



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.12.2005
COM(2005) 612 final

INFORME DE LA COMISIÓN
INFORME ANUAL DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA ESTRUCTURAL DE
PREADHESIÓN (ISPA)
2004

{SEC(2005) 1552}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Presupuesto del ISPA	3
3.	Financiación de proyectos.....	4
3.1.	Nuevos proyectos ISPA	4
3.2.	Proyectos financiados durante 2000-2004	5
3.3.	Pagos	5
4.	Asistencia técnica.....	6
4.1.	Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario	6
4.2.	Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión	6
5.	Gestión y ejecución.....	7
5.1.	Supervisión de proyectos	7
5.2.	Gestión y control financieros	8
5.3.	EDIS.....	8
6.	Evaluación del riesgo	9
6.1.	Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo	9
6.2.	Socios cofinanciadores — el BEI y el BERD	9
7.	Contribución a las políticas comunitarias	9
7.1.	Contratación pública	9
7.2.	Política ambiental.....	10
7.3.	Política de transporte: de la ENIT a las nuevas directrices RTE-T.....	10
8.	Coordinación de los instrumentos de preadhesión.....	10

Prólogo

El presente Informe sobre las actividades del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) abarca el año civil 2004.

El presente Informe suministra información sobre el quinto año de ejecución del ISPA.

El formato de informe se ajusta a los requisitos del artículo 12 del Reglamento ISPA¹. Ha sido adaptado para tener en cuenta los comentarios efectuados por el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

Se confía en que el informe servirá también de documento de referencia útil para toda persona interesada en la promoción, anterior a la adhesión, de la cohesión económica y social en los países candidatos a la adhesión a la UE.

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la adhesión, el número de países beneficiarios del ISPA pasó de diez a dos, con lo que en 2004 sólo Bulgaria y Rumanía se beneficiaron de la nueva asistencia financiera del ISPA. Por ello, el informe se limita a las actividades del ISPA en estos últimos países, mientras que la ejecución de los antiguos proyectos ISPA en los nuevos Estados miembros es tratada en el Informe anual de 2004 del Fondo de Cohesión.

2. PRESUPUESTO DEL ISPA

Para 2004, se asignaron 453,3 millones de euros del presupuesto de la Comisión al ISPA. Los créditos cubrieron todos los gastos de los proyectos de cofinanciación (medidas) en los países beneficiarios en los ámbitos del medio ambiente y el transporte, y los del suministro de asistencia técnica (AT), independientemente de que las medidas de AT fueran iniciadas por el país beneficiario o por la Comisión.

¹ Reglamento (CE) 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999.

Cuadro 1: Presupuesto del ISPA en 2004 (en euros)

Línea presupuestaria	Créditos de compromiso	de	Créditos ejecutados	Pagos ejecutados
Línea presupuestaria para la gestión administrativa B 13.01.04.02	2.100.000		1.890.000	1.696.088
Línea presupuestaria operativa B 13.05.01.01	451.200.000		449.469.968	132.162.924
Total	453.300.000		451.359.968	133.859.012

3. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

3.1. Nuevos proyectos ISPA

En 2004, la Comisión aprobó 11 nuevas medidas ISPA relativas a 9 inversiones en el ámbito del medio ambiente y 2 en el sector de los transportes, incluida una medida de asistencia técnica (AT). La contribución total del ISPA de aquel año ascendió a 452 millones de euros, que representaron un tipo medio de subvención del 58,3 % del coste subvencionable total del proyecto de 775 millones de euros. Se utilizaron compromisos por un total de 449 millones de euros para nuevos proyectos (303 millones de euros) así como para proyectos en curso adoptados en años anteriores.

Aproximadamente el 56,5 % de la contribución del ISPA fue adjudicado a proyectos de protección del medio ambiente, predominantemente a proyectos de recogida y tratamiento de aguas residuales, pero también a una instalación de desulfuración. En el sector de los transportes cabe señalar la subvención para la construcción de un puente combinado ferrocarril/carretera sobre el Danubio.

Cuadro 2: Nuevos proyectos aprobados en 2004 (en euros)

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Tipo de subvención %	Compromisos
Medio ambiente	9	397.780.000	268.246.300	67,4	178.311.258
Transporte	2	377.452.452	183.734.500	48,7	124.960.302
Total	11	775.232.452	451.980.800	58,3	303.271.560

3.2. Proyectos financiados durante 2000-2004

Entre 2000 y 2004, la Comisión subvencionó 72 proyectos a partir de propuestas presentadas por Bulgaria y Rumanía: 53 en el sector del medio ambiente, 17 en el sector de los transportes, y una medida de AT en cada uno de los dos países con vistas a lograr la ejecución descentralizada (EDIS). Estos proyectos representan un coste de inversión subvencionable total de 3.740 millones de euros, de los que 2.510 millones de euros (el 67 %) es financiado por el ISPA. Desde la introducción del ISPA, se ha asignado alrededor del 84 % de los fondos del ISPA reservados para los dos países beneficiarios para el período 2000-2006 y se ha comprometido el 75 % de estas asignaciones.

Cuadro 3: Proyectos aprobados en 2000-2004 (en euros)

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Tipo medio de subvención %	Compromisos
Medio ambiente	53	1.631.154.563	1.182.478.353	72,5	921.558.749
Transporte	17	2.112.247.242	1.326.144.338	62,8	956.777.621
EDIS	2	1.482.308	1.482.308	100,0	1.303.797
Total	72	3.744.884.113	2.510.104.999	67,0	1.879.640.167

Los compromisos se distribuyeron equilibradamente entre los sectores del medio ambiente y el transporte, siendo la relación entre los respectivos sectores 49,1/50,9.

3.3. Pagos

Los pagos globales del ISPA (incluidos los de la descentralización) totalizaron 132,2 millones de euros, que representaron un incremento no inferior al 280 % en comparación con los pagos efectuados en 2003 (45,9 millones de euros).

Para el final del período 2000-2004, se habían desembolsado 329,8 millones de euros, que representan el 17,5 % de los compromisos presupuestarios ejecutados en ese período.

Cuadro 4: Pagos (en euros)

Sector	2000-2003	2004	Total
Medio ambiente	77.964.300	67.584.714	145.549.014
Transporte	119.173.044	64.191.648	183.364.692
EDIS	537.962	386.562	924.524
Total	197.675.306	132.162.924	329.838.230

4. ASISTENCIA TÉCNICA

4.1. Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario

Las medidas de AT para la *preparación de proyectos* deben garantizar que los países beneficiarios presenten a la Comisión un número suficiente de proyectos de calidad con la antelación suficiente para que puedan ser financiados por el ISPA. De modo semejante, 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 la inversión de infraestructura a gran escala.

En 2004 se aprobó una solicitud que combinaba la preparación de proyectos y el refuerzo institucional en el sector del medio ambiente.

**Cuadro 5: Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario 2000-2004
(en euros)**

Sector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA
Medio ambiente	6	42.481.000	34.948.500
Transporte	4	9.786.060	7.927.545
EDIS	2	1.482.308	1.482.308
Total	12	53.749.368	44.358.353

4.2. Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión

Las actividades de asistencia técnica por iniciativa de la Comisión o en su nombre se han centrado principalmente en mejorar la capacidad de los países beneficiarios para preparar, evaluar y ejecutar los proyectos ISPA con arreglo a los criterios exigidos para la gestión de los fondos comunitarios.

A. Actividades de asistencia técnica financiadas con cargo al «Programa de Acción AT 2001»

Al estar previsto inicialmente que cubrirían las actividades de los 10 países beneficiarios del ISPA durante el período 2001-2003, sólo aquellas actividades del Programa que sobrepasaron los límites de 2003 fueron proseguidas contractualmente durante el año siguiente, es decir, hasta el final de abril de 2004 en el caso de los 8 países adherentes y hasta el final de 2004 en el caso de Bulgaria y Rumanía. En general, las actividades fueron financiadas con cargo a los compromisos asignados durante el período 2001-2003, que ascendieron a 11 860 864 euros y no habían sido enteramente utilizados al final de 2003. Dichas actividades se refirieron al suministro de apoyo a los comités de supervisión y al suministro de servicios de asesoramiento sobre colaboración público-privada.

B. Actividades de asistencia técnica financiadas con cargo al «Programa de Acción AT 2004-2006»

Este Programa es un seguimiento del anteriormente mencionado *Programa de Acción AT 2001*, si bien sólo se centra en Bulgaria y Rumanía, y la mayor parte de sus ámbitos de actividad son de carácter similar a los del Programa de 2001. En 2004, el Programa incluyó en particular un apoyo para mejorar la calidad de los proyectos en todo el ciclo de proyectos, y asistencia para la evaluación y el control de la calidad de las solicitudes de proyectos.

C. Actividades de asistencia técnica emprendidas fuera del «Programa de Acción AT 2001» y el «Programa de Acción AT 2004-2006»

En 2004, los ámbitos de actividad en cuestión incluían el pago de sueldos y gastos generales del personal del ISPA (agentes locales) empleados por las Delegaciones — incluidos los 8 países adherentes hasta el 30 de abril de 2004—, y asistencia para la evaluación y el control de la calidad de las solicitudes de proyectos.

Cuadro 6: Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión 2000-2004 (en euros)

Actividad	Asignaciones indicativas	Compromisos	Pagos
Programa de Acción 2001(*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Programa de Acción 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Actividades fuera de los Programas de Acción	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Total	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) Incluido el ISPA-10

5. GESTIÓN Y EJECUCIÓN

5.1. Supervisión de proyectos

Por lo que respecta a la ejecución efectiva de los proyectos ISPA durante 2004, los países beneficiarios siguieron avanzando en términos de capacidad directa. No obstante, parece que todavía les queda bastante margen para asumir la titularidad efectiva de las diferentes fases del ciclo del proyecto y mejorar la coordinación entre los varios participantes en el proyecto. En este sentido es también preocupante la falta de recursos financieros y humanos adecuados para la planificación, preparación y gestión de las medidas ISPA, particularmente en el sector del medio ambiente, así como la persistencia de una elevada rotación del personal.

5.2. Gestión y control financieros

Durante 2004, la Comisión llevó a cabo un cuarto ciclo de auditorías de sistemas en los países beneficiarios para evaluar la adecuación de los sistemas y procedimientos establecidos para la gestión y control de los fondos del ISPA y su cumplimiento de los requisitos, que se aproximan a los aplicables al Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales. Las conclusiones de este ciclo de auditorías sugieren que se han logrado avances, pero que aún se requieren mejoras en ámbitos esenciales como el control interno, la auditoría interna y el cumplimiento de las normas de contratación pública.

En el caso de Rumanía, las auditorías de sistemas pusieron de manifiesto importantes deficiencias, cuya extensión y naturaleza llevaron a la Comisión en diciembre de 2003 y febrero de 2004 a interrumpir sus pagos al CFR (organismo de ferrocarriles) y en diciembre de 2004 a todos los organismos de ejecución. Una reserva relativa al sistema de gestión y control del ISPA en Rumanía fue introducida en el Informe anual de actividad de la DG de Política Regional para 2004. En consecuencia, se ha solicitado de las autoridades rumanas que lleven a cabo acciones correctivas dentro de unos plazos concretos.

Las auditorías de proyectos realizadas paralelamente en los países beneficiarios confirmaron que la contratación pública sigue constituyendo una etapa muy arriesgada del ciclo del proyecto, como lo puso de manifiesto el elevado porcentaje de rechazo de los principales documentos de licitación y el largo proceso de adjudicación de los contratos.

5.3. EDIS

La creación de sistemas satisfactorios de gestión y control financieros para el ISPA adquirió una nueva dimensión en 2001 con el procedimiento destinado a que los países beneficiarios avanzaran hacia un *sistema ampliado de ejecución descentralizada* (EDIS) para ISPA. La realización del EDIS y la consiguiente renuncia de la aprobación *a priori* de la licitación y contratación por la Comisión serán objeto de un ejercicio de evaluación comparativa en 4 fases, que dará principio con una *evaluación de las deficiencias*.

En mayo de 2005, el escaso avance efectuado por los países beneficiarios en este ejercicio resultaba preocupante. En el caso de Rumanía, el dictamen de los auditores externos de la fase 3 (*evaluación del cumplimiento*) señaló que ninguno de los organismos que participaban en la ejecución del ISPA cumplía los requisitos del EDIS. Por lo que respecta a Bulgaria, los considerables problemas del proceso de licitación impidieron la puesta en marcha de la fase 2 (*corrección de las deficiencias*) hasta mediados de 2005.

En estas circunstancias, es poco probable que Bulgaria y Rumanía presenten una solicitud de acreditación EDIS para ISPA antes de mediados de 2006, lo que deja muy poco tiempo para una Decisión de la Comisión relativa a la fase 4 (*acreditación*) antes de la adhesión.

6. EVALUACIÓN DEL RIESGO

Con arreglo al sistema de aprobación *a priori*, la estrategia de auditoría respecto de los países beneficiarios se centra ampliamente en la prevención, velando por que cada país aplique suficientes procedimientos de control relativos a la ejecución de los proyectos y a los pagos. Las sucesivas rondas de auditorías de todas las fases del EDIS tienen por objeto detectar las deficiencias de elaboración del sistema y comprobar si se ejecutan las recomendaciones y se resuelven las deficiencias. No obstante, con arreglo a las conclusiones de las auditorías, la ejecución del ISPA se enfrenta a una serie de riesgos que deberán ser aislados y remediados a lo largo del proceso de auditoría.

6.1. Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo

En su informe anual relativo al ejercicio financiero 2003, el Tribunal de Cuentas expresó la opinión de que la Comisión no había tomado en el pasado suficientes medidas para establecer en los países beneficiarios sistemas que cumplieran los requisitos ISPA, medidas que habrían acelerado la supresión del control *a priori* de la Comisión. Por esta razón, la Comisión realizó auditorías adicionales de sistemas y de proyectos y acordó con estos países un plan de acción con arreglo al cual deberá atenderse a las recomendaciones de la Comisión relativas a las deficiencias del sistema detectadas con arreglo a un calendario concreto.

En 2004, el Tribunal también evaluó la efectividad de la asistencia ISPA en varios países beneficiarios que se han convertido en Estados miembros. Por extensión, las conclusiones de estas auditorías son también pertinentes para los actuales países beneficiarios de ISPA. Desde el punto de vista de la Comisión, la mayoría de los errores señalados por el Tribunal no tuvieron repercusiones financieras y fueron de carácter formal.

6.2. Socios cofinanciadores — el BEI y el BERD

El BEI y el BERD siguieron siendo socios privilegiados de cara a suministrar financiación en forma de préstamos a los proyectos ISPA en 2004. La experiencia técnica de los Bancos en la estructuración de las financiaciones que combinan subvenciones y préstamos, incluidos los acuerdos de colaboración público-privada, sigue siendo útil para mejorar la calidad de los proyectos financiados con cargo al ISPA.

7. CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

7.1. Contratación pública

El cumplimiento de los requisitos jurídicos para una contratación pública equilibrada, leal y transparente consagrados en la PRAG (Guía práctica de Phare, ISPA y SAPARD) han resultado constituir un importante desafío para los países beneficiarios. Se recurrirá a una formación sobre temas concretos de contratación pública y a instrumentos prácticos (guías) para velar por que la licitación y la contratación se lleven a cabo de conformidad con la legislación nacional armonizada con arreglo a las normas comunitarias.

7.2. 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 comunitarias 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 hacer frente con carácter prioritario a 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.

7.3. Política de transporte: de la ENIT a las nuevas directrices RTE-T

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. Cuatro de los corredores antes mencionados atraviesan el territorio de Bulgaria 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 (PP7: *Eje de autopistas Igoumenitsa/Patra-Athina-Sofia-Budapest*, PP18: *Rin/Mosa-Meno-Danubio*, y PP22: *Eje de ferrocarriles Athina-Sofia-Budapest-Wien-Praha-Nürnberg/Dresden*) se refieren a ejes que incluyen a Bulgaria y Rumanía.

8. COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN

El Comité de Gestión de Phare se ocupa de la estrecha coordinación de los tres instrumentos de preadhesión, Phare, SAPARD e ISPA. 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 llevan a cabo una coordinación adicional.