatos a lograr la capacidad de adoptar, aplicar y hacer que se cumpla el acervo.

58. La Comisión tiene la responsabilidad definitiva del programa de hermanamiento, pero no está directamente implicada en los proyectos del mismo y, por lo tanto, tiene posibilidades limitadas de influir en ellos. El concepto de hermanamiento, aunque positivo globalmente, implica que la responsabilidad compartida entre la Comisión, los países candidatos y los Estados miembros constituye un obstáculo para una estructura de rendición de cuentas clara y sencilla (véanse los apartados 23 y 24).

Logros limitados de los ambiciosos objetivos

59. En general, los proyectos de hermanamiento actuaron como un catalizador de la puesta en marcha de la reforma de los países candidatos, y permitieron reunir a especialistas de las administraciones de los Estados miembros y de los países candidatos. En particular, hubo progresos en la aprobación del acervo comunitario mediante la legislación; sin embargo, éstos fueron bastante limitados en cuanto a la aplicación y cumplimiento del acervo. El análisis del Tribunal de los proyectos finalizados indica que en general los logros no han estado a la altura de los objetivos declarados. Los denominados «resultados garantizados» a menudo sólo pudieron lograrse parcialmente en el plazo del proyecto. Resultó demasiado optimista esperar que surgiera una organización de país candidato en pleno funcionamiento, eficiente y sostenible en un ámbito dado tras un proyecto de hermanamiento, cuya duración media es de 18 meses. El éxito se vio a menudo comprometido por una multitud de funciones y participantes en el proceso y una falta de obligación de rendir cuentas (véanse los apartados 19 a 24). El efecto de la complejidad administrativa también obstaculizó el logro completo de los resultados deseados. Se empleó demasiado tiempo en cuestiones puramente administrativas, en detrimento de la tarea principal consistente en asesorar a los países candidatos sobre la consolidación institucional (véanse los apartados 33 a 44).

Mejora de los resultados obtenidos

60. Con el fin de aumentar la rentabilidad y de mejorar el logro de resultados, el hermanamiento debería estar más centrado en la obtención de resultados a su debido tiempo. Esta capacidad podría reforzarse del modo siguiente:

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión relativa a los planes de acción sobre la capacidad administrativa y judicial y sobre el seguimiento de los compromisos contraídos por los países negociadores en las negociaciones de adhesión, [COM(2002) 256 final, de 5 de junio de 2002].

- a) debería prestarse mayor atención a la formulación de un número limitado de objetivos realistas y que puedan alcanzarse, con lo que se tratarían claramente las debilidades identificadas en la capacidad administrativa;

- b) en cada convenio deberían fijarse siempre los procedimientos para evaluar el logro de resultados, posiblemente mediante la utilización de indicadores de rendimiento o de criterios de referencia;
- c) los convenios también deberían estipular que la sostenibilidad de los resultados debe evaluarse tras la finalización de un proyecto. El término «garantizados» es equívoco mientras los pagos no se encuentren vinculados al logro de estos objetivos y se recomienda dejar de utilizarlo;
- d) las delegaciones deberían supervisar el logro de los criterios de referencia de los proyectos con mayor rapidez, con el fin de que sea posible tomar medidas oportunas, como la reorientación del proyecto o incluso su conclusión.

Un hermanamiento más rápido y menos complejo

61. El hermanamiento implicó unos procedimientos prolongados y estuvo demasiado centrado en la microgestión de los recursos. En febrero de 2002 el 30 % de los proyectos del procedimiento de selección de 2000 todavía no habían comenzado (véase el apartado 34). La Comisión ya ha demostrado su disposición a tomar medidas correctoras (véanse los apartados 27 a 32). Sin embargo, todavía se precisan otras mejoras para simplificar los procedimientos prolongados en las distintas fases desde la evaluación de las necesidades hasta la finalización del proyecto:

- a) todas las fases de la preparación del proyecto (en las que participan los países candidatos y los Estados miembros, así como la Comisión) deberían racionalizarse sin comprometer el respeto de las buenas prácticas administrativas;
- b) la Comisión debería acelerar sus propios procedimientos de consulta interna entre la sede, las delegaciones y las DG competentes mediante el respeto de unos plazos preestablecidos;
- c) la Comisión debería simplificar y acelerar los procedimientos de pago, sin olvidar los correspondientes riesgos;
- d) en general, la Comisión debería considerar la utilización de contratos de precio fijo o a tanto alzado en los que se especifiquen los resultados concretos que deben obtenerse.

Elección del hermanamiento de forma más selectiva

62. La consolidación institucional no se limita al hermanamiento. Con demasiada frecuencia se recurre a este instrumento para la consolidación institucional sin tener en cuenta otras posibilidades (véanse los apartados 45 a 51). La Comisión debería aumentar sus esfuerzos para desarrollar un despliegue coordinado y equilibrado de distintos instrumentos para la consolidación institucional (apoyo horizontal general al servicio público (véase el apartado 21), contribución del sector privado, participación en los programas comunitarios).

63. En los casos en que los organismos mandatarios actúan como posibles socios de hermanamiento, la Comisión debería establecer un procedimiento que le permita prestar más atención a los costes en cuestión (véanse los apartados 46 a 48).

Desarrollo de los conocimientos y experiencia

64. Los cuatro años del hermanamiento han permitido atesorar una gran cantidad de conocimientos y relaciones específicos. Los APA de los primeros proyectos dejan sus puestos a nuevos APA. La Comisión debería crear una red de APA (quizá recurriendo a Internet) para preservar todos estos conocimientos específicos, para difundir las buenas prácticas y para reducir el riesgo de que se vuelvan a producir errores.

Perspectivas

65. El hermanamiento seguirá siendo importante mucho después de la adhesión prevista. Los proyectos que comiencen justo antes de la adhesión tendrán una duración de dos años suplementarios como máximo. Los países candidatos que no formen parte de la primera fase de adhesión deberán continuar beneficiándose del apoyo Phare normal. Además, la Comisión prevé la financiación de un instrumento de transición para la consolidación institucional (del que podrán disponer los nuevos Estados miembros tras la adhesión) que abarque acciones que no pueden optar a los Fondos Estructurales. Por lo tanto, merece la pena mejorar este instrumento ya que se prevé que siga existiendo durante un período considerable.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 10 de abril de 2003.

Por el Tribunal de Cuentas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

ANEXO

LOGRO LIMITADO DE LOS AMBICIOSOS OBJETIVOS

1. El hermanamiento consiguió reunir a especialistas de las administraciones de los Estados miembros y los países candidatos, creando nuevos vínculos de conocimientos técnicos especializados en Europa y dando los primeros pasos de cara a reforzar la capacidad administrativa en los países candidatos. Se lograron muchos avances relativos a la transposición en la legislación del acervo comunitario, en el que un 50 % aproximadamente corresponde al sector agrícola. En este último, el hermanamiento hizo avanzar la transposición y aprobación de la legislación en temas como el sistema integrado de gestión y de control (SIGC), los organismos pagadores y la administración veterinaria. Asimismo, también contribuyó en otros ámbitos al refuerzo del marco jurídico e institucional, especialmente en el control y gestión de las fronteras, la auditoría externa, y la inmigración y el asilo.

2. No obstante, los siguientes ejemplos muestran que muchos objetivos expuestos en los convenios de hermanamiento no eran realistas y sólo pudieron lograrse parcialmente.

Ejemplo: preparación para los Fondos Estructurales

3. El «Programa especial de preparación para los Fondos Estructurales» (PEP) en los países candidatos suele englobar acuerdos de hermanamiento. Por ejemplo, con el programa nacional Phare de 1998 para Estonia se asignó un importe de 3 millones de euros al PEP, de los cuales un 21 % se destinó a un proyecto de hermanamiento y el 79 % restante a otras medidas. Tanto las medidas de hermanamiento como las de otro tipo tenían como fin contribuir al objetivo general del PEP, consistente en el desarrollo y aplicación de las estructuras necesarias en la administración de Estonia para la buena gestión financiera de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión antes de su adhesión a la Unión Europea.

4. El principal APA llegó a la conclusión de que los objetivos establecidos en el caso del proyecto de hermanamiento no eran realistas y que los criterios de referencia no eran lo suficientemente precisos. De hecho, el convenio describe en 30 páginas una lista confusa de aproximadamente 70 objetivos, fines, contenidos, tareas, resultados previstos, propósitos específicos, criterios de referencia y actividades que a menudo resultan imprecisos. Debido a ello la posterior evaluación de los resultados resulta extremadamente difícil, con lo que el informe definitivo del proyecto de hermanamiento no permitió comparar sistemáticamente los resultados obtenidos con los objetivos y resultados definidos en el convenio, y tampoco efectuó una diferenciación entre los resultados logrados gracias al hermanamiento y los obtenidos mediante la asistencia técnica.

5. El proyecto de hermanamiento del PEP en Hungría (2,6 millones de euros) también era muy ambicioso en lo que respecta al contenido y a la planificación temporal. De los 40 objetivos o resultados definidos en los cuatro componentes finalizados, sólo 15 fueron considerados por la delegación como plenamente logrados. Los resultados fueron especialmente limitados en los componentes Fondo Social Europeo y «Sapard» ⁽¹⁾. El objetivo del componente Sapard era permitir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD) administrar la medida de preadhesión Sapard. Al final del proyecto (enero de 2001 en el caso del componente Sapard), la agencia Sapard todavía no había sido autorizada provisionalmente y todavía se precisaba mucho trabajo antes de conseguirlo. Ello se debió principalmente a la decisión de trasladar la Agencia del Centro de intervención agrícola al MARD a mitad del proyecto. Por ello, sólo fue posible lograr el 50 % de los objetivos establecidos en el componente Sapard.

6. El proyecto del PEP en Polonia (6,75 millones de euros en el caso de las fases 1 y 2) no sólo era muy ambicioso, sino también extremadamente complejo (8 APA, 6 Estados miembros, 16 acciones cubiertas por tres componentes). Algunos de los objetivos del proyecto, principalmente en el segundo componente consistente en el establecimiento de una base jurídica y administrativa para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión que englobe ISPA y Sapard, no se lograron, y ello en parte debido a esta complejidad. En particular, no se clarificaron los procedimientos, las capacidades administrativas y el papel de las organizaciones a escala regional.

7. Las irregularidades cometidas en la Agencia para la Reestructuración y la Modernización de la Agricultura (ARMA) tuvieron un efecto muy negativo en el logro de los objetivos en los dos proyectos de hermanamiento relacionados con la

⁽¹⁾ Programa especial de acción en favor de la agricultura y el desarrollo rural, el instrumento de preadhesión en este sector.

agricultura ⁽¹⁾. Tanto mediante una auditoría externa (octubre de 2001), como con las investigaciones de la OLAF y de la Entidad Fiscalizadora Superior de Polonia (febrero de 2002) se detectaron casos importantes de mala administración en la ARMA: equipos financiados por la UE y personal formado en el marco del proyecto de hermanamiento se transfirieron de la administración pública a una empresa privada. La Comisión emitió una orden de ingreso de 2,8 millones de euros en febrero de 2002. Los APA no estaban al corriente de esta transferencia a una empresa privada puesto que no ejercieron funciones en la ARMA que se lo permitieran.

8. En el proyecto del PEP en Lituania se suprimieron algunos criterios de referencia, en concreto los relacionados con la verificación de los sistemas y de los procedimientos administrativos establecidos. Durante el período de aplicación pudo apreciarse que no era posible establecer todas las estructuras necesarias para ejecutar los fondos de preadhesión antes de la finalización del proyecto.

9. La mayor parte de los resultados «garantizados» no pudieron lograrse en el caso de los proyectos PEP/1 en Bulgaria (según la Comisión, debido a una falta de compromiso por parte del beneficiario, la falta de experiencia de un APA y un apoyo inadecuado por parte de la administración nacional) y en Letonia (relaciones de trabajo muy deficientes entre los socios y débil gestión de los proyectos).

⁽¹⁾ PL98/IB/AG-01 (Introducción del sistema integrado de gestión y de control) y PL98/IB/AG-03 (Sistema de identificación y registro de los animales).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I-II. La Comisión toma nota de la valoración positiva y constructiva del Tribunal acerca del hermanamiento como iniciativa positiva para el desarrollo institucional. El hermanamiento se creó como un instrumento nuevo para la cooperación administrativa internacional y europea. Antes de su lanzamiento, la ayuda a la reforma de la administración pública de los países candidatos se realizaba a través de contratos de consultoría, que no aprovecharon la experiencia práctica ni dieron lugar a una transferencia efectiva de conocimientos prácticos. Con gran frecuencia, estos contratos dieron como resultado meros informes teóricos, faltos de importancia práctica. En este contexto, el hermanamiento surgió como un experimento a partir de 1998. Todo esto subraya la necesidad de analizar el hermanamiento (y más especialmente sus aspectos clave: la programación y la ejecución específicas mediante expertos del sector público) frente a la alternativa de la asistencia técnica tradicional.

III. El concepto de «resultados garantizados» es la principal característica del hermanamiento. Los dos socios del proyecto se comprometen a trabajar para lograr un resultado comúnmente acordado en un proceso conjunto de ejecución del proyecto. La Comisión señaló desde el principio que los proyectos de hermanamiento deberán centrarse en objetivos institucionales limitados y bien definidos. Este enfoque realista, sin embargo, se contrapone a veces con el alto nivel de ambición de los países beneficiarios. Se ha comprobado que los proyectos anteriores en especial fueron demasiado ambiciosos y que a veces no lograron sus objetivos. Sin embargo, incluso estos proyectos ambiciosos actuaron como catalizadores para poner en marcha el proceso de reforma, y en comparación con los resultados logrados por el enfoque basado en la asistencia técnica desde 1990 hasta 1996, el hermanamiento tiene un buen historial.

Por último, la reacción positiva de las administraciones que han participado en el hermanamiento ha sido esencial para crear confianza en los Estados miembros, y ha garantizado la conclusión de las negociaciones de Copenhague. Este éxito reconocido constituye el último resultado garantizado del hermanamiento.

IV. Dos de los resultados más importantes del hermanamiento, no mensurables pero visibles, son la creación de redes y el cambio de actitudes y comportamientos. Durante los cuatro años de ejecución, el hermanamiento ha reunido a especialistas de los Estados miembros y de las administraciones de los países candidatos, pocos de los cuales eran expertos internacionales, creando una red de conocimientos técnicos en Europa. Se trata de un proceso fundamental para construir una Europa ampliada y para acercar Europa a sus ciudadanos. La mayoría de los expertos de los Estados miembros y de los funcionarios de los países candidatos participaban por primera vez en un proyecto de la UE y tuvieron por primera vez la responsabilidad de gestionar fondos de la UE. En muchos casos, los vínculos que se formaron continuaron después del final del proyecto en cuestión, tanto entre los Estados miembros y los países candidatos como entre distintas administraciones de los Estados miembros.

V. En 1998 había un conocimiento insuficiente de las normas y principios específicos sobre el hermanamiento por parte de los actores en cuestión (tanto las delegaciones comunitarias como los Estados miembros o los países candidatos). Posteriormente, el diseño y la ejecución evolucionaron a través de un proceso de «aprender haciendo». El manual de hermanamiento recoge la evolución de una práctica que ahora está bien establecida. El objetivo de todas las modificaciones del manual de hermanamiento ha sido efectivamente mantener el hermanamiento como un instrumento pragmático y simplificar los procedimientos todo lo posible.

VI. El hecho de traer expertos de distintos países y culturas administrativas, sin experiencia previa en cooperación internacional, para que trabajen juntos de manera eficaz ha sido y sigue siendo una tarea compleja y difícil. Muchas de las normas que rigen los proyectos de hermanamiento se han introducido para garantizar el destino adecuado de los fondos de Phare asignados al hermanamiento. La Comisión también ha insistido repetidamente ante los responsables del hermanamiento de las delegaciones y la sede para que mantengan un enfoque flexible pero coherente en la ejecución de los proyectos. Se han hecho grandes esfuerzos para acelerar los pagos. En la fase de programación puede hacerse un uso más selectivo del hermanamiento. A este respecto, la Comisión hace referencia al anexo 3 de las directrices anuales de programación de Phare, enteramente dedicadas a la programación adecuada y específica del hermanamiento y del hermanamiento simplificado.

VII. A través del hermanamiento, la Comisión ha promovido una transferencia sin precedentes de conocimientos técnicos en cuestiones complejas y técnicas desde las distintas tradiciones administrativas de los Estados miembros a las también diversas de los países candidatos. Esto resultó asimismo esencial para movilizar la voluntad política y los recursos en los países candidatos.

- Porcentaje de resultados obtenidos: si bien se acepta la recomendación del Tribunal, los proyectos de hermanamiento no equivalen a acuerdos de suministro o de inversión. Alcanzar los objetivos del hermanamiento depende a menudo de factores externos y políticos.
- Calendario de las fases del proyecto: el manual de hermanamiento establece ahora un plazo general de seis meses entre la selección y el inicio del proyecto. Los demás plazos de procedimiento, incluidos los fijados para los procedimientos del Comité de dirección del hermanamiento, no exceden de diez días laborables.
- La Comisión ya ha tomado medidas dirigidas a garantizar la simplificación de los procedimientos de pago, aumentando el importe de los anticipos.

- La recomendación de utilizar contratos con precio fijo o a tanto alzado en los que se especifiquen resultados concretos no sería práctica en todas las situaciones, puesto que la financiación de proyectos de hermanamiento se basa en la recuperación de los gastos contraídos por las administraciones o las entidades en las que se delegue.
- La identificación y diseño de proyectos de hermanamiento dirigidos a la consolidación institucional es el resultado de un proceso equilibrado y un diálogo entre la Comisión y el país candidato, sujeto al examen final y la aprobación del Comité de Gestión de Phare. Una programación apropiada es primordial, y ello se subrayó debidamente en las Directrices de programación de Phare al menos desde 2000.
- Red de APA: la Comisión acoge con satisfacción esta sugerencia y está dispuesta a depurar su base de datos en la que figuran todos los contactos y datos profesionales de APA, de modo que pueda crearse una red.

INTRODUCCIÓN

4. Los asesores de preadhesión (APA) constituyen la base de los proyectos de hermanamiento, pero también cabe señalar que los dos responsables del proyecto (uno del Estado miembro y uno del país candidato) son también actores clave para el éxito de un proyecto de hermanamiento.

6. La Comisión diseña el instrumento del hermanamiento, proporciona financiación y asesoría y realiza la supervisión y la evaluación, pero la ejecución del proyecto depende exclusivamente de los socios del proyecto. Esto resalta dos características esenciales del hermanamiento: i) su interdependencia de la cooperación entre las administraciones del Estado miembro y del país candidato, y ii) el papel tradicional de la Comisión como guía y coordinador.

7. El manual de hermanamiento se ha reconocido como un documento muy útil de buenas prácticas de hermanamiento, que proporciona Directrices sólidas pero flexibles para una gestión eficaz del proyecto.

LOGRO DE RESULTADOS

16. La Comisión reconoce que, especialmente en el período inicial considerado en la muestra de proyectos examinados por el Tribunal, algunos proyectos de hermanamiento requieren un considerable trabajo preparatorio. Sin embargo, en Polonia, por ejemplo, ocho de cada nueve convenios de hermanamiento se aprobaron antes del fin de octubre de 1999. El convenio restante se aprobó en febrero de 2000.

La última revisión del manual de hermanamiento, de febrero de 2002, llevó a un proceso de compromiso más rápido, que ha acortado considerablemente el comienzo efectivo de los proyectos de hermanamiento.

17-22. En efecto, puede necesitarse más de un proyecto de hermanamiento para lograr una ejecución adecuada del acervo comunitario en un ámbito o sector determinado. El «resultado garantizado» puede por tanto constituir fácilmente un criterio de referencia intermedio, que supone un criterio específico en relación con la capacidad administrativa, siempre que exista un objetivo conjuntamente acordado. Este objetivo debe ser mensurable y concreto.

18. La ejecución de un proyecto de hermanamiento se basa en la recuperación de los gastos efectuados.

El importe de los fondos que pueden retenerse potencialmente tras la no aprobación del informe final ha aumentado hasta un 20 % (revisión de febrero de 2002 del manual de hermanamiento). De hecho, la no aprobación del informe final constituiría solamente una sanción para el Estado miembro implicado en el proyecto de hermanamiento, mientras que la ejecución del proyecto es una responsabilidad conjunta con las autoridades del país candidato. Las consecuencias del fracaso para el país candidato son más indirectas. Si un proyecto de hermanamiento no lograra crear instituciones vitales para la aplicación del acervo comunitario o no pudiera incorporar partes del acervo a la legislación nacional, esto se reflejaría generalmente en los informes periódicos sobre el progreso del país candidato y tendría por tanto consecuencias en las negociaciones de adhesión.

Además, el manual de hermanamiento contiene disposiciones destinadas a reorientar el proyecto (especialmente después de los primeros seis meses) o a detenerlo antes de que finalice, en caso de ineficacia u otro fallo. Ésta última alternativa es algo que tanto los países candidatos como los Estados miembros se esfuercen en prevenir a toda costa porque podría reflejarse negativamente en la percepción de su compromiso con el proceso de ampliación. En efecto, la Comisión decidió detener dos proyectos antes de su fecha de finalización (BG99/IB-CO-02 *National health insurance fund* y BG99/IB-CO-01 *Coordination of social security schemes*).

19. En especial durante el período de puesta en marcha, los beneficiarios contrajeron importantes compromisos en las negociaciones, cuya magnitud e importancia se reflejaron en convenios de hermanamiento muy ambiciosos, y a veces demasiado ambiciosos. Por tanto, no se discute que, especialmente los primeros proyectos, fueran demasiado ambiciosos en su diseño. Sin embargo, incluso estos proyectos ambiciosos actuaron como catalizadores al poner en marcha el proceso de reforma.

- La programación de proyectos de los fondos estructurales es en general un ejercicio más complejo que para otros proyectos relacionados con el acervo, pues abarca «prácticas» en vez de directivas o reglamentos específicos. Además, el diseño de una ficha de proyecto de los fondos estructurales implica consultas horizontales muy detalladas. Una vez se ha concedido la ejecución de un proyecto a un Estado miembro, incumbe al beneficiario y al Estado miembro socio establecer las actividades o estrategias adecuadas que permitan la consecución de resultados garantizados. Se hace referencia a la respuesta detallada de la Comisión al *anexo*.
- Además, el desarrollo institucional constituye un reto especial en el sector del medio ambiente, porque los Ministerios de medio ambiente son relativamente nuevos, mientras que las autoridades regionales y locales, así como las agencias de medio ambiente también requieren ayuda para hacer frente a sus responsabilidades en relación con el acervo. La coordinación entre el ministerio de medio ambiente y estas otras instituciones, y la coordinación entre el ministerio y otros ministerios es a menudo muy difícil y debe desarrollarse.

20 y 21. El problema de la continuidad no es específico del hermanamiento; deriva del medio general de la administración pública en los países candidatos, con una elevada rotación del personal, sueldos bajos y a veces gestión deficiente. Las agudas restricciones de los recursos humanos en la administración pública sólo pueden superarse plenamente a través del crecimiento y el desarrollo, apoyados por la seguridad económica y la solidaridad que se recibe de la asociación. No obstante, la Comisión no minusvalora el medio general de la administración pública, que se aborda a través del programa SIGMA (Apoyo a la gobernanza y a la gestión en países candidatos de Phare).

22. Hay también un lado muy positivo en la implicación de más de un Estado miembro en un proyecto de hermanamiento concreto, ya que tal implicación presenta al país candidato diversas alternativas en vez de un único modelo nacional. De hecho, los diversos enfoques suelen enriquecer el proyecto.

En el caso del proyecto de hermanamiento específico mencionado por el Tribunal, los beneficiarios polacos estuvieron al final muy satisfechos de que los Estados miembros socios aplicaran una mezcla de enfoques suecos y franceses. Con el fin de salvaguardar una gestión eficiente del proyecto, la Comisión ha introducido sin embargo límites tanto en el número de Estados miembros (máximo dos) implicados en el mismo proyecto como en el tamaño de los proyectos.

23. a) Durante la fase de puesta en marcha, las administraciones de los Estados miembros tuvieron que familiarizarse con este nuevo instrumento y ajustar sus propias estructuras a fin de proporcionar una ayuda eficaz. Con el tiempo, se han hecho los ajustes necesarios y la mayoría de las administraciones de los Estados miembros se han vuelto muy eficientes a la hora de crear y gestionar proyectos de hermanamiento.

Según la última revisión del manual de hermanamiento (febrero de 2002) podrá seleccionarse al asistente antes de la notificación del convenio, mientras que el contrato de servicio se firmará con el ayudante seleccionado después de la notificación. Esta innovación es uno de los intentos por acortar la duración de los procedimientos administrativos.

- b) El compromiso y la responsabilidad de los países candidatos han mejorado con el tiempo. La firma conjunta de todos los informes trimestrales es uno de los requisitos para aumentar este compromiso.

La delegación comunitaria retrasó la ejecución de algunos proyectos en algunas situaciones en las que no había signos visibles de un compromiso adecuado por parte del beneficiario.

c) *Papel de la Comisión:*

La identificación y el diseño de los proyectos de hermanamiento de desarrollo institucional es el resultado de un proceso y un diálogo equilibrados entre la Comisión y el país candidato, con el examen y la aprobación final del Comité de gestión de Phare.

La Comisión diseña el instrumento del hermanamiento, proporciona financiación y asesoría y garantiza la supervisión y la evaluación, pero la ejecución del proyecto depende exclusivamente de los socios del proyecto (véase la respuesta al apartado 6).

Presión política en el proceso de selección

Las delegaciones transmiten el mismo mensaje: la presión política en el proceso de selección existe por parte de algunas administraciones de los Estados miembros. La Comisión se opone activamente a tal presión.

Calidad de los informes

Las delegaciones escriben frecuentemente a los responsables del proyecto de hermanamiento sobre la calidad de los informes trimestrales y la puntualidad de su entrega, con recomendaciones para la mejora. La Comisión apoya esta actividad solicitando a las delegaciones que añadan su propia valoración breve en cada informe.

Transparencia de la selección

Para evitar la falta de transparencia durante el procedimiento de selección, la Comisión insiste en que los beneficiarios deberán rellenar un cuadro estándar que muestre las ventajas y deficiencias de cada una de las propuestas de los Estados miembros. Este cuadro se envía a los

Estados miembros no seleccionados explicando por qué no han sido seleccionados. Como las instituciones beneficiarias saben por adelantado que su «cuadro de evaluación» se enviará a los Estados miembros competidores, su evaluación y justificación deben ser objetivas y detalladas.

24. Véase las respuestas a los apartados 33 y 34.

EVALUACIÓN EXTERNA EN 2000

26. La Comisión ha actuado debidamente siguiendo las recomendaciones de este informe.

- a) En las revisiones de 2001 y 2002 del manual de hermanamiento, la Comisión introdujo unos anticipos más cuantiosos (punto 7.2 del manual), un límite global en el tiempo necesario para elaborar el convenio (punto 3.6 del manual) y un certificado de auditoría para limitar la burocracia (punto 7.3.2 del manual).
- b) Posibilidad de recuperar los costes preparatorios con cargo al presupuesto de hermanamiento (punto 5.2 del manual) y acuerdos financieros más claros para la formación de los APA (punto 5.2.2 del manual).
- c) En la mayoría de los países candidatos se han organizado sesiones de información sobre el hermanamiento. El Tribunal reconoce que se han tomado medidas correctoras según lo señalado en los apartados siguientes.

MEDIDAS CORRECTORAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN COMO RESULTADO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

29. b) Una medida importante que se ha adoptado a fin de facilitar el hermanamiento fue efectivamente la modificación de los procedimientos de pago en febrero de 2002, por la que el Estado miembro socio de hermanamiento puede en adelante solicitar a la UCFC un anticipo proporcional a los fondos correspondientes a nueve meses de ejecución del proyecto.

30. La razón de la asimilación de determinados organismos no administrativos a las administraciones es que algunos Estados miembros tienen o están en proceso de externalización y privatización de algunas partes de su administración. Los conocimientos técnicos requeridos para proyectos de hermanamiento están a veces, por tanto, situados fuera de la administración propiamente dicha.

Desde el principio, la Comisión ha fijado cuatro criterios de cualificación para los organismos mandatarios: 1) competencia probada en un ámbito del acervo comunitario; 2) organización sin fin de lucro y sin interés comercial; 3) propiedad pública, y 4) bajo la supervisión de una entidad administrativa. En algunos casos

donde sólo se cumplen parcialmente los criterios 2 y/o 3, el mandato está restringido con sujeción a la exclusión de licitaciones comerciales en el seguimiento directo del proyecto de hermanamiento.

La Comisión ha aplicado con regularidad estos criterios con la transparencia y objetividad necesarias.

PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES

33. Las observaciones de ciertos APA deben contrapesarse con el hecho de que algunos de ellos no tienen experiencia suficiente en la gestión de proyectos como tal y que a veces carecen de apoyo adecuado por parte de sus administraciones nacionales. La mayoría de los expertos de los Estados miembros y de los funcionarios de los países candidatos participaban por primera vez en un proyecto de hermanamiento y tenían por primera vez la responsabilidad de gestionar fondos de la UE.

El traer expertos de diversos países y culturas administrativas, sin experiencia previa en cooperación internacional, para que trabajen juntos de manera eficaz, es en general una tarea compleja y difícil. Muchas de las normas se han introducido para garantizar el gasto adecuado de los fondos comunitarios.

34. La última revisión del manual de hermanamiento impone un plazo global de seis meses para la negociación, presentación y aprobación del convenio de hermanamiento por los socios seleccionados del proyecto. Por consiguiente, el proceso de elaboración del convenio se ha acelerado considerablemente durante el ejercicio de hermanamiento de 2002.

En comparación con el hermanamiento, los retrasos en la puesta en marcha son generalmente más largos para la asistencia técnica o los proyectos de inversión. A veces, su causa es externa (falta de voluntad política, falta de condiciones adecuadas para iniciar el proyecto, mala planificación, elecciones en el país candidato, cambio de personal, etc.). La Comisión tomó medidas para evitar los retrasos:

- Polonia y Rumania, por ejemplo, decidieron establecer un plazo en el memorándum financiero (tres meses para que los socios presenten un convenio acordado),
- los costes de preparación se pagan solamente por un tiempo limitado, y
- las delegaciones comunitarias participaron apoyando a los socios en el proceso de elaboración, organizando reuniones y proporcionando orientación y observaciones detalladas.

Se han producido considerables progresos desde los proyectos de hermanamiento de 2001.

35. El requisito de un plan de trabajo detallado resultó ser la única manera de hacer que los socios planeen por anticipado y definan su concepto y metodología del proyecto. La falta de tal plan de trabajo negociado conjuntamente daría lugar a incertidumbres y posiblemente desacuerdos durante la ejecución del proyecto.

El manual de hermanamiento prevé una estructura flexible para modificar los convenios aprobados. Como en todas las relaciones contractuales, es necesario notificar de antemano las modificaciones propuestas. Éste es un requisito lógico, ya que estas enmiendas suponen muy a menudo un ajuste en la pauta de gasto de los fondos comunitarios.

36. En el caso de Polonia, el aumento de las dietas originó un malestar general. Por tanto, se decidió que las dietas fijadas para este país candidato se reducirían a partir de mediados de septiembre de 2002.

38. El reembolso de los gastos efectuados sigue el modelo temporal de los propios gastos. Esto explica lógicamente la lentitud de los reembolsos. La otra cara de la lentitud de los pagos efectuados por las UCFC es a veces la presentación insatisfactoria de facturas propuestas por las administraciones de los Estados miembros.

La Comisión aconseja a los APA que esperen a recibir el anticipo antes de ocupar sus puestos.

39. La Comisión desea subrayar de nuevo:

- que muchas de las normas se han introducido para garantizar la adecuación del gasto de los fondos de Phare,
- que los proyectos examinados pertenecen a la primera serie de proyectos y que la Comisión ha tomado desde entonces medidas correctoras, según ha reconocido el Tribunal.

El hermanamiento ha evolucionado como un instrumento totalmente nuevo de cooperación administrativa específica destinado a mejorar la preparación de la ampliación.

40. La delegación de Budapest creó en 2001 un grupo de trabajo destinado a abordar los problemas relacionados con los pagos. A consecuencia de la asesoría del grupo de trabajo, la oficina del Ordenador Nacional de Hungría elaboró unas directrices para los ministerios y otras partes implicadas en los procedimientos de pago del hermanamiento, a fin de modernizar los trámites necesarios para la ejecución sin problemas de los pagos. Se organizaron jornadas de formación y de consulta sobre el mismo tema. Si surgen nuevos problemas, el grupo de trabajo podrá ser convocado en cualquier momento.

41. Desde el principio, el manual de hermanamiento ha aspirado a establecer normas claras y coherentes para la ejecución concreta de proyectos de hermanamiento. Se han mantenido los esfuerzos para modernizar la ejecución: como ejemplo, la Comisión publica regularmente directrices breves y prácticas en formato de noticias sobre el hermanamiento que se envían por correo electrónico a todas las delegaciones.

42. La asignación de una compensación a tanto alzado para los expertos se introdujo para aliviar la carga administrativa de comprobar los costes de los trabajos preparatorios realizados en el Estado miembro. La compensación a tanto alzado se justifica en comparación con la estructura de gasto de los contratos de asistencia técnica. También cabe considerar que el importe a tanto alzado constituye un elemento de flexibilidad, al simplificar los procedimientos. El importe de la compensación a tanto alzado (150 %) se basó en un análisis efectivo de la proporción de honorarios de los expertos que se abonaron previamente para los trabajos preparatorios en el Estado miembro y del importe medio abonado en concepto de gastos generales en relación con el trabajo de los expertos en el proyecto.

43. Las modificaciones del manual han aspirado siempre a mejorar la claridad. El manual especifica a qué convenios deben aplicarse las normas modificadas, pero a fin de mantener la flexibilidad, el manual declara que las «clarificaciones de las normas de ejecución podrán aplicarse a convenios anteriores, en su caso, o estar sujetas al acuerdo previo de las UCFC». El objetivo de estas normas es precisamente garantizar una aplicación uniforme pero entusiasta de las normas de hermanamiento.

44. Los fondos de Phare asignados a proyectos de hermanamiento se contraen sin un proceso de licitación pública y por tanto sin un procedimiento de determinación de los precios a través de un proceso competitivo. Así pues, debe establecerse y aplicarse un conjunto claro de normas administrativas para fijar los precios de los servicios del sector público. Durante la ejecución de los proyectos de hermanamiento hay que comprobar si los socios del proyecto cumplen estas normas. Este procedimiento resulta a veces incómodo, dado que muchos socios de hermanamiento no tienen experiencia con estas normas financieras, o tienen una experiencia muy limitada.

Por otra parte, los proyectos de hermanamiento han sido y son muy importantes en cuanto a la preparación para la adhesión. Por tanto, tiene sentido que la Comisión asigne recursos adecuados para gestionar estos proyectos.

45. Esta cuestión podría tratarse en la fase de programación. La identificación y el diseño de los proyectos de hermanamiento de consolidación institucional es el resultado de un proceso y de un diálogo equilibrados entre la Comisión y el país candidato, con el examen final y la aprobación del Comité de gestión de Phare.

Por lo que respecta más concretamente al «excesivo hincapié en el hermanamiento», cabe recordar que en 1998 y 1999 se hizo hincapié en el hermanamiento como nuevo instrumento para comenzar el proceso.

46. La Comisión subraya que la selección de propuestas de hermanamiento se realiza también mediante un proceso competitivo, que tiene en cuenta las especificidades de las administraciones públicas.

El hermanamiento debería utilizarse cuando funcione mejor que los asesores privados, teniendo en cuenta la experiencia anterior e insatisfactoria de los proyectos Phare de administración pública.

47. La participación de organismos mandatarios es coherente con las estructuras administrativas divergentes de determinados Estados miembros que tienden a externalizar las tareas de servicio público a organismos públicos o semipúblicos sobre una base de recuperación de los costes (principio de subsidiariedad). Además, en vista del creciente número de proyectos de hermanamiento, la posibilidad de acudir a organismos mandatarios complementa la capacidad de los Estados miembros para presentar propuestas adecuadas y completas. Algunos de los Estados miembros más pequeños pueden experimentar una escasez de capacidad que les impediría licitar en el creciente número de proyectos de hermanamiento, a falta de organismos mandatarios.

48. La Comisión ha insistido a los Estados miembros para que mantengan la coherencia del sector público en la ejecución de proyectos de hermanamiento, y ha solicitado que no se recurra a expertos del sector privado a través de las UCFC o mediante designaciones temporales en organismos mandatarios, en un grado que pueda comprometer el objeto global del hermanamiento, por ejemplo, creando vínculos estructurales entre las administraciones.

49. Véanse los comentarios del apartado 45 relativos a la programación de proyectos de hermanamiento.

Las Directrices actualizadas de la programación de Phare para 2001 y en adelante han flexibilizado el requisito relativo a la duración mínima de la estancia del APA: Hasta el ejercicio de programación de 2001, la Comisión ha insistido en que el APA pasase al menos doce meses consecutivos trabajando en el país candidato. Teniendo en cuenta la inminente adhesión de los diez países de Laeken, puede haber casos en los que pueda reducirse la presencia del APA; por ejemplo, con una presencia permanente inicial de un APA, por un período de cuatro a seis meses para impulsar el proyecto, seguida de una visita mensual del mismo experto de hasta quizá una semana para garantizar que se mantiene el ímpetu.

La decisión sobre la duración de la estancia del APA en el país candidato deberá tomarse en la fase de programación y la ejecución deberá ser estrechamente supervisada por la Comisión.

50. Los riesgos de fracaso del hermanamiento de proyectos son los mismos que en cualquier misión de asistencia técnica u otro proyecto. Si el convenio de hermanamiento está correctamente definido, con criterios de referencia adecuados y una definición correcta del plan de trabajo y con una valoración realista de las tareas, el riesgo de fracaso es, por el contrario, en muchos casos, menor que en un proyecto de asistencia técnica. El factor político tiene un papel importante en la prevención del fracaso: en la mayoría de los casos, la administración del Estado miembro se enorgullece de contar con un proyecto con éxito. La participación y la motivación del beneficiario puede ser un factor positivo o negativo, pero sería igual en cualquier clase de proyecto.

51. El hermanamiento no funciona aisladamente. En muchos casos, el proyecto de hermanamiento lleva adjunto un componente de inversión, a veces incluso un proyecto de asistencia técnica. Éstos son complementarios, y la programación muestra precisamente que cada instrumento se ha dedicado a un propósito específico. Se necesita un esfuerzo de coordinación y una planificación adecuada para que la contratación pueda concluir en el plazo adecuado. El retraso en la contratación mostró que, en la mayoría de los casos, el hermanamiento fue el primero en empezar y que el riesgo de fracaso de las licitaciones (para asistencia técnica o inversión) era más alto que para el hermanamiento. Existe una coordinación de las actividades de hermanamiento y los componentes de inversión, así como una ayuda para la evaluación de la calidad técnica de las ofertas.

- a) Respecto del proyecto de hermanamiento PL00/IB/FI03, esta ayuda se explicó claramente en el convenio. El hecho de que hubiera retrasos en el proceso de licitación no tuvo relación con el hermanamiento, por lo que no debe ser un argumento a la hora de evaluar el instrumento de hermanamiento como tal. La base de datos mencionada cubrirá las intervenciones estructurales de la UE solamente cuando Polonia reciba tal ayuda como Estado miembro, es decir, no antes del 1 de mayo de 2004. Puede incluso afirmarse que el retraso de la licitación para los programas informáticos de TI mencionados por el Tribunal fue en este caso particular beneficioso, porque permitió a los expertos de hermanamiento con experiencia ayudar en la elaboración de las condiciones para esta licitación de crucial importancia.
- b) La coordinación durante la ejecución del proyecto se hizo a través de los siguientes medios:
 - en las reuniones formales de coordinación interministerial o del Comité de supervisión que se celebraron trimestralmente participaron tanto los socios de hermanamiento como los socios al margen del hermanamiento, y la delegación de Budapest,
 - el equipo de los Fondos Estructurales al margen del hermanamiento organizó reuniones mensuales a las que se invitó a los socios de hermanamiento,
 - se organizaron reuniones profesionales entre los expertos a corto plazo y los APA, y se obtuvieron algunos resultados en cooperación entre ambos equipos,
 - los problemas que surgieron no se debieron a la falta de coordinación durante la ejecución, sino principalmente al diseño del programa.

52. La razón básica por la que se ha preferido el hermanamiento al contrato de asistencia técnica para ejecutar algunos proyectos de desarrollo institucional es que los proyectos de hermanamiento movilizan a expertos con una experiencia más pertinente y directa en cuanto a la puesta en práctica de cuestiones relacionadas con el acervo.

- a) El manual de hermanamiento contiene disposiciones destinadas a reorientar el proyecto (especialmente después de los primeros seis meses) o a detenerlo antes de que finalice, en caso de ineficacia u otro fallo. Esta última alternativa es algo que tanto los países candidatos como los Estados miembros se esfuerzan en prevenir a toda costa porque podría reflejarse negativamente en la percepción de su compromiso con el proceso de ampliación. En efecto, la Comisión decidió detener dos proyectos antes de su fecha de finalización (BG99/IB-CO-02 *National health insurance fund* y BG99/IB-CO-01 *Coordination of social security schemes*).
- b) El fracaso o las deficiencias de los proyectos de hermanamiento han tenido y tienen unas consecuencias casi directas en el progreso de las negociaciones de adhesión con los países candidatos implicados. Por otra parte, el riesgo de fracaso de los Estados miembros implicados en un proyecto de hermanamiento dado comprometería su posición y sus oportunidades de ser seleccionados para posteriores proyectos de hermanamiento.
- c) Cualquier proyecto implica una gestión y la existencia de un conjunto de normas que puede ocasionar algún grado de complejidad. El hermanamiento hace que muchas administraciones trabajen juntas, incluso si estas administraciones tienen sus propias normas. Esto puede parecer difícil al principio, pero ha resultado ser posible y gestionable en los últimos dos años, especialmente en los casos en que los Estados miembros aportaron una ayuda adecuada.
- d) Véase el anexo 3 de las Directrices de programación de Phare (instrucciones para el diseño de proyectos de desarrollo institucional basados en la aportación de las administraciones públicas de los Estados miembros: hermanamiento y hermanamiento simplificado) que efectivamente permiten la flexibilidad necesaria en cuanto a la duración de la comisión de servicios del APA desde 2002.

HERMANAMIENTO Y NUEVOS PLANES DE ACCIÓN EN 2002

54. La ayuda suplementaria prevista en los planes de acción puede utilizarse para financiar acciones adicionales de desarrollo institucional, incluidos, en su caso, los proyectos de hermanamiento.

55. Como ya se ha señalado, la Comisión ha tomado numerosas medidas destinadas a acortar los procedimientos, mediante i) la fijación de plazos para la elaboración del convenio de hermanamiento, y ii) la introducción del hermanamiento simplificado y del presupuesto no asignado para el desarrollo institucional, que puede utilizarse para necesidades que surjan repentinamente en medidas a corto y a largo plazo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. La Comisión toma nota de la valoración positiva y constructiva del Tribunal acerca del hermanamiento, como iniciativa positiva para el desarrollo institucional. A través del hermanamiento, la Comisión ha promovido una transferencia sin precedentes de conocimientos especializados sobre cuestiones complejas y técnicas, desde las distintas tradiciones administrativas de los Estados miembros a los igualmente diversos países candidatos. La Comisión resalta de nuevo la génesis específica del hermanamiento como instrumento nuevo y único para una cooperación administrativa internacional y europea concreta.

58. El concepto de hermanamiento, si bien es globalmente positivo, implica sin embargo la cooperación y el compromiso de muchos socios administrativos, lo que a su vez explica la complejidad administrativa, especialmente en el período inicial que es objeto de revisión en el presente informe.

59. En efecto, los países candidatos han progresado más rápidamente en la adopción del acervo comunitario a través de la legislación que a través de la aplicación y cumplimiento del acervo. Es dudoso concluir que el rendimiento global del hermanamiento está por debajo de las expectativas, especialmente a la vista de las conclusiones de la evaluación interna realizada por la Dirección General de Ampliación sobre los proyectos de hermanamiento de 1998 y 1999. El hermanamiento nunca se consideró la solución única, última y general para todas las necesidades de la capacidad administrativa en los países candidatos. Producirá sus efectos (limitados) siempre que se utilice correctamente y en el contexto del apoyo general a los países candidatos. La Comisión subraya que el concepto de «**resultados garantizados**» es el rasgo principal del hermanamiento desde el principio. En el hermanamiento, ambos socios del proyecto se comprometen a trabajar hacia un resultado comúnmente acordado en un proceso conjunto de ejecución del proyecto, posiblemente con la definición de criterios de referencia intermedios. Es precisamente este **compromiso conjunto y previamente acordado** lo que distingue el hermanamiento de Phare de otros instrumentos destinados a la ayuda administrativa y al desarrollo institucional. Si se comparan los resultados logrados por el hermanamiento con los obtenidos en el contexto del antiguo enfoque sobre asistencia técnica durante los años 1990 a 1996, puede decirse que el hermanamiento tiene un buen historial.

El hermanamiento se basa por definición en la cooperación entre socios administrativos de los Estados miembros, los países candidatos y la Comisión, lo que supone un elemento inevitable de complejidad administrativa.

Las normas de procedimiento existentes se han introducido para garantizar el gasto apropiado de los fondos de Phare; estas normas deberán ajustarse siempre que sea necesario.

- 60.a) Esta cuestión se aborda en la fase de programación. La identificación y el diseño de proyectos de hermanamiento dirigidos a la consolidación institucional es el resultado de un proceso equilibrado y un diálogo entre la Comisión y el país candidato, sujeto al examen final y la aprobación del Comité de gestión de Phare.
- b) Los socios de los proyectos de hermanamiento deberán informar regular y detalladamente, y la ejecución de los proyectos de hermanamiento se supervisa de manera continua.
- c) El problema de la continuidad no es específico del hermanamiento; deriva del medio general de la administración pública en los países candidatos, con una elevada rotación del personal, sueldos bajos y a veces gestión deficiente. Por razones que ya se han explicado, el concepto de resultado garantizado implica la necesidad de que los socios administrativos logren resultados claros y comprobables. En este sentido, este compromiso es vital para el hermanamiento y no puede olvidarse sin dejar en entredicho sus características esenciales.
- d) Las delegaciones participan muy estrechamente en la supervisión y dirección de los proyectos de hermanamiento. El Tribunal parece reconocer esta participación en su Informe.
61. No obstante, la Comisión acoge con satisfacción los comentarios del Tribunal en cuanto a las medidas correctoras adoptadas sobre la base de la experiencia adquirida con los proyectos de hermanamiento de 1998-1999.
- a) En sus observaciones de los apartados 27 a 32, el Tribunal reconoce que la Comisión ha mostrado una buena disposición para mejorar a su debido tiempo los requisitos de procedimiento para los proyectos de hermanamiento.
- b) La Comisión afirma que los procedimientos de consulta internos dentro del marco del comité de dirección del hermanamiento ya incluyen plazos claramente fijados, que generalmente se respetan. Así pues, se pide a las Direcciones Generales que proporcionen sus comentarios en el plazo de diez días laborables, después del cual el Comité de dirección normalmente concluye su decisión en el plazo de dos o tres días laborables. Para las modificaciones que requieren la aprobación del comité de dirección del hermanamiento, los plazos para la consulta son aún más breves: cinco días laborables. Por otra parte, el manual de hermanamiento establece un plazo general de seis meses entre la selección y el inicio del proyecto.
- c) Tal como se ha explicado, la Comisión ya ha tomado medidas para simplificar los procedimientos de pago, aumentando el importe de los anticipos.
62. La identificación y diseño de proyectos de hermanamiento dirigidos a la consolidación institucional es el resultado de un proceso equilibrado y un diálogo entre la Comisión y el país candidato, sujeto al examen final y la aprobación del Comité de gestión de Phare. Una programación apropiada es primordial, y ello se subrayó debidamente en las directrices de programación de Phare al menos desde 2000.
63. La Comisión ha previsto un procedimiento transparente y coherente para remunerar la participación de los organismos mandatarios, basada en honorarios fijos y en una compensación a tanto alzado.
64. La Comisión acoge con satisfacción esta sugerencia y está dispuesta a depurar su base de datos en la que figuran todos los contactos y datos profesionales de APA, de modo que pueda crearse una red.
65. En efecto, es cierto que el hermanamiento, como instrumento único para la ayuda de preadhesión, ha atraído una cierta atención, puesto que se menciona en el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea (página 25: «La Unión puede aprovechar eficazmente la experiencia adquirida con los países candidatos, como la derivada de los “dispositivos de hermanamiento”») e incluso en el último informe de la Comisión sobre la gobernanza europea de 11 de diciembre de 2002 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Informe de la Comisión sobre la gobernanza europea de 11 de diciembre de 2002; párrafo 6 del punto 3.2: «En el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión, a partir de la experiencia adquirida con los países candidatos a la adhesión, anunció que propondría **acuerdos de hermanamiento entre autoridades nacionales** a fin de alentar el intercambio de las mejores prácticas en materia de medidas de aplicación en sectores específicos y promover la sensibilización sobre la legislación comunitaria entre los juristas y los tribunales nacionales. La Comisión tiene la intención de proponer acuerdos de hermanamiento en 2003 con el objetivo de modificar el programa de “hermanamientos” aplicado en la actualidad durante un período transitorio.».

ANEXO

LOGRO LIMITADO DE LOS OBJETIVOS AMBICIOSOS

1. A través del hermanamiento, la Comisión ha promovido una transferencia sin precedentes de conocimientos técnicos en cuestiones complejas y técnicas desde las distintas tradiciones administrativas de los Estados miembros a las también diversas de los países candidatos. Esto resultó asimismo esencial para movilizar la voluntad política y los recursos en los países candidatos.

Durante el período objeto de estudio en el informe del Tribunal, los proyectos de hermanamiento se centraron principalmente en cuatro ámbitos fundamentales (agricultura, finanzas, medio ambiente y justicia e interior), mientras que proyectos posteriores de hermanamiento cubrieron el conjunto del acervo en el sentido más amplio.

Ejemplo: Preparación para los Fondos Estructurales

3. La programación de proyectos de los Fondos Estructurales es en general un ejercicio más complejo que para otros proyectos relacionados con el acervo, pues abarca «prácticas» en vez de directivas o reglamentos específicos. Además, el diseño de una ficha de proyecto de los fondos estructurales implica consultas horizontales muy detalladas. Una vez se ha concedido la ejecución de un proyecto a un Estado miembro, incumbe al beneficiario y al Estado miembro socio establecer las actividades o estrategias adecuadas que permitan la consecución de resultados garantizados.

Por lo que respecta a los proyectos específicos de los Fondos Estructurales para Estonia, la Comisión acepta que el proyecto inicial y primero de los Fondos Estructurales no estaba perfectamente diseñado, pero que el informe final, sin embargo, evaluó los resultados obtenidos y los comparó con los objetivos inicialmente fijados.

5. La Comisión hace referencia a sus comentarios generales relativos a la complejidad inherente de la programación de los proyectos de hermanamiento de los Fondos Estructurales, especialmente en la fase inicial del hermanamiento. Los proyectos posteriores de hermanamiento de Fondos Estructurales se han diseñado de manera más compacta.

6. La razón principal era que en aquel momento era demasiado temprano para establecer la base jurídica y administrativa de los Fondos Estructurales por dos razones: 1) los países candidatos no conocían entonces la fecha de la adhesión; y 2) el mapa de los Fondos Estructurales no se presentó a los países candidatos hasta marzo de 2000.

La Comisión aprendió de las dificultades de coordinar tales proyectos e introdujo límites, tanto en cuanto al número de los Estados miembros implicados en el mismo proyecto como en cuanto al tamaño del proyecto.

8. La Comisión, si bien reconoce la supresión de algunos criterios de referencia a consecuencia del retraso en el establecimiento de estructuras administrativas en Lituania, recuerda que otros criterios de referencia se han cumplido plenamente.

9. Mientras que la falta de compromiso, la mala gestión y unas relaciones de trabajo deficientes pueden haber afectado a los proyectos respectivos, éstos son factores negativos generales que pueden afectar a cualquier clase de proyecto. Estos factores no son específicos del hermanamiento como instrumento de desarrollo institucional.
