



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 4.11.2011
COM(2011) 695 final

INFORME DE LA COMISIÓN
INFORME ANUAL DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA ESTRUCTURAL DE
PREADHESIÓN (ISPA) 2010

{SEC(2011) 1314 final}

ÍNDICE

1.	Introducción	2
2.	Presupuesto del ISPA	2
3.	Nuevos proyectos del ISPA	3
4.	Nuevos compromisos	3
5.	Proyectos financiados entre 2005 y 2010.....	3
6.	Pagos	3
7.	Cuadros sinópticos	4
8.	Formas y métodos de prestación de asistencia técnica	5
9.	Asistencia técnica por iniciativa del país beneficiario	5
10.	Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión	6
11.	Ejecución.....	6
12.	Seguimiento de los proyectos	7
13.	Gestión y control financieros, incluido el SEDA (Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada)	7
14.	Evaluación de riesgos.....	8
15.	Conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo	8
16.	Socios cofinanciadores — el BEI y el BERD	9
17.	Contratación pública	9
18.	Política de competencia	9
19.	Política ambiental.....	10
20.	Política de transportes	10
21.	Coordinación con el IPA.....	10
22.	Acciones de publicidad	10

1. INTRODUCCIÓN

Tras el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004, donde se concedió a Croacia el estatuto de país candidato, este país se benefició del ISPA a partir del 1 de enero de 2005. De este modo, Croacia siguió los pasos de los anteriores países beneficiarios que recibieron ayuda del ISPA cuando este se puso en marcha en 2000. El 1 de enero de 2007, Bulgaria y Rumanía ingresaron en la Unión Europea y dejaron de beneficiarse de las ayudas de preadhesión, incluido el ISPA. La adhesión de estos dos países ha supuesto que Croacia sea el único beneficiario de la ayuda del ISPA.

Por tanto, el presente informe solamente cubre las actividades del ISPA llevadas a cabo por Croacia.

En 2010 se concluyó materialmente con éxito el primero de los dos proyectos del ISPA. Debido a los retrasos acumulados en cuatro medidas del ISPA, fue necesario ampliar un año la fecha final de subvencionabilidad de estas medidas, hasta finales de 2011. Debido a los precios de los contratos más bajos de lo previsto, se modificaron cuatro medidas para poder aumentar el alcance de los trabajos financiados con fondos del ISPA y/o aumentar el porcentaje de la cofinanciación.

En 2010, las autoridades nacionales se centraron en la ejecución efectiva, la gestión de los proyectos, el seguimiento y los pagos.

La ejecución del ISPA en 2010 fue paralela a la ejecución de los programas operativos financiados por el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) y los amplios preparativos para la futura política de cohesión (negociaciones de adhesión con arreglo al capítulo 22: «Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales»). Estos tres procesos paralelos requirieron una importante contribución de la administración nacional.

2. PRESUPUESTO DEL ISPA

De conformidad con el sistema contable por actividades de la Comisión, el presupuesto para el ISPA se estableció con cargo a dos líneas presupuestarias: la línea presupuestaria para la gestión administrativa B13.01.04.02 y la línea presupuestaria operativa 13.05.01.01. La primera línea contiene dotación para cubrir los gastos administrativos en concepto de asistencia técnica (AT), principalmente en apoyo de la Delegación de la Unión Europea ante la República de Croacia, y finalizó en 2006. La segunda línea presupuestaria abarca los créditos de pago puestos a disposición para la ejecución y el funcionamiento efectivos del ISPA en Croacia.

La línea presupuestaria 13.05.01.01 cubre todos los gastos destinados a cofinanciar proyectos de infraestructuras (medidas). En 2010 se pagaron un total de 14 659 692,82 EUR con cargo a esta línea.

Cuadro 1: Presupuesto del ISPA en 2010 (en euros)

Línea presupuestaria	Pagos ejecutados
Línea presupuestaria para la gestión administrativa B13.01.04.02 (cerrada en 2006)	0

Línea presupuestaria operativa 13.05.01.01	14 659 692,82
Total	14 659 692,82

Financiación de proyectos

3. NUEVOS PROYECTOS DEL ISPA

En 2010 no se adoptó ningún nuevo proyecto del ISPA.

4. NUEVOS COMPROMISOS

En 2010 no se contrajeron nuevos compromisos para proyectos en los sectores del medio ambiente o el transporte, puesto que el ISPA terminó en 2006.

5. PROYECTOS FINANCIADOS ENTRE 2005 Y 2010

Entre 2005 y 2006, la Comisión aprobó un total de seis proyectos a partir de las propuestas presentadas por Croacia. Tres de estos proyectos pertenecen al sector del medio ambiente, dos al sector del transporte, y uno consiste en una medida horizontal de asistencia técnica (AT) destinada a organizar los comités de seguimiento contemplados en la normativa y prestar apoyo a las agencias ejecutivas del ISPA. El coste total de las inversiones subvencionables de estos proyectos asciende a 107 474 736 millones EUR, de los que 59 millones EUR —es decir, el 54,8 %— corresponden a subvenciones del ISPA. A finales de 2006, la Comisión había comprometido el 100 % de los fondos del ISPA asignados a Croacia para el período 2005-2006, con una distribución equilibrada de los compromisos entre los sectores del medio ambiente y el transporte.

Cuadro 2: Proyectos aprobados en Croacia en 2005-2006¹ (en euros)

Sector	Decisiones de proyectos N°	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Porcentaje medio de subvención %	Compromisos
Medio Ambiente	3	46 287 701	29 466 355	64	29 466 355
Transporte	2	60 924 700	29 271 310	48	29 271 310
AT horizontal	1	262 335	262 335	100	262 335
Total	6	107 474 736	59 000 000	55	59 000 000

6. PAGOS

Generalmente, los pagos para cada proyecto de inversión constan de dos anticipos que representan el 20 % de la contribución del ISPA, así como de pagos intermedios (es decir, reembolsos) de hasta un 80% (y en casos excepcionales de hasta un 90 %)

¹ No se han aprobado proyectos desde 2006 debido que el programa ISPA finalizó ese año.

de la contribución, y un pago del saldo final después del cierre. En 2010 se efectuaron pagos por un valor total de 14,65 millones EUR para los proyectos del ISPA aprobados en Croacia, lo que representa el 24,8 % de las subvenciones del ISPA correspondientes. El importe pagado representa un aumento importante (más del doble) en relación con el importe pagado en 2009 (6,76 millones EUR).

El 96 % de las solicitudes de pago para el año 2010 se referían a pagos intermedios relacionados con la avanzada ejecución del ISPA.

Al término del periodo 2005-2010 se había pagado a Croacia un total de 35,5 millones EUR, lo que representa el 60 % de los compromisos presupuestarios ejecutados en ese periodo (59 millones EUR).

Cuadro 3: Pagos (en euros)

Sector	2005-2009	2010	Total 2005-2010
Medio Ambiente	7 877 349,62	4 001 450,43	11 878 800,05
Transporte	12 758 806,09	10 658 242,39	23 417 048,00
AT	209 868,00	0	209 868,00
Total	20 846 023,71	14 659 692,82	35 505 716,05

7. CUADROS SINÓPTICOS

El cuadro 4 recoge las intervenciones del ISPA en 2010 y en el periodo 2005-2010.

Cuadro 4: Proyectos decididos en Croacia en 2005-2010 (en euros)

Subsector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	2010		2005 – 2010	
				Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
Medio Ambiente							
Agua	0	0	0	0	0	0	0
Agua y aguas residuales, incl. el tratamiento	1	36 000 000	22 500 000	0	2 950 858,49	22 500 000	9 668 557,17
Depuradoras de aguas residuales	0	0	0	0	0	0	
Residuos sólidos	1	8 823 601	6 000 049	0	837 193,08	6 000 049	1 437 198,08
Calidad del aire	0	0	0	0	0	0	
Horizontal	1	1 464 100	966 306	0	213 398,86	966 306	773 044,80
Total del sector	3	46 287 701	29 466 355	0	4 001 450,43	29 466 355	11 878 800,05
Transporte							
Carretera	0	0	0	0	0	0	
Ferrocarril	1	60 182 962	28 789 180	0	10 465 390,39	28 789 180	23 031 344,00
Carretera y ferrocarril	0	0	0	0	0	0	
Transporte por vía navegable	0	0	0	0	0	0	

Aeropuertos	0	0	0	0	0	0	0
Horizontal	1	741 738	482 130	0	192 852,00	482 130	385 704,00
Total del sector	2	60 924 700	29 271 310	0	10 658 242,39	29 271 310	23 417 048
Horizontal							
AT	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
TOTAL	6	107 474 736	59 000 000	0	14 659 692,82	59 000 000	35 505 716,05

Asistencia técnica

8. FORMAS Y MÉTODOS DE PRESTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Se utilizan dos tipos de medidas de asistencia técnica:

- asistencia técnica llevada a cabo por iniciativa del país beneficiario y directamente relacionada con la financiación de proyectos, por ejemplo, preparación/desarrollo de proyectos, asistencia técnica para la ejecución y asistencia técnica para la mejora de la capacidad administrativa;
- asistencia técnica prestada por iniciativa de la Comisión y relacionada principalmente con actividades realizadas por la Delegación de la UE, incluida la evaluación de proyectos.

9. ASISTENCIA TÉCNICA POR INICIATIVA DEL PAÍS BENEFICIARIO

Preparación de proyectos y consolidación institucional

El número total de medidas de asistencia técnica entre 2005 y 2006 es de tres. Dos para preparación de proyectos, que representan un coste subvencionable total de 2 205 838 EUR, de los que 1 448 436 (65,6 %) están siendo financiados por el ISPA. En 2006 se aprobó una medida de asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad institucional con un coste subvencionable total de 262 335 EUR, financiado al 100 % por el ISPA.

Dos de las tres medidas de asistencia técnica tienen como objetivo preparar reservas de proyectos del IPA en los sectores del medio ambiente y el transporte. La medida de asistencia técnica para la preparación de proyectos en el sector del transporte se finalizó en 2010. La medida de asistencia técnica para la preparación de proyectos en el sector del medio ambiente está aún en fase de ejecución. La tercera medida, que finalizó en 2010, tenía por objeto desarrollar la capacidad institucional de la ACFC (Agencia Central de Financiación y Contratación) para gestionar y poner en marcha los proyectos del ISPA.

Las dos medidas de asistencia técnica que finalizaron en 2010, alcanzaron un nivel de pagos del 80 % de la contribución del ISPA. El saldo restante se pagará una vez que finalice el procedimiento de cierre de estas medidas y la Comisión acepte el pago final.

**Cuadro 5: Medidas de asistencia técnica por iniciativa de Croacia
2005-2009 (en euros)**

Subsector	Nº de proyectos	Coste subvencionable	Contribución del ISPA	Compromisos 2010	Pagos 2010	Compromisos 2005-2010	Pagos 2005-2010
Medio Ambiente							
Total del sector	1	1 464 100	966 306	0	213 398,86	966 306	773 044,80
Transporte							
Total del sector	1	741 738	482 130	0	192 852,00	482 130	385 704,00
AT horizontal							
Total del sector	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868,00
TOTAL	3	2 468 173	1 710 771	0	406 250,86	1 710 771	1 368 616,80

10. ASISTENCIA TÉCNICA POR INICIATIVA DE LA COMISIÓN

Desde el inicio del ISPA, las actividades de asistencia técnica llevadas a cabo a iniciativa o en nombre de la Comisión se han concentrado en permitir que la Delegación de la UE realice sus procedimientos de control *ex ante* (incluida la evaluación de proyectos) de conformidad con las normas establecidas para la gestión de los fondos de la UE. Desde 2006 el ISPA no ha financiado ninguna medida de asistencia técnica de ese tipo. Todas esas medidas han sido financiadas desde entonces por el IPA.

Gestión y ejecución

11. EJECUCIÓN

Los dos primeros proyectos de Croacia se aprobaron en diciembre de 2005 y los cuatro finales en julio y septiembre de 2006. A finales de 2010 estaba en curso la ejecución efectiva de los seis proyectos del ISPA. Dos medidas del ISPA se han concluido y para las cuatro medidas restantes la fecha final de subvencionabilidad se ha ampliado hasta el 31 de diciembre de 2011². El importe contratado a finales de 2010 equivale al 95,8 % de los importes asignados.

A finales de 2010, dos contratos estaban en la fase de evaluación (obras y suministros). Todavía no se habían adjudicado tres contratos, un contrato de suministros, un contrato marco y un contrato de obras. Existe el riesgo de que la ejecución de este último contrato sobrepase la fecha final de subvencionabilidad.

² A raíz de la modificación de las Orientaciones sobre el cierre de proyectos del Fondo de Cohesión y antiguos proyectos del ISPA 2000-2006, adoptadas para ampliar la fecha final de subvencionabilidad de los gastos hasta el 31 de diciembre de 2011, se establecieron disposiciones semejantes para los proyectos del ISPA que están actualmente en fase de ejecución en Croacia. En Croacia, se concedió una prórroga de un año a cuatro medidas del ISPA.

La mayoría de los proyectos del ISPA están actualmente entrando en las fases finales de ejecución. Por consiguiente, se presta cada vez más atención a concluir las medidas en los plazos establecidos y a velar por que la medida del ISPA sea plenamente funcional y cumpla todos sus objetivos.

12. SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS

El seguimiento y la evaluación globales del progreso y la eficacia de la aplicación del ISPA se llevan a cabo mediante reuniones regulares en las oficinas de la Delegación de la UE, informes de seguimiento presentados por los organismos ejecutivos, visitas sobre el terreno de personal de la Comisión y un seguimiento formal a través de las dos reuniones anuales del Comité de Seguimiento del ISPA en Croacia, así como mediante el envío por parte de la autoridad ejecutiva de los informes anuales de cada proyecto del ISPA.

En 2010 se celebraron dos reuniones del Comité de Seguimiento del ISPA en Croacia, en junio y en noviembre. Se prestó mucha atención a los retrasos en los proyectos ambientales. En el comité de seguimiento se debatió exhaustivamente la ampliación de las fechas de subvencionabilidad de cuatro medidas del ISPA.

13. GESTIÓN Y CONTROL FINANCIEROS, INCLUIDO EL SEDA (SISTEMA DE EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA AMPLIADA)

Los requisitos principales de gestión y control financieros y de tratamiento de las irregularidades se rigen por lo dispuesto en el Reglamento ISPA³ y en el anexo III del memorando financiero, aplicable con arreglo al sistema de control *ex ante* de la Comisión. Los elementos clave son los relativos al establecimiento de sistemas y procedimientos internos de control financiero que puedan garantizar la transparencia y el carácter no discriminatorio de los procedimientos de adjudicación de contratos, la exactitud de los gastos declarados, una capacidad adecuada de auditoría interna, suficiente pista de auditoría y un tratamiento adecuado de las irregularidades.

La Delegación de la UE en Zagreb siguió siendo el principal mecanismo para velar por una gestión y un control financieros adecuados. El nivel de rechazo de los documentos del ISPA siguió siendo elevado, lo que refleja claramente que las autoridades croatas deben hacer más para ganarse la confianza con respecto a su capacidad de gestionar correcta e independientemente los fondos del ISPA.

SED

El requisito para la acreditación conforme al SED (Sistema de Ejecución Descentralizada) de la Agencia Ejecutiva en Croacia, la ACFC, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 164 del Reglamento financiero⁴. La Comisión concedió la acreditación conforme al SED el 13 de febrero de 2006.

³ Reglamento (CE) nº 1267/1999 del Consejo de 21 junio 1999, por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión, DO L 161 de 26.6.1999, p. 73.

⁴ Esta disposición quedó, sin embargo, suprimida a partir del 1 de mayo de 2007 por el Reglamento (CE, Euratom) nº 1995/2006, DO L 390 de 30.12.2006, p. 1.

SEDA

Como el ISPA finalizó en 2006 con la introducción del Instrumento de Preadhesión (IPA), el objetivo de pasar el ISPA al SEDA (con solo el control *ex post* por parte de la Comisión) se ha convertido en superfluo. Los esfuerzos recientes de las autoridades croatas se han centrado, por tanto, en preparar las estructuras del IPA para el paso a una gestión descentralizada sin controles *ex ante*, ya que estas estructuras permanecerán operativas después de la adhesión. Entre tanto, la Delegación de la UE en Croacia sigue desempeñando su importante papel de supervisión de la gestión, la ejecución y el seguimiento cotidianos de las medidas del ISPA.

14. EVALUACIÓN DE RIESGOS

La estrategia de auditoría prevista para 2010 se basó en los resultados de un análisis del estado de ejecución del ISPA y en los objetivos al respecto de la Dirección de Auditoría de la Dirección General de Política Regional. La estrategia de auditoría establece los objetivos definidos por los altos responsables de la Dirección General de Política Regional. Estos objetivos se definen sobre la base de detallados debates con las direcciones operativas, durante los cuales se comparte información sobre riesgos potenciales. Así, la estrategia de auditoría establece las medidas para lograr los objetivos, teniendo en cuenta los riesgos detectados. En general, el riesgo se minimiza aplicando esta estrategia. La auditoría del ISPA se realizó en Croacia en 2010.

La unidad de auditoría de la DG REGIO realizó en marzo de 2010 una auditoría de la medida del ISPA *Rehabilitación de la línea ferroviaria Vinkovci – Tovarnik – frontera del Estado*. La auditoría abarcó a la agencia ejecutiva (ACFC), el beneficiario final (Ferrocarriles croatas) y el ordenador de pagos nacional para la medida seleccionada. Los resultados de la auditoría se refieren 1) a los retrasos en la ejecución del contrato de señalización, 2) los retrasos entre las reuniones de evaluación de las ofertas y la firma del contrato en tres contratos y 3) la persistencia de la alta tasa de rechazo por parte de la Delegación de la UE en el marco de los controles *ex ante*.

Con arreglo al sistema de aprobación *ex ante*, se da prioridad a velar por que se establezcan suficientes procedimientos de control en relación con la ejecución de los proyectos y los pagos. Sin embargo, la gestión de los fondos de preadhesión conlleva un riesgo inherente, ya que los fondos son entregados por diversas organizaciones y sistemas. La subvencionabilidad de los gastos depende del cumplimiento de normas y condiciones establecidas a escala de la UE y nacional, lo que puede conllevar complejidad y riesgo de malentendidos.

15. CONCLUSIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El Tribunal de Cuentas Europeo inició en la primavera de 2010 una «Auditoría de los resultados de la ayuda de preadhesión a Croacia» La auditoría abarcaba todos los tipos de instrumentos de preadhesión, incluido el ISPA. La misión de auditoría de

dos semanas de duración a Croacia se realizó en octubre de 2010. El informe de auditoría no se ha finalizado todavía⁵.

16. SOCIOS COFINANCIADORES — EL BEI Y EL BERD

Habida cuenta de su experiencia en la preparación y la ejecución de proyectos, la Comisión ha mantenido contactos periódicos con estas instituciones de crédito tanto a nivel horizontal para coordinar cuestiones políticas y metodológicas relacionadas con la programación y la ejecución como a nivel nacional. El Banco Europeo de Inversiones no participa en ningún proyecto del ISPA en Croacia.

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo es la única institución financiera internacional que participa activamente en un proyecto del ISPA en Croacia con la concesión de un crédito de 10 millones EUR para un proyecto ambiental aprobado en 2005: el programa de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales de Karlovac. Por tanto, en 2010 participaron en los dos Comités de Seguimiento del ISPA que se reunieron en Croacia representantes del BERD.

Contribución a las políticas de la Unión Europea

17. CONTRATACIÓN PÚBLICA

El cumplimiento de los requisitos jurídicos para una contratación pública adecuada, justa y transparente consagrados en las normas de la PRAG (Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE) resultó ser un reto importante para la ejecución de los proyectos del ISPA. Las dificultades para garantizar el cumplimiento de la PRAG han provocado retrasos en la ejecución de los proyectos del ISPA. La Delegación de la UE en Zagreb siguió interviniendo para garantizar que se aplicaran correctamente los procedimientos y se rectificaran los errores.

La aprobación *ex ante* por la Comisión, aplicable a la licitación y la contratación de los proyectos del ISPA, sigue estando enteramente justificada ya que los planes para pasar al SEDA se han abandonado (véase el punto 15). En virtud del sistema actual de aprobación *ex ante* y conforme a la decisión del SED para la atribución de la gestión, la ACFC desempeña el papel de único poder adjudicador responsable de la ejecución de los proyectos, mientras que la Comisión aprueba cada fase del procedimiento de contratación. De esto se deriva que, aunque la Comisión no sea una parte contratante, comparte la responsabilidad de la corrección del procedimiento de contratación (sin la aprobación de la Comisión, los contratos celebrados entre beneficiarios y contratistas no son válidos).

18. POLÍTICA DE COMPETENCIA

⁵ En el momento de la elaboración del presente informe, se ha comunicado a los servicios de la Comisión una declaración de resultados preliminares.

Dado que la ayuda del ISPA se dirige principalmente a cubrir gastos públicos —o equivalentes— relativos a proyectos útiles, no suelen plantearse problemas de incompatibilidad con las normas de la UE en materia de competencia. A menos que se infrinjan las normas de contratación pública, y a condición de que el acceso libre a estas infraestructuras esté garantizado para todos los operadores que cumplan las condiciones técnicas y legales necesarias, tal ayuda no confiere ninguna ventaja especial a empresas específicas.

19. POLÍTICA AMBIENTAL

Al proporcionar ayuda directa a proyectos prioritarios para el medio ambiente, el ISPA contribuye a la ejecución de la política ambiental y al cumplimiento de las normas de la UE en Croacia. La experiencia adquirida en el desarrollo y la ejecución de proyectos mejora la capacidad administrativa en el sector del medio ambiente. Los proyectos ambientales y las experiencias del ISPA han preparado el terreno para un mayor número de proyectos ambientales que actualmente se financian en el marco del IPA.

20. POLÍTICA DE TRANSPORTES

Las redes de transporte croatas, acordadas con arreglo a la TINA (Evaluación de las Necesidades en Infraestructuras de Transportes) y al REBIS (Estudio de la Infraestructura Regional de Transportes de los Balcanes), se construyeron en torno a la red de corredores paneuropeos. Algunos cruzan el territorio de Croacia, incluidos los corredores VII (el río Danubio), X (Salzburgo-Liubliana-Zagreb-Belgrado-Nis-Skopie-Veles-Salónica, con la rama Xa), así como el corredor V, que tiene dos ramas en Croacia (Vb: Budapest-Zagreb-Rijeka y Vc: Budapest-Sarajevo-Ploče). Estas redes se utilizaron como base para planificar la estrategia nacional de transportes a los efectos del ISPA. Por consiguiente, el único proyecto de transportes del ISPA (ferrocarril) forma parte de las redes TINA y REBIS, es decir, se refiere a la construcción o rehabilitación de una sección, un punto nodal o un acceso a las redes. Las redes de la RTE-T para Croacia están basadas en las recomendaciones SEETO (Observatorio de los Transportes de la Europa Sudoriental).

Coordinación de los instrumentos de preadhesión

21. COORDINACIÓN CON EL IPA

La gestión de las medidas del ISPA y los programas del IPA en el marco del componente de desarrollo regional por los mismos servicios de la Comisión garantiza una estrecha coordinación de las actividades, la complementariedad de las acciones apoyadas y la continuidad de las políticas.

Publicidad

22. ACCIONES DE PUBLICIDAD

El Comité de Seguimiento del ISPA se reunió en junio de 2010 en Karlovac, donde el ISPA apoya las inversiones en el sector del agua y las aguas residuales. Al margen del comité, se organizó una conferencia de prensa, seguida de una visita al lugar del proyecto. Además, la ayuda de la UE se anuncia en todos los proyectos de inversión mediante paneles informativos y acciones de publicidad en los medios de comunicación.