

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo

21 de noviembre de 2002

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre el control de la ejecución del presupuesto 2002

Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo

Ponente: Josu Ortuondo Larrea

Introducción

De acuerdo con la decisión adoptada el 14 de abril de 2000, la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo examina dos veces al año durante sus reuniones la ejecución del presupuesto del ejercicio en curso. El objetivo es mejorar el seguimiento y el control del presupuesto para realizar de la forma más eficaz posible los objetivos políticos en los ámbitos de la política regional, los transportes y el turismo. El tema más importante en este segundo control del ejercicio 2002 es la política de transportes. En junio de este año se trató exhaustivamente el ámbito de la política regional, y en esta ocasión sólo se volverá a hacer referencia al mismo en la medida en que la comunicación de la Comisión publicada este otoño aporte nuevos elementos.

POLÍTICA REGIONAL

Conclusión de los programas 1994-1999 e inicio del periodo de programación 2000-2006

Este otoño, la Comisión ha adoptado la comunicación "Evolución de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y, en particular, del saldo pendiente de liquidación (RAL)"¹. Esta comunicación se concentra en la evolución de la utilización de los Fondos Estructurales en los años 2000-2002, y, en particular, en la conclusión de los programas 1994-1999 y el inicio del periodo de programación 2000-2006.

La comunicación se concentra de forma especial en la explicación del origen del RAL, en la que cabe destacar que este RAL es un resultado natural de la estructura del presupuesto de la UE, y en particular de los créditos disociados en el ámbito de los Fondos Estructurales. Cuanto más baja sea la tasa de utilización en los pagos, y, por lo tanto, cuanto más prolongado sea el periodo entre el compromiso automático y el pago consiguiente, tanto más elevado será el RAL. El único factor que puede corregir este proceso es la norma N+2 introducida por la Agenda 2000, así como el plazo final para los pagos al concluir el actual periodo.

Hay que estar de acuerdo con la Comisión en que la evolución del RAL, debido a su carácter técnico (determinado por su origen derivado de la lógica del sistema), debe considerarse en lo fundamental como no muy grave. Pero, sin embargo, tanto el propio importe del RAL como su evolución son indicadores fiables del mayor o menor éxito de la ejecución de los recursos, y, por tanto, de su administración financiera. En este contexto, el juicio de la Comisión sobre los dos periodos de programación analizados es inequívoco: "insatisfactorio" en lo que se refiere a la utilización de los recursos en 2000, 2001 y el primer semestre de 2002 y "preocupante" en lo que se refiere a la conclusión de los programas 1994-1999.

El problema se encuentra en el solapamiento de dos periodos, con lo que, desde el punto de vista de los Estados miembros y de las regiones, la conclusión de los antiguos programas es prioritaria, con el fin de no perder los recursos destinados a los pagos finales a las regiones. Esta fijación de prioridades tiene como consecuencia el retraso en el inicio de los nuevos programas.

Expresada en forma numérica, la preocupante evolución es la siguiente: de acuerdo con las previsiones de los Estados miembros (por muy cauteloso que se sea con estas estimaciones), podrían no haberse utilizado hasta 3 500 millones de euros de los programas 1994-1999, lo

¹ COM(2002) 528.

que corresponde a aproximadamente el 2,2% de la asignación total para el periodo. Sin embargo no se conocerá la suma total real de los compromisos no utilizados hasta el final de marzo de 2003, cuando venza el último plazo.

En lo que se refiere al retraso en el inicio del nuevo programa 2000-2006, se demuestra que los pagos en 2000 y 2001 se han mantenido muy por debajo de las previsiones de los Estados miembros. No se ha producido la esperada y más realista ejecución de los pagos acumulados hasta el verano de 2002 que sería del 15% de la dotación total, pues el grado de utilización se mantiene en alrededor del 10%, aunque a finales de este año debería aumentar en cierta medida. En conjunto, cabe decir con seguridad que la situación de atraso es recuperable sin arriesgarse a la pérdida de los créditos en virtud de la norma N+2. Sin embargo, el riesgo de no poder utilizar los créditos será grande (como muestra la conclusión de los programas 1994-1999), no sólo durante el periodo del programa, sino, sobre todo, al final. La Comisión llega hasta el punto de dictaminar que sería "(...) preferible verse penalizado con la anulación de unas cuantas decenas de millones de euros en 2002 y 2003 a perder sumas muy importantes al final del período".

El ponente considera necesario un debate continuo sobre la ejecución de los Fondos Estructurales, con el fin de poder aprovechar las lecciones de la experiencia para una reforma de la gestión financiera. La Comisión de Presupuestos, a la que se transmitió la Comunicación de la Comisión Ejecutiva, se encargará de responder de forma adecuada a estas cuestiones, en particular en lo que se refiere a la próxima reforma de las políticas estructurales después de 2006. Nuestra comisión tiene la posibilidad de realizar aportaciones más detalladas, tanto en el marco de una opinión como mediante la presentación de enmiendas en la tramitación parlamentaria de esta Comunicación mencionada.

Ejecución de los Fondos Estructurales, del Fondo de Cohesión y de ISPA desde enero de 2002 hasta principios de noviembre de 2002

Las más recientes tasas de utilización, a 8 de noviembre de 2002 (véase anexo I), muestran una ejecución casi total para los créditos de compromiso (CC), con la excepción de la utilización relativamente baja del Fondo de Cohesión, del 56% del tramo anual. Los créditos de pago (CP) presentan la imagen inversa, con una utilización de alrededor del 50% de los pagos en los objetivos 1, 2 y 3 y una utilización total de los pagos en el marco del Fondo de Cohesión.

ISPA, con una utilización del 60% de los compromisos y del 45% de los pagos, muestra una ejecución más bien por debajo de la media. Como ya se indicó la última vez, el impulso inicial de los años 2000 y 2001 se ha perdido en cierta medida y los países candidatos encuentran cada vez más difícil presentar los proyectos correspondientes. Por ello, la primera reunión del ISPA en mayo debió cancelarse, una reunión celebrada en el mes de julio aprobó una docena de proyectos, y en la última reunión, celebrada en el mes de noviembre, se aprobaron los otros proyectos (véase la lista en el anexo II).

A fecha 8 de noviembre y en virtud de la aplicación de la norma N+2, algunos programas tendrían perdidos los recursos, si bien, en la medida en que cabe estimarlo en este momento, estas pérdidas de recursos alcanzarán a finales de año un importe total más reducido. La Comisión Ejecutiva podrá realizar aportaciones más actualizadas y concretas con ocasión del debate del presente documento en nuestra comisión.

TRANSPORTES

Redes transeuropeas

La línea presupuestaria (B5-700) para las redes transeuropeas (RTE=TEN) es, desde el punto de vista financiero, con mucho la más importante para el sector de los transportes, con una dotación anual de alrededor de 600 millones de euros.

La ejecución de esta línea va, como cada año, por buen camino, a pesar de que a 8 de noviembre de 2002 sólo se habían utilizado el 51% de los CC y el 30% de los CP. El ponente considera que los proyectos elegidos en 1996 que tengan más dificultades de realización, debido a conflictos sociales y territoriales y a impactos medio ambientales graves, deberían ser reconsiderados en el marco de la revisión de las orientaciones previstas en 2004. En particular, podrían tenerse en cuenta alternativas de localización o alternativas de proyecto.

La Comisión Europea presentará durante el debate que se va a celebrar en nuestra comisión el 28 de noviembre, los datos de la ejecución de esta línea.

Evolución de las restantes líneas presupuestarias

El siguiente cuadro ofrece una visión general de la situación a 8 de noviembre de 2002 en lo que se refiere a la utilización de las demás líneas presupuestarias, en la medida en que los recursos se han adoptado:

En millones de euros a precios corrientes a nivel del contable

Línea presupuestaria	CC disponibles	Ejecución CC	CP disponibles	Ejecución CP
B2-702 Seguridad del transporte	15,60	42,3%	10,00	44,0%
B2-704 Política de movilidad sostenible	10,30	23,3%	7,80	62,8%
B2-706 Fomento del transporte combinado de mercancías	--	--	6,60	41,0%

El programa MARCO POLO, al que se había considerado el sucesor del PACT, sigue en los trámites del procedimiento legislativo. La segunda lectura en el Parlamento podrá tener lugar en el primer semestre de 2003, por lo que puede contarse con que se empiece a aplicar en la segunda mitad del año próximo.

Los preparativos para el establecimiento de las Agencias en los ámbitos de la seguridad aérea (AESA) y marítima (AESM) se realizan con rapidez. La Comisión ya ha convocado los concursos para cubrir las plazas de Director ejecutivo de la AESA y de Director general de la AESM, y procede a examinar las candidaturas. De forma provisional, a la espera de una decisión del Consejo sobre su sede y sobre la ubicación de otras agencias, se alojarán en los edificios de la Comisión en Bruselas. Tanto la AESA como la AESM iniciarán su

funcionamiento como muy tarde en septiembre de 2003. En el marco del presupuesto 2002 sólo se consignaron en la reserva 1,5 millones de euros, ya que se trata de recursos que deben utilizarse simplemente para la preparación del establecimiento de las agencias. En principio, la AESA dispone de una plantilla aprobada para 2002 de 50 personas (80 para 2003), y la AESM de 40, pero el reclutamiento aún no ha comenzado.

Conclusiones

Por último, al ponente le gustaría reanudar un debate que se suscitó con ocasión del intercambio de puntos de vista que tuvo lugar en junio: ¿no debería la comisión tratar de realizar, además de un análisis cuantitativo, un análisis cualitativo sobre la realización de los objetivos políticos en los ámbitos de la política regional y de transportes? El objeto del control presupuestario en general, y de nuestro intercambio de puntos de vista en particular, son las líneas presupuestarias en los ámbitos de los Fondos Estructurales, las redes transeuropeas, etc., pero la consideración exclusiva de las tasas de utilización favorece una gestión financiera orientada a una liquidación más rápida. En el marco de un análisis de este tipo, la calidad de los proyectos cofinanciados sale perdiendo. La respuesta a la cuestión de la necesidad de un análisis cualitativo sería con seguridad "sí" en principio, pero en la práctica se enfrenta con algunas dificultades metodológicas.

El elevado número de proyectos en el ámbito de los Fondos Estructurales y de las redes transeuropeas hace inviable el marco de un debate semejante en relación con el control del presupuesto. Sencillamente, no es posible realizar los trabajos previos para tal análisis y, en realidad, tampoco sería razonable. Por lo tanto, en opinión del ponente, es necesario que los miembros de esta comisión aporten las experiencias que ellos conozcan de la realización sobre el terreno de proyectos de política regional y de transportes cofinanciados por la UE, con el fin de tener la posibilidad de debatir sobre problemas de una naturaleza más básica y de proyectos concretos. Las preguntas escritas a la Comisión y las correspondientes respuestas pueden constituir importantes aportaciones al fundamento del debate en este contexto.

Asimismo, podría resultar de gran interés el organizar una audición, por ejemplo, con los responsables de las dos regiones europeas que más rápidamente hayan ejecutado sus proyectos, así como con los de las dos regiones, que más problemas de ejecución tengan. Ello nos permitirá conocer razones cualitativas de sendos éxitos y relativos fracasos, así como formularle preguntas que pudieran ayudarnos a establecer orientaciones más eficaces de cara a futuros períodos de programación.

Por todo ello, el ponente invita a realizar un debate sobre la mejora del control presupuestario en nuestra comisión, que se verá enriquecido con las experiencias de todos. El control presupuestario eficaz a nivel europeo es una condición previa imprescindible para la legitimación de la negociación política.

En el objetivo de mejorar la calidad de la ejecución presupuestaria, el ponente opina además que también en el marco de la concesión de la reserva de eficacia general sería necesario tomar en cuenta aspectos relativos a la calidad de los gastos así como del proceso de gestión. En particular nos referimos al criterio de creación de empleo fijo o de larga duración y al criterio del desarrollo ecológicamente sostenible. Por lo que afecta a la gestión, se trataría de valorar el nivel de participación del partenariado social, económico, medioambiental y territorial en la selección, control y evaluación de programas y proyectos. El ponente por lo

tanto pide a la Comisión que profundice en esta opción y presente una propuesta en este sentido al Parlamento Europeo.