

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información

Sumario

Página

I *Comunicaciones*

Tribunal de Cuentas

2003/C 174/01

Informe Especial nº 7/2003 sobre la ejecución de la programación de las intervenciones del período 2000-2006 en el marco de los Fondos Estructurales, acompañado de las respuestas de la Comisión

1

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL N° 7/2003

sobre la ejecución de la programación de las intervenciones del período 2000-2006 en el marco de los Fondos Estructurales, acompañado de las respuestas de la Comisión

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

(2003/C 174/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
Lista de abreviaturas y definiciones		3
RESUMEN	I-X	4
INTRODUCCIÓN	1-5	5
La Reforma 2000-2006	1-2	5
Alcance y objetivos de la fiscalización	3-5	7
DETERMINACIÓN DE LAS REGIONES SUBVENCIONABLES	6-16	8
Regiones del objetivo n° 1	7-10	8
Regiones del objetivo n° 2	11-14	9
Regiones subvencionables en el contexto de la política de competencia	15-16	9
OBSERVACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL OBJETIVO N° 1	17-53	9
Retrasos y complejidades de los procedimientos de programación	18-24	10
Enfoques y técnicas de evaluación previa y de programación: es preciso lograr más coherencia y un impacto mayor	25-49	10
Marco metodológico de la programación	26-27	11
Métodos y técnicas en la práctica	28-45	12
Procesos de negociación y de decisión	46-49	17
Riesgos de incoherencia y de ineficacia en la aplicación de la reserva de eficacia	50-53	18
OBSERVACIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN, DE PAGO, DE SEGUIMIENTO Y DE CONTROL	54-85	18
Debilidades relativas al establecimiento de los nuevos sistemas y procedimientos	54-67	18
Falta de precisión de las normas de subvencionabilidad para el período 2000-2006	68-81	20
Principios de subvencionabilidad no recogidos para el período 2000-2006	70-72	20
Nuevas normas de subvencionabilidad para el período 2000-2006	73-80	20

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Subvencionabilidad de los gastos privados	81	21
Criterios de selección de los proyectos	82-85	21
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86-102	22
Conclusiones	86-97	22
Recomendaciones	98-102	23
ANEXO 1		24
ANEXO 2		25
Respuestas de la Comisión		27

LISTA DE ABREVIATURAS Y DEFINICIONES

BEI	Banco Europeo de Inversiones.
CP	Complemento del programa: documento por el que se aplican la estrategia y las prioridades de intervención, y que contiene los elementos detallados de la misma al nivel de las medidas.
DOCUP	Documento Único de Programación: documento presentado por los Estados miembros y aprobado por la Comisión, que contiene un conjunto de prioridades y medidas plurianuales, cuya ejecución cofinancian dichos Estados miembros y la Unión Europea (UE).
DU	Departamento francés de Ultramar.
FE	Fondos Estructurales.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEOGA-Orientación	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección de Orientación.
FSE	Fondo Social Europeo.
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
MCA	Marco Comunitario de Apoyo: documento aprobado por la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado, tras valorar el plan presentado por éste que recoge la estrategia y las prioridades de intervención de los Fondos y del propio Estado miembro, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros.
MEANS	Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural.
NUTS	Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas.
Objetivo n° 1	Trata del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. En general, todos los fondos contribuyen a los programas concebidos para estas regiones, pero en las regiones del objetivo n° 1, las medidas destinadas al conjunto de las zonas rurales de la Unión se financian por los créditos de los Fondos Estructurales (FEOGA-Orientación) o por los pertenecientes a la Política Agrícola Común (FEOGA-Garantía). El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) también interviene en el objetivo n° 1.
Objetivo n° 2	Trata de la reconversión económica y social de las zonas con problemas estructurales. Sólo intervienen en este objetivo el FEDER y el FSE.
Objetivo n° 3	Trata de la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, de formación y de empleo. Aquí sólo interviene el FSE.
PDR	Plan de Desarrollo Regional: análisis de la situación efectuado por el Estado miembro interesado, habida cuenta de los objetivos y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos correspondientes.
PIB	Producto Interior Bruto.
PO	Programa Operativo: documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para la realización del cual puede recurrirse a uno o más fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEI.
PSM	Plan de Desarrollo del Mezzogiorno.
Reserva de eficacia	Una vez que la Comisión ha establecido el reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso disponibles para las acciones estructurales, esta institución asignará el 4 % de los créditos previstos en cada reparto, hacia la mitad del período previsto y, a más tardar, el 31 de marzo de 2004, a los programas operativos o a los documentos únicos de programación o a aquellas prioridades pertenecientes a ellos que se consideren eficaces.
SFC	<i>Structural Funds Common database</i> (Base de datos común de los Fondos Estructurales).

RESUMEN

I. La reforma 2000-2006 de los Fondos Estructurales (FE), a semejanza de las anteriores, tiene por objeto fomentar un desarrollo global armonioso del conjunto de la Comunidad, mediante acciones destinadas a reforzar la cohesión social y económica. La reforma prevé la asignación de 195 mil millones de euros en favor de las intervenciones estructurales y se caracteriza, particularmente, por el refuerzo del principio de subsidiariedad, la búsqueda de una mayor eficacia de los programas estructurales y por un rigor acentuado en términos de gestión financiera y de control.

II. La fiscalización del Tribunal se centró en el dispositivo de programación de los FE para el período 2000-2006, principalmente en el contexto del objetivo nº 1 ⁽¹⁾, y en esencia consistió en apreciar si:

- a) la selección de las regiones subvencionables por los FE ha garantizado la concentración de estos en las zonas menos desarrolladas;
- b) los procedimientos y procesos de programación aseguran la coherencia y eficacia de las acciones estructurales destinadas a reducir las disparidades regionales y nacionales en la Comunidad;
- c) los sistemas de gestión, de pago, de seguimiento y de control que se han creado resultan satisfactorios.

III. El examen de la selección de las zonas subvencionables en el marco de la programación de los FE para el período 2000-2006 ha llevado a las observaciones siguientes:

- a) la determinación de las zonas subvencionables a efectos del objetivo nº 1 se hizo con arreglo al reglamento. No obstante, los datos estadísticos utilizados no han podido recoger todos los efectos socioeconómicos más recientes para responder de manera rigurosa al principio de concentración en favor de las regiones menos favorecidas;
- b) la determinación de las zonas subvencionables a efectos del objetivo nº 2 no se basa en criterios suficientemente objetivos y deja un margen de maniobra demasiado importante a la negociación bilateral entre los Estados miembros y la Comisión;
- c) las zonas con derecho a recibir las ayudas estatales no siempre coinciden con las subvencionables por los FE. La política regional no guarda suficiente coherencia con la de competencia.

IV. Se pudieron observar progresos significativos, en comparación con la programación anterior, en lo que se refiere a la cuantificación de los objetivos y la calidad de la programación. Sin embargo, se detectaron retrasos y complejidades en el proceso de aprobación de los programas estructurales. La introducción del complemento del programa ha contribuido a complicar más la delimitación de competencias o responsabilidades entre los Estados miembros y la Comisión.

V. Las orientaciones metodológicas de la Comisión no son todavía suficientemente precisas, lo que puede obstaculizar el proceso de identificación de cuáles son las mejores prácticas en términos de coherencia y de impacto de las intervenciones estructurales, así como de sus evaluaciones ulteriores. Estas orientaciones son necesarias, especialmente para poder identificar la mejor estructura de programación posible, así como la asignación financiera más apropiada. Basándose en los programas examinados, el Tribunal considera que la evaluación previa ha sido poco crítica, aportando escaso valor añadido a la selección de las estrategias en función de los resultados e impactos esperados. Se ha observado en el proceso de negociación y decisión una falta de la información necesaria sobre las políticas nacionales y regionales.

VI. La fijación de criterios para distribuir la reserva de eficacia se deja a la discreción de los Estados miembros y puede conducir a casos de incoherencia e ineficacia.

⁽¹⁾ Algunos aspectos ya se trataron en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2001, en particular en relación con los apartados 3.30 a 3.35, 3.65 a 3.78 y 3.82 (DO C 285 de 28.11.2002).

VII. Los sistemas de gestión, de pago, de seguimiento y de control de los Estados miembros contienen aún debilidades en lo que se refiere al respeto de los plazos, la separación de las funciones, la certificación de los gastos, el intercambio electrónico de información o la elaboración de los informes de ejecución anuales.

VIII. Las normas por las que se rige la subvencionabilidad para el período 2000-2006 siguen resultando incompletas e imprecisas y pueden conducir a diferencias de trato injustificadas entre los Estados miembros beneficiarios.

IX. Los criterios de selección de los proyectos que figuran en los complementos del programa resultan, con frecuencia, poco selectivos y deberían desarrollarse más a fondo.

X. El Tribunal recomienda que la Comisión prosiga con sus esfuerzos por que la simplificación en curso resulte más eficaz, garantizando, al mismo tiempo, la gran calidad de las acciones estructurales en lo que se refiere a la legalidad, regularidad y buena gestión financiera y que, en este contexto:

- a) vele por el establecimiento de normas más claras para la determinación de las zonas subvencionables a efectos del objetivo n° 2, para evitar así una aplicación incoherente y falta de homogeneidad entre Estados miembros;
- b) defina mejor las responsabilidades entre los distintos intervinientes;
- c) trate de verificar más a fondo las prioridades estratégicas de la programación de los FE y de reforzar los procedimientos existentes para una gestión descentralizada (complemento del programa, indicadores, sistemas de información, subvencionabilidad, criterios de selección, evaluación y revisión a mitad del período);
- d) haga hincapié, ante todo, en la eficacia de los Fondos Estructurales más que en la absorción óptima de los fondos.

INTRODUCCIÓN

La Reforma 2000-2006

1. El Consejo Europeo de Berlín decidió en marzo de 1999 dedicar 195 mil millones de euros a las intervenciones de los Fon-

dos Estructurales (FE) durante el período 2000-2006. Los *cuadros 1 y 2* muestran la distribución entre los Estados miembros, respectivamente, de los créditos y de las intervenciones aprobados para los tres objetivos prioritarios ⁽¹⁾. Del *cuadro 1* se desprende, especialmente, que seis Estados miembros se benefician del 84 % de los créditos previstos. El *anexo 1* describe el proceso de programación y subraya la puesta en práctica de la cooperación en sus diferentes fases.

⁽¹⁾ Objetivos n°s 1, 2 y 3.

Cuadro 1

Créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 en millones de euros (precios 1999) ⁽¹⁾

Estado miembro	Objetivos					IFOP (al margen del objetivo n° 1)	Total
	1	Ayuda transitoria Objetivo n° 1	2	Ayuda transitoria Objetivo n° 2	3		
B	0	625	368	65	737	34	1 829
DK	0	0	156	27	365	197	745
D	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
EL	20 961	0	0	0	0	0	20 961
E	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
F	3 254	551	5 437	613	4 714	225	14 794
IRL ⁽²⁾	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
I	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
L	0	0	34	6	38	0	78
NL	0	123	676	119	1 686	31	2 635
A	261	0	578	102	528	4	1 473
P	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
FIN	913	0	459	30	403	31	1 836
S ⁽³⁾	722	0	354	52	720	60	1 908
UK ⁽²⁾	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
EUR15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 224	1 106	183 738

⁽¹⁾ Al margen de iniciativas comunitarias y acciones innovadoras.⁽²⁾ Incluidos los créditos de PEACE (2000-2004).⁽³⁾ Incluidos los créditos del programa especial para las zonas costeras suecas.

Fuente: Comisión (Decimosegundo Informe Anual sobre los Fondos Estructurales (2000) — COM(2001) 539 final de 3 de octubre de 2001).

Cuadro 2

Intervenciones aprobadas durante los ejercicios 2000 y 2001 para el período 2000-2006

Intervenciones por país	MCA/DOCUP Objetivo n° 1	PO Objetivo n° 1	DOCUP Objetivo n° 2	Objetivo n° 3
Bélgica	1 DOCUP	—	7	5 DOCUP
Dinamarca	—	—	1	1 DOCUP
Alemania	1 MCA	8	11	1 DOCUP
Grecia	1 MCA	24	—	1 MCA
España	1 MCA	18	7	1 MCA 7 PO
Francia	8 DOCUP	—	23	1 DOCUP
Irlanda	1 MCA	5	—	—
Italia	1 MCA	14	14	1 MCA 15 PO
Luxemburgo	—	—	1	1 DOCUP
Países-Bajos	1 DOCUP	—	4	1 DOCUP
Austria	1 DOCUP	—	8	1 DOCUP
Portugal	1 MCA	19	—	—
Finlandia	2 DOCUP	—	3	2 DOCUP
Suecia	2 DOCUP	—	4	1 DOCUP
Reino Unido	5 DOCUP 1 MCA	1	14	1 MCA 3 PO
Total	7 MCA 20 DOCUP	89	97	3 MCA 14 DOCUP 25 PO

Fuente: Comisión.

2. Sin cuestionar los principios en los que se basan las reformas anteriores, la revisión del marco reglamentario de los FE aprobado por el Consejo de la Unión Europea en 1999 ⁽¹⁾ tenía como finalidad principal simplificar el funcionamiento de los Fondos Estructurales, y asegurar su eficacia, por medio de las actuaciones siguientes:

- a) una mayor concentración y simplificación de la intervención de los FE, reduciendo de 7 a 3 el número de objetivos prioritarios. Las iniciativas comunitarias se limitaron, por su parte, a cuatro ⁽²⁾. El porcentaje de la población comunitaria con derecho a recibir las ayudas en el contexto de los objetivos regionales supondrá un 41,4 % al fin del período 2000-2006, frente al 50,6 % del período anterior. El porcentaje de recursos destinados al objetivo n° 1 es de un 69,7 % (incluida la ayuda transitoria que corresponde a las zonas subvencionables anteriores no seleccionadas en el período 2000-2006); este porcentaje resulta ligeramente superior al registrado en el período anterior. Por otra parte, la ayuda relativa al objetivo n° 1 se concentra principalmente en cinco Estados miembros;
- b) una delimitación más clara de las responsabilidades y una aplicación más estricta del principio de subsidiariedad, especialmente con la finalidad de acelerar y simplificar los procedimientos de programación. En este contexto, la Comisión es el garante de las prioridades estratégicas y adopta, para ello, las orientaciones y prioridades comunitarias para los tres objetivos. Sin embargo, al estar más descentralizada su ges-

tión, los programas operativos (PO) y los documentos únicos de programación (DOCUP) ya no describen con detalle las medidas programadas; un nuevo documento, denominado complemento del programa (CP), es el que determina los beneficiarios y la asignación financiera de las diversas medidas previstas. Al mismo tiempo, los comités de seguimiento, en los que el representante de la Comisión ya sólo tiene una función de consulta, ven reforzado su papel, pues aprueban los CP y los informes anuales de ejecución, así como sus modificaciones;

- c) la búsqueda de una mayor eficacia por medio de una mejora de la evaluación consistente en delimitar bien las tres fases (previa, intermedia y posterior), así como las responsabilidades de los Estados miembros y de la Comisión en este ámbito. Especialmente la evaluación previa compete a las autoridades nacionales encargadas de preparar los planes, las intervenciones y el complemento del programa. Para lograr mayor eficacia, la reforma prevé también un seguimiento más completo basado en indicadores físicos, de resultado y de impacto de las intervenciones, así como un informe anual de ejecución de cada programa y la reserva de créditos de compromiso (reserva de eficacia del 4 %), que permitan asignar, a medio plazo, créditos suplementarios en función del resultado de las intervenciones;
- d) una separación más clara, y a la vez un refuerzo, de las funciones de gestión, de pago, de seguimiento y de control, mediante una delimitación de las responsabilidades atribuidas a las nuevas entidades (autoridades de gestión, autoridades pagadoras y organismos intermediarios, estos últimos actuando por cuenta de una u otra de estas autoridades), de los comités de seguimiento y de las instancias responsables de control en los Estados miembros;
- e) una gestión financiera destinada a lograr una ejecución más eficaz de los programas a través de un sistema, en principio más simple, pero a la vez más exigente: todo anticipo futuro (7 % abonado desde la aprobación del programa) se basará en gastos efectivamente pagados, mientras que la parte del compromiso que no haya sido objeto de pago al final del segundo año después del año del compromiso será liberada automáticamente por la Comisión (regla «n+2»).

- ⁽¹⁾ — Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161 de 26.2.1999).
- Reglamento (CE) n° 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 213 de 13.8.1999).
- Reglamento (CE) n° 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo (DO L 213 de 13.8.1999).
- Reglamento (CE) n° 1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al instrumento financiero de orientación de la pesca (DO L 161 de 26.6.1999).
- Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativo a la ayuda al desarrollo rural por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160 de 26.6.1999).

Este marco reglamentario se completó en 2000 y en 2001 por los Reglamentos siguientes:

- Reglamento (CE) n° 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 193 de 29.7.2000).
- Reglamento (CE) n° 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión de control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63 de 3.3.2001).
- Reglamento (CE) n° 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 64 de 6.3.2001).

- ⁽²⁾ Interreg III y URBAN II en el ámbito del FEDER, EQUAL en el del FSE y LEADER en el del FEOGA-Orientación.

Alcance y objetivos de la fiscalización

3. La fiscalización se refirió a la programación de las intervenciones (principalmente en el marco del objetivo n° 1), así como a la creación de instrumentos de gestión. Por tanto se trataba de apreciar si:

- a) a la hora de determinar las regiones subvencionables a efectos de los objetivos n°s 1 y 2, se garantizó la concentración en las zonas menos desarrolladas (véanse los apartados 6 a 16);

b) en lo que se refiere al objetivo nº 1, los procedimientos y procesos de programación establecidos por la Comisión y los Estados miembros aseguran la coherencia de los diferentes documentos de programación entre sí y de estos con las necesidades específicas de las regiones y los Estados miembros interesados, con objeto de reducir las disparidades respecto de la media europea (véanse los apartados 17 a 53);

c) las nuevas normas relativas a la gestión, al pago, al seguimiento y al control han servido para crear sistemas satisfactorios en estos ámbitos (véanse los apartados 54 a 85).

4. Los problemas relacionados con la ejecución de los créditos de compromiso y de pago, la revisión de la mayoría de los planes financieros de las intervenciones y la creación de sistemas de previsión presupuestarias ya fueron objeto de observaciones en el Informe Anual relativo al ejercicio 2001 y, por tanto, no se tratarán aquí ⁽¹⁾.

5. La fiscalización, que se llevó a cabo en los servicios de la Comisión y en once Estados miembros beneficiarios del objetivo nº 1 ⁽²⁾, abarcó una selección de quince regiones ⁽³⁾, de las cuales cuatro ⁽⁴⁾ se benefician de una ayuda transitoria (regiones denominadas «phasing out»).

DETERMINACIÓN DE LAS REGIONES SUBVENCIONABLES

6. El Tribunal pretendía sobre todo apreciar si la determinación de las regiones subvencionables a efectos de los objetivos nº 1 y 2 se basó en datos recientes que permitieran efectuar comparaciones apropiadas y en reglas claras que garantizaran la concentración de las intervenciones en las zonas menos desarrolladas.

Regiones del objetivo nº 1

7. En el contexto de la programación de los FE, la determinación de las zonas subvencionables reviste una importancia particular, en la medida en que las regiones del objetivo nº 1 se fijan para un período de siete años y estas regiones son las que consumen la mayor parte de los fondos. Contrariamente al período de programación anterior, cuyo reglamento preveía excepciones, el

criterio general ⁽⁵⁾ de que el producto interior bruto (PIB) por habitante debe ser inferior al 75 % de la media comunitaria se ha aplicado de manera estricta, pues la normativa del período 2000-2006 no admite ya excepciones a este criterio. La Comisión pudo elaborar rápidamente la lista no revisable de las regiones afectadas, mediante decisión de 1 de julio de 1999 ⁽⁶⁾ basándose en la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) ⁽⁷⁾.

8. Puesto que el PIB debía calcularse a partir de los datos comunitarios relativos a los tres últimos años disponibles al 26 de marzo de 1999, fecha fijada reglamentariamente, esta información correspondía a los años 1994, 1995 y 1996. En el caso de cuatro regiones objetivo nº 1 (DU), sólo se disponía de los datos relativos al año 1994. Por añadidura, dichos datos no se basaban aún en el nuevo sistema europeo de las cuentas nacionales y regionales ⁽⁸⁾, en el que se armonizan los métodos de registro de los datos económicos y estadísticos.

9. La Comisión ha aplicado el reglamento adecuadamente. No obstante, los datos utilizados (1994, 1995, 1996) no podían tener en cuenta todos los efectos estructurales de las intervenciones del período anterior sobre el desarrollo de las regiones en cuestión. Dado que no existe un mecanismo de ajuste a partir de los datos más recientes, como en el caso del objetivo nº 2 ⁽⁹⁾, la financiación comunitaria de los FE en favor de las regiones que han recuperado, parcialmente su retraso de desarrollo puede mantenerse ⁽¹⁰⁾, lo que en principio excluye cualquier refuerzo financiero en favor de las regiones en situación más crítica.

10. Como los criterios de delimitación administrativa de las regiones (en la que se apoyan las NUTS) pueden diferir de los criterios geográficos o históricos, dicha delimitación no resulta neutra en lo que se refiere al derecho de las regiones a recibir las ayudas de los FE ⁽¹¹⁾. Por ejemplo, la nueva división territorial de Irlanda en regiones, que no existía anteriormente, ha permitido el

⁽⁵⁾ — Los criterios de determinación de las regiones subvencionables a efectos del objetivo nº 1 correspondientes al período 2000-2006 se definieron en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1260/1999.

— Primer párrafo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 1260/1999 y Decisión de la Comisión de 1.7.1999 por la que se establece la lista de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, C(1999) 1770.

⁽⁶⁾ Decisión 1999/502/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1999, por la que se establece la lista de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 (DO L 194 de 27.7.1999, p. 53).

⁽⁷⁾ La NUTS es una clasificación jerárquica que subdivide cada Estado miembro en un número entero de regiones de nivel NUTS 1, que se subdividen en un número de regiones NUTS 2, y estas a su vez, en NUTS 3. El nivel NUTS 2 sirve para efectuar el cálculo del 75 % de la media europea de PIB.

⁽⁸⁾ Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales en la Comunidad (SEC 95) (DO L 310 de 30.11.1996, p. 1).

⁽⁹⁾ Apartado 11 del artículo 4 del Reglamento 1260/1999.

⁽¹⁰⁾ Si se hubieran utilizado estadísticas más recientes (1996, 1997 y 1998) diez regiones no hubieran tenido derecho a las ayudas, ya que el PIB era superior al 75 % de la media comunitaria (Grecia Continental, Notio Aigaio, Comunidad Valenciana, Canarias, Leipzig, Cerdeña, Yorkshire Meridional y Frontera, Centro y Oeste, el Ática y Castilla y León).

⁽¹¹⁾ Véanse también los apartados 5.18 a 5.23 del Informe Anual relativo al ejercicio 1995, (DO C 340 de 12.11.1996).

⁽¹⁾ Véanse los apartados 3.7 a 3.24 del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2001, acompañado de las respuestas correspondientes (DO C 285 de 28.11.2002).

⁽²⁾ La fiscalización se llevó a cabo en el período 2000-2001 en los países siguientes: Austria, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Grecia, España, Francia, Italia, Irlanda, Países Bajos y Portugal.

⁽³⁾ Burgenland (A), Henao (B), Berlín (D), Brandemburgo (D), Andalucía (E), Galicia (E), Córcega (F), Reunión (F), el Ática (GR), Región del Sur y del Este (IRL), Calabria (I), Flevoland (NL), Algarve (P), Cornualles (UK) y Merseyside (UK).

⁽⁴⁾ Flevoland (NL), Córcega (F), Región del Sur y del Este (IRL) y Henao (B).

mantenimiento dentro del objetivo n° 1 de una de las nuevas regiones creadas ⁽¹⁾. Los cambios de regiones eran posibles, ya que la actualización de las NUTS se efectuaba mediante negociaciones bilaterales entre la Comisión y el Estado miembro interesado. La creación de una base jurídica que fije las normas a este respecto sólo ha sido objeto de una propuesta de reglamento por parte de la Comisión con fecha de febrero de 2001 ⁽²⁾.

Regiones del objetivo n° 2

11. Para determinar las zonas del objetivo n° 2 el reglamento de los FE 2000-2006 establece, en primer lugar, que la población de las zonas en cuestión no debe sobrepasar el 18 % de la población total de la Comunidad y ello sirve de base para que la Comisión fije el límite de población por Estado miembro. Dentro de estos límites, algunos Estados miembros presentaron zonas fragmentadas para maximizar la cobertura territorial, de manera que no se puede garantizar la selección de las zonas más gravemente afectadas por problemas estructurales.

12. Por otra parte, las zonas se determinan conforme a dos tipos de criterios denominados «comunitarios» y «nacionales». Los criterios comunitarios, destinados a las zonas industriales y rurales, se basan en datos estadísticos armonizados en el nivel de las NUTS 3 ⁽³⁾ y los nacionales, en información estadística y otros datos pertinentes transmitidos por los Estados miembros sobre la situación de las zonas consideradas.

13. Los criterios objetivos comunitarios que prevé la normativa de los FE han visto mermada su importancia en relación con los criterios nacionales. Así, el 77 % de la población de las zonas objetivo n° 2 cumplía los criterios comunitarios en el período 1989-1993, el 55 % en 1994-1999, pero únicamente el 47 % en 2000-2006. Por otra parte, la elaboración de la lista revisable de las zonas subvencionables del objetivo n° 2 se efectuó a partir de las propuestas y la información transmitida por los Estados miembros, cuyo contenido resulta difícil de verificar y, a veces, poco homogéneo. La finalización de esta lista refleja el resultado de negociaciones bilaterales entre la Comisión y los Estados miembros.

14. En la práctica son los criterios «nacionales» los que resultan decisivos para la selección de las zonas objetivo n° 2. La aplicación de estos criterios «nacionales» permite, no obstante, a los Estados miembros un gran margen de maniobra para justificar la

subvencionabilidad de la mayoría de las zonas comunitarias elegidas a efectos del objetivo n° 2. Por ejemplo, uno de estos criterios ⁽⁴⁾ resultó el más importante a la hora de determinar las zonas objetivo n° 2 en ocho ⁽⁵⁾ de los doce Estados miembros afectados.

Regiones subvencionables en el contexto de la política de competencia

15. Los controles del Tribunal han mostrado que no siempre coinciden las zonas con derecho a las ayudas estatales con las que tienen derecho a beneficiarse de los FE. El Tribunal ya destacó esta falta de coherencia en relación con ejercicios anteriores en su Informe Anual ⁽⁶⁾ relativo al ejercicio 1995, al igual que el Parlamento Europeo ⁽⁷⁾ y la misma Comisión ⁽⁸⁾.

16. Si bien la Comisión se comprometió a reforzar la coherencia entre la política regional y la política de competencia para evitar que la situación denunciada se reprodujera en el período 2000-2006 ⁽⁹⁾, es preciso señalar que dicha situación apenas ha mejorado. El porcentaje de población de las regiones con derecho a beneficiarse de los FE que no reciben las ayudas regionales nacionales continúa siendo elevado: el 5,8 % en el período 2000-2006 frente al 6,6 % registrado en el período 1994-1995. Las incoherencias se concentran principalmente, en el objetivo n° 2, y en relación con este objetivo, el porcentaje en cuestión alcanza el 12,9 %. En el caso de un Estado miembro ⁽¹⁰⁾ dicho porcentaje se eleva a un 41 %.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL OBJETIVO N° 1

17. La Comisión desempeñó un papel activo y positivo, especialmente a través de sus orientaciones estratégicas indicativas, de los esfuerzos que desplegó para convertir la evaluación previa en un instrumento útil y crítico y de las negociaciones destinadas a buscar una mayor calidad y coherencia de los MCA y las intervenciones. Pese a los progresos significativos registrados, principalmente en el plano de la cuantificación y de los indicadores, la programación de las intervenciones del objetivo n° 1 para el período 2000-2006 presenta una serie de debilidades.

⁽⁴⁾ Letra c) del apartado 9 del artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1260/1999: «zonas que se enfrenten a problemas estructurales serios a causa de características importantes y verificables, o a un alto nivel de desempleo o estén amenazadas por ellos como consecuencia de la reestructuración presente o futura de una o más actividades determinantes en el sector agrícola, industrial o de los servicios».

⁽⁵⁾ Reino Unido, Francia, Austria, Alemania, Italia, Dinamarca, Países Bajos y Bélgica.

⁽⁶⁾ Apartado 5.37 (DO C 340 de 12.11.1996).

⁽⁷⁾ Resolución sobre la comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la política regional y la política de competencia de 9 de febrero de 1999 (Informe PE 226.204).

⁽⁸⁾ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia «Incremento de su concentración y coherencia» (DO C 90 de 26.3.1998, p. 3).

⁽⁹⁾ — Parte 4 de la conclusión de la Comunicación mencionada anteriormente y, en especial, la letra c).
— Agenda 2000: «Por una Unión más fuerte y más amplia». Primera parte: Políticas de la Unión. Capítulo II. Cohesión económica y social, apartado 2. Reforzar la concentración.

— Considerando 16 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.
⁽¹⁰⁾ Reino Unido.

⁽¹⁾ Frontera, Centro y Oeste.

⁽²⁾ Especialmente tiene por objeto «garantizar que las estadísticas regionales, elaboradas y utilizadas para diversos fines políticos», resulten comparables e imparciales, en particular en lo referente a los Fondos Estructurales y «definir modalidades claras para las futuras modificaciones del desglose NUTS, para prevenir conflictos similares a los surgidos en el pasado». Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas (NUTS). COM(2001) 83 final de 14 de febrero de 2001.

⁽³⁾ Desempleo y empleo industrial para las zonas industriales; empleo agrícola, desempleo y densidad de población o disminución de la población de las zonas rurales.

Retrasos y complejidades de los procedimientos de programación

18. El objetivo de la fiscalización consistía en examinar si las instrucciones de la Comisión y los procedimientos establecidos ⁽¹⁾ permitían adoptar a tiempo las intervenciones, teniendo en cuenta las limitaciones de tipo administrativo e institucional de los Estados miembros y de la Comunidad.

19. Como ya lo indicaba la propia Comisión en su comunicación ⁽²⁾, ésta no pudo aprobar la gran mayoría de los documentos de programación hasta pasado un año o incluso después. De los 123 documentos de programación recibidos relacionados con el objetivo n° 1, sólo pudieron aprobarse tres ⁽³⁾ en los cinco meses posteriores a la recepción de los planes de desarrollo o los proyectos de DOCUP, como prevé la normativa. Por tanto, los plazos reglamentarios resultaron ser poco realistas.

20. Estos retrasos en la programación se deben, sobre todo, a una calidad variable de los documentos enviados por los Estados miembros (véase el apartado 31), de manera que fue preciso que la Comisión interviniera para reforzar la eficacia y la coherencia de los MCA y las intervenciones presentadas por los Estados miembros. A los retrasos contribuyó también el hecho de que los procesos de aprobación sean tan complejos (véase el apartado 21) y de que las responsabilidades comunitarias y nacionales no estén suficientemente delimitadas en lo referente a la aprobación de los complementos del programa (véanse los apartados 22 y 23). La reforma interna de la Comisión (reestructuración de los servicios y modificaciones de procedimientos de consulta) plenamente iniciada en 2000, contribuyó, durante esta fase de aprobación de los documentos de programación, a acentuar la lentitud de la tramitación y el dilatado tiempo de respuesta de los servicios de la Comisión.

21. Coexistieron lógicas diferentes de elaboración y finalización de los documentos de programación. Los Estados miembros se esforzaron considerablemente desde el ejercicio 1998 a elaborar de forma prácticamente integrada y simultánea todos los documentos de programación (plan, MCA, PO, DOCUP y CP). En el nivel de la Comisión, el desglose de la programación en fases sucesivas condujo a una serie de etapas escalonadas, de manera que el inicio y la finalización de una de ellas condicionaban la siguiente. De esta forma, los documentos de programación preparados por los Estados miembros sólo se presentaron a la Comisión por fases separadas, lo que contribuyó a generar retrasos importantes, pese a que ésta planteara en cada fase cuestiones, a menudo pertinentes, que permitían reforzar la eficacia de las intervenciones, así como su coherencia con las políticas de la Unión Europea.

⁽¹⁾ Ya en la parte de su Dictamen n° 10/98, sobre las propuestas de reglamentos por los que se rigen los FE, el Tribunal había subrayado que los procedimientos de programación deberían concebirse de manera que no se complique sensiblemente la gestión, no se prolonguen los plazos de preparación y no se diluya la coherencia del conjunto.

⁽²⁾ Comunicación de 5 de julio de 2001 sobre los resultados de la programación de los Fondos Estructurales para el período de 2000-2006 (objetivo n° 1). SEC(2002) 1140 y COM(2001) 378 final de 5 de julio de 2001.

⁽³⁾ MCA Portugal, DOCUP Burgenland (Austria) y DOCUP Henao (Bélgica).

22. Como ya lo indicaba ⁽⁴⁾ la propia Comisión, el plazo reglamentario de tres meses para transmitir el complemento del programa (CP) sólo se respetó en contadas ocasiones, y su presentación definitiva se retrasó a veces, debido a la falta de delimitación clara de las responsabilidades comunitarias y nacionales. Las solicitudes de pagos intermedios dependen de que el CP presentado a la Comisión contenga la información que exige el apartado 3 del artículo 18 del Reglamento (CE) n° 1260/1999. El incumplimiento de esta condición en algunos casos condujo a la Comisión a retrasar los pagos intermedios correspondientes y, en consecuencia, el avance de las acciones estructurales ⁽⁵⁾.

23. En estos casos, la simplificación prevista, que ponía en manos de la autoridad de gestión y del comité de seguimiento la aprobación del CP, no siempre se materializaba en la práctica. En efecto, la simplificación obtenida en las primeras fases, especialmente en la de aprobación del PO o del DOCUP, no se refleja necesariamente en el proceso ulterior e incluso puede dar lugar a pérdidas de eficiencia, ya que la Comisión siempre debe verificar el contenido del CP antes de proceder a los pagos correspondientes.

24. En la mayoría de los Estados miembros no se pudo respetar los calendarios previstos para la aprobación de los mapas de las ayudas regionales y de los FE. El plazo de casi todos los regímenes de ayudas con finalidad regional expiraba el 31 de diciembre de 1999, y con posterioridad a esta fecha las regiones ya no podían, legalmente, conceder ayudas. La aprobación tardía de los nuevos mapas de ayudas regionales generó incertidumbre en los gestores y las empresas beneficiarias, así como una interrupción del proceso de concesión de las ayudas, especialmente de las destinadas a las empresas.

Enfoques y técnicas de evaluación previa y de programación: es preciso lograr más coherencia y un impacto mayor

25. Con la fiscalización se trataba de apreciar si:

- a) la Comisión precisó las características formales de los planes, de los proyectos de DOCUP, PO y CP (en términos de precisión, cuantificación, coherencia y transparencia) y si aportó sugerencias y recomendaciones sobre los métodos y técnicas de evaluación y de programación que debían utilizarse;

⁽⁴⁾ «Resultados de la programación de los Fondos Estructurales para el período de 2000-2006 (objetivo n° 1)». COM(2001) 378 final de 5 de julio de 2001.

⁽⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2001, capítulo 3, acciones estructurales, apartado 3.31 (DO C 295 de 28.11.2002).

- b) las diferentes fases de la programación se basaron en métodos y técnicas adaptados y controlables y, especialmente, si las evaluaciones previas tuvieron el impacto deseado;
- c) la programación resultó, en sí, coherente y adecuada en relación con los problemas específicos de las regiones y adecuada para resolverlos, de manera que se obtuvieran objetivos precisos (o cuantificados) y alcanzables, para ver con claridad y de forma concreta los vínculos jerárquicos, así como los vínculos de la complementariedad y el carácter intercambiable entre objetivos y entre objetivos y medidas, a través de indicadores apropiados en los diferentes niveles.

Marco metodológico de la programación

26. Los documentos de trabajo de la Comisión resultan útiles a los Estados miembros para desempeñar bien sus trabajos de programación, especialmente en lo que se refiere al contenido que es preciso dar a los planes, los MCA, PO y DOCUP cuando se aplican en la práctica los artículos 16 a 19 del Reglamento (CE) n° 1260/1999. Pero aunque de manera general se refieren a una documentación de base ⁽¹⁾, estos instrumentos todavía no resultan suficientemente profundos, salvo los referentes a los indicadores. Así conviene señalar que:

- a) se proporcionan pocas indicaciones concretas sobre los métodos de análisis de las necesidades para determinar un orden de prioridades entre las necesidades identificadas; ocurre lo mismo con la jerarquización de los objetivos, cuyo resultado debería constituir un instrumento real de apreciación de las decisiones financieras entre prioridades, entre PO o entre medidas relativas a un objetivo ⁽²⁾;
- b) los documentos de trabajo de la Comisión que subrayan la cuantificación de los objetivos y de los indicadores se refieren a los métodos aplicables en la materia y no exigen su inclusión detallada en los documentos de programación, pese a que una clarificación en este sentido constituiría un factor de transparencia;
- c) en los documentos de trabajo no se menciona la búsqueda de alternativas en materia de estrategias y acciones relativas al marco del desarrollo socioeconómico, ni su evaluación en términos de impacto, de eficiencia y de costes;
- d) aunque se prevé la adecuación de la estrategia y de los ejes prioritarios de un MCA o de un DOCUP a «las políticas regionales, nacionales y comunitarias», no se exige explícitamente disponer de información detallada sobre todas las políticas nacionales y regionales afectadas (especialmente en relación con sus objetivos generales y específicos, con las respectivas medidas realizadas, los recursos financieros asignados y los calendarios de ejecución); la falta de esta información

dificulta comprobar hasta qué punto están justificadas las decisiones relativas al MCA o al proyecto de DOCUP;

- e) no se destacan suficientemente los principios fundamentales que justifican la intervención pública y a los que pueden referirse ⁽³⁾ las instancias políticas. Tampoco se subrayan en los documentos de trabajo ni en las orientaciones otros principios, como los destinados a evitar los efectos de «ganga» (*deadweight*) ⁽⁴⁾ o de desplazamientos ⁽⁵⁾, o a asegurar el valor añadido de las ayudas, su carácter de incentivo o la duración de los resultados y de los efectos;

- f) principalmente se hace hincapié en prioridades temáticas que deben tenerse en cuenta según las tres prioridades estratégicas (la competitividad regional, la cohesión social y el empleo, el desarrollo de las zonas urbanas y rurales). En las orientaciones y los documentos de trabajo de la Comisión no se abordaron otros enfoques ⁽⁶⁾ de desarrollo regional o de reducción de las disparidades.

⁽³⁾ Estos principios hacen, sobre todo, la distinción entre:

- acciones pertenecientes al ámbito de los bienes públicos (servicios/inversiones que sólo el sector público puede realizar de manera óptima),
- acciones destinadas a aportar efectos correctores, habida cuenta de las distorsiones de precios y de los factores externos positivos o negativos,
- acciones destinadas a las variaciones de comportamiento, cuando estos comportamientos no corresponden a lo esperado,
- medidas destinadas, principalmente, a una redistribución de los ingresos, por ejemplo por el mantenimiento de empleos.

[EU Structural Funds in Ireland, A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994-99, The Economic & Social Research Institute (ESRI), Dublin, 1997. Part 2 Microeconomics effects and recommendations, p. 72-161. National Investment Priorities for the period 2000-2006, ESRI, Dublin, 1999, pp. 134-273.]

⁽⁴⁾ El efecto de «ganga» (*deadweight*) es un efecto que hubiera surgido incluso sin la intervención.

⁽⁵⁾ Se produce un efecto de desplazamiento en el caso de intervenciones en una zona, cuando la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo se hace en detrimento del empleo de otras zonas destinadas del programa.

⁽⁶⁾ Se trata, especialmente, de los enfoques de desarrollo regional basados en:

- *clustering*: este tipo de política tiene por finalidad principal crear un sistema productivo marcado por un incremento de la productividad, gracias sobre todo a la cooperación y a la asociación, a la internalización de los elementos externos, a la generación de economías de escala y a la especialización,
- convergencia: la combinación de factores como la integración de los mercados, el comercio internacional, las inversiones extranjeras directas, la innovación y el intercambio de tecnología y de conocimiento y la mejora de las infraestructuras debería reducir la diferencia entre los niveles de ingresos por habitante entre las regiones más y menos desarrolladas,
- dicotomía entre el centro y las zonas periféricas: se trata de situaciones de desarrollo, donde el núcleo, como centro económico dominante, atrae gran parte de las inversiones directas, tanto extranjeras como nacionales,
- fomento de los polos de desarrollo: según este enfoque, una empresa, o grupo de empresas, dotadas de un efecto estimulante sobre su entorno económico, puede conducir a la creación de un polo de desarrollo que lleve a la región en la que se encuentra a un aumento del crecimiento.

⁽¹⁾ Especialmente, los documentos MEANS (métodos de evaluación de las acciones de naturaleza estructural, que constituyen un marco de referencia general para la evaluación y planificación de los programas de desarrollo socioeconómicos).

⁽²⁾ La estructura de objetivos debe, en principio retomar las relaciones más importantes de impacto jerárquico, de complementariedad y de substitución entre objetivos y entre objetivos y medidas.

27. El Tribunal observó que el conjunto de estas debilidades en los documentos de trabajo y de las orientaciones tuvo repercusiones ulteriores en las técnicas aplicadas en el análisis de política (véanse los apartados 31 a 36).

Métodos y técnicas en la práctica

Función de la evaluación previa

28. Según el artículo 41 del Reglamento (CE) n° 1260/1999, la evaluación previa tenía por finalidad servir como un elemento de base para preparar los planes, las intervenciones y el complemento del programa dentro de los cuales se integra, y debía consistir en un análisis de las capacidades, de las deficiencias y de las potencialidades del Estado miembro de la región o del sector en cuestión. Además este tipo de evaluación debía permitir apreciar la coherencia de la estrategia y de los objetivos seleccionados con las características de las regiones o de las zonas en cuestión, así como el impacto esperado de las prioridades de acción previstas, cuantificando, si su naturaleza lo permite, sus objetivos específicos en relación con la situación inicial. Por otra parte, la Comisión había subrayado, en su documento de trabajo sobre la evaluación previa, la necesidad de una interacción fuerte entre este tipo de evaluación y la programación y de que el evaluador aportara una justificación independiente de las prioridades y de los recursos en función del impacto y de los resultados esperados.

29. En la práctica, el cometido de evaluador no estaba definido muchas veces en los Estados miembros de manera contractual y oscilaba mucho entre el de asesoramiento y el de análisis crítico. Ello se debe en parte a que, contrariamente a lo que ocurría en el pasado, la Comisión no pudo intervenir en su designación. En varios de los países y regiones visitados ⁽¹⁾, la evaluación adquirió la forma de asistencia científica en la preparación y elaboración del MCA, concentrándose en la justificación de la estrategia seleccionada, sin proceder a una apreciación crítica y al análisis de estrategias alternativas ⁽²⁾.

30. Igualmente, esta falta de precisión acerca del cometido de evaluador ha dado lugar a evaluaciones de calidad desigual y, a veces, insatisfactorias, incluso en opinión de la Comisión ⁽³⁾. Por otra parte, esta última sólo intervino en un número limitado de casos, principalmente en el contexto de los grandes planes de desarrollo regional (PDR), solicitando al Estado miembro que completara la evaluación previa o tomara la iniciativa de someter el plan a evaluaciones complementarias ⁽⁴⁾.

Técnicas de análisis de política

31. Se observaron algunas debilidades, en lo que se refiere la aplicación de métodos y técnicas de análisis, de evaluación y de programación.

32. De esta forma, el análisis de las capacidades, deficiencias y potencialidades del Estado miembro o de la región rara vez va acompañado de análisis técnicos destinados a jerarquizar las necesidades y a poner en evidencia la importancia relativa de los factores de desarrollo y de declive, así como las relaciones de éstos con las acciones estructurales ⁽⁵⁾.

33. Igualmente la estructura de objetivos y de acciones estructurales seleccionada en los planes y MCA depende, a menudo, de enfoques que se apartan del más conveniente para facilitar la selección y las decisiones, es decir, destacar las relaciones más importantes entre objetivos, entre objetivos y medidas y entre estas últimas, respecto de un objetivo concreto ⁽⁶⁾.

34. Sólo en algunos planes de desarrollo nacionales ⁽⁷⁾ se presenta de forma detallada una parte sustancial de las prioridades y medidas nacionales y regionales [letra d) del apartado 26].

⁽⁵⁾ Bélgica (Henao).

⁽⁶⁾ La estructura del DOCUP objetivo n° 1 Reunión (F) se vio más influida por las necesidades de gestión, al girar en torno a 10 ejes prioritarios financiados por un solo fondo, mientras que el proyecto de DOCUP mostraba un desglose de medidas basado en cuatro orientaciones prioritarias que reflejaban mejor la estructura de los objetivos y los recursos, al igual que las sinergias entre fondos.

Las necesidades de funcionalidad marcaron fuertemente la estructuración del MCA objetivo n° 1 Italia, pues está desglosado en ejes, sectores y macroámbitos, siendo estos últimos los únicos a los que van dirigidos los objetivos específicos, mientras que los vínculos entre los ejes y los objetivos globales y generales, que permiten asegurar un crecimiento dado del PNB y del empleo, no están claramente determinados. Esta estructura no facilita la selección ni la determinación de las prioridades.

En el caso del MCA objetivo n° 1 España, el sistema institucional y administrativo constituyó el criterio primordial para llevar a cabo la estructuración, puesto que el PDR y el MCA se construyeron por yuxtaposición de planes regionales y de partes de planes sectoriales nacionales que no guardan necesariamente homogeneidad entre sí. La integración de los Fondos no pudo, por otra parte, garantizar la integración de las acciones estructurales. Mientras que los programas regionales presentados inicialmente por las autoridades españolas en el contexto del MCA objetivo n° 1 corrían a cargo de un solo fondo FEDER, FSE y FEOGA-Orientación, por razones de gestión, la integración de los fondos consistió, de hecho, en la superposición de documentos en uno solo, sin que ello garantice una actividad realmente integrada de las acciones estructurales.

La influencia de las programaciones anteriores respecto del MCA Portugal tuvo por efecto que la nueva prioridad esencial no se ve reflejada expresamente en la estructura del MCA. Por ejemplo, la mejora significativa de la productividad no influye suficientemente en la estructura del MCA, cuyos ejes no varían en esencia de los establecidos en el período anterior y no se vinculan de manera explícita a esta prioridad.

⁽⁷⁾ Irlanda, España y Portugal.

⁽¹⁾ Alemania (nuevos Länder), Reino Unido (Merseyside), Francia (Córcega, Isla de la Reunión), Grecia, Italia (Mezzogiorno), Países Bajos (Flevoland) y Portugal.

⁽²⁾ Únicamente el caso de Irlanda y del Henao (B) se proporcionó una apreciación real y crítica de manera sistemática y explícita.

⁽³⁾ España y Francia (Isla de la Reunión).

⁽⁴⁾ Especialmente el sometimiento del plan italiano objetivo n° 1 y el de los nuevos Länder a modelos macroeconómicos.

35. Los controles revelaron lagunas en lo que se refiere a la cuantificación de los objetivos y de los indicadores pertinentes (véase el apartado 44), lo que dificulta cualquier análisis técnico ulterior. Por ejemplo, los objetivos globales están, en ocasiones, sobrevalorados ⁽¹⁾, de manera que es imposible determinar en qué medida los MCA y DOCUP pueden contribuir a ellos. En la programación no se asegura que se puedan controlar los métodos de cuantificación relativos a los indicadores y los costes. Además, sólo en contadas ocasiones la Comisión y los Estados miembros verificaron la aplicación de los principios que justifican la intervención pública ⁽²⁾. Los demás principios enunciados en la letra e) del apartado 26 no se abordan suficientemente en la programación de los MCA y las intervenciones.

36. Estas lagunas son importantes, ya que impiden la coherencia de los MCA y de las intervenciones (PO y DOCUP) y obstaculizan, además, una selección óptima de los recursos para hacer frente a las necesidades específicas de una región en lo que se refiere al desarrollo duradero, la convergencia, el empleo, la competitividad, la productividad y la integración de los grupos destinatarios.

Evaluación del impacto macroeconómico de los FE ⁽³⁾

37. En el caso de las regiones del objetivo n° 1 (sobre todo cuando son de gran tamaño), la evaluación del impacto macroeconómico de los FE por medio de modelos representa un importante instrumento de análisis, cuyos resultados pueden contribuir con eficacia al proceso de programación facilitando la selección y las decisiones de los objetivos y los instrumentos (véase el *anexo 2*). La Comisión recomendó, por otra parte, recurrir a modelos macroeconómicos modernos ⁽⁴⁾, para los grandes planes del objetivo n° 1, con el fin de analizar previamente su impacto en el PIB de la región considerada y el empleo, la productividad y la competitividad.

38. Ahora bien, el desarrollo y la utilización de este tipo de evaluación no siempre se optimizaron en el contexto del proceso de programación de los MCA y de las intervenciones. En efecto, los modelos aplicados por los Estados miembros sólo tratan parcialmente el conjunto de los cuatro tipos de impacto (véase el *anexo 2*). A la hora de medir el modelo de determinados planes objetivo n° 1, la medición no se basó en un modelo macroeconómico y a veces resultó parcial ⁽⁵⁾. Para poder efectuar medicio-

nes comparables y a menudo más completas, la Comisión tuvo que evaluar, mediante sus propios modelos, el impacto de los MCA (y en ocasiones de los planes) correspondientes a los Estados miembros beneficiarios de las ayudas del Fondo de Cohesión ⁽⁶⁾ y a Alemania Oriental ⁽⁷⁾. Fue ella quien obligó a someter el plan objetivo n° 1, en el caso de Italia, a un modelo independiente.

39. La utilización de los modelos tuvo un efecto limitado en la programación del objetivo n° 1, ya que el principal objetivo residía en cuantificar los resultados esperados de la estrategia propuesta, por lo que no sirvió para evaluar estrategias alternativas mediante la comparación de los efectos producidos por cada una de ellas para determinar qué estructura de plan y qué asignación financiera eran las mejores, a la luz de los objetivos y los recursos disponibles. Además, la Comisión no consideró en fases posteriores del proceso de programación determinadas anomalías observadas en los efectos estimados a partir de los modelos, lo que pone aún más de manifiesto su débil influencia (véase el apartado 6 del *anexo 2*). Es cierto que, en ocasiones, los modelos macroeconómicos destinados a evaluar los efectos de la programación se aplicaron de forma tardía, a menudo después de la finalización de los trabajos en el plano nacional, pero antes de la aprobación por la Comisión del MCA y de sus intervenciones ⁽⁸⁾.

40. En este contexto, conviene también señalar que la pertinencia de estos modelos, pese a los resultados relativamente completos que proporcionan algunos de ellos, continúa siendo limitada, debido a su carácter esencialmente nacional, lo que no siempre permite apreciar, sobre esta base, la convergencia entre regiones de un mismo Estado miembro o la recuperación duradera de los retrasos atribuibles a los planes y los MCA y DOCUP respecto de la media europea ⁽⁹⁾. Por otra parte, estos modelos, que simplifican los mecanismos económicos, requieren información suplementaria para captar mejor la realidad económica. Ahora bien, no siempre se dispone de la información necesaria para cuantificar los efectos de oferta en el ámbito de las inversiones en infraestructuras o en recursos humanos y aún es preciso investigar más a fondo estos efectos. Por último, falta a veces información estadística adecuada sobre los modelos utilizados (véase el *anexo 2*).

⁽¹⁾ Esto se observó, en concreto, en la Reunión (F), España, Italia y Flevoland (Países Bajos).

⁽²⁾ Irlanda y Bélgica (Henao).

⁽³⁾ En el contexto de su fiscalización, el Tribunal se benefició del servicio de un evaluador externo altamente especializado en el ámbito de los modelos macroeconómicos y de la economía europea.

⁽⁴⁾ Documento de trabajo n° 2 de la Comisión sobre la evaluación previa de las intervenciones de los Fondos Estructurales, p. 19. La Comisión precisa en el *anexo 1* los elementos que deben tenerse en cuenta.

⁽⁵⁾ En el caso del Mezzogiorno no existen estimaciones directas de los diferentes impactos del plan; únicamente se efectúa una estimación directa del impacto en el PNB y el empleo.

Respecto de los nuevos *Länder*, tampoco existen estimaciones de impacto en el contexto del plan; se efectuaron estimaciones directas del impacto en el PIB en el nivel del MCA recurriendo a medios sofisticados, mientras que no se calcularon los impactos en la productividad y la competitividad.

⁽⁶⁾ España, Grecia, Irlanda y Portugal.

⁽⁷⁾ Modelos Hermin y Quest II.

⁽⁸⁾ La elaboración y la aplicación del modelo Hermin para Alemania oriental estuvieron, prácticamente, al margen de la programación del MCA y de los PO de los *Länder*.

⁽⁹⁾ Este límite se observó, especialmente, en el caso del modelo Hermin, que siempre desarrolla un enfoque esencialmente nacional; así, el enfoque de Irlanda no coincide con los objetivos regionales y le impide aportar estimaciones sobre la evolución respectiva de sus regiones, especialmente en lo que se refiere al impacto. Tampoco integra a Alemania Oriental en el marco general de la economía alemana y en última instancia, no se examina la convergencia europea. Sin embargo, el modelo Helm permite analizar la posición del Henao en relación con la media europea.

41. Pese a las lagunas que contienen, estos modelos resultan por otra parte útiles a los responsables nacionales de la programación y a la Comisión, pero ésta aún no ha logrado dominar la pluralidad de enfoques y de modelos para realizar en concreto un análisis comparativo y bien fundado de los resultados entre Estados miembros.

Indicadores

42. El establecimiento de indicadores cuantificados de realización física, de resultado y de impacto debe servir para:

- a) establecer relaciones causales adecuadas entre objetivos, entre objetivos y realizaciones de la medida y las acciones que la componen, dado que los indicadores reflejan de manera pertinente dichos objetivos, resultados y realizaciones;
- b) efectuar un seguimiento y un registro de la evolución real de los programas, durante su ejecución, a partir de un estado inicial identificado, con el fin de mejorar las evaluaciones intermedias y posteriores;
- c) facilitar posibles ajustes, teniendo en cuenta las diferencias entre previsiones y realizaciones o la modificación de prioridades.

43. Se observaron progresos en relación con las debilidades detectadas en el contexto del Informe Especial nº 15/98 del Tribunal sobre la evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales para los períodos 1989-1993 y 1994-1999 ⁽¹⁾. Por lo que se refiere al período de programación 2000-2006, existe un documento de trabajo de la Comisión dedicado por completo a los indicadores relativos a la metodología correspondiente y a la selección de indicadores clave para los diferentes ámbitos de intervención ⁽²⁾. Por otra parte, los Estados miembros y las regiones se han esforzado ⁽³⁾ en conseguir una mayor coherencia entre los indicadores [véase la letra a) del apartado 42], así como una cuantificación de más calidad ⁽⁴⁾.

44. No obstante, todavía es preciso realizar esfuerzos, especialmente con vistas a evaluaciones y revisiones intermedias y posteriores:

- a) se observó que algunos indicadores no se habían fijado todavía ⁽⁵⁾ y que otros sí existían, pero faltaba su cuantificación ⁽⁶⁾ o la indicación de la situación de partida ⁽⁷⁾. Generalmente, la cuantificación no se justifica por análisis apropiados (apartado 35);
- b) igualmente se observó en todas las regiones fiscalizadas que los indicadores con frecuencia expresan los objetivos, los resultados y las realizaciones de manera incompleta o, en ocasiones, de manera poco pertinente, por lo que apenas ayudan a trazar una relación de causalidad clara entre objetivos y entre los niveles correspondientes al plan, al programa, a las prioridades y a las medidas. Esta falta de coherencia entre indicadores de niveles diferentes se deriva de la lógica de programación que, en efecto, conduce a identificar, en primer lugar, indicadores en el nivel de los objetivos globales y de los ejes en el contexto del MCA y de los DOCUP y, seguidamente, de indicadores en el nivel de las medidas relacionadas con el complemento del programa. Un enfoque puesto en práctica desde la base (*bottom up*), partiendo paralelamente de las acciones y medidas para llegar a los ejes y los programas y de los ejes a objetivos generales, habría contribuido a una mayor coherencia en la creación de los indicadores.

Planes financieros

45. Los planes financieros de las intervenciones que se derivan de la programación reproducen el reparto anual previsto en las perspectivas financieras, que distribuye un importe similar por año, lo que da lugar a un perfil similar de créditos presupuestarios disponibles (véanse los cuadros 3 y 4). Estos planes financieros no tienen en cuenta, por tanto, el ciclo real de la programación de las acciones estructurales que, por lo general, incluye una fase de puesta en marcha, otra de velocidad de crucero y, finalmente la de su finalización. Así pues, se limitan a reproducir el reparto anual previsto por las perspectivas financieras comunitarias y no van acompañados de previsiones reales sobre el avance de las acciones estructurales, lo que dificulta la eficacia de este instrumento financiero para posibilitar el seguimiento de los logros de las intervenciones, así como su evaluación ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Apartados 4.16 a 4.21 (DO C 347 de 16.11.1998).

⁽²⁾ Según la Comisión, se seleccionaron teniendo en cuenta la pertinencia respecto de las prioridades comunes, la capacidad de determinar cuantitativamente objetivos y definir una situación de partida, la claridad y la fiabilidad de agregación.

⁽³⁾ Conviene subrayar el esfuerzo realizado por las autoridades irlandesas que han desarrollado indicadores de la misma naturaleza para la parte no cofinanciada y para la parte cofinanciada del plan de desarrollo regional.

⁽⁴⁾ Los indicadores de realización están generalmente bien cuantificados, mientras que los del período 1994-1999 rara vez lo estaban, por lo que resultaba difícil entonces apreciar globalmente la inversión productiva generada por ayudas comunitarias a la inversión. Igualmente, el contenido de los indicadores de resultados aparece, con frecuencia, mejor definido, lo que permite una cuantificación, por ejemplo, de la ganancia de tiempo y del aumento de tráfico por las infraestructuras de transporte.

⁽⁵⁾ Indicadores de impacto de los PO irlandeses, indicadores de eficacia en el nivel global del DOCUP Córcega, indicadores de impacto en el nivel de las medidas del DOCUP Reunión, del DOCUP Flevoland, indicadores del PO Calabria.

⁽⁶⁾ En el nivel del DOCUP Francia-Reunión, donde los indicadores a menudo se formulan en términos cualitativos, en el nivel del MCA Alemania, en el nivel del complemento del programa del PO Nazionale Sviluppo Impenditoriale Locale y el PO Calabria (Italia), en el nivel de los complementos de programa de los PO en Portugal y en el nivel de determinadas medidas del DOCUP Reunión.

⁽⁷⁾ En el nivel del complemento de programación del PO Nazionale Sviluppo Impenditoriale Locale (Italia) y del DOCUP Flevoland.

⁽⁸⁾ Esta cuestión ya se subrayó en el apartado 3.19 del Informe Anual relativo al ejercicio 2000.

Cuadro 3

Reparto anual de los créditos disponibles para la programación del objetivo n° 1 (al margen de la reserva de eficacia) en millones de euros y precios actuales*Regiones subvencionables del objetivo n° 1 (con posterioridad a la revisión del perfil)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Período 2000-2006
B	0	0	0	0	0	0	0	0
DK	0	0	0	0	0	0	0	0
D	2 852	2 887	2 919	2 954	2 705	2 760	2 882	19 959
EL	3 054	3 115	3 179	3 241	2 998	3 057	3 118	21 762
E	5 506	5 614	5 724	5 836	5 392	5 499	5 615	39 186
F	491	495	498	499	453	465	475	3 376
IRL	236	215	195	171	130	188	118	1 253
I	3 203	3 264	3 326	3 391	3 131	3 195	3 260	22 770
L	0	0	0	0	0	0	0	0
NL	0	0	0	0	0	0	0	0
A	38	39	40	40	37	38	39	271
P	2 553	2 445	2 354	2 506	2 194	2 271	2 399	16 722
FIN	133	136	138	141	131	133	136	948
S	54	55	56	58	53	54	55	385
UK	745	732	718	704	623	672	663	4 857
EUR15 (1)	18 865	18 997	19 147	19 541	17 847	18 332	18 760	131 489
				19 712	20 235	20 702	137 199	

Programa PEACE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Período 2000-2006
IRL	20	21	21	22	22			106
UK	82	83	85	87	88			425
Total (2)	102	104	106	109	110			531
								531

Programa especial para las zonas suecas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Período 2000-2006
S (3)	51	52	53	54	50	51	52	363
				55	56	57	378	

Total

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Período 2000-2006
Total (1)+(2)+(3)	19 018	19 153	19 306	19 704	18 007	18 383	18 812	132 383
				19 877	20 291	20 759	134 253	

Porcentaje de indización	1	1	1	1	1	1	1
---------------------------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

Fuente: Comisión.

Créditos asignados a la reserva de eficacia			
2004	2005	2006	Total
0	0	0	0
0	0	0	0
283	289	295	867
309	315	321	945
556	567	578	1 701
48	49	50	147
18	18	19	55
323	329	336	988
0	0	0	0
0	0	0	0
4	4	4	12
237	242	247	726
13	14	14	41
5	6	6	17
69	70	72	211
1 865	1 903	1 942	5 710

Créditos asignados a la reserva de eficacia			
2004	2005	2006	Total
5	5	5	15

Créditos asignados a la reserva de eficacia			
2004	2005	2006	Total
1 870	1 908	1 947	5 725

Cuadro 4

Reparto anual de los créditos disponibles para la programación del objetivo nº 1 (al margen de la reserva de eficacia) — Ayuda transitoria en millones de euros y precios actuales

									Créditos asignados a la reserva de eficacia			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Período 2000-2006	2004	2005	2006	Total
B	105	100	95	95	79	78	49	600	13	13	0	25
DK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	122	121	121	120	104	103	8	700	15	15	0	29
EL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	78	67	56	45	30	30	32	338	7	7	0	14
F	83	81	79	79	67	65	75	529	11	11	0	22
IRL	400	350	300	250	165	115	123	1 702	35	35	0	71
I	32	30	28	26	21	20	22	180	4	4	0	7
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NL	23	21	20	19	16	15	5	118	2	2	0	5
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	650	640	610	350	242	213	84	2 789	58	58	0	116
FIN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UK	216	204	193	181	143	110	73	1 119	23	23	0	47
EUR15	1 709	1 614	1 502	1 165	866	748	471	8 075	168	168	0	336
					1 034	916	471	8 411				

Fuente: Comisión.

Procesos de negociación y de decisión

46. Las negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros no pudieron abarcar plenamente todos los problemas de la coherencia de los MCA y de las intervenciones, ni la determinación precisa de sus efectos esperados sobre el desarrollo regional. Las lagunas identificadas por los controles respecto de la información, la cuantificación o la adecuación entre necesidades, objetivos y medidas (véanse los apartados 31 a 35 y 44) deberán volverse a tratar más adelante, especialmente cuando se realice la revisión intermedia, para que los programas comunitarios resulten de la mayor eficacia posible (véase el apartado 36).

47. Concretamente, en determinados aspectos importantes de la programación, la Comisión no intentó una mejora sustancial durante la negociación.

a) al no haber exigido, por ejemplo, información detallada sobre las políticas nacionales y regionales en las que se inscribe el MCA o DOCUP, la Comisión no abordó suficientemente en sus negociaciones con los Estados miembros el conjunto de la financiación destinada al desarrollo regional, incluidos los escasos planes de desarrollo que abarcaban una parte relativamente importante de las prioridades y medidas nacionales y regionales relacionadas con el desarrollo donde el MCA sólo constituía una pequeña parte ⁽¹⁾. La parte no cofinanciada de las medidas en favor del desarrollo, que no se trató de forma sistemática durante la negociación ⁽²⁾, no depende necesariamente, por tanto, de los mismos principios. Debido a las interacciones entre las medidas, cofinanciadas o no, el tratamiento diferenciado afecta a la coherencia y al impacto de los MCA y DOCUP en todos los niveles;

b) con excepción de las ayudas a las inversiones productivas, la Comisión prestó poca atención, en la práctica, a los principios de financiación pública, así como a los efectos de «ganga» o de desplazamiento que pueden caracterizar a algunas medidas [véase la letra e) del apartado 26].

48. Determinadas negociaciones se distinguieron, en lo que se refiere a la oportunidad de las medidas presentadas y a nivel de los recursos financieros que debían asignárseles, por una falta de

análisis pertinentes, limitándose así las posibilidades de la Comisión de realizar propuestas que funcionaran suficientemente en la práctica ⁽³⁾.

49. Se concedió importancia a los aspectos formales de la programación como la descripción de los ejes prioritarios o de las medidas, un desglose indicativo por eje prioritario y por año del importe de la participación de los fondos y la descripción de la autoridad de gestión, de las modalidades de gestión, de los sistemas de seguimiento y de los procedimientos específicos de control, por lo que los repartos presupuestarios correspondientes a los MCA y programas se inspiran, más que en una estrategia de desarrollo bien concebida y en análisis técnicos de asignaciones alternativas, en el empleo anterior de los créditos relacionados con determinadas medidas, en las experiencias de ejecución y en la necesidad de garantizar una absorción óptima de los fondos en cada Estado miembro.

⁽³⁾ A modo de ejemplo:

- no se trató con suficiente profundidad un enfoque territorial del plan de desarrollo regional del Mezzogiorno (PSM) centrado en los polos de crecimiento, como alternativa al enfoque sectorial seleccionado. Ello hubiera resultado más oportuno, puesto que la estructura funcional del PSM y del MCA, así como la utilización de hecho reducida del modelo macroeconómico, no permiten llegar a la conclusión de que el MCA constituye, por su asignación presupuestaria a los diferentes ejes y medidas, la estrategia más apropiada para hacer frente a los problemas de desarrollo del Mezzogiorno,
- en el contexto del MCA portugués, el refuerzo de la productividad y de la modernización industrial constituye una de las grandes prioridades. No obstante, los programas regionales (que en el nuevo MCA tienen más peso) no indican suficientemente en qué medida pueden contribuir a mejorar esta productividad, sobre todo en sectores de los que estaban alejados en el MCA anterior y, a lograr objetivos definidos por sector económico,
- la evaluación cuantitativa del impacto económico que se espera del MCA de los nuevos Länder no permite apreciar de manera satisfactoria, sobre la base de los programas y de los indicadores cuantitativos, si las estrategias propuestas permitirán a estos Länder alcanzar el nivel de desarrollo medio de Alemania y de la Unión Europea. Tampoco se tienen en cuenta las repercusiones de iniciativas regionales en otras regiones a la hora de elaborar el plan de desarrollo del Land. Debería haberse analizado la cuestión de la integración de los fondos y si el régimen de ayuda nacional («Tâche commune») no debía contribuir más al desarrollo de polos de crecimiento regionales,
- en relación con el Henao (B), algunas medidas importantes (como el saneamiento y la nueva utilización de terrenos baldíos industriales con la finalidad esencial de que la zona gane en atractivos) no se basaban en análisis, ni siquiera a veces de la situación de los lugares, que mostraran el interés real o el impacto de la medida ni los medios financieros indispensables para lograr una determinada eficacia,
- la evaluación previa de Córcega (F) y la información disponible no permiten pronunciarse sobre la eficacia y la pertinencia de la estrategia propuesta y de sus prioridades.

⁽¹⁾ El MCA Irlanda representa el 12 % del plan y el MCA España, el 37 %.

⁽²⁾ Así, la negociación para la aprobación del MCA irlandés no llevó a profundizar en el tema del incremento de las inversiones, tanto globales como en ámbitos específicos, o en el de las ayudas del Estado en favor del sector productivo, pese a que las divergencias que sobre ambos temas había entre las instancias nacionales encargadas de la elaboración del plan de desarrollo nacional (PND) y los evaluadores externos.

Riesgos de incoherencia y de ineficacia en la aplicación de la reserva de eficacia

50. Se trataba de apreciar, mediante la fiscalización, si los mecanismos de asignación de la reserva de eficacia prevista en el artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 permiten comparar la eficacia de los distintos DOCUP/PO a partir de indicadores que reflejen adecuadamente la eficacia, la gestión y la ejecución financiera y midan los resultados intermedios en relación con los objetivos específicos iniciales.

51. La introducción de la reserva de eficacia incitaba a que cada programa alcanzara objetivos predeterminados, a través de indicadores operativos y cuantificables. A estos efectos, la Comisión puso a disposición de los Estados miembros beneficiarios una lista de los indicadores relativos a los criterios financieros, de eficacia y de gestión y elaboró un documento de trabajo al respecto.

52. La reserva de eficacia se tradujo en la práctica por un procedimiento complejo de reasignación de fondos, donde la selección casi libre de los criterios o indicadores y de su valorización en forma de objetivos concretos que deben alcanzarse en una fase intermedia puede conducir a incoherencias e ineficacias en su aplicación. En este contexto, muchos de los criterios elegidos por los Estados miembros difieren de la lista orientativa de la Comisión. Por añadidura, diversos DOCUP, PO o MCA indican que la reserva de eficacia se asignará de todas formas a los PO o al DOCUP y que, en ningún caso, se perderá. En estas condiciones, la propia función de este instrumento se ve muy limitada.

53. Dos Estados miembros beneficiarios, Italia y Portugal, crearon una reserva suplementaria, no obligatoria según la normativa, del 6 % y del 2,6 % respectivamente. En este sentido, la Comisión debe asegurar la utilización homogénea y rigurosa del presupuesto comunitario, con el fin de que estos mismos Estados miembros no procedan sin su acuerdo a reajustar créditos comunitarios en la asignación previamente decidida.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN, DE PAGO, DE SEGUIMIENTO Y DE CONTROL

Debilidades relativas al establecimiento de los nuevos sistemas y procedimientos

54. Con la fiscalización se pretendía examinar, en el contexto del período 2000-2006, si las nuevas normas de gestión, de pago, de seguimiento y de control conducen al establecimiento inmediato de sistemas y procedimientos que permitan separar convenientemente las funciones, reducir las irregularidades y asegurar la correcta circulación de datos fiables entre los Estados miembros y la Comisión.

55. El retraso en la publicación del Reglamento de ejecución [(CE) n° 438/2001 de la Comisión], a marzo de 2001 no justifica por completo que los Estados miembros pusieran en marcha tardíamente los sistemas de gestión y de control. La base de estos sistemas de control *a posteriori* ya se había desarrollado en el Reglamento anterior [(CE) n° 2064/97] ⁽¹⁾, especialmente la responsabilidad en lo que se refiere a la declaración por una instancia independiente. Es preciso señalar que, al final de 2001, estos sistemas todavía estaban constituyéndose o terminando de constituirse. La legislación nacional vigente no siempre estaba adaptada para conferir a estas nuevas estructuras la totalidad de las responsabilidades y medios requeridos por la reglamentación relativa a los FE 2000-2006.

56. En Grecia, por ejemplo, fue preciso introducir una normativa específica nacional para responder a estas nuevas exigencias comunitarias, lo que retrasó, en gran medida, la puesta en marcha de algunos programas. En España se establecieron disposiciones concretas para coordinar el nivel nacional con el regional en lo relativo a la delimitación de responsabilidades. En Portugal, los programas regionales poseen un fuerte componente sectorial, lo que requiere articular adecuadamente las responsabilidades de gestión compartida en los niveles nacional y regional.

57. Como la propia Comisión observó ⁽²⁾, la creación de la estructura de control y la organización de los controles que deben repartirse a lo largo de todo el período 2000-2006 se realizaron con retraso ⁽³⁾, de manera que la certificación de las declaraciones de gastos presentadas en 2001 con frecuencia no fue objeto de controles por parte de la autoridad pagadora y aún no se han efectuado controles *ex post* por sondeo de dicho período ⁽⁴⁾. También se observaron debilidades (ausencia de inspecciones sobre el terreno; pista de auditoría no identificable) en el nivel del control interno del que es responsable la autoridad de gestión ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 2064/97 de la Comisión, de 15 de octubre de 1997, por el que se establecen las modalidades detalladas de aplicación del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, en lo relativo al control financiero por los Estados miembros de las operaciones cofinanciados por los Fondos Estructurales (DO L 290 de 23.10.1997, p. 1).

⁽²⁾ Auditorías de los sistemas de gestión y de control de los programas de los Fondos Estructurales del período 2000-2006 — primeros resultados — CDRR/01/01340/00.

⁽³⁾ En Irlanda, la estructura nacional de los controles, así como las responsabilidades se fijaron en junio de 2001. En relación con el DOCUP Henao (B), el Gobierno valón decidió en junio de 2001 que en la autoridad de pago se creara una célula de auditoría interna, asistida por una empresa privada de auditoría, que permitiera a dicha autoridad responder a las obligaciones fijadas en el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 438/2001.

En Alemania, algunos *Länder* no disponían, al final de 2001, de un sistema de control que se ajustara a lo exigido en los Reglamentos (CE) n° 1260/1999 y (CE) n° 438/2001 y el sistema de control ni siquiera funcionaba a mediados de 2002. En Portugal, dado el número de entidades de control que intervienen en los FE, fue preciso elaborar modalidades de articulación entre los diferentes niveles de control al final de 2001, para poder tener en cuenta las exigencias comunitarias sobre la certificación de gastos del período 2000-2006.

⁽⁴⁾ Véanse los apartados 3.70 a 3.72 del Informe Anual relativo al ejercicio 2001.

⁽⁵⁾ Véanse los apartados 3.67 y 3.68 del Informe Anual relativo al ejercicio 2001.

58. A estos retrasos en la creación de sistemas de control en los Estados miembros hay que añadir problemas de interpretación relativos a la determinación concreta de los enfoques de control por sondeo de las operaciones para poder abarcar el mínimo del 5 % [límite que ya exigía el Reglamento (CE) n° 2064/97 para el período 1994-1999 y que fue retomado por el Reglamento (CE) n° 438/2001] de los gastos totales subvencionables antes del cierre de cada intervención en varios Estados miembros ⁽¹⁾. Igualmente, la descripción de los sistemas de gestión y de control, transmitida con posterioridad a los plazos previstos ⁽²⁾ resulta de calidad variable y no siempre operativa, por lo que era preciso recurrir a información suplementaria para asegurar el seguimiento o la actualización.

59. El Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo ⁽³⁾ sobre los Fondos Estructurales 2000-2006 afirma el principio de la ejecución descentralizada de las acciones de los fondos por los Estados miembros. Esta descentralización exige recabar con eficacia y rapidez información fiable y actualizada periódicamente. A estos efectos, la Comisión creó la base de datos SFC sobre la programación, el seguimiento y la ejecución de los programas estructurales, pero en la práctica, al final de 2001, determinados Estados miembros no habían logrado que este intercambio electrónico de información funcionara plenamente.

60. En el Henao (B), por ejemplo, se puso en marcha en junio de 2000 una nueva aplicación para usuarios múltiples, que, sin embargo, no integra los proyectos no seleccionados. En España es preciso extender el sistema Fondos 2000, concebido inicialmente para la gestión del FEDER, a los demás fondos y a los demás sistemas informáticos existentes, lo que plantea dificultades técnicas de conversión y de integridad de la información. En Francia, el sistema Presage se puso en marcha en junio de 2001, pero la conexión con la Comisión de las regiones francesas es desigual, especialmente los departamentos de ultramar. En Portugal, el nuevo sistema informático SIFEC implantado en octubre de 2000 se actualizó con regularidad para permitir la migración completa de todos los sistemas que gestionan los PO a esta misma base de datos, operación que se efectuó entre abril de 2001 y agosto de 2002.

61. La base de datos de la Comisión (SFC) todavía contiene lagunas y difícilmente puede utilizarse para verificar y analizar las declaraciones de gastos, los informes anuales o las previsiones de pago. En la mayoría de los casos, las consultas efectuadas por esta institución se limitaban a los importes subvencionables acumulados en el nivel de la medida en cuestión. Esta situación complica el papel de la Comisión, que debe asegurar, a través del intercambio de información, el seguimiento dinámico y estratégico de las prioridades del programa por una parte y, por otra, presentar a la autoridad de gestión interesada observaciones o recomendaciones para mejorar la ejecución.

62. Si bien la mayoría de los sistemas informáticos creados por los Estados miembros pueden conectarse a la base de datos de la Comisión (SFC), no todos registran siempre la información referida a los antiguos períodos de programación, lo que dificulta los análisis comparativos y la identificación de las fases de proyectos y, en algunos casos implica incluso un riesgo de dobles pagos a un mismo beneficiario.

63. La presentación de los informes anuales de ejecución sufrió retrasos de entre uno y varios meses, como en el caso de algunos PO de España (un promedio de cuatro meses), del Reino Unido (un promedio de tres meses), de Francia (un promedio de tres meses) o de Irlanda (un promedio de dos meses). Ello se explica por el hecho de que las indicaciones sobre el contenido de los informes se transmitieron tardíamente en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión de fecha 25 de mayo de 2001, en el que, por otra parte, no se precisa suficientemente el grado de información indispensable, ni las consecuencias en el caso de que esta institución la juzgara insatisfactoria. Ello explica que la calidad de los diferentes informes anuales varíe ampliamente según los Estados miembros. Los retrasos en la aprobación de las intervenciones y, en consecuencia, en la realización de las medidas correspondientes en la práctica contribuyen, además, a reducir el contenido de los primeros informes anuales de ejecución.

64. De manera general, los controles revelaron que poner en marcha nuevas funciones y procedimientos incompletos o parciales en el contexto de los sistemas institucionales, financieros o administrativos nacionales siempre implica riesgos en lo que se refiere a la separación de funciones, la independencia de las nuevas entidades y su buen funcionamiento.

65. La cadena de responsabilidades y de coordinación puede complicar la gestión y el control si no va acompañada de orientaciones e instrucciones precisas y detalladas a los organismos intermedios sobre las normas de la UE, las listas de control exigidas o las modalidades que deben seguirse, cosa que no siempre ocurre ⁽⁴⁾.

66. La atribución de todas las responsabilidades (de gestión, de pago y de certificación) a una misma autoridad, incluso en

⁽¹⁾ Especialmente en Irlanda, Italia y los Países Bajos, debía precisarse aún el enfoque relativo al control *ex post* de, como mínimo, un 5 %.

⁽²⁾ Artículo 5 del Reglamento (CE) n° 438/2001.

⁽³⁾ Especialmente en los apartados 1 del artículo 34 y apartado 3 del artículo 18 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, en el caso del PO Brandemburgo se celebró un acuerdo entre la autoridad de gestión (Ministerio de Finanzas) y los ministerios gestores de las medidas del PO convertidos en autoridades de gestión delegadas (Ministerio de Economía para la parte FEDER, Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo para la parte FSE y Ministerio de Agricultura para la parte FEOGA), sin que se fijaran las modalidades prácticas. En España (objetivo n° 1), se estableció un régimen de responsabilidad en el contexto de una declaración aneja a todos los PO sobre las funciones que debían ejercer las autoridades autonómicas y nacionales. Según dicha declaración, las Comunidades Autónomas y los demás organismos asumen, para una serie de medidas, funciones que, en principio, son competencia de la autoridad de gestión, pero no se confeccionó una lista de los controles necesarios para su buen funcionamiento. En Irlanda, la certificación de la autoridad de pago se basa en una serie escalonada de certificados, en la que cada nivel se apoya, a su vez, en la garantía proporcionada por el nivel directamente inferior.

forma de servicios diferentes, puede conducir a conflictos de interés ⁽¹⁾ si previamente no se le han concedido garantías de funcionamiento autónomo. Determinados servicios acumulan incluso varias funciones ⁽²⁾.

67. A menudo, la autoridad pagadora no indica claramente a la autoridad de gestión y a los organismos intermedios cómo tiene previsto proceder a los controles destinados a comprobar el respeto de las disposiciones reglamentarias ⁽³⁾, y sigue habiendo casos en los que no se dispone de listas de control ni de manuales de instrucción ⁽⁴⁾. Ello dificulta a la autoridad pagadora adquirir la certeza de que todos los controles se llevan a cabo correctamente.

Falta de precisión de las normas de subvencionabilidad para el período 2000-2006

68. En relación con el período de programación anterior ⁽⁵⁾, el apartado 3 del artículo 30 del Reglamento (CE) n° 1260/1999, que trata de la subvencionabilidad de los gastos para el período 2000-2006, señala que «las normas nacionales pertinentes se aplicarán a los gastos subvencionables salvo si, en caso necesario, la Comisión establece normas comunes de subvencionabilidad de los gastos (...)». Con las nuevas disposiciones ⁽⁶⁾ se han suprimido o se ha quitado rigidez a determinadas reglas y se han añadido otras.

69. Durante la fiscalización, por tanto, se trataba de apreciar la precisión de la nueva normativa, así como la seguridad jurídica aportada a los beneficiarios finales.

Principios de subvencionabilidad no recogidos para el período 2000-2006

70. En comparación con el período de programación anterior, el concepto, la función y las responsabilidades del beneficiario final de las intervenciones están definidos con menos claridad,

⁽¹⁾ En Baja Sajonia (D), por ejemplo, el Ministerio de Economía y Transporte agrupa, en diferentes servicios, la autoridad de gestión, la autoridad de pago y el organismo independiente responsable de los controles *ex post* y la certificación final. En lo que se refiere al Ponsil (PON Sviluppo Imprenditoriale Locale — Italia), la autoridad de gestión y la autoridad de pago forman parte de la misma Dirección General (Direzione Generale per il coordinamento degli Incentivi alle Imprese — DG C11).

⁽²⁾ En Francia, la SGAR (Secrétariat Général pour les Affaires Régionales) es un servicio que depende directamente del prefecto de la región (autoridad de gestión) y asiste a éste en el ejercicio de sus funciones de programación, de compromiso y de certificación, a la vez que participa en los controles *ex post* por muestreo. El tesorero pagador general, autoridad de pago delegada, contribuye igualmente a este tipo de control.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1260/1999 y, más en concreto, la letra a) del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 438/2001.

⁽⁴⁾ Francia (Córcega), Grecia, Portugal, España, Alemania, Italia e Irlanda.

⁽⁵⁾ Fichas de elegibilidad adoptadas por Decisión de 23.4.1997 (DO L 146 de 5.6.1997).

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n° 1685/2000 (DO L 193 de 29.7.2000).

de manera que la tarea de definirlos corresponde a cada Estado miembro, que no siempre lo hace.

71. El concepto de compromiso jurídico y financiero, por ejemplo, no está bien precisado. La nueva normativa ya no especifica que el Estado miembro debe certificar el cumplimiento de los plazos cuando hace su declaración de gastos ni las obligaciones concretas para los proyectos que abarcan dos períodos de programación diferentes, ni tampoco se prevé la posibilidad de la financiación alternativa ⁽⁷⁾ de los proyectos cofinanciados, lo que, con seguridad en un Estado miembro, Francia, ha repercutido muy negativamente en la puesta en marcha de las acciones estructurales, para las que no siempre se disponía de la parte de cofinanciación nacional. Los controles del Tribunal han mostrado, por otra parte, que en el período 2000-2006 continúa aplicándose la financiación alternativa en la práctica, sin que, en este contexto, se precisen el aspecto de la subvencionabilidad ni de las obligaciones específicas ⁽⁸⁾.

72. En algunos casos, los gastos relacionados con la actividad en curso de un beneficiario (gastos de funcionamiento) o con la reestructuración del balance de las empresas (aumento de capital o reducción del pasivo) podrían considerarse ahora subvencionables sin límite, pese a que la finalidad de los FE no es mejorar la cuenta de explotación de las empresas. Igualmente, la falta de regulación específica de los regímenes de ayudas reembolsables (préstamos a tipo cero) ya no permite determinar la asignación del capital reembolsado después del período de programación ni el propietario de este importe.

Nuevas normas de subvencionabilidad para el período 2000-2006

Criterios de subvencionabilidad ya aplicados al período 1994-1999

73. Las nuevas normas recogen algunas nociones de subvencionabilidad, pero su contenido se vio modificado en ocasiones o eliminado en parte, lo que permite a los beneficiarios finales un gran margen de maniobra en lo referente a las limitaciones o las distintas interpretaciones. Ello conduce a que subsistan diferencias injustificadas entre regiones o Estados miembros.

74. Por ejemplo, en relación con la noción de los costes reales asignados a un proyecto, no siempre se precisa con claridad que sólo son subvencionables los gastos claramente identificables y no lo son los gastos basados en claves de reparto arbitrarias.

⁽⁷⁾ La financiación alternativa constituye, en esencia, una facilidad de tesorería. Al haberse fijado los tipos de cofinanciación en el nivel de la medida, esta práctica lleva a financiar íntegramente algunos proyectos con cargo a créditos nacionales, otros con créditos comunitarios, en el respeto global del tipo de cofinanciación medio en el nivel de cada medida en cuestión.

⁽⁸⁾ España y Francia.

75. Los gastos generales de realización de un proyecto no están limitados en relación con el coste total de la operación cofinanciada, y proyectos que supongan más del 80 % de gastos generales pueden, por tanto, tener derecho a beneficiarse de los FE.

76. Al mismo tiempo convendría definir mejor el modo de contabilizar la amortización como gasto subvencionable cuando las normas fiscales o económicas que la regulan pueden resultar claramente divergentes entre Estados miembros, con el fin de evitar diferencias de trato entre éstos.

77. La subvencionabilidad de gastos como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), otros impuestos y tasas diversas debería precisarse minuciosamente, habida cuenta de su complejidad, sus particularidades nacionales y sus características propias, pues estos gastos no intervienen necesariamente en el desarrollo regional. Tampoco se precisa suficientemente en este contexto, a la hora de adquirir bienes inmuebles, si su uso para albergar a departamentos de la administración pública es una actividad subvencionable.

78. Por lo que respecta a las financiaciones en favor de inversiones generadoras de ingresos (empresas, infraestructuras), cabe mencionar la falta de reglas para determinar el tipo de participación de los FE correspondientes ⁽¹⁾. El apartado 4 del artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 se presta, por tanto, a diversas interpretaciones sobre los elementos de los ingresos previstos, el período de referencia, la parte afectada del proyecto y el cálculo del margen bruto de autofinanciación. Esta falta de reglas permite al beneficiario final y a la autoridad de gestión fijar, según su conveniencia, la modulación de los tipos de participación, lo que, da lugar a diferencias de trato para un mismo tipo de proyecto.

Aspectos específicos relativos al período 2000-2006

79. Las nuevas normas sobre la subvencionabilidad incorporan conceptos adicionales, sin que se detallen, por otra parte, sus modalidades de aplicación. Por ejemplo, ahora se prevé el carácter reembolsable de los gastos inherentes a una operación ejecutada al margen de una zona subvencionable, que resulta proporcional a las repercusiones en una región contigua que sí tiene derecho a las ayudas. Ahora bien, no se especifica el tratamiento de ingresos potenciales generados por proyectos en función de su localización. Además, mientras que la participación de los FE sólo se mantiene si ésta no sufre modificaciones importantes en un lapso de cinco años, no se explican sin embargo otras disposiciones concretas relativas a casos particulares como las privatizaciones de proyectos o el abandono de estos por razones justificadas.

80. De manera general, el Tribunal también observó que las autoridades de gestión y pagadoras en los Estados miembros escasamente desarrollaron los aspectos relativos a los gastos subven-

cionables. A menudo hacen referencia a las fichas de la Comisión, pero rara vez aportan precisiones al respecto. Por tanto, existe un riesgo real de diferencias de trato entre los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos.

Subvencionabilidad de los gastos privados

81. La subvencionabilidad de los gastos privados ⁽²⁾ en el contexto de los FE ha dado lugar a diversas interpretaciones. La letra c) de los apartados 2 y 3 del artículo 18 y del apartado 3 del artículo 19 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 permiten interpretar que sólo las financiaciones públicas serían subvencionables. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 29 no lo implica necesariamente, pues señala que «La participación de los Fondos se calculará bien en relación con los costes totales subvencionables, bien en relación con el total de los gastos públicos o asimilables subvencionables... relativos a cada intervención», pero no precisa la naturaleza de estos gastos «asimilables». De esta forma, algunas autoridades de gestión hicieron desaparecer toda referencia a gastos privados en sus documentos de programación, mientras que otros continuaron mencionándolos como en el período anterior, principalmente para mostrar la complementariedad y las sinergia de los dos tipos de financiación. Aunque distinguen entre gastos públicos y fondos privados, las decisiones y los planes de financiación no definen qué costes tienen derecho a subvención. Ante un mismo tipo de decisión, la gestión de la Comisión no siempre resulta coherente. Por ejemplo, en un caso, esta institución ⁽³⁾ calculó el importe del pago aplicando el tipo de cofinanciación al coste total, mientras que en otro caso ⁽⁴⁾, este tipo se aplicó sólo a los gastos públicos por medida.

Criterios de selección de los proyectos

82. El comité de seguimiento en los seis meses que siguen a la aprobación de la intervención debe examinar, y aprobar, los criterios de selección de las operaciones financiadas en virtud de cada una de las medidas, así como adjuntarlos, si están disponibles, al complemento del programa ⁽⁵⁾.

83. El objetivo de la fiscalización consistía en analizar si la aplicación de la nueva normativa había conducido a crear sistemas de selección de proyectos fundados en criterios objetivos que reflejen las metas perseguidas y con arreglo a decisiones transparentes.

⁽²⁾ Gastos efectuados por empresas privadas o de particulares.

⁽³⁾ PO portugués Agricultura y Desarrollo Rural (99PT061PO007).

⁽⁴⁾ PO alemán Mecklemburgo-Pomerania Occidental (AGRI1999DE161PO004).

⁽⁵⁾ Artículo 35 del Reglamento General de los FE (n° 1260/1999) para el período 2000-2006.

⁽¹⁾ Como se había mencionado en el Informe Especial n° 15/2000 del Fondo de Cohesión (DO C 279 de 2.10.2000) y en el apartado 3.82 del Informe Anual relativo al ejercicio 2000 (DO C 359 de 15.12.2001).

84. Los controles del Tribunal mostraron que siguen existiendo muchas diferencias entre los Estados miembros a la hora de establecer los criterios de selección de los proyectos y que dichos criterios no contribuyen suficientemente a aprovechar el potencial de las acciones estructurales en lo que se refiere a la optimización de los objetivos y las prioridades. En algunos Estados miembros ⁽¹⁾ se añadió un sistema suplementario de puntuación, acompañado de una ponderación de los criterios de selección establecidos previamente, con objeto de que resultaran más selectivos y aumentaran el valor añadido de las acciones estructurales.

85. Por el contrario, en otros Estados miembros, los criterios de selección de los proyectos mencionados en el complemento del programa resultan escasamente selectivos y no fueron objeto de un análisis detenido de carácter específico. En este contexto, cada autoridad de gestión debe tener la obligación de hacerlos operativos y garantizar su coherencia con los objetivos de la intervención estructural. En la práctica, este esfuerzo de selectividad es insuficiente para asegurar la selección de los mejores proyectos y todavía son frecuentes los criterios que se caracterizan por su vaguedad como, por ejemplo, el aumento de la productividad, del PIB regional o del número de PYME (pequeñas y medianas empresas), cuando la situación de partida no está definida con claridad. Conceptos como el efecto de «ganga», el valor añadido, el mantenimiento del empleo, el efecto multiplicador, la participación del sector privado o el coste/eficacia están poco desarrollados y rara vez forman parte de los criterios de selección verificados. Igualmente son escasas las menciones al orden de prioridad de estos criterios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

86. Conviene observar que, en lo que se refiere al período de programación 2000-2006 de los FE, la Comisión desempeñó un papel activo y positivo a través de sus orientaciones estratégicas indicativas, las negociaciones que llevó a cabo de los planes y programas con los Estados miembros, el fomento de las mejores prácticas y su preocupación permanente por mejorar la eficacia de estos fondos. Durante los controles se observaron progresos significativos en relación con el período anterior. No obstante, junto a estos aspectos muy positivos subsisten también dificultades.

87. Los resultados de auditoría muestran que la Comisión determinó las zonas subvencionables de manera más rigurosa que en el período anterior. Respecto del objetivo n° 1, los datos utilizados para estos fines se refieren a los ejercicios 1994, 1995 y 1996, conforme al reglamento, pero no incluyen todos los efectos estructurales de las intervenciones del período anterior y, contrariamente al objetivo n° 2, no se previó ningún mecanismo de ajuste conforme a las necesidades para garantizar que la intervención de los FE se concentre efectivamente en las zonas menos favorecidas de la Comunidad. En el objetivo n° 2, la determinación de las zonas subvencionables contienen aún lagunas en lo

que se refiere a la pertinencia de la información empleada y se basa en criterios insuficientemente precisos, que dejan un margen mayor para la negociación bilateral. Por otra parte, las políticas regional y de competencia continúan siendo poco coherentes (véanse los apartados 6 a 16).

88. En lo que concierne a la programación, las orientaciones de la Comisión fueron conceptualmente útiles. No obstante, la lógica de programación de los FE que tienen los Estados miembros difiere de la seguida por dicha institución, lo que contribuyó a retrasos. Los objetivos perseguidos por la Comisión durante la fase de aprobación consistían en mejorar la calidad del programa y sólo pudieron lograrse en parte y al precio de sobrepasar significativamente los plazos reglamentarios. El nuevo mecanismo relativo al complemento del programa resultó ser, en definitiva, un procedimiento suplementario que acentuaba los retrasos y generaba dificultades de interpretación, es decir lo contrario del objetivo de simplificación previsto en el Reglamento de los FE. Además, dicho complemento no siempre aporta la información pertinente prevista (véanse los apartados 18 a 24).

89. La evaluación previa tuvo escasa repercusión en el proceso de programación; rara vez se centró en la validez de la programación propuesta y de la estrategia subyacente, limitándose a justificar dicha propuesta. Pese a su deseo de reforzar el proceso de evaluación, la Comisión no ha desarrollado suficientemente información pertinente ni tampoco ha puesto a disposición todos los medios apropiados (mejores práctica, difusión de métodos, técnicas, etc.). El impacto macroeconómico de los FE basado en modelos no siempre sirvió para identificar la mejor estructura de programación, ni la asignación financiera más idónea. Los indicadores por su parte no están todavía suficientemente cuantificados y no tienen la pertinencia necesaria, pese a los progresos observados por el Tribunal (véanse los apartados 26 a 44).

90. La coherencia interna y externa de los programas estructurales aprobados constituye un elemento de garantía para alcanzar los objetivos y el impacto deseados. Esta coherencia se aprecia, especialmente, por la presencia de una estructura jerárquica de prioridades. El análisis de diversos programas destacó varias lagunas en este ámbito (escasa concordancia entre objetivos y entre objetivos y recursos, sinergias poco claras entre fondos o acciones, información justificante insuficiente, etc.). La negociación llevada por la Comisión con los Estados no siempre logró una coherencia óptima de las intervenciones antes de su aprobación (véanse los apartados 31 a 35 y 46 a 49).

91. Los repartos presupuestarios correspondientes a los MCA y programas se basan, en primer lugar, en la utilización anterior de créditos relacionados con determinadas medidas, en experiencias de realización y en la necesidad de garantizar una absorción óptima de los fondos en cada Estado miembro, más que en una estrategia de desarrollo bien establecida (véase el apartado 49).

⁽¹⁾ Bélgica, Reino Unido e Irlanda en relación con determinadas medidas.

92. Como ya había señalado el Tribunal en sus observaciones anteriores ⁽¹⁾, las debilidades observadas en la programación tuvieron un impacto sobre la realización posterior de los programas. De esta forma, la insuficiencia de los datos disponibles en la Comisión sobre las políticas nacionales y regionales en las que se integra el plan o el proyecto de DOCUP, así como las lagunas destacadas en lo referente a indicadores, constituyen obstáculos para una posible revisión de los MCA o de los PO y podrían privilegiar el enfoque de basar la revisión de los programas en una rápida absorción de créditos en detrimento de los indicadores fiables de la realización física, de resultado y de impacto.

93. La asignación de la reserva de eficacia se realizará a partir de criterios, cuya elección depende, principalmente, de los Estados miembros, con los consiguientes riesgos de falta de coherencia y eficacia en su aplicación (apartados 50 a 53).

94. Los sistemas de gestión de la programación 2000-2006 son todavía incompletos y no están suficientemente definidos en lo que atañe a las responsabilidades y la constitución de las autoridades de gestión y pagadoras, a los intercambios de información electrónicos, a la elaboración de los informes anuales de ejecución y a los procedimientos relacionados con los criterios de selección de los proyectos. Por otra parte, en los Estados miembros aún no se han completado los sistemas nacionales de control previstos en el Reglamento (CE) n° 438/2001 para la certificación de los gastos (véanse los apartados 54 a 68).

95. La gestión eficaz de los programas estructurales depende de que la regulación de la subvencionabilidad sea lo más clara y completa posible. Ahora bien, en lo que afecta al período 2000-2006, las nuevas normas resultan incompletas y carecen de la suficiente precisión, lo que lleva a diferencias en su aplicación y hace más difícil su control (véanse los apartados 68 a 81).

96. Al mismo tiempo, los criterios de selección de los proyectos deben permitir la mejor adecuación posible a los objetivos que prevé el programa en cuestión. Es preciso profundizar todavía en algunos de estos criterios para que puedan desempeñar plenamente su función (véanse los apartados 82 a 85).

97. No siempre se logró el objetivo de la simplificación y, a veces, en la práctica se obtuvieron incluso efectos inversos a los inicialmente deseados. Como ya se mencionó con anterioridad, este fue el caso, en particular, de los procesos de aprobación de

los programas (apartado 88), la coherencia de la programación (apartado 90) la creación de sistemas de gestión descentralizada (apartado 94), y las normas de subvencionabilidad (véase el apartado 95).

Recomendaciones

98. La Comisión debería tener en cuenta toda la información fiable y actualizada para concentrar los FE en las zonas más afectadas y desde el punto de vista geográfico, más idóneas. Además, en lo que se refiere al objetivo n° 2, dadas las debilidades en la determinación de las zonas subvencionables, esta institución también debería intentar reforzar la objetividad de los criterios correspondientes y establecer normas más claras para evitar una aplicación incoherente y desigual entre Estados miembros.

99. Es necesario delimitar con más precisión las responsabilidades, especialmente en lo que se refiere al complemento del programa y las funciones de las entidades que intervienen en los Estados miembros a la hora de gestionar las intervenciones.

100. Convendría que la Comisión y los Estados miembros adoptaran las disposiciones necesarias para que el complemento del programa se convierta en un instrumento real de gestión descentralizado, y se traten correctamente, las fases posteriores de revisión y de evaluación intermedias y posteriores, basándose sobre todo en indicadores más adecuados, y se realice una asignación coherente y bien fundada de las reservas de eficacia.

101. En el plano de la gestión, la Comisión debería intentar recabar suficiente información y proceder a los análisis pertinentes para garantizar la coherencia de los programas estructurales aprobados; también debería precisar, con mayor detalle, las normas de subvencionabilidad, así como intentar que se elaboren criterios de selección adecuados.

102. El conjunto de las observaciones relativas a la aplicación en la práctica de la programación 2000-2006 de los FE hacen hincapié en la necesidad de que la Comisión continúe sus esfuerzos para que la simplificación en curso resulte más eficaz, garantizando al mismo tiempo que las acciones estructurales se caractericen por un alto nivel de legalidad, regularidad y buena gestión financiera. La programación y la revisión de programas, así como la gestión deben, ante todo, buscar la eficacia y no solamente la absorción óptima de los fondos.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 8 de mayo de 2003.

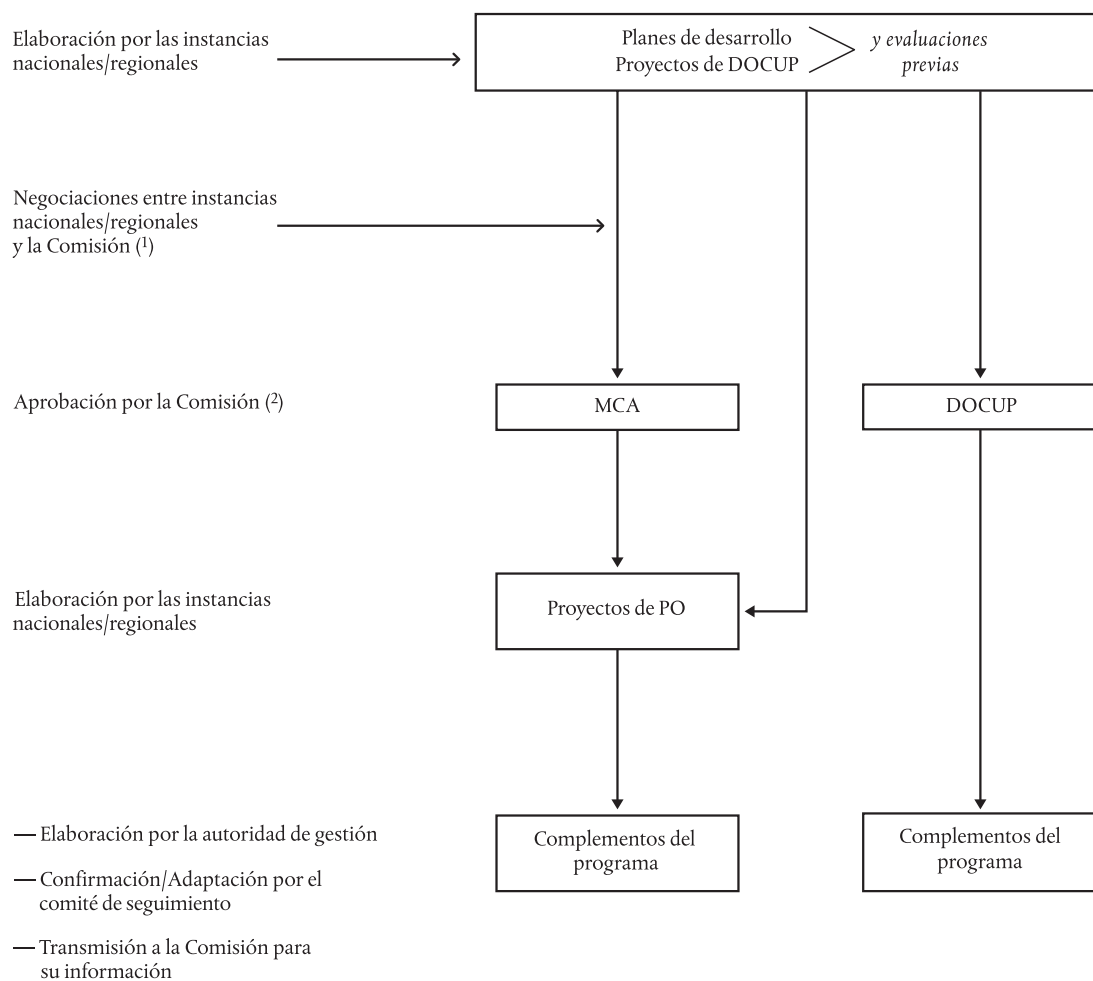
Por el Tribunal de Cuentas
Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

⁽¹⁾ Véanse los apartados 4.14 a 4.21 del Informe Especial n° 15/98 y 6.19 a 6.24 del Informe Especial n° 16/98 (DO C 347 de 16.11.1998), así como los apartados 3.68 a 3.84 del Informe Anual relativo al ejercicio 1998 (DO C 349 de 3.12.1999).

ANEXO 1

PROCESO DE PROGRAMACIÓN



⁽¹⁾ Tras haber confirmado el carácter admisible del Plan o del proyecto de DOCUP, la Comisión elabora, sobre la base de su apreciación del Plan o del proyecto de DOCUP, un mandato de negociación, cuyos puntos principales son comunicados por el Comisario competente al responsable político nacional o regional.

⁽²⁾ La aprobación por la Comisión tiene lugar tras la consulta de los comités previstos por el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

ANEXO 2

EVALUACIÓN DEL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LOS FE

1. La evaluación del impacto macroeconómico en relación con los grandes planes del objetivo n° 1 se basó en modelos económicos.
2. Los resultados de la evaluación del impacto macroeconómico de los FE y de los modelos utilizados deberían permitir en particular:
 - a) estimar en qué medida el plan y, en un momento posterior, el MCA contribuyen a los objetivos generales de la cohesión económica y social y, especialmente a las principales variables (PIB de la región/Estado miembro, empleo, productividad global de los factores o productividad del trabajo o del capital, competitividad);
 - b) mostrar no sólo la contribución de los diferentes instrumentos al crecimiento (inversiones en infraestructuras, inversiones en recursos humanos, inversiones productivas), sino también reflejar la interacción de las intervenciones de los FE en el contexto de estos instrumentos ⁽¹⁾;
 - c) identificar los efectos de demanda, así como los efectos de oferta (a más largo plazo, en lo que se refiere a productividad, precios/salarios), pues entre los objetivos principales de las intervenciones de los FE se encuentra la mejora de los factores de la oferta;
 - d) hacer una distinción de los impactos según las diferentes regiones de un Estado miembro y mostrar la convergencia real y duradera de las regiones de dicho Estado miembro no sólo entre sí sino también respecto de la media de la Unión;
 - e) identificar el impacto en factores relevantes para lograr un desarrollo duradero, como el control de la deuda pública y de la balanza de pagos, la distribución de la renta y el respeto del medio ambiente;
 - f) establecer supuestos hipotéticos de la evolución económica de una región, sin la intervención del programa o bien con programas alternativos, para poder obtener, de esta forma, estimaciones del impacto de los programas.
3. Los modelos aplicados fueron los siguientes: Hermes para Irlanda, Input-Output para Portugal, Moisees para España y KEPE para Grecia. El Henao (B) fue la única región específica objeto de un modelo macroeconómico apropiado [el modelo HELM ⁽²⁾]. Por lo general, estos modelos proporcionan estimaciones relativas a los efectos de los FE en el crecimiento del PIB, el consumo privado, la formación bruta de capital fijo, el empleo, el paro y la balanza de pagos. Algunos consideran también efectos de oferta.
4. Los siguientes modelos de la Comisión también se aplicaron a los planes y MCA de los Estados miembros beneficiarios de las ayudas del Fondo de Cohesión:
 - a) el modelo econométrico Hermin, cuya estructura reúne tres tipos de relaciones (los componentes de la oferta, los componentes de la demanda y la relación salarios/precios), y que tiene en cuenta las características específicas de cada Estado miembro y agrega los efectos al nivel nacional, parte de la hipótesis de que las economías no aprovechan al máximo su capacidad de producción y que, en consecuencia, los efectos multiplicadores y aceleradores ligados al aumento de las inversiones dan lugar a una expansión de la producción y del empleo. En principio sus resultados son satisfactorios en lo que se refiere a los efectos sobre la demanda. Igualmente tiene en cuenta los efectos sobre la oferta a más largo plazo, es decir los efectos sobre la productividad y los salarios, e integra los elementos externos procedentes, sobre todo, de los FE y el impacto sobre aspectos de desarrollo duradero como el déficit público y la balanza de pagos;

⁽¹⁾ De esta forma, los gastos de infraestructuras, que resultan complementarios del capital privado, pueden aumentar el rendimiento de este último y tener un efecto acelerador en lo que a productividad y convergencia se refiere.

⁽²⁾ HELM: *Hainaut Economic Lead-in Model*. Este modelo ya se describió en el Informe Especial n° 15/98 sobre la evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales (DO C 347 de 16.11.1998, p. 33).

- b) en un contexto plurinacional, el modelo Quest se interesa por la transmisión de los efectos de la política económica en el plano nacional e internacional. Se utiliza para cuantificar supuestos en distintos ámbitos (política monetaria, política presupuestaria y estudio de la incidencia económica de los cambios producidos en el plano internacional como las variaciones de los tipos de cambio, los tipos de interés de las divisas, del precio del petróleo y de otros precios mundiales). Siguiendo un enfoque neoclásico, sus ecuaciones clave se derivan de hipótesis de maximización intertemporal de las funciones de utilidad o de beneficio por los consumidores, las empresas y los trabajadores, así como de la hipótesis de que la economía no funciona conforme a su plena capacidad debido a la competencia imperfecta que reina en el mercado de bienes y servicios producidos y a la búsqueda de empleo combinada con negociaciones salariales en el mercado laboral. En el ámbito de los FE, aunque no se hace distinción entre los aspectos sectoriales y regionales de los mismos, el modelo Quest considera los efectos de demanda, especialmente en el ámbito del desempleo (que, siguiendo dicho modelo, tienen su origen en las negociaciones salariales y la competencia imperfecta), los efectos de oferta (en particular a través de las relaciones entre los salarios, la inflación y las exportaciones o en relación con los elementos externos surgidos en términos de oferta por las inversiones en infraestructura y en recursos humanos), así como el efecto en la deuda pública y la balanza comercial como aspectos importantes del desarrollo duradero.

5. Al margen de los planes y de los MCA de los países de la cohesión, el modelo Hermin también se adaptó a Alemania Oriental. En este caso utilizó, habida cuenta del carácter incompleto o poco fiable de los datos estadísticos existentes, información muy simplificada o aproximativa como los parámetros utilizados para Grecia, Irlanda o Portugal, partiendo de la base de que las situaciones son comparables en sentido amplio. Igualmente tiene en cuenta, sin explicarlo, la elasticidad de la demanda respecto de la renta y los precios fijada para Irlanda. Con esta amalgama de elementos, los resultados del modelo Hermin aplicado a Alemania Oriental deben interpretarse con mucha precaución e incluso con reservas.

6. Se observaron anomalías en la aplicación de los modelos Hermin y Quest II, que no llevaron a interrogarse sobre la estructura del MCA y de las intervenciones o las asignaciones financieras correspondientes, ni tampoco a revisarlas. Por tanto, los resultados de estos modelos son divergentes en lo que se refiere al nivel de los precios, el PIB, el empleo (Grecia), así como impactos bastantes débiles (España). En el caso del planobjetivo n° 1 Italia, las conclusiones del análisis efectuado mediante el modelo destacaban especialmente que un aumento del gasto público en el sur de ese país produciría un impacto significativo en el empleo, dados los efectos de sustitución ⁽¹⁾ entre los sectores público y privado. Además la convergencia entre el Norte y el Sur no quedaba clara. Estas observaciones, cuya probabilidad se verificó, no tuvieron una influencia real sobre el MCA italiano que se aprobó.

⁽¹⁾ Ventaja conocida con el nombre de *crowding out*.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

III. a) La Comisión ha seguido el Reglamento, que considera que las regiones menos desarrolladas necesitan una intervención de larga duración.

b) Dadas las distintas situaciones de las regiones sujetas a cambios socioeconómicos, el Reglamento permitía que la propuesta de zonas respondiera a criterios cualitativos objetivos y justificados a partir de estadísticas nacionales para el 50 % de la población cubierta. El 50 % restante debían ser zonas industriales o rurales que respondieran a criterios comunitarios. La Comisión aplicó el Reglamento.

c) Los Estados miembros utilizaron la libertad que el Reglamento les dejaba. Sin embargo, la coherencia entre los dos mapas es mayor que antes.

IV. La Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre los progresos realizados en estos ámbitos y sobre la rigidez de los procedimientos fijados por el Reglamento y la consiguiente dificultad para respetar los plazos. La Comisión tendrá en cuenta esta experiencia en sus reflexiones sobre el período de programación siguiente; considera que hay que juzgar las ventajas del sistema de complementos de programación sobre la base de la experiencia obtenida a lo largo de todo el período y no sólo al principio del mismo.

V. Los documentos de trabajo de la Comisión orientan a los Estados miembros sobre la evaluación, pero no se proponen cubrir cada situación específica. La evaluación previa era responsabilidad exclusiva de los Estados miembros; su función era elaborar criterios a seguir y seleccionar los evaluadores. La información detallada sobre metodologías está disponible en la colección MEANS ⁽¹⁾. Los evaluadores tenían que desarrollar metodologías apropiadas a la situación del Estado miembro. La Comisión cree que la mayoría de evaluaciones previas contenía una crítica constructiva. El análisis de estrategias alternativas constituye una buena práctica, que fue seguida en algunos casos. No siempre era fácil obtener información detallada sobre políticas nacionales y regionales. El valor añadido de la evaluación previa radica en el aumento de la coherencia de los programas y la mejor cuantificación de los objetivos.

VI. La fijación de criterios para distribuir la reserva de eficacia no se dejó exclusivamente a los Estados miembros. Hay tres tipos de indicadores relativos a gestión, finanzas y eficacia. Aunque los Estados miembros podían elegir, en la mayoría de los casos los indicadores de gestión y finanzas fueron propuestos por la Comisión. Los indicadores de la eficacia varían con cada programa y Estado miembro, puesto que son indicadores de realizaciones y resultados de los programas. La Comisión está supervisando estrechamente la situación.

VII. La Comisión considera que los Estados miembros han realizado y siguen realizando progresos sustanciales en todos estos ámbitos. La Comisión está llevando a cabo auditorías preventivas que cubren los diversos aspectos de los nuevos sistemas y en la primavera de 2003 publicará un informe sobre los resultados en lo que concierne al FEDER.

VIII. La Comisión considera que las normas son suficientemente precisas y completas, dado el objetivo perseguido es regular a escala comunitaria únicamente el mínimo necesario y dejar a los Estados miembros las disposiciones que sobrepasan este núcleo común. La Comisión se esfuerza por proporcionar explicaciones cada vez que surgen dudas.

⁽¹⁾ La colección de seis volúmenes MEANS (*Means for Evaluating Actions of a Structural Nature* — Medios de evaluación de medidas de naturaleza estructural) sobre la evaluación de programas socioeconómicos fue el resultado de un programa de cuatro años sobre las metodologías de evaluación, financiado por la Comisión y elaborado por expertos independientes en evaluación.

IX. La Comisión ha favorecido la fijación de criterios de selección pertinentes y ha hecho hincapié en su aplicación sistemática. Considera que se han realizado algunos progresos con relación al período anterior. Hay por supuesto diferencias en los resultados obtenidos por los Estados miembros. La Comisión sigue trabajando para mejorar la situación y es plenamente consciente de la importancia crucial de la selección de los proyectos para el impacto de la intervención.

X. La Comisión comparte la opinión del Tribunal y actúa sobre los ámbitos de la calidad y la buena gestión financiera a la vez.

- a) La problemática mencionada por el Tribunal es actualmente objeto de reflexión en el contexto de la preparación del futuro de los Fondos Estructurales.
- b) Los Reglamentos actuales ya precisaron estas responsabilidades en gran medida, pero es deseable seguir avanzando en este ámbito de gestión compartida.
- c) La Comisión tiene la intención de seguir el camino preconizado por el Tribunal y se ha visto reconfortada por los debates con los Estados miembros a este respecto que han tenido lugar en una conferencia sobre el futuro de los Fondos Estructurales celebrada el 3 y 4 de marzo de 2003.
- d) La Comisión se esfuerza por dar prioridad a la eficacia con relación a la absorción, pero considera que una buena gestión financiera permite lograr los dos objetivos.

DETERMINACIÓN DE LAS REGIONES SUBVENCIONABLES

8. En el Reglamento (CE) n° 2223/96 relativo al sistema europeo de cuentas 1995 (ESA95) los Estados miembros no estaban obligados a suministrar los datos sobre la base ESA95 hasta abril de 1999. La primera vez que se publicaron los datos del PIB regional basados en este nuevo sistema fue en enero de 2000.

La publicación de los datos del PIB regional requiere más de dos años: los institutos nacionales estadísticos han de proceder a la recogida y el tratamiento de los datos, y, por otra parte, Eurostat ha de efectuar las comprobaciones necesarias para validarlos.

9. Para el objetivo n° 1, no estaba previsto un mecanismo de ajuste sobre la base de datos más recientes, porque la recuperación de las regiones menos desarrolladas requiere intervenciones de larga duración. Las zonas subvencionables para el objetivo n° 2, cuya lista puede revisarse en la fase intermedia, adolecen de desventajas a corto plazo vinculadas a los cambios socioeconómicos y al tiempo de respuesta más corto. Por otra parte, reestructuraciones no previstas en un sector particular pueden justificar la adaptación del mapa de las zonas subvencionables.

10. La Comisión comparte la opinión del Tribunal acerca de que la modificación de la delimitación administrativa de las regiones sobre la base de acuerdos («gentlemen's agreements») con los institutos nacionales de estadísticas no era satisfactoria. Esta es la razón por la que propuso un proyecto de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo relativo a la definición de las NUTS. La aprobación de este Reglamento está prevista para mayo de 2003.

11. La fragmentación de las zonas se debe a que todo Estado miembro podía proponer a la Comisión, para la subvencionalidad con arreglo al objetivo n° 2, las zonas significativas más afectadas, que, según el apartado 3 del artículo 3, podían ser más pequeñas que el nivel NUTS 3. Por consiguiente, es cierto que algunos Estados miembros prefirieron maximizar la cobertura territorial, proponiendo pequeñas zonas.

En efecto, en el segundo informe sobre la cohesión económica y social la Comisión constató el carácter fragmentario de la subdivisión en zonas.

13 y 14. En los períodos de programación 1989-1993 y 1994-1999, el objetivo n° 2 y el objetivo n° 5b), incluidos en el objetivo n° 2 del período de programación 2000-2006, sólo cubrían dos categorías de zonas: las zonas en reconversión industrial y las zonas rurales. A partir de 1 de enero de 2000, se incluyeron nuevas categorías de zonas, para las cuales no existen datos armonizados a la escala apropiada: así ocurre con las zonas urbanas, las zonas dependientes de la pesca y otras zonas específicas (apartado 9 del artículo 4).

Para estas tres categorías de zonas, la subvencionalidad solo podía determinarse sobre la base de las estadísticas nacionales. Estas tres categorías de zonas representan, para el período 2000-2006, un 24 % de la población total subvencionable. La inclusión de estas tres nuevas categorías en el objetivo n° 2 explica en gran medida el menor porcentaje que suponen las zonas que responden a los criterios comunitarios.

La Comisión exigió a los Estados miembros que la lista de las zonas subvencionables se presentara en cuadros estandarizados, comunicados a las autoridades nacionales en junio 1999. Estos

cuadros preveían que para las zonas presentadas de conformidad con los criterios nacionales, el indicador elegido se proporcionara no sólo para la zona en cuestión, sino también para la región NUTS 3, la región NUTS 2 o incluso el Estado miembro, con dos objetivos:

- por una parte, garantizar que la zona elegida en estas regiones se encuentra en una situación más grave que la media regional o nacional,
- y, por otra parte, en la medida de lo posible, comparar el valor del indicador con datos Eurostat disponibles para los niveles NUTS 3, 2 y 1.

16. En su Comunicación a los Estados miembros de marzo de 1998, la Comisión había propuesto que se garantizara un elevado nivel de coherencia entre ayudas estatales de finalidad regional y Fondos Estructurales: en principio, ninguna región debería incluirse en el nuevo objetivo n° 2 si el Estado miembro no se comprometía a incluirla en la lista de las regiones asistidas que notifica a la Comisión de conformidad con la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

El Consejo redujo el nivel de coherencia exigido al limitarse a recoger en el considerando 16 del Reglamento general de los Fondos Estructurales que las zonas del objetivo n° 2 deberían corresponder en gran parte a las zonas ayudadas.

Por lo tanto, los Estados miembros siguen gozando de una cierta libertad para formular sus propuestas de regiones subvencionables para el objetivo n° 2, mientras que la Comisión decide, en exclusiva, las regiones asistidas con ayudas nacionales. En estas condiciones no era posible garantizar una coherencia plena. Sin embargo, la coherencia geográfica entre los mapas de los objetivos n°s 1 y 2 y el mapa de las ayudas regionales se mejoró ligeramente con relación a la situación del período 1994-1999 en todos los Estados miembros excepto Bélgica y el Reino Unido.

Tampoco hay que olvidar que, debido a la limitación de la cobertura de las zonas ayudadas en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 87, las divergencias económicas entre estas zonas y otras zonas no receptoras de ayudas a menudo son poco destacables y, además, estas últimas pueden beneficiarse de ayudas a PYME y de toda la gama de instrumentos de desarrollo que no implica elementos de ayuda estatal.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL OBJETIVO N° 1

17. En su Comunicación de 5 de julio de 2001 sobre los resultados de la programación de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 (objetivo n° 1), la Comisión definió los fuertes puntos y débiles de la nueva normativa sobre programación.

En cualquier caso, los resultados del proceso de programación para el período 2000-2006 sólo podrán juzgarse para la totalidad del período.

19. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que los plazos reglamentarios resultaron poco realistas. El plazo fue incluso más corto que el previsto para el período 1994-1999.

20. La programación resultó complicada debido a las mayores exigencias destinadas a garantizar la conformidad de las intervenciones con la normativa y a mejorar su calidad. Así pues, la Comisión insistió, como condición previa a la aprobación de programas, en la fijación de las listas y procedimientos exigidos por las Directivas Natura 2000. También hizo incluir en cada programa una lista de los regímenes de ayudas estatales a los cuales se recurriría y la información sobre las medidas adoptadas para controlar la acumulación. A estas exigencias reglamentarias se añadió la búsqueda de una mayor calidad en la programación, a través, por ejemplo, de una mayor integración de los resultados de la evaluación previa, la consideración de las prioridades horizontales de la Comisión (empleo, desarrollo sostenible, innovación y sociedad de la información, e igualdad de oportunidades) y, para el Fondo Social, de la Estrategia Europea de Empleo, una atención particular a la definición de indicadores de seguimiento combinados con objetivos cuantificados, y a la fijación de criterios para asignar la reserva de eficacia. La Comisión prestó también una atención especial a la fiabilidad de las estructuras establecidas para administrar las intervenciones.

Ciertamente, el gran número de materias objeto de negociación y su complejidad representaron una carga de trabajo considerable para todos los participantes, incluida la Comisión, pese al esfuerzo que ésta desplegó al respecto.

21. Para respetar la nueva división de responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros prevista por la normativa, el proceso de programación se dividía en etapas, en parte nuevas. La Comisión reflexionará sobre la posibilidad de aligerar el procedimiento para el período siguiente.

22 y 23. En octubre de 2001, la Comisión clarificó la división de las responsabilidades relativas al complemento de programación ⁽¹⁾.

24. Al adoptar las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, la Comisión propuso a todos los Estados miembros, mediante carta de 24 de febrero de 1998, que le notificaran los proyectos de mapas de las ayudas regionales (regiones propuestas e intensidades de ayudas aplicables) a más tardar el 31 de marzo de 1999, con el fin de permitir su entrada en vigor a 1 de enero de 2000. A pesar del retraso de algunos Estados miembros (cuatro notificaciones llegaron a la Comisión en diciembre de

⁽¹⁾ Nota al Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones, CDRR/01/0113/00.

1999, y otras tres en el transcurso del año 2000), la Comisión pudo aprobar los mapas de Dinamarca, de Grecia, de Finlandia, así como las partes de los mapas de Alemania y Portugal que se referían a las regiones que podían recibir ayudas de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, antes de a finales de 1999. El proceso de aprobación de los mapas de las ayudas regionales se terminó en septiembre de 2000 con la aprobación por la Comisión de los mapas de Bélgica y la parte del mapa de Italia relativa a las regiones subvencionables de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 87.

Por lo que se refiere a la aprobación de las listas de las zonas subvencionables para el objetivo n° 2, todas las decisiones se tomaron antes de finales de febrero de 2000 excepto para Italia, que se tomó en julio de 2000. El procedimiento se alargó en algunos casos debido a los siguientes factores:

- la presentación tardía de propuestas,
- problemas de admisibilidad (por ejemplo, incumplimiento del límite máximo de población establecido por la Comisión, incumplimiento de la cláusula que prevé que las zonas que respondan a los criterios comunitarios deben representar al menos un 50 % de la población total subvencionable, y ausencia de indicadores estadísticos para justificar la subvencionabilidad de las zonas propuestas).

Para cada Estado miembro eran necesarias dos decisiones: una decisión de principio antes de la consulta de los Comités y una decisión final.

26. Para el período 2000-2006, la Comisión publicó documentos de trabajo para orientar a los Estados miembros y a los evaluadores acerca del cumplimiento de los requisitos del Reglamento (CE) n° 1260/1999 sobre la evaluación ⁽¹⁾.

Los documentos de trabajo complementaron la orientación metodológica proporcionada en la serie MEANS y estaban dirigidos a expertos europeos de evaluación que ya contaban con una considerable experiencia en técnicas y métodos. No era posible tratar cada situación específica que pudiera plantearse; su objetivo era recomendar un planteamiento global e identificar los componentes fundamentales. Los evaluadores profesionales aportan su experiencia para el desarrollo de metodologías específicas para esta tarea, lo que puede convertirse en buena práctica. Las buenas prácticas en la evaluación previa resaltadas por el Tribunal se desarrollaron en contextos nacionales. Las buenas prácticas avanzan continuamente, por lo que actualmente se está actualizando la colección MEANS para divulgar las desarrolladas en el curso de las evaluaciones previas del período de programación 2000-2006. La nueva versión estará disponible a mediados de 2003.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/regional_policy. Estos documentos versaban sobre la evaluación previa (documento de trabajo n° 2); los indicadores de seguimiento y la evaluación (documento de trabajo n° 3); la puesta en práctica de la reserva de eficacia (documento de trabajo n° 4); y la evaluación intermedia (documento de trabajo n° 8).

- a) Existen diversos métodos para analizar las necesidades, determinar prioridades y establecer jerarquías de objetivos. El propósito de esta parte de la evaluación previa era que el evaluador se pronunciara sobre las propuestas del Estado miembro. El documento de trabajo n° 2 propuso el análisis DAFO ⁽²⁾ y recomendó que la evaluación previa intentara vincular las necesidades a las prioridades y a las asignaciones financieras (página 18). La colección MEANS proporciona detalles para el análisis DAFO y otras herramientas que pueden utilizarse (por ejemplo, mapas conceptuales, análisis multicriterio, encuestas Delfi, etc.) (volumen 3). Los evaluadores deben identificar las herramientas apropiadas según el contexto y la información disponibles.
- b) El documento de trabajo n° 2 pone de relieve la importancia de la evaluación previa para cuantificar los objetivos, particularmente su fiabilidad. Cuando la Comisión tuvo dudas acerca de los métodos utilizados, se plantearon en las negociaciones con el Estado miembro.
- c) En varios programas se consideraron alternativas y la Comisión analizará cómo difundir y fomentar estas buenas prácticas en el futuro.
- d) Las ventajas de la práctica que el Tribunal apoya deben contrapesarse con el coste administrativo y las repercusiones tanto para la duración de los programas como para el proceso de programación.
- e) La propuesta del Tribunal está basada en el enfoque adoptado por el evaluador respecto al MCA irlandés. Los principios aplicados representaron una buena práctica. Se aplicaron primero en la evaluación intermedia del MCA irlandés en 1996 y los resultados se publicaron y se difundieron. Sin embargo, todos los Estados miembros tenían responsabilidad de elaborar sus propios criterios para sus evaluaciones previas y seleccionar a los evaluadores. En el enfoque de cuantificación de objetivos presentado por la Comisión está implícito el evitar un efecto de peso muerto (*deadweight*) y de desplazamiento. Al estimar los resultados e impactos netos respecto a los resultados e impactos brutos (por ejemplo puestos de trabajo brutos respecto a puestos de trabajo netos) se consideran el peso muerto y el desplazamiento. El valor añadido de la ayuda, los efectos multiplicadores y la durabilidad de resultados son también aspectos esenciales de la evaluación. Todos estos efectos tienden a resaltarse en la evaluación intermedia y posterior más que en la evaluación previa. Previamente es difícil calcular los efectos, que en gran medida son el resultado de una puesta en práctica eficaz o ineficaz, y en caso de desplazamiento hay que tener en cuenta que en algunos casos está apoyado por los Fondos en aras de una orientación hacia zonas o grupos desfavorecidos.

⁽²⁾ Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades.

f) El número de prioridades de desarrollo se ha mantenido deliberadamente reducido, porque no puede haber demasiadas. Corresponde a los Estados miembros identificar prioridades pertinentes además de las prioridades globales enumeradas por la Comisión. También es responsabilidad de los Estados miembros proponer planteamientos de desarrollo regional, como los citados por el Tribunal o de otro tipo, que pueden ser más adecuados a los contextos nacionales o regionales.

27. En el contexto de mayor descentralización a los Estados miembros de la responsabilidad de programar, evaluar y supervisar, las debilidades que el Tribunal identifica son en gran medida los ámbitos en los que los Estados miembros y evaluadores deben diseñar y desarrollar planteamientos adecuados a las circunstancias nacionales o regionales.

Los documentos de trabajo fueron elaborados por la Comisión tras un debate con expertos de evaluación en los Estados miembros. Éstos coincidían en considerar que se trataba de una ayuda útil y de elevada calidad para la evaluación, que en el caso de la evaluación previa es una responsabilidad nacional.

La conclusión de la comunicación de la Comisión de 5 de julio de 2001 sobre los resultados de la programación de Fondos Estructurales para 2000-2006 era que ha mejorado la calidad de las estrategias adoptada en los documentos del actual período de programación. La evaluación previa hizo una contribución importante a este respecto, particularmente el análisis DAFO y la cuantificación de objetivos. Los Estados miembros, en el Consejo informal de ministros de política regional en Namur en julio de 2001, estuvieron de acuerdo con esta conclusión.

No obstante, la Comisión cree que los Estados miembros todavía pueden mejorar el proceso de evaluación previa. Si bien todos los Estados miembros cumplieron los requisitos del Reglamento, los resultados variaron: algunos organizaron evaluaciones previas particularmente eficaces, aprovechando experiencias y prácticas de evaluación; otros fueron menos abiertos, pero incluso en estos casos el progreso era evidente.

29. La Comisión cree que la mayoría de evaluaciones previas contenía una crítica constructiva. El análisis de estrategias alternativas constituye una buena práctica, realizada en dos Estados miembros, pero no era un requisito. La Comisión reconoce que en algunos casos la evaluación previa sirvió para justificar las estrategias elegidas por los Estados miembros, pero incluso en estos casos contribuyó a aumentar la coherencia de la programación y la cuantificación de objetivos.

30. El cometido recomendado del evaluador se resumió en el documento de trabajo nº 2, que subrayó la interacción entre los planificadores y los expertos implicados. Mientras que todas las evaluaciones previas supusieron un valor añadido, en una minoría de casos la Comisión no quedó satisfecha con la calidad o deseaba datos adicionales, por lo que contrató a sus propios expertos para dar una visión opinión alternativa y datos adicionales para el proceso de la programación.

32. El documento de trabajo nº 2 pedía que la evaluación previa demostrara la solidez de los fundamentos de la estrategia y de las asignaciones financieras propuestas (p. 18). A este respecto la práctica varía ampliamente entre los Estados miembros y las regiones y no están consolidadas las prácticas particulares. El ejemplo citado por el Tribunal representa una buena práctica, que puede ser adoptada por otros Estados miembros en el futuro.

33. Muchos de los documentos de programación siguieron la jerarquía estructurada de objetivos establecida en los documentos de trabajo de la Comisión nº 2 y nº 3. Cuando existían debilidades, la evaluación previa en algunos casos contribuyó a mejorar la coherencia interna de la estrategia, particularmente la relación entre objetivos y medidas. Sin embargo, la Comisión cree que aún queda margen para nuevas mejoras, especialmente en el aumento de la coherencia entre las medidas de los complementos del programa y los objetivos globales de los programas.

34. Se trata de una buena práctica, que no siempre se ha seguido ante la incertidumbre de que los posibles beneficios fueran superiores a los costes administrativos.

35. No siempre es posible cuantificar objetivos con precisión. La Comisión cree que desde el período anterior de programación han tenido lugar mejoras significativas, pero hay aún un margen para nuevas mejoras, entre otras cosas en lo que se refiere a la verificabilidad de métodos de cuantificación. En los casos irlandés y belga se aplicó un enfoque basado en los principios que justifican la intervención pública. Los Estados miembros tenían responsabilidad para programar y desarrollar sus estrategias y este planteamiento no fue adoptado por otros Estados miembros que estaban elaborando al mismo tiempo su programación.

36. La Comisión cree que se han progresado a buen ritmo en el proceso de evaluación previa y programación. La Comisión se remite a sus respuestas a las observaciones del Tribunal en el apartado 27.

38. En el documento de trabajo n° 2, la Comisión indicó los componentes clave necesarios para la elaboración de un modelo macroeconómico. Los Estados miembros cuentan con principios de intervención económica distintos, vinculados a las diferencias en los sistemas políticos, lo que genera diversos modelos. Sin embargo, la Comisión ha emprendido un trabajo adicional de comparación de modelos (modelo Hermin, desarrollado por ESRI en Irlanda). Los resultados se publicaron en el segundo informe sobre la cohesión ⁽¹⁾. La Comisión apoya el desarrollo de modelos macroeconómicos en diversos países y regiones y, efectivamente, la disponibilidad de más de un modelo permite analizar las diferencias y comprender mejor los motores del desarrollo económico en el país o la región.

39. El Reglamento requiere una evaluación del impacto en términos de resultados anticipados. En aquel momento no se exigía evaluar el impacto de estrategias alternativas. En cualquier caso, la Comisión cree que la elaboración de modelos macroeconómicos proporciona sólo una información más en el proceso de toma de decisiones. Todos los modelos macroeconómicos proporcionan estimaciones y tienen limitaciones. Son una herramienta importante entre otras.

40 y 41. La Comisión ha iniciado recientemente un estudio para desarrollar modelos macroeconómicos regionales. El trabajo se encuentra por el momento en fase experimental pero puede desembocar en una mayor disponibilidad de información a nivel regional.

43. La Comisión se remite a sus respuestas a las observaciones del Tribunal en el apartado 27.

44. La Comisión está de acuerdo en que pueden realizarse mejoras en la cuantificación de objetivos.

a) La Comisión fomenta el desarrollo continuado de objetivos durante el ciclo de programación. En algunos casos se ha hecho un trabajo ulterior después de la aprobación de programas. Sin embargo, los ejemplos citados por el Tribunal no son suficientemente representativos de la situación general. Cuando ha habido un trabajo posterior, la evaluación intermedia que ha de finalizar antes de diciembre de 2003 puede verificar este trabajo.

b) Pueden existir dificultades en la identificación y la cuantificación de indicadores para las intervenciones de los Fondos Estructurales. Estas dificultades y limitaciones se han reconocido en el documento de trabajo n° 3 y los expertos en evaluación y los responsables del desarrollo de los programas son plenamente conscientes de estos desafíos. De hecho, los sistemas de indicadores son una mezcla de indicadores que parten de la base (*bottom up*) y de indicadores que se imponen desde niveles más altos (*top down*). El aspecto más difícil de cualquier sistema de indicadores es establecer el nexo causal entre los dos enfoques.

45. De acuerdo con el Reglamento general de los Fondos Estructurales, el plan financiero tiene por objeto determinar los recursos financieros aportados por cada fuente de financiación, en un marco anualizado, lo que permite determinar formalmente los créditos de compromiso comunitarios que se comprometerán en cada ejercicio del período 2000-2006 en aplicación del apartado 2 del artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

El seguimiento del desarrollo de las intervenciones, así como su evaluación, está también garantizado por otros instrumentos específicos previstos por la normativa, como el informe anual de ejecución.

46 a 49. La Comisión se refiere a sus respuestas a las observaciones del Tribunal, en particular en los apartados 27 y 36.

47 a) Las políticas nacionales, incluidas las partes no cofinanciadas de planes de desarrollo, constituyeron el contexto de las negociaciones sobre los MCA mencionados, e influyeron en los resultados, aunque sólo indirectamente.

b) Véase la respuesta a la letra e) del apartado 26.

48. El hecho de que no se impusiera el punto de vista de la Comisión en todas las sugerencias presentadas y no se resolvieran todos los problemas se debe en parte a la naturaleza de las negociaciones, que obliga a llegar a una conclusión mutuamente aceptable en un período de tiempo corto.

49. La Comisión opina que se ha avanzado en una programación de los Fondos Estructurales que garantice una aplicación fiel a una estrategia de desarrollo bien establecida, y que la preocupación por la eficacia no se descuidó en favor del consumo de fondos. No siempre resulta fácil calcular los recursos necesarios para lograr determinados objetivos sin referencia a los créditos consumidos anteriormente en medidas del mismo tipo.

52. Hay tres grupos de indicadores para la reserva de eficacia: efectividad, gestión e indicadores financieros. Todos los Estados miembros, de hecho, utilizan el mismo grupo de indicadores de gestión y financieros, en algunos casos con adaptaciones. Los indicadores de la efectividad están directamente relacionados con el contenido del programa pues son un subconjunto de los indicadores de producción y resultados propuestos por el Estado miembro. La asignación de la reserva de eficacia se prevé en el Reglamento (apartado 2 del artículo 44) cuando los Estados miembros afirman que el contexto institucional no permite las transferencias de financiación entre regiones. Ésta no era la propuesta original de la Comisión sino que fue el resultado del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo.

⁽¹⁾ Segundo informe sobre la cohesión económica y social, aprobado por la Comisión el 31 de enero de 2001.

53. La Comisión ha acordado con las autoridades italianas y portuguesas que no se utilizarán las reservas nacionales para compensar la reserva de eficacia.

OBSERVACIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN, DE PAGO, DE SEGUIMIENTO Y DE CONTROL

55. El Reglamento (CE) n° 438/2001 se concluyó en diciembre de 2000, tras ocho meses de negociaciones en los comités de los Fondos Estructurales que culminaron en aprobación por unanimidad en el CDRR. Aunque el Reglamento se publicó un poco demasiado tarde para que sus disposiciones se reflejaran en todos los documentos del programa, los Estados miembros pudieron decidir a principios de 2001 cómo iban a aplicar los nuevos requisitos. El hecho de que no estuvieran en marcha ni funcionarían plenamente todos los sistemas a finales de 2001, en gran parte se debió a la magnitud de los cambios requeridos y al considerable trabajo que todavía se estaba haciendo respecto a la programación 1994-1999. El Reglamento (CE) n° 438/2001 fija disposiciones detalladas para cumplir los requisitos del Reglamento (CE) n° 1260/1999, por ejemplo respecto de las autoridades pagadoras, la organización de las autoridades de gestión y los organismos intermedios y la supervisión de proyectos (*vérification de service fait*) para asegurar el suministro de los bienes y servicios cofinanciados, la subvencionabilidad del gasto declarado y el cumplimiento de la legislación [artículo 4 del Reglamento (CE) n° 438/2001].

56. Los Reglamentos (CE) n° 1260/1999 y/o (CE) n° 438/2001 requirieron nueva legislación en muchos Estados miembros, por ejemplo España ⁽¹⁾, Portugal ⁽²⁾ y Francia ⁽³⁾. La legislación griega mencionada por el Tribunal fue seguida por muchas circulares detalladas para aplicar el Reglamento (CE) n° 438/2001.

57. La Comisión también constató en algunas de sus auditorías que las autoridades pagadoras todavía no funcionaban plenamente, a menudo por falta de personal o de procedimientos de comprobación establecidos (véase sus respuestas a las observaciones del Tribunal en su informe de 2001 mencionado). En estos casos ha solicitado que se rectifiquen las deficiencias. El artículo 9 del Reglamento (CE) n° 438/2001 señala que las autoridades pagadoras han de efectuar varias comprobaciones. Las auditorías de la Comisión han constatado que actualmente algunos aspectos de la comprobación se realizan correctamente, mientras que otros han de mejorarse. A este respecto la Comisión se remite a su respuesta en el apartado 67. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal por el comienzo generalmente tardío del trabajo de auditoría durante el nuevo período y ha recordado a los Estados miembros la urgencia de iniciar este trabajo sin demora y la importancia de que las autoridades de gestión efectúen controles

internos. La Comisión informará al Parlamento Europeo de los resultados de su análisis sobre los nuevos sistemas de gestión y control en los Estados miembros.

58. Los problemas de interpretación a los cuales el Tribunal hace referencia también fueron puestos de relieve por la Comisión en su auditoría sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97 realizada con motivo del cierre de los programas de 1994-1999. A consecuencia de este trabajo, los problemas están superados en gran parte. Para dejar más claros los requisitos la Comisión está reeditando los manuales actualizados de la auditoría, que incluirán una nueva nota de orientación sobre control por sondeo. Por lo que se refiere a las descripciones de los sistemas presentadas de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 438/2001, la mayoría de estos documentos describían adecuadamente los sistemas sumamente variados creados. Sin embargo, frecuentemente fue necesaria más información a causa de la gran variedad, la falta de detalles en las descripciones originales, también observada por el Tribunal, y el deseo de la Comisión de comprobar cuidadosamente los sistemas antes de pronunciarse de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (CE) n° 438/2001. La garantía de estos análisis documentales es naturalmente inferior a la que de auditorías sobre el terreno, que permiten comprobar que los sistemas descritos existen y son operativos efectivamente.

59. Desde el principio, se han previsto dos métodos de intercambio de información con la base SFC:

1. Conexión en tiempo real a la base SFC mediante una aplicación web, para aportar y consultar datos
2. Intercambio de información por medio de ficheros estructurados (*flat files*)

La primera solución, bien adaptada para los Estados miembros que no desean desarrollar un interfaz electrónico con la Comisión, o que buscan la rapidez, estuvo disponible a partir de junio de 2000. Su utilización sólo se requería un ordenador personal y un módem.

La segunda solución, que implica el desarrollo por los Estados miembros de un interfaz que responda a las especificaciones de la Comisión (disponibles a principios de 2000) era especialmente indicado para los Estados miembros que poseían un sistema de información local y que preveían numerosos intercambios con la Comisión.

Las dos soluciones eran, y siguen siendo, compatibles entre sí.

La Comisión siempre ha apoyado activamente los servicios informáticos de los Estados miembros que deseaban establecer un intercambio electrónico sobre la base de este interfaz. Las dificultades encontradas en algunos Estados miembros para aplicar este interfaz deben analizarse individualmente.

⁽¹⁾ Real Decreto n° 1330/2000 de 7 de julio de 2000.

⁽²⁾ Decreto Ley 54-A/2000 de 7 de abril de 2000.

⁽³⁾ Circular modificada del Primer Ministro de 15 de julio de 2002.

60. Casi todas las autoridades de programas en los Estados miembros están introduciendo bases de datos potentes para cumplir los requisitos rigurosos de los Reglamentos. No hay que sorprenderse de los problemas de puesta en servicio (*teething troubles*). La Comisión ha proporcionado a los Estados miembros orientaciones sobre los requisitos y las especificaciones técnicas para asegurarse de que las bases de datos sean eficientes y seguras y puedan suministrar la información que la Comisión necesita a diversos efectos.

61. Actualmente se considera que SFC es la base de datos principal de «referencia» para los Fondos Estructurales, con interfaces locales con SINCOM, pero los servicios de la Comisión aún están utilizando diversas bases de datos, especialmente para datos no financieros tales como información sobre la supervisión de indicadores. SFC debería ir asumiendo estas funciones, pero la información actualizada de supervisión sobre programas se encuentra por ahora en diversas fuentes. Actualmente los cálculos financieros, como el gasto declarado a efectos de la aplicación de la norma n+2 se hacen en general en SFC. SFC también proporciona herramientas para la aplicación de la norma de la liberación, a los dieciocho meses, de las partes no utilizadas del anticipo de conformidad con el apartado 2 del artículo 32 del Reglamento (CE) n° 1260/1999, así como para comprobar la coherencia de los porcentajes de cofinanciación. Se recuerda que la Comisión ha impuesto la obligatoriedad del uso de SFC para el Fondo social, con arreglo al artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1784/1999.

62. No era posible adaptar SFC a los datos de los programas de 1994-1999. El riesgo de doble financiación queda reducido por el requisito de que las autoridades de programas distingan claramente proyectos o fases de proyectos financiados bajo diversos programas y períodos del programa. El inciso ii) de la letra b) del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 438/2001 refuerza estas salvaguardias.

63. La puntualidad de los Estados miembros en presentar informes anuales ha mejorado comparado con el período previo del programa, gracias a la presión ejercida por la Comisión y el vínculo con pagos [apartado 3 del artículo 32 del Reglamento (CE) n° 1260/1999]. Los informes son en general de una calidad más alta y más uniforme gracias al nuevo modelo. Los servicios de la Comisión exigen regularmente a los Estados miembros que complementen los informes que no contienen toda la información requerida. Se retienen los pagos pendientes hasta que el informe sea satisfactorio.

64. La normativa general para 2000-2006, y en especial el Reglamento (CE) n° 438/2001, introdujo requisitos más detallados que en el período previo de programación para las funciones de gestión, pago, supervisión y control en los Estados miembros. Sin embargo, los Reglamentos permiten a Estados miembros mantener sus sistemas nacionales para gestionar los Fondos Estructurales [véanse los artículos 8 y 34 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 y el considerando 10 del Reglamento (CE) n° 438/2001]. Es

inevitable que surjan problemas al adaptar los sistemas para ajustarse a principios organizativos tales como la separación de funciones y la independencia y para asegurar procedimientos fiables.

65. La mayor parte de los sistemas implican un mayor o menor grado de delegación de tareas a organismos intermedios. Con acuerdos de servicio, pista de auditoría y líneas de información pueden funcionar satisfactoriamente. En sus propias auditorías de sistema y análisis documentales la Comisión insiste continuamente en las salvaguardias requeridas.

66. La letra n) del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 permite que las autoridades pagadoras y de gestión sean un mismo organismo y la letra o) del artículo 9 señala que corresponde al Estado miembro determinar la relación entre las autoridades pagadoras y de gestión. Es posible mantener una separación apropiada de funciones aunque las tres funciones de gestión, pago y la auditoría independiente se asignen a diversas partes del mismo ministerio. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal que la asignación de las funciones a una unidad bajo gestión común, como originalmente en el caso de las prefecturas francesas, puede plantear un riesgo y en estos casos ha pedido cambios. En Francia las funciones están separadas ahora en diversas unidades. Para el Fondo social, la Comisión constató un conflicto de interés en Irlanda, al combinar un superior jerárquico varias responsabilidades. Se han tomado las medidas necesarias para obtener una separación clara de funciones y evitar tales situaciones en el futuro.

67. Siempre que lo considera necesario, la Comisión insiste ante los Estados miembros respecto a las responsabilidades fundamentales de la autoridad pagadora y la necesidad de contar con procedimientos de control establecidos y asegurar que todos los organismos que le comunican gastos aplican también estos procedimientos. La Comisión se propone publicar una nota de orientación sobre las funciones y los trabajos de la autoridad pagadora, teniendo en cuenta su función clave para una la gestión financiera sana.

68. El objeto de la Comisión al adoptar el Reglamento (CE) n° 1685/2000 era eliminar las normas anteriores redundantes o innecesarias que figuraban en las fichas de subvencionalidad, aprender de la experiencia de aplicar las fichas con menos restricciones cuando estaba justificado y presentar las normas restantes de manera más clara y concisa en el Reglamento. Se añadió una nueva norma (arrendamiento financiero) para cubrir una necesidad clara. La norma referente a beneficiarios finales se incorporó en el artículo 9 del propio Reglamento (CE) n° 1260/1999.

70. El beneficiario final se define en términos virtualmente idénticos a los anteriores, en la letra l) del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 y sus responsabilidades, en especial el registro del gasto y la conservación de los documentos justificantes, se establecen en el punto 1.2 del anexo del Reglamento (CE) n° 1685/2000 y en el anexo I del Reglamento (CE) n° 438/2001. El concepto todavía puede plantear dificultades y la Comisión ha publicado orientaciones suplementarias en septiembre de 2001.

71. La Comisión considera que es correcto que el legislador haya eliminado el plazo de tiempo para los compromisos sobre el terreno. El objeto de este límite de tiempo era incentivar la aplicación y asegurar el cierre ordenado. Actualmente este objetivo se intenta lograr con la norma de la liberación automática en el año n+2. Lo único que se requiere ahora es que el gasto elegible se haya realizado entre la fecha de inicio de la ayuda y el 31 de diciembre de 2008, lo que resulta fácil de gestionar y controlar. La financiación alternativa continúa siendo posible por lo que respecta a la fuente de pagos a los beneficiarios finales. La Comisión escribió a las autoridades francesas con este fin a principios de 2001. Las nuevas normas separan la gestión de los flujos de caja (responsabilidad plena de los Estados miembros) de las declaraciones de gastos.

72. Con arreglo a las normas sobre ayudas estatales, los gastos de funcionamiento y la reconstitución del capital sólo se autorizan en circunstancias muy precisas. Por lo tanto se consideró superflua la ficha 17, especialmente teniendo en cuenta que su redactado creaba incertidumbre en cuanto a la subvencionabilidad de muchas operaciones de capital de riesgo (nueva norma 8). Sin embargo, esta área quedó aclarada por la comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales y capital de riesgo publicada en 2001.

La ficha sobre la ayuda reembolsable ha sido reemplazada por la norma 8, que también cubre fondos de préstamos. La regla 8 regula la reutilización de reembolsos, poniendo en práctica el artículo 28 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 que estipula que la ayuda reembolsada a la autoridad de gestión o a otro poder público se reasignará al mismo propósito y el artículo 30 que requiere que las operaciones se mantengan durante cinco años. Una vez cerrada una acción financiada por UE, el Estado miembro sigue siendo responsable de su supervisión, que puede ser objeto de auditoría en los tres años posteriores al cierre.

73. El Reglamento declara que las normas nacionales son aplicables excepto cuando la Comisión establece una regla común de subvencionabilidad. Por lo tanto se deja un mayor margen de discreción a los organismos y beneficiarios finales. El propósito de las normas de subvencionabilidad no es armonizar todas las prácticas nacionales.

74. El propósito es reembolsar los gastos subvencionables del proyecto cofinanciado y realmente pagados. El requisito para gastos reales viene fijado en el artículo 32 del reglamento de base, en la norma 1 del Reglamento (CE) n° 1685/2000, y en el Reglamento (CE) n° 438/2001. La Comisión aclaró la cuestión en una nota de orientación a los Estados miembros en septiembre de 2001: la norma 1 también fija condiciones para la subvencionabilidad

de ciertos gastos imputados, entre ellos los basados en claves de reparto rata (documentada correctamente) y la amortización (pero no la compra y la amortización al mismo tiempo). En caso de duda, la Comisión, como siempre, proporciona las aclaraciones necesarias. El uso de importes fijos para los gastos generales se ha discutido en el Comité del Fondo Social y se han aportado aclaraciones (documento presentado en junio de 2001).

75. Para ciertos tipos de proyectos está justificado un alto índice de gastos generales en gastos elegibles. Aparte de las condiciones fijadas en el punto 1.7 ⁽¹⁾ de la norma 1, las normas nacionales son aplicables.

76. El tratamiento fiscal de la amortización está sujeto a las normas nacionales.

77. La Comisión reconoce la dificultad que plantea el IVA incluido en proyectos. La norma pertinente de subvencionabilidad intenta asegurarse de que el IVA sea parte del coste subvencionable solamente en los casos en que el beneficiario final debe soportar este coste. Por lo que se refiere a la compra de edificios, su uso para albergar servicios administrativos puede justificarse en determinados casos y la Comisión consideró que no era necesario regularlo detalladamente.

78. En julio de 2002 la DG Regio presentó una nota de orientación los proyectos de infraestructura que generan ingresos al Comité para el desarrollo y la reconversión de regiones.

79. La norma sobre la localización de proyectos era necesaria para aclarar varias cuestiones abiertas y se ha aclarado más para los proyectos del Fondo social. En cuanto a la privatización y al abandono de proyectos, está claro que la Comisión no puede establecer por adelantado normas para cada situación que pueda producirse.

80. Véase la respuesta en el apartado 68. La intención era proporcionar normas básicas y relativamente simples en los asuntos que requieren un tratamiento común a nivel de la UE. Los Estados miembros aplican estas normas en su contexto nacional específico, especialmente por lo que se refiere al tratamiento fiscal y contable [véase el considerando 5 del Reglamento (CE) n° 1685/2000].

81. Desde el principio la Comisión dejó claro (en el Vademécum) que cualquier cuadro financiero debía contener sólo los gastos subvencionables. Por tanto si un Estado miembro desea un reembolso sobre la base de los gastos públicos, los gastos privados no han de aparecer en el cuadro. Es evidente que no se siguió este enfoque con el suficiente rigor, como en algunos casos se consideró apropiado indicar el efecto de palanca a través del cuadro financiero. Estas situaciones se están corrigiendo ahora. Los

⁽¹⁾ Los gastos generales son gastos subvencionables siempre que se basen en costes reales, relacionados con la aplicación de la operación cofinanciada por los Fondos Estructurales y sean asignados proporcionalmente a la operación, mediante un método justo, equitativo y debidamente justificado.

Estados miembros deberían tener claro que existen dos bases para la contribución de los Fondos Estructurales: el gasto total subvencionable y el gasto público total subvencionable. La base se determina para cada medida y se declara en el complemento de programación, como está previsto en la letra c) del apartado 3 del artículo 18 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

84 y 85. La Comisión reconoce que los criterios de selección varían en la UE. En parte se justifica por la situación específica en las regiones, en otras es posible mejorar. En opinión de la Comisión, es mejor preferible mantener las responsabilidades en el nivel actual, es decir, en el Comité de supervisión, y mejorar poco a poco la situación a través del intercambio de experiencia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

87. La Comisión se remite a sus respuestas a las observaciones del Tribunal en los apartados 9 a 16. La determinación de las zonas de los Fondos Estructurales se efectuó de conformidad con el Reglamento, que, en lo que respecta al objetivo n° 2, deja a los Estados miembros un margen considerable, incluso por lo que se refiere a la selección de zonas subvencionables calificadas para la ayuda nacional.

88. La Comisión se remite a sus respuestas a los correspondientes apartados. La Comisión reconoce que los plazos eran poco realistas, dado los procedimientos fijados y el número de asuntos que había que negociar. En general la calidad de los documentos de programación ha mejorado y la Comisión está trabajando para seguir avanzando en esta dirección.

89. Todos los Estados miembros llevaron a cabo evaluaciones previas, lo que redundó en una mayor coherencia de estrategias y un mayor conocimiento de los fundamentos de las opciones elegidas, así como en una importante mejora en la cuantificación de objetivos. En los Estados miembros donde la evaluación previa examinó estrategias alternativas, se pretendía utilizar esta evaluación como parte de su proceso nacional de planificación. El documento de trabajo de la Comisión no proporcionó información sobre todas las prácticas y métodos apropiados; para una orientación metodológica detallada se remitió a los Estados miembros y a los evaluadores a los manuales MEANS. Además, los evaluadores debían en principio ser expertos en metodologías de evaluación. El uso de modelos macroeconómicos es sólo uno de los instrumentos del proceso de toma de decisiones sobre prioridades y asignaciones financieras. Los sistemas de indicadores siempre pueden mejorarse, aunque la Comisión cree que a este respecto se han hecho progresos muy significativos, que se verificarán en la evaluación intermedia.

90. Aunque se ha avanzado en la programación del uso de las asignaciones de los Fondos Estructurales para lograr objetivos de desarrollo, todavía puede mejorarse. El análisis *input-output* constituye una guía, pero los resultados dependen de muchos factores externos y de efectos a largo plazo. La Comisión ha fomen-

tado el enfoque más científico seguido actualmente y seguirá avanzando en esta dirección. Sin embargo, la responsabilidad principal de la programación recae en los Estados miembros.

91. La Comisión opina que se han realizado algunos progresos en la programación de los Fondos Estructurales para garantizar su aplicación de acuerdo con una estrategia de desarrollo bien establecida, y que la preocupación por la absorción de los fondos no pasó por encima de la búsqueda de eficacia. El cálculo de los recursos necesarios para lograr objetivos determinados no resulta fácil sin referencia a un anterior consumo de créditos para medidas del mismo tipo.

92. Para el período de 2000-2006 los programadores contaban con una considerable cantidad de información sobre necesidades de desarrollo y políticas nacionales, en parte gracias al trabajo de evaluadores anteriores. La Comisión considera que se avanzó en el logro de una programación basada en la estrategia de desarrollo en vez de en la absorción de fondos.

93. La gestión y los indicadores financieros para la reserva de eficacia son en la mayoría de los casos los recomendados por la Comisión en el documento de trabajo n° 4. La Comisión examinará las propuestas del Estado miembro con objeto de corregir cualquier incoherencia.

94. La impresión de la Comisión acerca del trabajo de auditoría de los Estados miembros es que, aunque aplicar las nuevas disposiciones ha requerido tiempo, los sistemas creados están comenzando a funcionar satisfactoriamente. En la primavera 2003 la Comisión presentará al Parlamento Europeo un informe en el que evaluará los nuevos sistemas de gestión y control.

95. La Comisión cree que el reparto de responsabilidades en lo que respecta las normas de subvencionalidad en los programas 2000-2006 ha simplificado la aplicación de los programas. La Comisión proporciona aclaraciones siempre que es necesario.

96. En este ámbito los resultados han mejorado mucho estos últimos años y continúan mejorando.

97. Efectivamente, no siempre se logró el objetivo de la simplificación y el proceso de programación tuvo a veces efectos opuestos a los inicialmente deseados. La Comisión está haciendo grandes esfuerzos para simplificar las normas y prácticas tanto para los programas actuales como futuros.

98. La Comisión tendrá en cuenta las observaciones del Tribunal en la programación de los Fondos Estructurales posterior a 2006.

99. Esta cuestión se contempla en las reflexiones actualmente en curso relativas a la normativa para el período posterior a 2006.

100. El sistema de complemento de programación tendrá efectos durante todo el período de aplicación y la Comisión se pronunciará al respecto en una fase posterior. Por lo que se refiere a la evaluación intermedia, las cuestiones mencionadas por el Tribunal se tratarán en este marco.

101. La Comisión se remite a sus respuestas en los apartados 68 y 80. Respecto a la subvencionabilidad, los Reglamentos

fijan determinadas normas que han de aplicarse de la misma manera en toda la UE y dejan los demás aspectos a la legislación nacional. Al principio del período actual de programación, la Comisión intentó especificar con mayor detalle algunos aspectos de la subvencionabilidad, lo que generó una mayor complejidad o normas que no eran apropiadas para muchas situaciones.

102. La mayoría de las acciones recomendadas por el Tribunal ya han sido objeto, o están siendo objeto, de acciones concretas tal como se explica detalladamente en las anteriores respuestas.
