



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.11.2006
COM(2006)674 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe anual del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) 2005

SEC(2006)1430

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Presupuesto del ISPA	3
3.	Financiación de proyectos.....	3
3.1.	Nuevos proyectos ISPA	3
3.2.	Proyectos financiados durante 2000-2005	4
3.3.	Pagos	5
4.	Asistencia técnica.....	5
4.1.	Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario	5
4.2.	Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión	6
5.	Gestión y ejecución.....	7
5.1.	Seguimiento de los proyectos.....	7
5.2.	Gestión y control financieros (incluido EDIS).....	8
5.3.	Evaluación de riesgos.....	9
5.4.	Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo	9
5.5.	Socios cofinanciadores: el BEI, el BERD y el KfW	9
6.	Contribución a las políticas comunitarias	10
6.1.	Contratación pública	10
6.2.	Política ambiental.....	10
6.3.	Política de transportes	10
7.	Coordinación de los instrumentos de preadhesión.....	11

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe anual del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) 2005

Este informe se presenta de conformidad con el artículo 12 del Reglamento ISPA. Se trata del sexto informe anual y abarca las actividades realizadas por el ISPA durante 2005.

La información resumida en el presente informe figura con más detalle en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (adjunto al presente informe).

1. INTRODUCCIÓN

A raíz del Consejo Europeo de junio de 2004, en el que se aceptó a Croacia como país candidato, el informe, además de Bulgaria y Rumanía, incluye a Croacia, que, desde el 1 de enero de 2005, tiene derecho a recibir ayudas del ISPA.

2. PRESUPUESTO DEL ISPA

En el presupuesto de la Comisión para 2005, se asignaron al ISPA 525,7 millones de euros. Los créditos cubrieron todos los gastos de los proyectos de cofinanciación (medidas) en los países beneficiarios en los sectores del medio ambiente y el transporte, así como los correspondientes al suministro de asistencia técnica (AT), independientemente de que la iniciativa de las medidas de AT fuera de los países beneficiarios o de la Comisión.

Cuadro 1: Presupuesto del ISPA en 2005 (en euros)

Línea presupuestaria	Créditos de compromiso	Créditos ejecutados	Pagos ejecutados
Línea presupuestaria para la gestión administrativa B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Línea presupuestaria operativa B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Total	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

3.1. Nuevos proyectos ISPA

En 2005, la Comisión aprobó veinticuatro nuevas medidas ISPA relativas a once proyectos de inversión en el sector del medio ambiente y cuatro en el sector del transporte, así como ocho proyectos de AT (siete en el sector del transporte y uno en

el sector del medio ambiente) y una medida horizontal de AT. La contribución total del ISPA aquel año ascendió a 493 millones de euros, es decir, un porcentaje medio de subvención del 70 % del coste total de un proyecto subvencionable de 705 millones de euros. Se utilizaron compromisos por un total de 521,9 millones de euros para nuevos proyectos (312 millones de euros), así como para proyectos en curso aprobados en años anteriores.

En el sector del medio ambiente, las ayudas del ISPA se destinaron principalmente a proyectos de recogida y tratamiento de aguas residuales, pero también a dos proyectos de residuos sólidos. En el sector del transporte, el proyecto más importante fue un proyecto combinado de ferrocarril/carretera.

Cuadro 2: Nuevos proyectos aprobados en 2005 (en euros)

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Porcentaje de subvención %	Compromisos en 2005
Medio ambiente	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Transporte	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
AT horizontales	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Total	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Proyectos financiados durante 2000-2005

Entre 2000 y 2005, la Comisión subvencionó noventa y seis proyectos a partir de propuestas presentadas por Bulgaria, Croacia y Rumanía: sesenta y cinco en el sector del medio ambiente, veintiocho en el sector del transporte y tres medidas horizontales de AT (dos destinadas a lograr la ejecución descentralizada [EDIS] y una tercera para la organización de comités de seguimiento). Dichos proyectos representan un coste total de proyectos de 4 700 millones de euros, de los cuales, 4 300 millones pueden ser financiados por el ISPA. Los fondos del ISPA contribuyeron en un 67 % (2 900 millones de euros) a dichos costes de inversión subvencionables. Se mantuvo un estricto equilibrio entre ambos sectores.

A finales de 2005, se había asignado más del 97 % de los fondos reservados para los tres países beneficiarios para el período 2000-2006 y, de los fondos asignados, prácticamente el 83 % se había comprometido.

Cuadro 3: Proyectos aprobados en 2000-2005 (en euros)

Sector	Nº de decisiones de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Porcentaje medio de subvención %	Compromisos
Medio ambiente	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Transporte	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
AT horizontales	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Total	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Pagos

Los pagos globales del ISPA en 2005 totalizaron 229 millones de euros, lo que supone un incremento no inferior al 73,5 % con respecto a 2004 (132,2 millones de euros). A finales del período 2000-2005 se habían desembolsado prácticamente 559 millones de euros, es decir, el 23,3 % de los compromisos presupuestarios ejecutados en dicho período.

Cuadro 4: Pagos (en euros)

Sector	2000-2004	2005	Total
Medio ambiente	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Transporte	183 364 692	119 346 710	302 711 402
AT	924 524	58 800	983 324
Total	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. ASISTENCIA TÉCNICA

4.1. Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario

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

En 2005 se aprobaron siete solicitudes relativas a la preparación de proyectos y a la construcción institucional en el sector del transporte y una relativa a la preparación de proyectos en el sector del medio ambiente.

Cuadro 5: Nuevos proyectos de AT aprobados en 2005 (en euros)

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Porcentaje de subvención %	Compromisos
Medio ambiente	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Transporte	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
AT horizontales	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Total	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

Durante el período 2000-2005, el ISPA concedió más de 119 millones de euros a más de veinte proyectos relativos a la construcción institucional y a la preparación de proyectos.

Cuadro 6: Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario 2000-2005 (en euros)

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA
Medio ambiente	7	67 481 000	47 448 500
Transporte	11	84 461 560	70 126 620
AT horizontales	3	1 633 308	1 633 308
Total	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión

La Comisión lleva a cabo dichas actividades de AT bien mediante acciones *ad hoc* puestas en marcha en años anteriores, o bien en el marco de los *programas de acción de AT*:

- Las actividades de asistencia técnica llevadas a cabo fuera de los programas de acción de AT incluyen contratos de servicios de suministro de conocimientos técnicos y financieros a la Dirección General de Política Regional destinados a prestar asistencia en la evaluación de proyectos y el desarrollo de políticas. La ayuda destinada a actividades de desconcentración *intra muros* con las delegaciones de la CE se cerró en 2004.

- Las actividades de asistencia técnica financiadas en el marco del «Programa de acción de AT 2001» incluyen la organización de los comités de seguimiento reglamentarios del ISPA, el análisis estratégico de la Vía Báltica, el fomento de la mejora de la calidad de las empresas públicas financiadas por el ISPA en los sectores del agua y los residuos, así como el asesoramiento en materia de colaboración público-privada.

- Las actividades de asistencia técnica financiadas en el marco del «Programa de acción de AT 2004-2006» constituyen el seguimiento del Programa de acción de AT 2001 (aunque centrado únicamente en Bulgaria y Rumanía) e incluyen nuevos contratos marco para la evaluación de propuestas de proyectos ISPA anteriormente financiados fuera de los programas de acción. Además de los contratos mencionados, las actividades incluyen ayuda *extra muros* a las tareas de supervisión de las delegaciones de la CE, mejora de la calidad del medio ambiente y proyectos de transporte a lo largo de todo el ciclo del proyecto, así como evaluación de los proyectos y control de la calidad por parte del BEI.

- Las actividades de asistencia técnica financiadas en el marco del «Programa de acción de AT 2005-2006 para Croacia» proporcionan recursos a la delegación de la CE en Zagreb para llevar a cabo tareas de supervisión (*intra* y *extra muros*) relacionadas con la implantación del ISPA en el marco de la gestión desconcentrada.

Cuadro 7: Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión 2000-2005 (en euros)

Actividad	Asignaciones indicativas	Compromisos	Pagos
Actividades fuera de los programas de acción	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Programa de acción 2001(*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Programa de acción 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Programa de acción 2005-2006 para Croacia	1 200 000	400 000	-
Total	27 477 680	22 890 814	14 130 193

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

5. GESTIÓN Y EJECUCIÓN

5.1. Seguimiento de los proyectos

Si bien la Comisión aprobó los primeros proyectos ISPA en 2000, su ejecución, en el mejor de los casos, no empezó hasta 2001, con la licitación de los contratos de servicios para la supervisión de la ejecución. Como consecuencia de los habituales retrasos en los procesos de licitación y contratación, los primeros contratos efectivos de obras no se firmaron hasta 2002. Desde entonces se han constatado progresos sobre el terreno, lo que se refleja en los progresos en los pagos realizados por la Comisión a las autoridades nacionales.

No obstante, en los dos países adherentes, Bulgaria y Rumanía, las deficiencias administrativas siguieron siendo el principal problema que tuvo que afrontar la implantación del ISPA en 2005. A pesar de los logros realizados con las agencias de ejecución del ISPA, que pusieron de manifiesto las auditorías realizadas por la Comisión en 2005, es necesario seguir mejorando los resultados conseguidos en cuestiones tan importantes como personal, contratación pública y gestión financiera. En algunos casos, los retrasos en la ejecución de proyectos han llegado a superar los dos años con respecto a los planes iniciales. En varias ocasiones, la Comisión insistió ante las autoridades nacionales para que los órganos de contratación y, en el sector del medio ambiente, los beneficiarios finales adoptasen un enfoque proactivo, asumiesen la titularidad efectiva de las diferentes fases del ciclo del proyecto y mejorasen la coordinación entre los diferentes participantes en el proyecto.

En Croacia, los dos primeros proyectos no se aprobaron hasta diciembre de 2005, por lo que todavía no ha empezado su ejecución.

5.2. Gestión y control financieros (incluido EDIS)

Los principales requisitos del ISPA en materia de gestión y control financieros, incluido el tratamiento de irregularidades, son similares a los del Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales. Se refieren al establecimiento de sistemas y procedimientos internos de control financiero que puedan garantizar la transparencia y el carácter no discriminatorio de los procedimientos de contratación pública, la exactitud de los gastos declarados, una capacidad adecuada de auditoría interna, suficiente pista de auditoría y un tratamiento adecuado de las irregularidades.

El trabajo de auditoría realizado a lo largo de 2005 en relación con *Bulgaria y Rumanía* consistió en ocho visitas que se centraron en gran medida en seguir de cerca, sobre el terreno, la ejecución de los planes de acción y los plazos que se habían establecido con las autoridades nacionales en 2004, así como los avances logrados en la ampliación de la descentralización (*EDIS*), que, cuando se consiga, permitirá evitar el control *ex ante* de los procesos de licitación y contratación por parte de la Comisión.

En el caso de *Rumanía*, el nivel de aseguramiento de los sistemas existentes ha mejorado radicalmente con respecto a 2004. A principios de 2006, la Comisión recibió una petición de acreditación EDIS para todas las agencias de ejecución del ISPA. A raíz de una auditoría final de verificación, en junio de 2006 se concedió la acreditación EDIS a todas las agencias del ISPA.

En el caso de *Bulgaria*, dado que en 2005 se habían realizado esfuerzos significativos para colmar las lagunas identificadas en los sistemas de gestión y control, se acabó retomando el proceso EDIS. A finales de abril de 2006, la Comisión recibió una petición de acreditación EDIS para todos los organismos de ejecución del ISPA, que, en la actualidad, está siendo evaluada por los servicios de la Comisión. Sin embargo, aún quedan dos problemas por resolver: la cuestión de la contratación pública y la escasez de personal cualificado y con experiencia. A pesar de la estrecha supervisión de la contratación pública por parte de la delegación de la CE, la experiencia del ISPA al respecto se caracteriza por las frecuentes reclamaciones, imputaciones, etc.

En estos países también se llevaron a cabo varias auditorías de proyectos, cuyos principales resultados reflejaban generalmente las deficiencias identificadas durante las auditorías de sistemas, a saber, calidad insuficiente de los expedientes de licitación y contratación, irregularidad de los procedimientos durante el proceso de contratación pública, necesidad de mejorar la verificación de las declaraciones de gastos, certificación de los gastos no subvencionables, falta de documentos acreditativos (adecuados) y cumplimiento incompleto de los requisitos en materia de publicidad e información. Asimismo, como ya se ha mencionado, la falta de personal cualificado y con experiencia, incluida la alta frecuencia de rotación, constituye un problema recurrente. Dada la probabilidad de que esta situación constituya un obstáculo importante también para la utilización eficaz de los futuros Fondos de Cohesión y Estructurales, se llevará a cabo un estrecho seguimiento del progreso al respecto.

Las autoridades croatas, por su parte, se han esforzado en la preparación para la introducción del sistema de implantación descentralizado (*DIS*) para PHARE e ISPA, lo que ha permitido a la Comisión conceder la gestión descentralizada de la asistencia del ISPA en febrero de 2006 (si bien la delegación de la CE todavía realiza controles *ex ante*).

5.3. Evaluación de riesgos

En el marco del sistema de aprobación *ex ante*, la estrategia de auditoría con respecto a los países beneficiarios se centra en gran medida en la prevención y vela por que cada país ponga en marcha suficientes procedimientos de control relativos a la ejecución de proyectos y a los pagos. Las sucesivas rondas de auditorías, en todas las fases del EDIS, tienen por objeto detectar las deficiencias de configuración de los sistemas de supervisión y control, así como verificar si se ejecutan las recomendaciones y se resuelven las deficiencias.

5.4. Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo

Según la opinión general del Tribunal sobre los instrumentos de preadhesión, emitida en su *Informe anual relativo al ejercicio 2004*, los sistemas de supervisión y control eran básicamente fiables y funcionaban en la práctica, si bien seguían existiendo riesgos a nivel de los organismos de ejecución. Esta opinión quedó confirmada en el marco de un breve análisis de las actividades del ISPA en 2005, a raíz del cual el Tribunal recomendó el estrecho seguimiento de los sistemas en cuestión por parte de la Comisión.

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

La Comisión, teniendo en cuenta la experiencia en materia de preparación y ejecución de proyectos de estos organismos de crédito, se reunió periódicamente con ellos y, cuando fue posible, organizó misiones conjuntas para la identificación y evaluación de proyectos para los que se buscaba financiación de préstamos. En 2005 se consiguieron préstamos del BEI para dos proyectos, del BERD para seis y del KfW para otros dos.

6. CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

6.1. Contratación pública

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

6.2. Política ambiental

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

6.3. Política de transportes

En el caso de Bulgaria y Rumanía, las redes de transporte de los países beneficiarios, acordadas con arreglo a la ENIT (Evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte), se construyeron en torno a la red de corredores paneuropeos. Estas redes se utilizan como base de planificación para las estrategias nacionales de transporte a efectos del ISPA, es decir, se refieren a la construcción o rehabilitación de una sección, punto nodal o acceso relativos a las redes. Seis de los corredores antes mencionados atraviesan el territorio de Bulgaria, Croacia y Rumanía. Con arreglo a las nuevas directrices comunitarias para el desarrollo de la red de transporte transeuropea (RTE-T), tres de los proyectos prioritarios de la red (*el eje de autopistas Igoumenitsa/Patra-Athina-Sofia-Budapest*, *el eje de vía fluvial interior Rhine/Meuse-Main-Danube* y *el eje de ferrocarriles Athina-Sofia-Budapest-Wien-Praha-Nürnberg/Dresden*) se refieren a ejes que afectan a Bulgaria y Rumanía, y uno que afecta a Croacia (*el eje de ferrocarriles Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-frontera de Ucrania*).

7. COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN

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

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