

El Tribunal de Cuentas Europeo y los Fondos Estructurales

Giorgio Clemente (*)

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Yo voy a hablar de los Fondos Estructurales, ¿por qué? Porque éste es un sector mucho más interesante que el Fondo Agrícola (100% europeo) y porque los Fondos Estructurales son fondos administrados según el principio de la cooperación (partenariado).

Esto significa que las Administraciones de los Estados miembros y de la Unión Europea deben trabajar juntas. Significa que en el mismo programa hay fondos comunitarios y fondos nacionales.

Consecuencia: en el sector de los Fondos Estructurales la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales nacionales debe ser máxima.

2. LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

Sintéticamente son:

- Instrumentos destinados a reforzar la cohesión económica y social en el seno de la Unión Europea.
- Representan un tercio del presupuesto (en 1999 los créditos de compromiso representaron 39.172 millones de euros).

(*) El autor quiere agradecer la inestimable colaboración de Javier Martínez de Aragón, Inspector de Finanzas del Estado y Administrador principal del Tribunal de Cuentas Europeo, en la elaboración del presente trabajo.

– Importe global de las acciones estructurales en las perspectivas financieras actualizadas para el período 1994-1999 (créditos de compromiso, precios corrientes): alrededor de 180.000 millones de euros.

– Dos componentes: Fondos Estructurales (91,8%, 36 millardos de euros) y Fondo de Cohesión (8,2%, 3 millardos de euros).

– España recibe en términos absolutos el 22,8% de los Fondos Estructurales, aunque en términos de PIB 1997 los Fondos Estructurales (sin Iniciativas Comunitarias) representan para España un 1,15%, por detrás de lo que significan para Portugal (2,75%), Grecia (2,26%) e Irlanda (1,48%).

– Los cuatro grandes Fondos Estructurales son: el FEDER, el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dotado con 15.868 millones de ecus en 1999 (44% de los Fondos Estructurales), tiene como función esencial el apoyo a los objetivos de fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, y de reconvertir las zonas gravemente afectadas por el declive industrial.

El Fondo Social Europeo (FSE), dotado con 9.520 millones de ecus en 1999 (26,4% de los Fondos Estructurales), tiene como función prioritaria contribuir a la consecución del objetivo de combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, y el objetivo de facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección Orientación, fue dotado con 5.233 millones de ecus en 1999 (14,5%). Sus intervenciones tienen como principal objeto las funciones siguientes: *a)* reforzar y reorganizar las estructuras agrarias; *b)* contribuir a compensar los efectos de los obstáculos naturales en la agricultura; *c)* garantizar la reconversión de las producciones agrícolas; *d)* contribuir a garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, y *e)* contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente y a la conservación del espacio natural.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), con 694 millones de ecus en 1999 (1,9%), tiene como funciones las siguientes: *a)* contribuir a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación; *b)* incrementar la competitividad de las es-

estructuras de explotación y el desarrollo de empresas económicamente viables en el sector, y c) revalorizar los productos de la pesca y de la acuicultura y mejorar su establecimiento.

3. PRINCIPALES PROBLEMAS CONSTATADOS EN EL CONTROL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Está claro que no hablaré del sistema y de los procedimientos de los Fondos Estructurales. Sobre esto hay montones de artículos y de estudios, pero creo que será más interesante subrayar los principales problemas constatados en el control de los Fondos Estructurales. Esto porque creo que las críticas sobre el sistema de gestión de los Fondos Estructurales aplicado hasta el 1999 es la mejor medida para comprender el nuevo reglamento para el período 2000-2006.

1. *Imprecisión de los objetivos* indicados en los programas (a veces debido a la excesiva prioridad dada a la ejecución del presupuesto).

2. *Delimitación insuficiente de las responsabilidades* respectivas entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias (especialmente en el ámbito del control).

3. *Notable debilidad de la coordinación* entre los Estados miembros y la Comisión, tanto en el ámbito del seguimiento de la gestión como en el del control.

4. Problemas de *gestión interna* de la Comisión:

- coordinación interna insuficiente;
- retrasos y dificultades en la recuperación de importes indebidamente pagados;
- dificultades para el cierre de los programas (*clôture*);
- problemas de control *a posteriori*: débil seguimiento, evaluaciones tardías;

– problemas relativos a la ejecución del presupuesto: acumulación de compromisos y pagos al final de los ejercicios, no ejecución de la totalidad del presupuesto, etc.

5. Irregularidades en las *ofertas públicas de contratación* efectuadas en el marco de la ejecución de los programas por los Estados miembros: falta de respeto de los procedimientos establecidos; utilización insuficientemente justificada del recurso a la contratación directa en base a pretextos de urgencia o de facilidad administrativa; convocatorias públicas con deficiencias en la publicidad; troceamiento injus-

tificado de los proyectos en unidades de importe inferior al mínimo requerido para proceder a una convocatoria pública, etc.

6. Excesivo recurso a *organismos intermediarios* en la gestión de las acciones estructurales. El recurso a consultores u oficinas de asistencia técnica es en principio perfectamente legítimo y puede ser apropiado en ciertos casos desde el punto de vista de la eficiencia de la asignación de los recursos disponibles, pero se trata de un terreno delicado donde aparecen fácilmente problemas de conflictos de intereses, de contrataciones poco transparentes, de utilización abusiva, etc. La insuficiencia de los recursos humanos de la Comisión ha comportado un recurso masivo a estos consultores externos para la concepción, la gestión, el seguimiento o la evaluación de los programas.

7. Problemas relacionados con la *elegibilidad de las zonas* (poca objetividad de los criterios para determinarlas, no modificación durante el curso de los períodos de programación, déficit estadísticos, etc.).

8. Dificultades de determinación de la *elegibilidad de los gastos*. Las contribuciones comunitarias efectuadas a través de los Fondos Estructurales no son contribuciones incondicionales, pero tampoco están rígidamente reglamentadas por criterios muy claros y estrictos. Existe una zona de sombra, sea porque los reglamentos y disposiciones de aplicación son insuficientemente claros sobre el carácter «elegible» de un determinado gasto, sea porque existen temas en los que no se ha dado una definición a este respecto. Esta situación engendra interpretaciones divergentes y puede llevar tanto a errores involuntarios como a una utilización indebida de los fondos. Además, complica notablemente las tareas de control, ya que no se dispone de criterios suficientemente precisos. Entre los temas tratados a este respecto se pueden mencionar la elegibilidad de las amortizaciones, de las cofinanciaciones nacionales en especie, de las compras de terrenos y de bienes inmuebles, de los gastos financieros, bancarios y judiciales, del IVA y otros impuestos y tasas, y de los gastos de las Administraciones Públicas.

9. *Ausencia o debilidad de las evaluaciones* efectuadas para conocer el impacto efectivo de los programas. Un número excesivo de programas no son objeto de una correcta apreciación *ex ante* (viabilidad, resultados esperados), ni de un buen seguimiento *in itinere* del correcto desarrollo del programa, ni de una evaluación *ex post* (resultados obtenidos, desviación respecto a las previsiones, análisis coste/beneficio, etc.). A veces, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no son tenidas en cuenta. La debilidad de los sistemas de indicado-

res, derivada a menudo de la debilidad de los sistemas estadísticos, contribuye también a estas dificultades de evaluación.

10. *Excesivo número de programas.* Al final de 1999 los servicios de la Comisión están gestionando del orden de 1.500 programas de Fondos Estructurales, con la correspondiente carga administrativa, tanto para la Comisión como para los Estados miembros. Habría que hacer un esfuerzo de reagrupación de programas de cara a simplificar las tareas administrativas y mejorar el seguimiento de la ejecución de las acciones.

11. *Dificultades de la programación.* La reforma de los Fondos Estructurales de 1999 supuso el paso de la gestión por proyectos a la gestión por programas. Ello ha permitido movilizar más ayudas, pero hay que constatar que la preparación y la ejecución de los programas presentan importantes dificultades, especialmente en lo que se refiere a la distribución de tareas, la coordinación de los medios y el respeto a las provisiones (especialmente a los plazos). La coordinación entre subvenciones, préstamos y garantías necesita aún de renovados esfuerzos; lo mismo sucede con el desarrollo de los instrumentos de ingeniería financiera previstos para diversificar las ayudas. Hay que mejorar asimismo la aplicación de criterios de selección claros que permitan la determinación de los proyectos más eficaces de entre los elegibles para una determinada acción, criterios que no deberían quedar exclusivamente en manos de las autoridades gestoras, sino que deberían estar previstos en los programas.

12. *La planificación financiera.* La previsión de distribución del importe total de un programa es en la práctica el elemento esencial de la programación, ya que las operaciones de compromiso y pago se efectúan en base a ella. A menudo esta previsión es poco realista, aparecen grandes retrasos en la ejecución y los Estados miembros deben a menudo reprogramar o modificar el contenido de las acciones.

13. La Comisión y los Estados miembros deben garantizar un *seguimiento eficaz de la ejecución de los programas*. Los Comités de Seguimiento asumen parte de esta función, que se traduce asimismo en controles por sondeo, indicadores físicos y financieros e informes anuales a la Comisión elaborados por las autoridades designadas al efecto. Dichos informes anuales deben mejorar su calidad, ya que se limitan a menudo a informaciones financieras globales difíciles de analizar ni de conciliar con otros documentos, dejando de lado elementos relativos a la realización física y a los objetivos de impacto perseguidos. Los Estados miembros deben verificar la ejecución de las acciones, prevenir y perseguir las irregularidades y proceder a las

eventuales recuperaciones de fondos, informando a la Comisión de las medidas emprendidas a tales efectos y comunicándole la descripción de los sistemas de gestión y de control establecidos, y la evolución de los procedimientos administrativos y judiciales en curso. Hasta ahora la implementación de estas disposiciones es insuficiente e ineficaz.

14. El control directo ejercido por los servicios comunitarios sobre las acciones financiadas por los Fondos Estructurales se ve fuertemente limitado por la *falta de un sistema de información* fácilmente accesible relativo a la marcha de los proyectos, sistema que permitiría orientar mejor las verificaciones *in situ*, analizar los datos referentes a los distintos ámbitos de intervención, seguir problemas como la deslocalización o la privatización de infraestructuras y, en general, mejorar la eficacia de los controles. Hay que mejorar la coordinación entre los controles de los Estados miembros y los de la Comisión.

15. La *evaluación* es un instrumento indispensable para la buena gestión de los Fondos Estructurales al permitir confrontar los objetivos perseguidos con los resultados obtenidos. Está prevista en tres estadios (*ex ante*, intermedia y *ex post*) y a tres niveles (para cada programa, para cada Marco Comunitario de Apoyo –MCA– y para el conjunto de las acciones estructurales). El proceso de evaluación de los Fondos Estructurales precisa aún de una consolidación y racionalización basadas en un mejor marco metodológico, una mayor fiabilidad de los indicadores y una mejor toma en consideración de los resultados. Los marcos de referencia ofrecidos a los evaluadores deberían precisar cierto número de indicadores u otros elementos de apreciación que permitan garantizar la pertinencia, coherencia y comparabilidad de los análisis. La independencia de los evaluadores debería estar garantizada.

4. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES COMUNITARIAS

Considerando que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros deben garantizar una implementación eficaz y correcta de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, la Comisión estableció, en octubre de 1997, las modalidades detalladas de aplicación del Reglamento (CEE) 4253/88 del Consejo en lo concerniente a las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (Reglamento 2064/97 de la Comisión).

Los Estados miembros deben, de acuerdo con el reglamento precitado, organizar controles de los proyectos o medidas estructurales con el objetivo de verificar si la implementación de los sistemas de control y gestión es eficaz. Los controles establecen si los problemas eventualmente detectados son sistemáticos y presentan, por tanto el riesgo de afectar a otros proyectos implementados por un mismo beneficiario final o gestionados por una misma autoridad. Además determinan las causas de estas situaciones, así como la naturaleza de los eventuales análisis complementarios a realizar y las medidas preventivas o correctrices a realizar.

Es deseable una mayor responsabilidad por parte de los Estados miembros en el marco de la implementación de las acciones estructurales comunitarias, sobre todo en aquellas concernientes al control financiero. Los Estados miembros deben, por tanto, procurar detectar y corregir de forma satisfactoria las irregularidades aparentes constatadas tras los controles, tanto nacionales como comunitarios.

5. LA NUEVA REGLAMENTACIÓN PARA LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL PERÍODO 2000-2006

La nueva reglamentación establece cuatro grandes principios o líneas directrices:

1. Fortalecimiento del principio de concentración

a) Reducción de los objetivos prioritarios a tres, en lugar de los siete anteriores. Estos tres objetivos serían:

Objetivo 1: Regiones en retraso de desarrollo.

Objetivo 2: Regiones en reconversión económica y social.

Objetivo 3: Desarrollo de los recursos humanos.

b) Reducción del número de iniciativas comunitarias a cuatro.

c) Concentración temática: la Comisión establecerá orientaciones sobre las prioridades comunitarias para cada objetivo.

d) Concentración geográfica: los objetivos 1 y 2 cubrirán del 35 al 40% de la población (en lugar del 51%).

2. Simplificación y descentralización de la gestión

a) Distribución clara de las responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros.

b) Ampliación del «partenariado» (autoridades locales, *partenaires* económicos y sociales).

c) Programación estratégica integrada: un solo programa por región, estrategia decidida a nivel comunitario, distribución y gestión a nivel de los Estados miembros.

d) Fortalecimiento y transparencia del seguimiento.

e) Simplificación de la gestión financiera: compromisos y anulaciones automáticas, adelanto globalizado (*forfaitaire*) del 7%, reembolsos escalonados.

3. Fortalecimiento de la eficacia

a) Adicionalidad negociada por anticipado.

b) Elegibilidad mejor definida: campo de aplicación en los reglamentos, reglas nacionales, reglas comunes eventualmente.

c) Desarrollo de la ingeniería financiera: modulación de las tasas de intervención y de los tipos de ayuda (no reembolsables, bonificaciones de intereses, tomas de participación...).

d) Fortalecimiento de la evaluación: *ex ante* integrada en la planificación, intermedia obligatoria.

e) Reserva de eficacia (*performance*): el 4% de la dotación global de los Fondos Estructurales serían otorgados a mitad de período a los programas más eficaces.

4. Mejora de los controles

a) Responsabilidad primera de los Estados miembros en materia de sistemas de gestión y de control, supervisión por la Comisión.

b) Correcciones financieras efectivas a aplicar por los Estados miembros y la Comisión.

6. PRINCIPALES OBSERVACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO EN SU FUNCIÓN CONSULTIVA RESPECTO A LOS RIESGOS QUE PLANTEA LA NUEVA REGLAMENTACIÓN

En el nuevo reglamento general para los Fondos Estructurales se observa falta de precisión en la distribución por regiones de los créditos de compromiso disponibles para la programación, los cuales sólo son objeto de una distribución indicativa por Estados miembros, y

falta de disposiciones para garantizar el desarrollo equilibrado de las regiones receptoras de ayudas y evitar el riesgo de dejar de lado sus zonas menos prósperas.

El nuevo reglamento no establece con suficiente claridad la distinción entre las responsabilidades que corresponderán a la Comisión [en principio: 1) estrategia de programación; 2) velar por el respeto de las políticas comunitarias; 3) seguimiento y control de las realizaciones; y 4) evaluación de los resultados] y las que corresponderán a los Estados miembros (ejecución de las intervenciones). Hay demasiadas referencias a términos como «estrecha concertación», «cooperación», «organización conjunta», «colaboración», etc.

El reglamento prevé el establecimiento para cada intervención de: 1) un programa operativo; 2) un complemento de programación, y 3) una convención entre *partenaires*. El TCE cree preferible optar por un único documento de programación centrado en los elementos operativos, que sería aprobado por las diversas autoridades implicadas y precisaría claramente los papeles y responsabilidades de cada uno.

Las nuevas disposiciones prevén que para las intervenciones de duración superior a dos años los compromisos sean establecidos por tramos anuales y a fecha fija. El TCE ha criticado repetidamente el procedimiento de compromiso por tramos anuales, ya que no permite el reflejo contable de las obligaciones derivadas de la aprobación de las intervenciones correspondientes a los años posteriores a los de los tramos anuales comprometidos. El TCE considera que la contabilidad comunitaria debería reflejar la totalidad de las obligaciones asumidas, y los anticipos (*avances/acomptes*) deberían figurar en el balance hasta la justificación de su utilización. La previsión de un único anticipo para los pagos correspondientes al 7% del importe total de la intervención, el cual se irá reconstituyendo a medida que los pagos se vayan justificando, facilitará esta tarea.

El reglamento prevé la anulación automática (*dégagement d'office*), al cabo de un plazo determinado, de los compromisos para los que no se haya presentado solicitud de pago alguna, lo que comporta la reducción de la participación comunitaria. Ello permitirá evitar la acumulación de importes de compromisos que ya no estén justificados, pero puede comportar consecuencias no deseables en ciertos casos al favorecer el gasto rápido por encima del gasto eficaz.

El reglamento establece que el control financiero de las intervenciones corresponde, en primer lugar, a los Estados miembros; la Comisión debe verificar la existencia y buen funcionamiento en dichos

Estados de sistemas de gestión y de control. Los Estados miembros deberán facilitar a la Comisión la descripción de dichos sistemas. El TCE subraya que un fortalecimiento significativo del control comunitario es la contrapartida indispensable de un sistema en el que la gestión está en manos de las autoridades nacionales y regionales. Considera asimismo que las verificaciones *in situ* deberían ser más numerosas y que los sistemas de información sobre el desarrollo de los proyectos deberían ser precisos, completos y fácilmente accesibles por la Comisión.

El TCE considera que las referencias al cumplimiento de las políticas comunitarias en el nuevo reglamento deberían ser reforzadas, vista la poca eficacia de las análogas disposiciones reglamentarias actuales. Dichas políticas se refieren básicamente a: 1) la política de competencia, especialmente ayudas de Estado; 2) las ofertas públicas de contratación; 3) la protección y mejora del medio ambiente, y 4) la promoción de igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, el TCE subraya que hay que avanzar en la sensibilización de los servicios nacionales y regionales sobre el cumplimiento de las directivas y demás normas comunitarias.

Pese a las críticas señaladas, en general, el TCE apoya la orientación adoptada por la Comisión al plantear el nuevo reglamento, orientación basada en: 1) una mejor distribución de las competencias; 2) una mayor diversificación de los tipos de ayudas en aras de una mayor eficacia; 3) una simplificación y descentralización de la gestión, y 4) una mejora de los sistemas de control.

Asimismo, el TCE coincide con la Comisión en subrayar que hay que evitar la tendencia a dispersar las ayudas en un número creciente de zonas geográficas, lo que pone en cuestión su concentración, uno de los principios rectores de los Fondos Estructurales.

El TCE señala asimismo la necesidad de reforzar la coordinación entre los Fondos (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, IFOP), tanto a nivel de la Comisión como de los Estados miembros, y recuerda dos anomalías de fondo que no desaparecen con la nueva reglamentación y que condicionan el conjunto del sistema: 1) que las políticas estructurales se definen por objetivos y se ejecutan por Fondos, y 2) que la concesión de ayudas se efectúa por programas, y el control de la gestión por proyectos.