

Régimen financiero de gestión y control de las ayudas de adhesión previa. Portugal, España y los diez países recientemente admitidos (*)

Alfredo José de Sousa

Presidente del Tribunal de Cuentas de Portugal

I. RÉGIMEN FINANCIERO DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS AYUDAS DE ADHESIÓN PREVIA DE PORTUGAL Y DE ESPAÑA

«El proceso de adhesión de Portugal y de España a las Comunidades Europeas revistió características muy diferentes de las del primer proceso de ampliación.

En cuanto los tres países que integraron la primera ampliación, en 1973, presentaban rasgos similares a los seis miembros originarios, facilitando el proceso de negociación, Portugal y España presentaban economías débiles, de escasa interconexión con las economías de los restantes miembros de la Comunidad.

Por otra parte, Portugal y España ofrecían problemas estructurales de orden económico diferentes entre sí que imposibilitaban la definición de un proceso de negociación conjunta y global¹ entre los dos países ibéricos y la CEE.

Esta ampliación de la Comunidad acentuó, en su seno, las diferencias estructurales existentes entre los países del norte y los países del sur.

De esta manera, las negociaciones para la adhesión de los países ibéricos a la Comunidad se iniciaron por separado, asumiendo dife-

¹ Cfr. *Cuadernos Europeos*, 4, «Ampliación de la Comunidad Europea. Análisis de la entrada de España y de Portugal», 1985, cit. pág. 11.

rentes modalidades y objetivos, y sin que fuera definido un régimen de tratamiento único de ayudas de adhesión previa para los mismos.

Formalmente, Portugal y España se convirtieron en miembros de pleno derecho de la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986.

1.1. Las ayudas de adhesión previa concedidas a Portugal

Durante el proceso de negociación de la adhesión de Portugal a la Comunidad se celebraron dos acuerdos financieros, a cuyo amparo de los cuales Portugal se benefició de ayudas de adhesión previa, que serán analizadas seguidamente.

a) *Primera ayuda de adhesión previa*

La primera ayuda financiera de adhesión previa a favor de Portugal se concedió en 1980, en el ámbito de un acuerdo celebrado bajo la forma del “intercambio de cartas” con la CEE. Las modalidades y condiciones de la ejecución de esta ayuda se definieron por el Decreto nº 143-A/80, de 26 de diciembre.

Modalidades:

Esta ayuda se manifestó en dos modalidades. Una bajo la forma de préstamos a conceder por el BEI (Banco Europeo de Inversiones) hasta un montante de 150 Mecu's², y otra bajo la forma de auxilios no reembolsables, hasta un montante de 125 Mecu's.

Finalidades:

La ayuda financiera concedida bajo la forma de préstamo pretendía financiar acciones de interés común destinadas a facilitar la integración armoniosa de la economía portuguesa en la Comunidad y a prestar apoyo financiero a la ejecución de los proyectos y programas de cooperación y asistencia técnica para ser aprobados para su financiación en el marco de la referida ayuda. Destacan los proyectos o programas de mejora de las estructuras industriales, modernización de los sectores agrícola y pesquero y desarrollo de infraestructuras³.

La ayuda financiera concedida bajo la forma de auxilios no reembolsables pretendía favorecer, específicamente: la reestructuración, la

² De acuerdo con el artículo 2º del Reglamento (CE) nº 1103/97 del Consejo, de 17 de junio, todas las referencias realizadas en un instrumento jurídico al ECU son sustituidas por referencias al *euro*, al cambio de un *euro* por un *ecu*.

³ Cfr. artículo 3º, nº 1, Decreto nº 143-A/80, de 26 de diciembre.

modernización y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; la mejora de las estructuras de producción y comercialización en el sector agrícola y pesquero; la creación de infraestructuras, procurando facilitar un desarrollo más equilibrado desde el punto de vista regional, y el establecimiento de una política nacional integrada de formación profesional, sustentada en una red de centros de formación profesional⁴.

De los 125 Mecu's, concedidos a título de auxilios no reembolsables, tan sólo 100 se destinaban a la participación en la financiación de proyectos o programas de cooperación y de acciones de asistencia técnica; los restantes 25 se destinaban a la financiación de las bonificaciones de los intereses de los préstamos concedidos por el BEI a partir de sus recursos propios⁵.

Programación:

La ayuda de 100 Mecu's, concedida bajo la forma de auxilio no reembolsable, quedó adscrita a diversos proyectos englobados en los siguientes programas⁶:

	<u>Mecu's</u>
– Programa de apoyo a las PMEI'S.....	10
– Programa de política regional	54,313
– Programa de política agrícola	20,159
– Programa de formación profesional.....	15,150
– Asistencia técnica a la introducción del IVA	0,378

Régimen de gestión y control:

La responsabilidad por la ejecución, por la administración y acompañamiento de las acciones realizadas al amparo de esta ayuda de adhesión previa correspondía a Portugal⁷. A la Comunidad competía verificar la conformidad de la utilización de la ayuda financiera concedida con los destinos decididos y si la misma se realizaba en las mejores condiciones económicas.

Con el fin de gestionar las cantidades concedidas a Portugal a título de ayudas de adhesión previa se creó por el Decreto-ley núme-

⁴ Cfr. artículo 5º, Decreto nº 143-A/80, de 26 de diciembre.

⁵ Cfr. artículo 4º, Decreto nº 143-A/80, de 26 de diciembre.

⁶ Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores: *Portugal en las Comunidades Europeas. Primer Año*, 1986, cit. pág. 67.

⁷ Cfr. artículo 12, Decreto nº 143-A/80, de 26 de diciembre.

ro 72/81, de 7 de abril⁸, un Fondo de Financiación de las acciones de adhesión previa Portugal-CEE, bajo la dependencia directa del Ministro de Economía⁹.

Este Fondo actuaba junto a la Dirección General del Tesoro, correspondiendo a esta última organizar la respectiva cuenta de gestión, sometiéndola, en los términos de la legislación vigente, al juicio del Tribunal de Cuentas¹⁰.

Debe resaltarse que la información de estructura presupuestaria correspondiente a cada contrato o gasto de servicios integrados era sustituida, a todos los efectos, para su examen por el Tribunal de Cuentas, por la información aportada por el Fondo de que el gasto sería soportado por partidas que figuraban en su presupuesto¹¹.

Este Fondo dejó de existir en 1994 en virtud del Decreto-ley número 30/94, de 5 de febrero. Las competencias del Fondo se atribuyeron a la Dirección General del Tesoro hasta la extinción efectiva de las situaciones residuales aún existentes¹².

b) *Segunda ayuda de adhesión previa*

En 1984, por medio del Decreto del Gobierno nº 87/84, de 31 de diciembre, se aprobó un segundo acuerdo bajo la forma de “intercambio de cartas” entre Portugal y la CEE, relativo a la ejecución de un auxilio financiero específico para la mejora de las estructuras agrícolas y pesqueras en Portugal¹³.

Modalidad:

Esta segunda ayuda financiera de adhesión previa reviste la modalidad de auxilio no reembolsable en el valor de 50 Mecu's¹⁴.

Programación:

El auxilio financiero concedido se afectó de la siguiente forma¹⁵:

⁸ Modificado por el Decreto-ley nº 232/85, de 4 de julio.

⁹ Cfr. artículo 1º, Decreto-ley nº 72/81, de 7 de abril.

¹⁰ Cfr. artículo 6º, al. c), Decreto-ley nº 72/81, de 7 de abril.

¹¹ Cfr. artículo 11, nº 2, Decreto-ley nº 72/81, de 7 de abril.

¹² Cfr. artículo 2º, nº 2, Decreto-ley nº 30/94, de 7 de abril.

¹³ Cfr. artículo 1º, Decreto del Gobierno nº 87/84, de 31 de diciembre.

¹⁴ Cfr. artículo 2º, Decreto del Gobierno nº 87/84, de 31 de diciembre.

¹⁵ Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores: *Portugal en las Comunidades Europeas. Primer Año*, 1986, cit. pág. 68.

	<u>Mecu's</u>
– Mejora de las estructuras del sector agrícola.....	49,5
– Mejora de las estructuras del sector pesquero.....	0,5

Régimen de gestión y control:

Competía a Portugal la responsabilidad por la ejecución, gestión y mantenimiento de las actuaciones que fueran objeto de financiación con fundamento en el referido acuerdo. A la Comunidad le correspondía comprobar que la utilización de las contribuciones financieras concedidas estaba de acuerdo con los destinos definidos y que se realizaba en las mejores condiciones económicas, a semejanza de lo que aconteció con la ayuda concedida al amparo del primer acuerdo establecido en 1980¹⁶.

En definitiva, la cooperación financiera establecida entre Portugal y la CEE en concepto de ayudas de adhesión previa se tradujo en la concesión de préstamos por el BEI por un valor de 150 Mecu's, así como en la atribución de auxilios no reembolsables, divididos en dos bloques formados al amparo de los dos acuerdos referidos, alcanzando un total –programable¹⁷– de 150 Mecu's.

1.2. Las ayudas de adhesión previa concedidas a España

Como ya hemos referido, las divergencias estructurales de orden económico entre Portugal y España no permitieron a la CEE desarrollar un esquema único de ayudas de adhesión previa común a estos dos países, de manera que el proceso de adhesión de España revistió características muy diferentes del proceso de adhesión de Portugal.

Modalidad:

Teniendo en consideración las dificultades inherentes a un proceso de concesión de auxilios no reembolsables y el grado de desarrollo de la economía española, se entendió que la forma de cooperación financiera a determinar entre la CE y España debería materializarse

¹⁶ Cfr. artículo 10, Decreto del Gobierno nº 87/84, de 31 de diciembre.

¹⁷ En realidad la totalidad de los auxilios no reembolsables concedidos por la CEE a Portugal ascendió a 175 Mecu's, pero, como explicamos anteriormente, 25 Mecu's concedidos al amparo de la primera ayuda de adhesión previa no se destinaron a la financiación de proyectos, y como tal carecen de los montantes programados, por lo que apenas 150 Mecu's están destinados a este propósito (a título de ejemplo, *vide* Ministerio de Asuntos Exteriores: *Portugal en las Comunidades Europeas. Tercer Año*, 1998, cit. pág. 148).

a través de la concesión, por el BEI, de crédito en condiciones normales de mercado¹⁸. A este respecto se celebraron entre este país y la CEE tres acuerdos de cooperación financiera.

El Consejo de Gobernadores del BEI decidió, el 4 de mayo de 1981, conceder un préstamo por un montante total de 200 Mecu's para el período de 1 de julio de 1981 a 30 de junio de 1983. Agotada esta línea de crédito, se procedió a su renovación para el período de 1 de julio de 1983 a 30 de junio de 1984 por un montante de 100 Mecu's. Finalmente se procedió a la renovación de la línea de crédito para el período de 1 de julio de 1984 a 31 de diciembre de 1985 por un total de 250 Mecu's.

Finalidades:

La Comisión consideró que esta inversión debería favorecer proyectos destinados al desarrollo regional, a mejorar las infraestructuras de comunicación con la Comunidad y a desarrollar acciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Así, en el período de adhesión previa, España se benefició de un total de 550 Mecu's dispuestos por el BEI mediante una línea de crédito creada en el ámbito de los acuerdos de cooperación financiera celebrados con la CEE.

1.3. Perspectiva comparada de las ayudas de adhesión previa concedidas a Portugal y a España

El diferente grado de desarrollo económico y consiguientes diferencias estructurales entre Portugal y España impidieron a la CEE establecer un régimen único de ayudas de adhesión previa aplicable a los dos países.

La cooperación financiera de adhesión previa establecida con estos dos países asumió dos modalidades: la concesión de auxilios no reembolsables y la concesión de préstamos por el BEI.

Portugal, debido a su desarrollo económico, se benefició de las dos modalidades de cooperación financiera, mientras que España únicamente se benefició de la concesión de préstamos por el BEI.

Los montantes concedidos sufrieron variaciones: mientras Portugal recibió ayudas económicas por un montante global de **300 Mecu's** (150 Mecu's concedidos bajo la forma de préstamo por el BEI y 150

¹⁸ Cfr. «España en las Comunidades Europeas», *Documentación Administrativa*, cit. pág. 730.

en forma de auxilios no reembolsables), España recibió un total de ayudas económicas por **550 Mecu's** (concedidos a través de préstamos por el BEI).

Con carácter general, las ayudas económicas concedidas a Portugal y a España tenían como objetivo facilitar la integración armoniosa de las economías de ambos países en las Comunidades, pretendiendo alcanzar conjuntamente, entre otras finalidades, la mejora de infraestructuras y el desarrollo regional.

II. RÉGIMEN FINANCIERO DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS AYUDAS DE ADHESIÓN PREVIA DE LOS PAÍSES RECIENTEMENTE ADMITIDOS A LA UE

El Consejo Europeo de Luxemburgo, desarrollado los días 12 y 13 de diciembre de 1997 preparó un proceso de adhesión para englobar los diez países candidatos de la Europa central y oriental mediante la implantación de un dispositivo de configuración única para los mismos. La estrategia se articuló en forma de sociedades para la adhesión y mediante el fortalecimiento de la ayuda de adhesión previa.

A través de este esquema único se determinaron, para cada país candidato, los medios financieros a disponer en concepto de ayudas de adhesión previa.

A este respecto se entendió que el programa PHARE, creado en 1989 para apoyar el proceso de reforma y la transición económica y política de Polonia y Hungría, debía ser reorientado para la estrategia de adhesión previa.

Juntamente con el programa PHARE se consideró imprescindible crear dos nuevos instrumentos de adhesión previa: un instrumento estructural de adhesión previa (EIPA)¹⁹, y un instrumento de ayuda a la agricultura y al desarrollo rural (SAPARD)²⁰.

En la Cumbre de Berlín, de 24 y 25 de marzo de 1999, el Consejo decidió crear reglamentos y dotaciones financieras diferentes para cada uno de los instrumentos de adhesión previa, así como un reglamento de coordinación de la asistencia prestada en el ámbito de estos tres instrumentos, que analizaremos seguidamente.

¹⁹ Cfr. Reglamento (CE) n^o 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio.

²⁰ Cfr. Reglamento (CE) n^o 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

2.1. La coordinación de la asistencia a los países candidatos en el ámbito de la estrategia de adhesión previa

En 1999 el Reglamento (CE) nº 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio, relativo a la coordinación de la asistencia a los países candidatos en el ámbito de la estrategia de adhesión previa, modificó el Reglamento (CEE) 3906/89, que instituyó el programa PHARE. Este Reglamento surge de la necesidad de garantizar la coordinación de las intervenciones de los instrumentos de adhesión previa y de éstas con las del BEI y del BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo).

El Consejo estimó la conveniencia de establecer reglas esenciales de coordinación de los instrumentos de adhesión previa, pretendiendo constituir, progresivamente, una gestión descentralizada por aquellos países, teniendo presente las respectivas capacidades de gestión y control financiero.

La responsabilidad por la coordinación de las intervenciones en el ámbito de los tres instrumentos (PHARE, IEPA y SAPARD) y por la elaboración de las orientaciones de la asistencia de adhesión previa para cada país corresponde a la Comisión, estando asistida para ello por un Comité Consultivo (de acuerdo con el art. 9 del Reglamento que creó el Programa PHARE, objeto de estudio a continuación)²¹. Compete además a la Comisión coordinar las intervenciones financiadas por el BEI, por otros instrumentos financieros comunitarios y por instituciones financieras internacionales²².

La asistencia comunitaria de adhesión previa se presta por la Comisión y comprende los gastos relativos al acompañamiento, control y valoración de las intervenciones efectuadas²³.

Correspondiendo la selección de los proyectos y los respectivos concursos y adjudicaciones a los países candidatos, éstos están sujetos a la aprobación previa de la Comisión. Las decisiones tomadas a este respecto son comunicadas al Tribunal de Cuentas Europeo²⁴.

²¹ Cfr. artículo 9º, Reglamento (CE), nº 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio.

²² Cfr. artículo 19, Reglamento (CE), nº 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio.

²³ Cfr. artículo 11, Reglamento (CE), nº 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio.

²⁴ Cfr. artículo 9º, Reglamento (CE), nº 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio.

Todas las decisiones de financiación deberán prever expresamente hipotéticos controles *in loco* por la Comisión y por el Tribunal de Cuentas²⁵.

Anualmente, la Comisión presenta al Parlamento Europeo y al Consejo un Informe para cada país relativo al conjunto de la asistencia de adhesión previa²⁶.

2.2. El Programa PHARE

El Programa PHARE, creado por el Reglamento (CEE) número 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre, fijaba inicialmente la ayuda económica a favor de Hungría y Polonia, que podía ascender a 300 Mecu's a finales de 1990. Este Programa se ha extendido a los demás países candidatos, beneficiándose de un aumento de fondos.

Esta ayuda, como regla general, asumiría la forma de ayudas no reembolsables²⁷, pretendía apoyar los procesos de reforma en dichos países mediante la financiación o participación en el desarrollo de los proyectos que tuviesen por objeto la reestructuración económica, que deberían incidir en el ámbito de la agricultura, de la industria, de las inversiones, de la energía, de la formación y de la protección del medio ambiente, así como del comercio y de los servicios, debiendo favorecerse el sector privado²⁸.

La gestión de ayuda fue garantizada por la Comisión, creándose junto a ésta un Comité Consultivo –Comité de Gestión PHARE– integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión²⁹.

Se determinó que, a partir de 1990, la Comisión elaboraría anualmente un informe relativo a la ejecución de las acciones de cooperación que sería presentado al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social³⁰.

²⁵ *Ídem*.

²⁶ Cfr. artículo 13, Reglamento (CE) n^o 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio.

²⁷ Cfr. artículo 5^o, Reglamento (CEE) n^o 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre.

²⁸ Cfr. artículo 3^o, Reglamento (CEE) n^o 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre.

²⁹ Cfr. arts. 8^o y 9^o, Reglamento (CEE) n^o 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre.

³⁰ Cfr. artículo 10, Reglamento (CEE) n^o 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre.

2.3. El Programa IEPA

La estrategia de adhesión previa a la creación de un instrumento estructural de adhesión previa (IEPA) pretende como objetivo primordial agrupar a los candidatos por las normas comunitarias en materia de infraestructuras, posibilitando una contribución financiera para la toma de medidas en el ámbito del medio ambiente y de las infraestructuras de transportes.

El Reglamento CEE nº 1267/1999 del Consejo, de 29 de junio, que creó este instrumento, prevé la concesión de asistencia comunitaria para el período 2000 a 2006.

La Comisión exigía a los beneficiarios la constitución, hasta el 1 de enero de 2002, de sistemas de gestión y control de los auxilios concedidos al amparo del IEPA que garantizase: la correcta aplicación de la asistencia concedida al amparo de dicho Reglamento, de acuerdo con los principios de la buena gestión financiera; la separación de las funciones de gestión y de control; que las declaraciones de gastos presentadas a la Comisión fuesen exactas y respondiesen a sistemas de contabilidad basados en documentos de comprobación susceptibles de verificación³¹.

La Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo pueden, sin perjuicio de los controles efectuados por los países beneficiarios, proceder localmente a auditorías técnicas o financieras, incluyendo controles por muestreo y auditorías finales³².

La Comisión presenta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones un Informe anual sobre la asistencia concedida por la Comunidad al amparo de este instrumento³³.

A semejanza de lo que ocurre en el ámbito del Programa PHARE, la Comisión, en el ejercicio de sus funciones, está asistida por un comité de gestión³⁴.

³¹ Cfr. artículo 9º, nº 1, Reglamento (CE) nº 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio.

³² Cfr. artículo 9º, nº 2, Reglamento (CE) nº 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio.

³³ Cfr. artículo 12º, Reglamento (CE) nº 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre.

³⁴ Cfr. artículo 14, Reglamento (CE) nº 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio.

2.4. El Programa SAPARD

Además de la creación de un instrumento estructural de adhesión previa, la estrategia definida del Consejo Europeo de Luxemburgo preveía a la constitución de un instrumento de ayuda a la agricultura y al desarrollo rural (SAPARD).

A este respecto fue creado por el Reglamento (CEE) número 1268/1999, de 21 de junio, del Consejo el programa SAPARD.

Este programa se destina, especialmente, a la ejecución del acervo comunitario relativo a la PAC (Política Agrícola Común) y a políticas conexas, así como a resolver problemas prioritarios y específicos de adaptación sostenida del sector agrícola y de las zonas rurales de los países candidatos.

Las autoridades competentes designadas por los países candidatos deben elaborar un plan que tenga por objeto la adopción de las medidas a tomar en el ámbito de la agricultura y del desarrollo rural sostenido³⁵. Con fundamento en dicho plan, la Comisión aprueba un Programa de Agricultura y Desarrollo Rural para cada uno de los países candidatos³⁶.

Tal como ocurre en el ámbito del programa IEPA, la asistencia comunitaria en el campo del programa SAPARD será concedida durante el período comprendido entre 2000 y 2006.

La dotación financiera a conceder a cada país candidato se sustenta en los siguientes criterios objetivos: la población agrícola, la superficie agrícola, el PIB (Producto Interior Bruto) *per cápita* en paridad de poder de compra y la situación territorial específica³⁷.

El apoyo financiero atribuido debe respetar los principios previstos en el Reglamento (CE) n.º 1258/1999, de 17 de mayo, del Consejo relativo a la financiación de la PAC³⁸.

Compete a la Comisión adoptar las disposiciones de acompañamiento y control de la ejecución del programa de agricultura y des-

³⁵ Cfr. artículo 4, n.º 1, Reglamento (CE) n.º 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

³⁶ Cfr. artículo 4, n.º 5, Reglamento (CE) n.º 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

³⁷ Cfr. artículo 7, n.º 3, Reglamento (CE) n.º 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

³⁸ Cfr. artículo 9, n.º 1, Reglamento (CE) n.º 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

arrollo rural, así como los respectivos sistemas de prevención y control de las irregularidades y los procesos de reintegro de los montantes indebidamente pagados³⁹.

Tal y como se ha previsto para el IEPA también en el ámbito del SAPARD, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo pueden efectuar auditorías técnicas o financieras *in situ*, incluyendo técnicas de control por muestreo y auditorías finales, sin perjuicio de los controles realizados por los países beneficiarios⁴⁰.

Se ha previsto, igualmente, la obligación de la Comisión de presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones un Informe anual sobre las ayudas concedidas al amparo de este programa.

La Comisión aprueba, además, un reglamento (Reglamento CEE número 2759/1999, de 22 de diciembre) que establece diversas reglas de ejecución del Reglamento nº 1268/1999.

2.5. Perspectivas financieras para la ayuda de adhesión previa

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, ya referido, se dispuso anualmente por medio de los tres instrumentos financieros de adhesión previa, durante el período de 2000 a 2006, un total de **3.120 millones de euros** (en valores de 1999).

La distribución de la asistencia comunitaria de adhesión previa entre instrumentos financieros, anualmente y durante el período referido, ha sido la siguiente: para el programa **PHARE 1.560 millones de euros**; para el programa IEPA **1.040 millones de euros**, y para el programa SAPARD **520.000 euros**⁴¹.

2.6. El control ejercido por el Tribunal de Cuentas Europeo

A partir del ejercicio 2000, el Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo dedicó un nuevo capítulo (Capítulo VI) a las ayudas de adhesión previa concedidas a los países recientemente admitidos con el fin de dar cobertura a los nuevos instrumentos financieros.

³⁹ Cfr. artículo 9, nº 2, Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

⁴⁰ Cfr. artículo 9, nº 3, Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio.

⁴¹ Dotaciones por país e instrumento financiero, apenas disponibles durante los años 2000 y 2001. Ver anexo 1.

El Tribunal de Cuentas Europeo consideró necesario incorporar en este nuevo capítulo observaciones sobre los dos nuevos instrumentos de adhesión previa creados (IEPA y SAPARD), así como sobre el PHARE, dada su importancia, en concepto de gastos futuros previstos en las perspectivas financieras de 2000-2006.

2.7. Apoyos concedidos a las ISC

Las negociaciones bilaterales de adhesión a la UE, en el ámbito del instrumento financiero PHARE, se dividieron en 31 capítulos, que en su conjunto abarcan la totalidad del acervo comunitario. En éstos se integra un capítulo específico relativo al control financiero.

La UE tiene como prioridad la protección de sus intereses financieros, de ahí que pretenda garantizar la creación, en los países recién admitidos, de estructuras que permitan una gestión saludable y eficaz de las finanzas públicas. De este modo, en materia de control y gestión de los fondos de la UE se impulsa el fortalecimiento de los órganos de control financiero interno y externo.

El objetivo del fortalecimiento de las instituciones del control financiero externo se realizará a través de varios instrumentos financiados por el PHARE, tales como la geminación, la participación en los programas comunitarios y la asistencia técnica.

La geminación consiste en poner a disposición de los países recién admitidos los conocimientos especializados, bien de técnicos de los Estados miembros, bien de técnicos de la UE, llamados consultores de adhesión previa, que prestan su apoyo en la aplicación del acervo comunitario. La geminación no tiene por objeto promover la cooperación en general, sino obtener resultados específicos en materia de aplicación de las prioridades del acervo comunitario.

Para impulsar y dinamizar el acompañamiento de las actividades propias de los programas de geminación, la Comisión opera a través de una red de Puntos de Contacto Nacionales de Geminación. El impacto de la geminación es objeto de continuas valoraciones.

En el ámbito de la valoración continuada por los socios, coopera con la Comisión el SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries). En esta estimación, el intercambio de informaciones entre peritos de idénticos organismos, en los países recién admitidos y en los Estados miembros, representa un elemento esencial en el ejercicio de dicha valoración.

En los casos en los que la geminación no facilite la movilidad de los conocimientos especializados necesarios se utilizan los instrumentos anteriormente referidos.

Los países recién admitidos contribuyen a la cobertura de los costes relativos a estos proyectos, bien con aportaciones en especie o presupuestarias.

La contribución de los países recién admitidos para los respectivos costes de participación en programas específicos deberá ser concedida de forma regresiva. Con todo, a medida que los países participan en nuevos programas, la aportación del PHARE para los programas comunitarios en su totalidad deberá disminuir cada año.

Todavía con el objeto de fortalecer las instituciones de control financiero externo, el Tribunal de Cuentas Europeo realizó un conjunto de acciones de formación a través de programas conjuntos SIGMA y TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office). A pesar de ello, estos programas han sido poco utilizados en beneficio de las acciones de geminación.

III. CONCLUSIONES

El proceso de adhesión de Portugal y España revistió características diferentes del proceso de adhesión de los 10 países recién admitidos.

Desde luego, en el proceso de ampliación a los países ibéricos no fue definido un régimen de configuración única común a los mismos, debido a que las diferencias económicas entre ambos no permitieron una negociación conjunta.

Al amparo de dos acuerdos celebrados con la CEE, Portugal se benefició de ayudas de adhesión previa concedidas por aquélla, tanto bajo la modalidad de préstamos del BEI (**150 Mecu's**) como bajo la forma de auxilios no reembolsables (150 Mecu's).

La responsabilidad por la ejecución, gestión y acompañamiento competía a Portugal, creándose para tal función un Fondo de Financiación de las Acciones de Adhesión Previa Portugal-CEE. A la Comunidad le correspondía la responsabilidad por la verificación de la conformidad de la utilización de las ayudas concedidas con los destinos decididos y si la misma se realizaba en las mejores condiciones económicas.

España celebró tres acuerdos de cooperación financiera con la CEE, al amparo de los cuales se benefició de la concesión de crédito

por el BEI por un total de **550 Mecu's**. Debido al desarrollo de la economía española, este país no se benefició de auxilios no reembolsables.

A diferencia del proceso de adhesión de Portugal y España, este último proceso de adhesión afecta a un conjunto de 10 países de características similares, lo que permitió a la UE poner en marcha un proceso de adhesión global, facilitando su estrategia de intervención.

Con el fin de alcanzar la igualdad en el proceso de reciente ampliación, el Consejo Europeo de Luxemburgo estableció una configuración única de medios financieros disponible a título de ayudas de adhesión previa, integrado por tres instrumentos financieros de apoyo: programa PHARE, IEPA y SAPARD.

Los tres instrumentos se coordinan mediante un grupo de reglas únicas aplicables a todos los países recién admitidos, pretendiendo constituir, progresivamente, una gestión descentralizada por los mismos que los haga aptos para la nueva administración de los fondos estructurales a conceder.

La coordinación de la asistencia prestada a los países recién admitidos en el ámbito de estos tres instrumentos financieros de adhesión previa es competencia de la Comisión, coadyuvada en el ejercicio de sus funciones por un comité consultivo.

La Comisión es también responsable, en el ámbito de cada uno de los instrumentos financieros, por la asistencia al desarrollo de las actividades de acompañamiento y de control de cada uno de los países recientemente admitidos.

En control de los proyectos desarrollados bajo la financiación de estos instrumentos se ejerce por la Comisión y por el Tribunal de Cuentas Europeo, sin perjuicio de los controles efectuados por los países beneficiarios

Los tres instrumentos financieros de adhesión previa se dispondrán anualmente por un valor de **3.120 millones de euros** entre 2000 y 2006.

Uno de los objetivos perseguidos por el PHARE, y como tal cofinanciado por él mismo, es el fortalecimiento del control financiero. A este fin se ha desarrollado un proyecto OCDE-SIGMA, que financia (por medio del PHARE) el fortalecimiento de la función de control financiero en los países recién admitidos. A este respecto, la Comisión ha desarrollado proyectos de geminación entre varias Instituciones Supremas de Control de los países recientemente admitidos y de los Estados miembros.»

ANEXO I

**DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS DE ADHESIÓN PREVIA
POR PAÍS EN EL AÑO 2000 (EN MILLONES DE EUROS)⁴²**

Programa países	PHARE	IEPA	SAPARD	Total
República Checa	101,5	70	22,4	193,9
Estonia	33,5	28,2	12,3	74
Hungría	119,8	88	38,7	246,5
Letonia	34,8	46,7	22,2	103,7
Lituania	87,1	52,2	30,3	169,6
Polonia	484,4	307	171,5	962,9
Eslovaquia	78,8	42,5	18,6	139,9
Eslovenia	33,4	19,6	6,4	59,4
Bulgaria	150,6	104	53	307,6
Rumanía	260,3	239,2	153,2	652,7
Otros ⁴³	185,1	–	–	185,1
TOTAL	1.569,2	997,4	528,9	3.095,5

⁴² Comisión Europea: *Informe de la Comisión. Informe general sobre las ayudas de adhesión previa (PHARE - IEPA - SAPARD)*, en 2000, p. 20.

⁴³ Programas multinacionales y horizontales.

**DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS DE ADHESIÓN PREVIA
POR PAÍS EN EL AÑO 2001 (EN MILLONES DE EUROS)⁴⁴**

Programa países	PHARE	IEPA	SAPARD	Total
República Checa	59	70	23	152
Estonia	24	28	13	65
Hungría	70	88	39	197
Letonia	25	47	23	95
Lituania	38	52	31	121
Polonia	313	307	175	795
Eslovaquia	28	42	19	89
Eslovenia	16	20	–	36
Bulgaria	66	104	54	224
Rumanía	215	239	156	610
Otros ⁴⁵	717	–	–	717
TOTAL	1.571	997	533	3.101

⁴⁴ Netherlands Court of Audit: *EU Trend Report*, 2003, pág. 92.

⁴⁵ Programas multinacionales y horizontales.