I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 1/98

sobre la cooperación financiera y técnica bilateral con los países terceros mediterráneos acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado de conformidad con el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 188 C del Tratado CE)

(98/C 98/01)

ÍNDICE

	Apartados	*Página*
INTRODUCCIÓN GENERAL	1 — 7	2
Marco de la fiscalización	1 — 4	2
Planteamiento y alcance de la fiscalización	5 —7	3
EL SISTEMA DE PROTOCOLOS	8 — 28	4
Presentación general	8 — 15	4
Particularidades de los terceros y cuartos protocolos	12 — 15	6
Aplicación de los protocolos	16 — 24	6
Concatenación de los protocolos	16 — 18	6
Utilización de los créditos al 31 de diciembre de 1996	19 — 20	8
Presentación presupuestaria	21	10
Marco legal comunitario	22 — 24	10
Conclusiones sobre el sistema de protocolos	25 — 28	10
LAS OPERACIONES GESTIONADAS DIRECTAMENTE POR LA COMISIÓN	29 — 103	11
Los instrumentos de gestión y de seguimiento	30 — 42	11
Los convenios de financiación	30 — 33	11
Informática	34 — 36	12
Organización y recursos de los servicios	37 — 42	12
Consecuencias sobre la ejecución de los proyectos	43 — 84	13
Calendario de ejecución de los proyectos	44 — 49	13
Gestión financiera y seguimiento de los proyectos	50 — 68	14
Evaluación y fiscalizaciones externas	69 — 71	16
Modificaciones de las decisiones iniciales	72 — 80	17
Prestaciones de asistencia técnica	81 — 84	18

Gestión de los responsables de proyectos y resultados obtenidos	85 — 98	18
Observaciones contables y financieras	85 — 87	18
Resultados constatados y continuidad de los proyectos	88 — 98	18
Conclusiones sobre la gestión de los proyectos	99 — 103	19
LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES ENCOMENDADAS AL BEI Y SU CONTROL	104 — 149	20
Presentación general de la fiscalización	104 — 107	20
Dispositivo de gestión de los capitales riesgo	108 — 136	22
Finalidad de los capitales riesgo y condiciones de elegibilidad	108 — 110	22
Descripción del sistema de gestión	111 — 121	22
Observaciones del Tribunal tras las inspecciones	122 — 136	23
La gestión de las bonificaciones de interés	137 — 149	26
Introducción	137 — 138	26
Resultados de los controles	139 — 146	26
Observaciones sobre la gestión de las bonificaciones de interés	147 — 149	29
CONCLUSIONES GENERALES	150 — 160	29
Consideraciones sobre el sistema de protocolos	150 — 152	29
Consideraciones sobre el sistema de gestión de la Comisión	153 — 158	30
Consideraciones relativas a las operaciones encargadas por la Comisión al BEI	159 — 160	30
Respuestas de la Comisión		31

INTRODUCCIÓN GENERAL

Marco de la fiscalización

1. El presente informe trata de la aplicación de los protocolos, que son los instrumentos más tradicionales de la Cooperación con los Países Terceros Mediterráneos (PTM). Se refiere en particular a la gestión de los terceros y cuartos protocolos y es continuación del Informe Especial nº 3/91 del Tribunal sobre la gestión de las dos primeras series de protocolos [1]. Constituye la última parte del examen global realizado por el Tribunal sobre la Política Mediterránea Renovada (PMR), y completa el de la gestión de las medidas de acompañamiento de los programas de ajuste estructural [2] y el de la gestión de la cooperación descentralizada a través de los programas MED [3].

2. Se lleva a cabo en el momento en que la PMR toma una nueva dimensión tras la adopción por parte del Consejo del Reglamento (CE) nº 1488/96, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea. Éste tiene como fin el organizar el conjunto de ayudas a las PTM, fijando un importe indicativo de 3 424,5 millones de ecus para el período 1995–1999. Durante este período de referencia se continuará, de forma paralela, con la aplicación de los protocolos hasta la extinción de los créditos previstos a tal efecto.

3. Los trabajos del Tribunal se han centrado únicamente en las acciones financiadas por fuentes presupuestarias para los siete países del Magreb y del Machrek [4]. Se incluyen las operaciones encomendadas por la Comisión al Banco Europeo de Inversiones (BEI) que han contado con capitales riesgo y aquellas que han dado lugar a financiaciones en concepto de bonificaciones de interés de los préstamos concedidos por el Banco con sus recursos propios.

4. El informe, más allá de las conclusiones sobre la ejecución de los protocolos en sí, lo que intenta es identificar los problemas estructurales que podrían continuar afectando la gestión de la cooperación con los PTM, incluida la que se rige por el nuevo Reglamento MEDA.

---

[1] Véase Informe especial nº 3/91 (DO C 252, de 26.9.1991).

[2] Véase Informe Anual relativo al ejercicio 1994 (DO C 303, de 14.11.1995).

[3] Véase Informe Especial nº 1/96 (DO C 240, de 19.8.1996).

[4] Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez.

Planteamiento y alcance de la fiscalización

5. El examen del Tribunal ha cubierto el análisis del sistema de protocolos y el de la gestión correspondiente de la Comisión. Sobre este último punto, se ha referido en concreto a los dispositivos establecidos, desde la programación de la ayuda hasta la evaluación a posteriori de los proyectos, pasando por los procedimientos de selección de la ayuda técnica y la evaluación de sus prestaciones.

6. Para llevar a cabo la fiscalización se han efectuado misiones en cuatro países: Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. Con motivo de ello se realizaron amplios controles sobre una muestra de 16 proyectos recogidos de forma sinóptica en el *cuadro 1*.

CUADRO 1

MUESTRA — PROYECTOS

Beneficiario	EGIPTO			
Título	Helwan Waste Water Project — Phase II	Nile Valley Regional Project	Food Sector Development Programme	Ras Mohamed National Park
Coste total	35 millones de ecus	3 millones de ecus	millones de ecus — no indicado	4,2 millones de ecus
Contribución CEE	32 millones de ecus	2,5 millones de ecus	55 millones de ecus (3er protocolo)	2,5 millones de ecus (3er protocolo)
nº contable	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
CF firmado el	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Duración del proyecto	Fecha de terminación 6.7.1993 — aplazada al 16.4.1995	4 años	4 años	ampliada hasta finales 1996

Beneficiario	JORDANIA			
Título	National Soil Map and Land Use Project	Economic Geology Project	Ground Water Investigation in Hammad and Sirhan basins	Cooperation Project in Science and Technology
Coste total	— no indicado	1,2 millones de ecus	4 millones de ecus	4 millones de ecus
Contribución CEE	3 millones de ecus (3er protocolo)	1 millón de ecus (3er protocolo)	4 millones de ecus (3er protocolo)	3,5 millones de ecus (3er protocolo)
nº contable	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
CF firmado el	18.4.1989 (142/DO)	23.4.1990 (147/DO)	21.10.1991 (170/DO)	29.9.1992 (183/DO)
Duración del proyecto	5 años (- > abril 1995)	2 años	3,5 años	3 años — ampliado hasta mayo 1997

Beneficiario	MARRUECOS			
Título	Fondo de Desarrollo Agrícola (FDA)	Contribución fortalecimiento estructura enseñanza tecnológica y científica Marruecos	Contribución fortalecimiento estructuras formación del sector Textil y Cuero	Rehabilitación y protección perímetros de zonas siniestradas de Uarzazate y la Muluya
Coste total	60 millones de ecus	64 millones de ecus	34,98 millones de ecus	5 millones de ecus
Contribución CEE	30 millones de ecus (3er protocolo)	40 millones de ecus (3er protocolo)	28,075 millones de ecus (3er protocolo)	5 millones de ecus (3er protocolo)
nº contable	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
CF firmado el	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Duración del proyecto	Fin previsto el 31.12.1994	Inicialmente previsto de 1990-1994 — ampliación hasta el 30.6.1996	48 meses (30.6.1995)	Fecha límite de terminación fijada al 31.12.1993

Beneficiario	TÚNEZ			
Título	Desarrollo agrícola del sudoeste del Kef	Ceación palmeral Rijm Maatoug	Operación de crédito a favor de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en Túnez	Movilización de recursos hidráulicos en la zona de Kasserine
Coste total	26 millones de ecus	32 millones de ecus	12 millones de ecus	7 millones de ecus
Contribución CEE	10 millones de ecus (3er protocolo)	15 millones de ecus (3er protocolo)	12 millones de ecus (3er protocolo)	7 millones de ecus (3er protocolo)
nº contable	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
CF firmado el	9.7.1988 (123/TU)	11.8.1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Duración del proyecto	5 años	5 años (fecha inicio: noviembre 1989)	Duración inicialmente prevista de 1991 a 1992. La realización se llevó a cabo en 1993 y 1994 (2 años de retraso)	5 años a partir de 1992-1996, terminación prevista: 9/1996

Fuente: Tribunal de Cuentas

7. El informe consta de tres partes. La primera trata de la presentación y las observaciones a las que ha dado lugar el examen del modelo de cooperación creado por el sistema de protocolos. La segunda parte está dedicada a las operaciones gestionadas de forma directa por la Comisión. Y la última se centra en la gestión encomendada, por mandato, al BEI.

EL SISTEMA DE PROTOCOLOS

Presentación general

8. Los protocolos, que constituyen acuerdos bilaterales previstos en el artículo 238 del Tratado CE, se iniciaron en 1979. Establecen un marco jurídico de conjunto en el que se inscribe por un período quinquenal, en principio, la cooperación financiera y técnica entre la Comunidad Europea y cada PTM. Este planteamiento de la cooperación supone un doble nivel de organización puesto que la financiación de cada proyecto concreto exige la firma de un convenio de financiación específico.

9. Los protocolos aprueban una dotación financiera global, en la que se indica el origen de los créditos, que pueden proceder del Presupuesto General de la Comunidad o de recursos propios del BEI y determinan el tipo de financiación, ayudas no reembolsables, capitales riesgo o préstamos.

10. La dotación total de la ayuda concedida a los siete países a que se refieren los terceros y cuartos protocolos asciende a 3 548 millones de ecus. De esta cantidad, 2 158 millones de ecus (60,8 %) se financian con recursos propios del BEI y 1 390 millones de ecus (39,2 %) del

Presupuesto General; de estos últimos, 1 273 millones de ecus en ayudas no reembolsables y 117 millones de ecus en concepto de capitales riesgo. Los *cuadros 2a y 2b* desglosan este reparto en cada uno de los PTM. Sumadas estas cantidades a las de las dos primeras series de protocolos alcanzan un total de 5 232 millones de ecus, de los cuales 2 112 millones de ecus provienen de recursos presupuestarios de la Comunidad y 3 120 millones de ecus del BEI.

DOTACIÓN FINANCIERA DE LOS TERCEROS Y CUARTOS PROTOCOLOS

CUADRO 2a

Cooperación en el marco de los terceros Protocolos

(en millones de ecus)

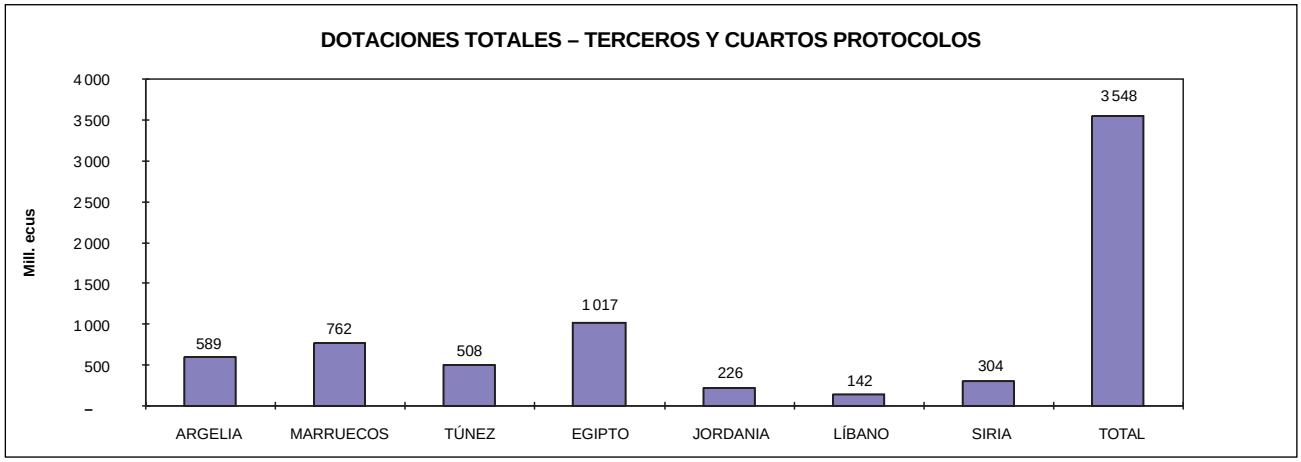
	ARGELIA	MARRUECOS	TÚNEZ	EGIPTO	JORDANIA	LÍBANO	SIRIA	TOTAL
Firma del Protocolo	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Decisión del Consejo	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Entrada en vigor	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— préstamos del BEI	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— ayudas no reembolsables	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— capitales riesgo	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Total	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

CUADRO 2b

Cooperación en el marco de los cuartos Protocolos

(en millones de ecus)

	ARGELIA	MARRUECOS	TÚNEZ	EGIPTO	JORDANIA	LÍBANO	SIRIA	TOTAL
Firma del Protocolo	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Decisión del Consejo	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Entrada en vigor	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— préstamos del BEI	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— ayudas no reembolsables	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— capitales riesgo	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Total	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Fuente: Protocolos

11. En los cuartos protocolos se experimenta, de forma global, un aumento de los recursos presupuestarios de un 26 % con respecto a los terceros. Los créditos abiertos en concepto de capitales riesgo pasan de 37 millones a 80 millones de ecus, es decir un aumento del 216 %, lo cual subraya la importancia dada por los socios euromediterráneos a las ayudas al sector de la competencia.

Particularidades de los terceros y cuartos protocolos

12. El cambio principal de los terceros y cuartos protocolos, con respecto a los primeros y segundos, ha consistido en una mayor precisión de los objetivos fijados, junto con el establecimiento de programas indicativos. Este cambio ya fue objeto de observaciones positivas por parte del Tribunal en su Informe Especial nº 3/91 ([5]). El artículo 3 de los terceros y cuartos protocolos define los objetivos generales de la cooperación, mientras que los programas indicativos, preparados de común acuerdo entre las partes firmantes y el BEI, fijan los objetivos específicos, cuantifican las ayudas a los distintos sectores de actividades prioritarias en los ámbitos previstos en los protocolos y, a veces, identifican los proyectos que hay que llevar a cabo.

13. Un examen de los proyectos ejecutados durante los terceros y cuartos protocolos señala que, de forma general, se han seguido los planes indicativos en cuanto a los sectores de intervención. Ha existido, por tanto, una mayor coherencia de las intervenciones comunitarias cubiertas por estos dos últimos protocolos.

14. Los terceros y cuartos protocolos no prevén, a diferencia de los que les precedieron, la posibilidad de conceder préstamos especiales con recursos presupuestarios a los PTM objeto de la fiscalización.

15. El artículo 4 de los cuartos protocolos hace referencia, para información, a la existencia de una cantidad, fuera de protocolo, de 300 millones de ecus para la financiación de acciones de apoyo a las reformas económicas vinculadas a los programas de ajuste estructural. La Comunidad Europea en los cuartos protocolos ya anunciaba la lógica del reglamento MEDA ([6]), al no asignar a priori, de forma bilateral, esta dotación e incluyendo su ayuda dentro de una perspectiva macroeconómica. Observamos esta preocupación en los programas indicativos firmados con Marruecos, Egipto y Jordania en los que se reserva respectivamente el 10, 20 y 30 % de ayudas presupuestarias no reembolsables para estas operaciones.

Ejecución de los protocolos

Concatenación de los protocolos

16. Aunque en teoría los protocolos debían sucederse de manera coherente, en la práctica asistimos a una coexistencia temporal de las cuatro series de protocolos en los siete países objeto de la fiscalización.

17. Esta situación tiene su explicación, por un lado, en los retrasos acumulados unidos a la lentitud del proceso de negociación y de ratificación de los protocolos con los derivados de una sobrestimación de las capacidades de absorción de los países beneficiarios ([7]) y, por otro, en la posibilidad contemplada en los protocolos de utilizar los remanentes, hasta agotarlos, al final del período de ejecución. Ahora bien, estos últimos constituyen con frecuencia un importe nada despreciable.

18. Por ello, el 31 de diciembre de 1991, fecha límite de compromiso prevista en la redacción de los terceros protocolos, los importes que quedaban por comprometer representaban aún 123,4 millones de ecus, es decir, un 20 % del total de la dotación presupuestaria. Este porcentaje, como vemos en el *cuadro 3* corresponde a unas realidades muy diferentes según se trate de países del Magreb o del Machrek, en los que se concentran el 96,8 % de los remanentes. En los casos del Líbano y Siria esta situación se debe a causas políticas y, en el caso de Egipto a causas técnicas y administrativas.

([5]) Apartado 3.24 del Informe Especial nº 3/91 (DO C 252, de 26.9.1991).

([6]) Véase DO L 189, de 30.7.1996.

([7]) El Tribunal identificó el mismo problema en el contexto del programa PHARE [véase Informe Especial nº 3/97 sobre el sistema descentralizado de ejecución del programa PHARE (período 1990–1995) (DO C 175, de 9.6.1997, apartado 2.5)].

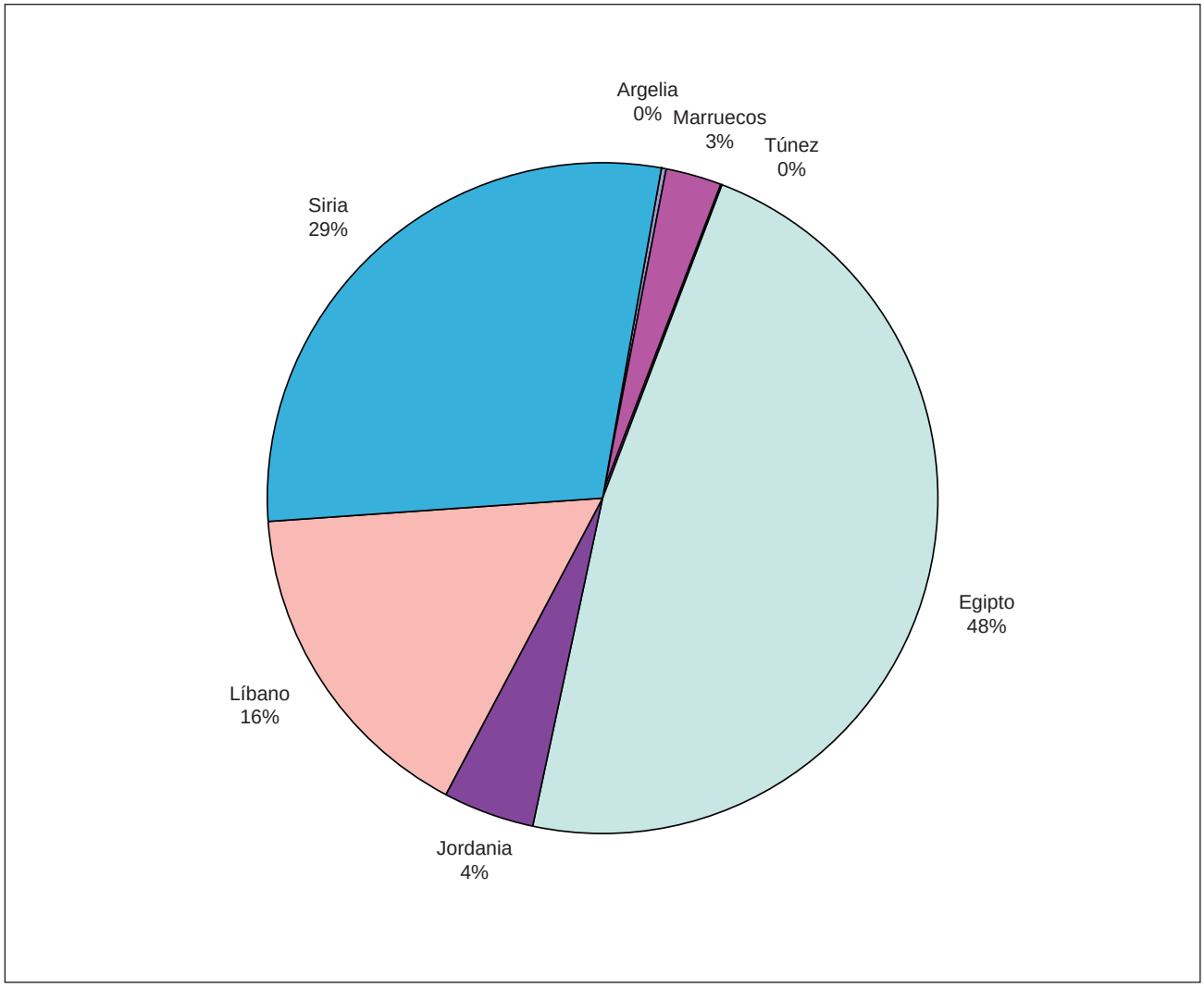
CUADRO 3

SALDO DISPONIBLE AL TÉRMINO DE LOS TERCEROS PROTOCOLOS

(Al 31.12.1991)

(en millones de ecus)

País	Dotación	Comprometido				Total	Disponible
		1988	1989	1990	1991		
Argelia	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Marruecos	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Túnez	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Egipto	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Jordania	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Líbano	20					0	20
Siria	36					0	36
Total	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Fuente: Datos SINCOM de la Comisión.

Utilización de los créditos al 31 de diciembre de 1996

19. Los *cuadros 4a y 4b* muestran que, al 31 de diciembre de 1996, aún no se habían concluido 76 proyectos financiados en las dos primeras series de protocolos y que el importe acumulado de compromisos de estos proyectos se elevaba a más de 74,6 millones de ecus. Vemos que, sólo en el ejercicio 1996, se comprometieron ocho nuevas operaciones por un importe de 15,76 millones de ecus.

PRIMEROS Y SEGUNDOS PROTOCOLOS — DESGLOSE DE COMPROMISOS EN SUSPENSO AL 31.12.1996

CUADRO 4a

Desglose en importes

(en millones de ecus)

	Año del compromiso																		Suma Total
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Argelia	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Egipto	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Jordania	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Libano	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Marruecos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Siria	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Túnez	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Total general	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

CUADRO 4b

Desglose en función del número de proyectos

(Número de proyectos)

	Año del compromiso																		Suma Total
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Argelia	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Egipto	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Jordania	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Libano	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Marruecos	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Siria	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Túnez	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Total general	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

Fuente: Datos SINCOM de la Comisión.

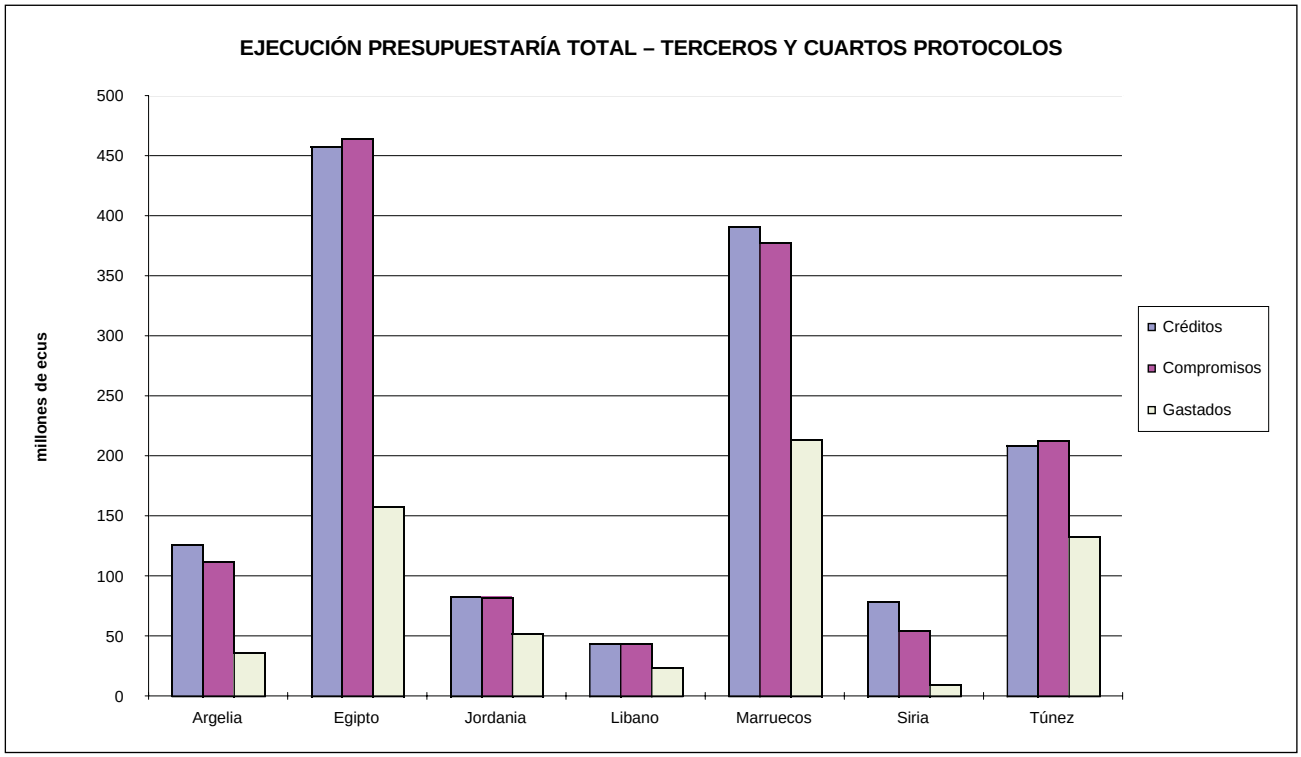
20. El *cuadro 5* desglosa, por año y por país, el consumo de créditos de compromiso y de pago en los terceros y cuartos protocolos. Al 31 de diciembre de 1996 se habían comprometido 605,4 millones de ecus de los terceros protocolos, es decir el 98 % de los créditos, pero sólo se habían pagado el 72 % . El nivel de consumo de los créditos previstos en la última serie de protocolos se sitúa naturalmente en un nivel inferior, con 714,5 millones de ecus, de los cuales 92 % en compromisos y solamente un 23 % en pagos. De estos últimos, los pagos efectuados corresponden, esencialmente, a la financiación de operaciones de acompañamiento a las medidas de ajuste estructurales.

CUADRO 5

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31.12.1996

(en millones de ecus)

	3os Protocolos						4os Protocolos					
	Créditos	Comprometidos	Liberados		Gastados		Créditos	Comprometidos	Liberados		Gastados	
1988		95,3		**15 %**	10,8	**2 %**						
1989		175,8		**29 %**	4,9	**1 %**						
1990		168,4		**27 %**	38,9	**6 %**						
1991		54,6		**9 %**	77,0	**13 %**		—			—	
1992		69,5		**11 %**	78,7	**13 %**		74,2		**10 %**	5,0	**1 %**
1993		24,4		**4 %**	71,0	**12 %**		164,5		**21 %**	68,9	**9 %**
1994		15,8	2,1	**2 %**	72,2	**12 %**		219,5		**28 %**	32,2	**4 %**
1995		9,4	3,1	**1 %**	51,5	**8 %**		209,1		**27 %**	38,7	**5 %**
1996		16,8	19,4	**0 %**	38,5	**6 %**		50,8	3,6	**6 %**	36,7	**5 %**
Total	**615,0**	**630,0**	**24,6**	**98 %**	**443,5**	**72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6**	**92 %**	**181,5**	**23 %**
Argelia	56,0	60,1	7,5	**94 %**	20,3	**36 %**	70,0	52,0	—	**74 %**	15,9	**23 %**
Egipto	200,0	213,1	13,2	**100 %**	133,0	**67 %**	258,0	251,2	0,6	**97 %**	25,2	**10 %**
Jordania	37,0	37,6	0,8	**99 %**	29,6	**80 %**	46,0	44,9	0,0	**98 %**	22,1	**48 %**
Líbano	20,0	20,3	0,7	**98 %**	17,4	**87 %**	24,0	23,2	—	**97 %**	6,2	**26 %**
Marruecos	173,0	171,8	—	**99 %**	154,7	**89 %**	218,0	206,2	—	**95 %**	58,6	**27 %**
Siria	36,0	32,1	—	**89 %**	8,4	**23 %**	43,0	22,9	—	**53 %**	1,0	**2 %**
Túnez	93,0	95,0	2,4	**100 %**	80,1	**86 %**	116,0	117,7	3,0	**99 %**	52,6	**45 %**



Observaciones: En los compromisos, la segunda columna representa las liberaciones que, de acuerdo con las normas que figuran en los Protocolos, quedan disponibles parar una utilización posterior.

Fuente: Datos SINCOM de la Comisión.

Presentación presupuestaria

21. Los créditos presupuestarios abiertos en la línea B7-4051 contienen no sólo los importes contemplados en los terceros y cuartos protocolos, sino también los créditos fuera de protocolo abiertos en concepto de programas de apoyo a los ajustes estructurales a que se refieren los cuartos protocolos. Habría sido preferible aplicar con más rigor el principio de la especialidad de los créditos así como inscribir en partidas presupuestarias distintas los importes correspondientes a los protocolos y a las medidas de acompañamiento de ajustes estructurales financiadas fuera de protocolo para haber logrado una mayor transparencia del Presupuesto y de su ejecución.

Marco legal comunitario

22. El Tribunal señalaba en su Informe Especial nº 3/91 que el Reglamento (CEE) nº 3973/86 del Consejo ([8]) sólo se refería en sus considerandos a los segundos protocolos. La Comisión, en sus respuestas, reconocía lo pertinente de esta observación. El Tribunal constata que el Reglamento (CEE) nº 1762/92 relativo a la aplicación de los protocolos sobre la cooperación financiera y técnica entre la Comunidad y los PTM no fue adoptado por el Consejo hasta el 29 de junio de 1992. Por otra parte, al no haber prorrogado el Consejo el Reglamento (CEE) nº 3973/86, la tercera serie de protocolos comenzó sin una base jurídica.

23. Esta situación repercutió en los procedimientos de decisión relativos a las bonificaciones de interés previstas en los terceros protocolos. En su dictamen nº 2/86 ([9]), el Tribunal indicó que el procedimiento contenido en la propuesta de Reglamento Financiero para 1986 no era satisfactorio y era preciso «salvaguardar las prerrogativas de la autoridad competente para la ejecución del Presupuesto» concediendo a la Comisión el poder de decidir sobre la asignación de bonificaciones a un préstamo concedido por el BEI. Esta observación no se ha tenido en cuenta en el momento de la adopción del Reglamento (CEE) nº 3973/86, aunque el Reglamento (CEE) nº 1762/92 sí la contempla. Si se hubiesen tomado medidas, con el fin de asegurar une base jurídica adecuada para la aplicación de los terceros protocolos, se habría podido definir de forma correcta, desde 1988, en un Reglamento el poder de la Comisión de decidir sobre la concesión de bonificaciones de interés a los préstamos. Por ello se siguió aplicando durante cuatro años unas reglas de decisión no satisfactorias.

24. Contrariamente al Reglamento nº 3973/86, cuya adopción siguió el procedimiento fijado en el artículo 209 del Tratado CE, que exige un dictamen previo del Tribunal de Cuentas, el de 1992, de idéntica naturaleza, no se adoptó según este procedimiento. Tampoco la adopción del Reglamento (CE) nº 1488/96 del Consejo (MEDA) siguió el procedimiento previsto en el artículo 209 del Tratado CE. Desde el momento en que un Reglamento se pronuncia sobre las modalidades de ejecución presupuestaria, podemos considerar que su naturaleza financiera podría justificar que se solicitase el dictamen del Tribunal antes de su adopción ([10]).

Conclusiones sobre el sistema de protocolos

25. Las observaciones del Tribunal sobre el sistema de protocolos, contenidas en el Informe Especial nº 3/91, siguen, en su mayoría, vigentes, y en concreto:

a) la lentitud en el proceso de negociación y de conclusión de los protocolos;

b) la ausencia de un procedimiento de cierre de los protocolos, y por consiguiente, la aplicación simultánea de cuatro series de protocolos;

c) las consecuencias negativas del marco rígido de los protocolos, con una dotación fija y garantizada para cada país beneficiario.

26. Los objetivos que figuran en los terceros y cuartos protocolos son más precisos que los de los dos primeros protocolos, y se define la naturaleza de los proyectos o de las acciones que pueden financiarse. Los programas indicativos preparados en el marco de la aplicación de los terceros y cuartos protocolos han permitido considerar de una manera mejor las prioridades puestas de manifiesto por los PTM en su planificación nacional.

27. A pesar de las mejoras introducidas por los terceros y cuartos protocolos, la incapacidad que tienen la mayoría de los PTM para absorber los importes financieros en plazos de tiempo razonables, ha llevado al legislador europeo a adoptar un enfoque más flexible con el Reglamento MEDA. En el nuevo sistema, a diferencia del de los protocolos, los PTM no disponen de un volumen de ayuda garantizado sino que concluyen con la Comunidad programas indicativos trienales que están basados en su capacidad de absorción de los créditos, sin compromisos financieros precisos ([11]).

28. Por lo que respecta a las disposiciones jurídicas de los protocolos, los terceros protocolos se han llevado a cabo en ausencia de una base jurídica suficiente, y los Reglamentos (CEE) nº 1762/92 y (CE) nº 1488/96 del Consejo se adoptaron sin que el legislador solicitara, de

([8]) Véase DO L 370, de 30.12.1986.
([9]) Véase DO C 302, de 27.11.1986.
([10]) Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1993 y en concreto sus apartados 13.19 y siguientes (DO C 327, de 24.11.1994).
([11]) De conformidad con el apartado 2 del artículo 105 del Reglamento Financiero, los protocolos constituyen acuerdos preferentes y MEDA es para ayudas concedidas de forma autónoma.

conformidad con el artículo 209 del Tratado CE, el dictamen previo del Tribunal de Cuentas.

LAS OPERACIONES GESTIONADAS DIRECTAMENTE POR LA COMISIÓN

29. Esta parte del Informe presenta las principales observaciones sobre los instrumentos y recursos que utiliza la Comisión para gestionar y controlar los proyectos. Las debilidades detectadas contribuyen a explicar ciertos problemas y dificultades encontrados para la ejecución de los proyectos, tanto a nivel de la Comisión como a nivel de la gestión local del proyecto.

Los instrumentos de gestión y de seguimiento

Los convenios de financiación

30. En lo que respecta a las operaciones examinadas por el Tribunal, el Convenio de Financiación (CF) es el documento de base para la ejecución de los proyectos ([12]). Da forma legal al resultado de la fase preparatoria y su importancia viene determinada por los puntos siguientes:

a) en el plano jurídico, el convenio constituye un acto que fija y formaliza las obligaciones de las partes firmantes;

b) como instrumento de gestión, el convenio define, entre otras cosas, los objetivos a alcanzar y las estructuras responsables de la gestión del proyecto, describe las modalidades de aplicación y fija las de seguimiento de las operaciones y evaluación de resultados;

c) en el plano financiero, el convenio aprueba la dotación financiera del proyecto y especifica los créditos asignados a cada partida de gastos identificados.

31. El Tribunal, en sus informes anteriores, ha señalado las debilidades importantes de los convenios de financiación preparados por la Comisión ([13]), debilidades que han sido confirmadas en esta fiscalización. En efecto, el examen de estos convenios ha puesto de manifiesto que en la mayoría de los casos:

a) ni el objetivo general, ni los objetivos específicos que el proyecto pretende alcanzar están definidos o cuantificados de forma clara. La relación entre los recursos previstos y los resultados esperados tampoco está suficientemente probada. Por ello la evaluación posterior sobre su éxito se hace más difícil;

b) la estructura de los organismos de gestión, junto con la definición de las diferentes funciones y responsabilidades, incluida la asistencia técnica, se describe de manera excesivamente sucinta ([14]). Este punto débil puede provocar conflictos posteriores entre los distintos responsables ([15]); por otro lado, los convenios no son lo suficientemente precisos en lo referente a la obligación que tienen los gestionarios de presentar los programas de trabajo, presupuestos anuales e informes de realización;

c) los convenios examinados no contenían, de manera sistemática, la obligación de realizar evaluaciones durante el proceso de realización, fiscalizaciones externas regulares y evaluaciones ex-post;

d) estos textos no permitían, con demasiada frecuencia, distinguir la contribución financiera de los medios humanos y materiales que las autoridades de los países beneficiarios se habían comprometido a poner a disposición de los proyectos.

32. Para completar las posibilidades habituales de arbitrio, los convenios de financiación deberían incluir, en opinión del Tribunal, una cláusula que previese las consecuencias en caso de no respeto de sus obligaciones por cualquiera de las partes firmantes.

33. Desde 1992 la Comisión ha intentado introducir el método llamado de la gestión de los ciclos de los proyectos «Project Cycle Management». Este enfoque debería permitir un mejor control de la gestión en cada etapa de un proyecto, desde la fase preparatoria hasta la evaluación ex-post. Sin embargo, en los proyectos de los terceros protocolos no se ha seguido este enfoque, por haber sido introducido tras su preparación, y tampoco ha sido utilizado de manera sistemática en los proyectos financiados en el marco de los cuartos protocolos.

([12]) En los protocolos, la mayor parte de los proyectos se ejecutan con un convenio de financiación firmado con las autoridades nacionales del país beneficiario. En algunos casos, especialmente tratándose de proyectos de un valor inferior a un millón de ecus, es suficiente con un contrato.

([13]) Véase Informe Anual del ejercicio presupuestario 1991, apartados 15.28 y siguientes (DO C 330, de 15.12.1992) para los proyectos en Asia y América Latina.
Apartados 5.20 a 5.32 del IE nº 3/91 que identifican problemas similares para los proyectos en los países mediterráneos durante los primeros y segundos Protocolos (DO C 252, de 26.9.1991).
Apartado 5.23 del Informe Especial nº 3/97 sobre el sistema descentralizado de ejecución del programa PHARE (período 1990–1995) (DO C 175, de 9.6.1997).

([14]) El Tribunal identificó los mismos problemas en el contexto del programa PHARE [Véase Informe Especial nº 3/97 sobre el sistema descentralizado de ejecución del programa PHARE (período 1990–1995) (DO C 175, de 9.6.1997, apartado 3.14)].

([15]) Economic Geology Project (Proyecto geológico económico), Jordania; Science and Technology Project (Proyecto científico y tecnológico), Jordania.

Informática

34. El Tribunal, en su Informe Especial nº 3/91, puso de manifiesto la ausencia de un sistema adecuado para la contabilidad y gestión de los protocolos ([16]). La situación ha mejorado poco desde entonces. En primer lugar, los vínculos entre las cuentas financieras de la Comisión (SINCOM, OLAS-Presupuesto ([17])) y la aplicación RAP desarrollada por la propia DG IB para los datos relativos a los proyectos y su gestión financiera en el marco de los protocolos no son suficientes. En segundo lugar, RAP presenta una serie de imperfecciones que reducen su interés como herramienta de gestión y de control. Entre las debilidades de diseño figuran, las dificultades en el seguimiento de la contabilidad de los proyectos redactados utilizando varias monedas y, cuando el mismo proyecto se financia en más de un protocolo, la necesidad de contabilizar por separado cada uno de sus componentes financieros.

35. En la práctica, la ausencia de vínculos automáticos entre los sistemas de contabilidad financiera y RAP se traduce en la imposibilidad de actualizar rápidamente la base de datos RAP. Al utilizar este sistema vemos que la cantidad y la calidad de los datos registrados por cada delegación son muy variables. Las debilidades del sistema, y por tanto, su interés limitado como herramienta de gestión, han sido confirmadas por los usuarios de las delegaciones.

36. Por consiguiente, la capacidad de supervisión y de gestión que tiene la Comisión, sobre todo en las delegaciones, es limitada. Un nuevo sistema llamado MIS ([18]), debía proporcionar a los servicios un instrumento eficaz para la supervisión y el control de los proyectos, aunque sólo se instaló una versión simplificada del mismo en 1997 ([19]).([20])

Organización y recursos de los servicios

37. La elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos financiados en el marco de los protocolos recae en las unidades geográficas, en la unidad técnica de la Dirección Mediterránea así como en la unidad financiera de la DG IB. Las delegaciones de la Comisión con sede en los PTM beneficiarios participan también en esta gestión.

38. La división de trabajos entre las unidades geográficas y la unidad técnica de la Dirección Mediterránea no está reflejada en un documento interno ([21]) y, en la práctica, difiere de un proyecto a otro. Este enfoque puede favorecer una cierta flexibilidad, aunque también crea incertidumbres por lo que se refiere a las respectivas responsabilidades de las distintas unidades en la gestión de los proyectos.

39. El reparto de cometidos entre los servicios centrales de la Comisión y las delegaciones se describe en un documento interno de la DG IB de julio de 1992 ([21]). En resumen, este texto confiere a los primeros el poder de decisión y, a los segundos les corresponde un papel de consejero en las políticas a seguir y en la selección de los proyectos. Las delegaciones pueden asimismo, sobre la base de las instrucciones dadas por la sede central, negociar con las autoridades locales las modalidades de ejecución de los proyectos. La lógica de este documento es sumamente centralista ya que atribuye a los servicios centrales el poder de decisión. En realidad, los controles efectuados han demostrado que las delegaciones aceptan a menudo modificaciones, a veces importantes, de los términos de los CF (véanse apartados 72 a 80). Además, estos cambios ocurren, con frecuencia, sin que exista una prueba escrita y motivada que permita comprobar su justificación. Si bien las delegaciones están, efectivamente, en mejores condiciones de decidir sobre la admisibilidad o no de una solicitud de modificación introducida por los gestores de los proyectos, en la actualidad, ningún texto les concede el poder de decisión para este fin. Las autoridades signatarias de un texto son las únicas facultadas para modificarlo, a no ser que deleguen esta competencia. Le corresponde, por tanto, a la Comisión tomar una decisión que reconozca a las delegaciones dicho poder, con la condición de presentar una motivación escrita que permita al Comisario responsable comprobar las decisiones tomadas.

([16]) Apartados 4.1 a 4.11.

([17]) OLAS-Presupuesto es una aplicación gestionada por la DG VIII, que extracta y reagrupa los datos SINCOM sobre pagos de distintos años por compromiso. Desde enero de 1996, la DG VIII dejó de elaborar listas e informes para la DG IB. OLAS significa «On-Line Accounting System» (Sistema de contabilidad en línea).

([18]) Management Information System (Sistema de gestión de la información).

([19]) Véase Informe Anual relativo al ejercicio 1996, apartados 13.22 a 13.28 (DO C 348, de 18.11.1997).

([20]) El Tribunal señaló asimismo la existencia de puntos débiles importantes y parecidos en los sistemas informáticos empleados en la gestión del programa PHARE [Véase Informe Especial nº 3/97 sobre el sistema descentralizado de ejecución del programa PHARE (período 1990–1995), apartados 4.24 a 4.28 (DO C 175, de 9.6.1997)].

([21]) Un documento interno de la DG IB de julio de 1992 elabora las responsabilidades respectivas de las delegaciones y de la sede, sobre la gestión y el seguimiento de la ayuda al desarrollo y cooperación económica. El documento hace referencia, en concreto, a la situación del programa en Asia y, en menor medida, a la de América Latina. Prevé una versión modificada que reflejaría los aspectos concretos de la cooperación con los países mediterráneos, aunque la Comisión no pudo entregar esta versión al Tribunal.

40. Por otro lado, las delegaciones deben hacer frente, cada vez más, a un aumento considerable del volumen de trabajo debido a la relevancia de su papel político, del desarrollo de su labor económica y comercial, así como de sus funciones de representación e información.

41. Los recursos con que cuentan las delegaciones en la actualidad, tanto el número como el perfil de los agentes, no pueden responder a esta sobrecarga de trabajo si no es en detrimento de las tareas ligadas a la cooperación financiera y técnica.

42. La Comisión hizo una reflexión de fondo sobre el desarrollo y la gestión de sus servicios exteriores, que la llevó a aprobar una comunicación al respecto el 8 de abril de 1997. El texto manifiesta tanto la voluntad de incrementar los recursos humanos como el de mejorar los métodos de trabajo, con el fin de emplearlos lo mejor posible. Este documento, que refleja un toma de conciencia de la necesidad de descentralizar y que reconoce que todavía queda mucho por hacer para subsanar las deficiencias constatadas, debería completarse con una definición de las competencias atribuidas a las delegaciones y sus modalidades de ejecución ([22]).

Consecuencias sobre la ejecución de los proyectos

43. Los controles del Tribunal han puesto de relieve la existencia de retrasos en cascada en la ejecución de los proyectos y un dominio insuficiente en la gestión financiera y seguimiento de los mismos. También se han constatado modificaciones importantes en las condiciones de los CF realizadas mediante simple aceptación de las delegaciones o de los servicios centrales.

Calendario de ejecución de los proyectos

44. Como indica el *cuadro 6* en seis de los 16 proyectos controlados, los plazos necesarios para la firma del CF, después de que la Comisión hubo tomado la decisión, fueron superiores a 10 meses, e incluso superiores al año en cinco de ellos. Además, en varios proyectos, ha sido necesario un año e incluso un año y medio suplementario para seleccionar la asistencia técnica y/o el envío de suministros sobre el terreno debido a la creciente dificultad que han tenido los servicios de la Comisión para controlar, en un tiempo razonable, los procedimientos de contratos públicos.

CUADRO 6

PLAZOS PARA LA FIRMA DE LOS CONVENIOS DE FINANCIACIÓN

Beneficiario	EGIPTO			
Título	Helwan Wastewater Project — Phase II	Nile Valley Regional Project	Food Sector Development Programme	Ras Mohammed National Park
Decisión de financiación	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
CF firmado el	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Plazo	5 meses	7 meses	3 meses	6 meses

Beneficiario	JORDANIA			
Título	National Soil Map and Land Use Project	Economic Geology Project	Ground Water Investigation in Hammad and Sirhan basins	Cooperation Project in Science and Technology
Decisión de financiación		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
CF firmado el	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Plazo		13 meses	11 meses	10 meses

([22]) El Tribunal identificó, en el marco del programa PHARE, problemas similares de reparto de competencias entre la sede en Bruselas y las delegaciones, y sobre el poder de estas últimas [véase Informe Especial nº 3/97 sobre el sistema descentralizado de ejecución del programa PHARE (período 1990–1995), apartados 2.16, 2.19 a 2.22 y 5.24 (DO C 175, de 9.6.1997)].

Beneficiario	MARRUECOS			
Título	Fondo de Desarrollo Agrícola (FDA)	Contribución par el fortalecimiento de estructuras de enseñanza tecnológica y científica en Marruecos	Contribución para el fortalecimiento de estructuras de formación en el sector del Textil y del Cuero	Rehabilitación y protección de perímetros en las zonas siniestradas de Uarzazate y la Muluya
Decisión de financiación	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
CF firmado el	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Plazo	8 meses	12 meses	12 meses	13 meses

Beneficiario	TÚNEZ			
Título	Desarrollo agrícola del sudoeste del Kef	Creación palmeral Rjim Maatoug	Operación de crédito en favor de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en Túnez	Movilización de recursos hidráulicos en la zona de Kasserine
Decisión de financiación	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
CF firmado el	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Plazo	1 mes	1,5 mes	5 meses	3 meses

Fuente: Tribunal de Cuentas.

45. Aunque se puede imputar una parte del retraso a factores externos —como por ejemplo, la Crisis del Golfo—, éste se debe fundamentalmente a las dificultades experimentadas por la Comisión para gestionar acertadamente las etapas necesarias para el comienzo de numerosos proyectos.

46. Los controles efectuados señalan que las causas más frecuentes de los retrasos son la mala calidad del CF y el dominio insuficiente de los procedimientos de los contratos públicos. Un proyecto sobre operaciones de crédito en favor de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en Túnez *(SEM/03/212/015)* comenzó con dos años de retraso debido a una serie de imprecisiones del CF sobre los procedimientos de desbloqueo de fondos, del tipo de cambio a emplear para la constitución de fondos de contrapartida e incluso de las modalidades de intervención del ordenador de pagos nacional y de las condiciones de utilización de las cuentas bancarias y de los intereses producidos. Asimismo, en Jordania dos proyectos experimentaron retrasos debido a los plazos que la Comisión necesitó para establecer los contratos de asistencia técnica, en el caso del «Economic geology projet» (Proyecto de geología económica) *(SEM/03/628/013)* y para adquirir los equipos de laboratorio necesarios para la ejecución del «Cooperation project in science and technology» (Proyecto de cooperación en ciencia y tecnología) *(SEM/03/628/033A)*.

47. Estos retrasos en el comienzo de los proyectos han incidido sobre sus costes, afectado a veces sus resultados y, de forma general, sobrepasada la fecha de ejecución de los convenios de financiación en los 16 proyectos de la muestra.

48. Así, la evolución de los costes de construcción en Marruecos se salda con un aumento del coste global, que pasa de 58,6 millones de ecus a 64 millones de ecus, en un proyecto para el fortalecimiento de las estructuras de la enseñanza *(SEM/03/204/006)* y con una realización muy incompleta de los trabajos inicialmente previstos, en el caso del proyecto de rehabilitación y de protección de los perímetros irrigados en las zonas de Uarzazate y de La Muluya *(SEM/03/204/013)*.

49. Por otra parte y en el marco de la ejecución del proyecto para el fortalecimiento de las estructuras de formación de los sectores del cuero y del textil en Marruecos *(SEM/03/204/012)*, 28 contratos por un importe acumulado de 2,94 millones de ecus se firmaron después de la fecha límite de ejecución del convenio de financiación lo cual, en ausencia de un apéndice al CF ampliando este plazo, es irregular.

Gestión financiera y seguimiento de los proyectos

50. Los trabajos realizados han puesto de manifiesto un conocimiento parcial de la situación de los proyectos, debilidades en el control de las cuentas de los pagadores delegados y una gestión financiera a menudo insuficiente.

Conocimiento de la situación de los proyectos

51. Los proyectos son por lo general, según los CF, cofinanciados por la Comisión y los países beneficiarios. Los trabajos del Tribunal han demostrado que, en 12 de los 16 proyectos de la muestra, la Comisión no disponía de ningún dato relativo al desembolso y utilización de la contribución nacional. Los únicos casos, con la excepción singular del proyecto Rjim Maatoug en Túnez *(SEM/03/212/010)*, en los que la Comisión disponía de datos necesarios, eran aquellos proyectos cuya cofinanciación local provenía del fondo de contrapartida.

52. El seguimiento por parte de la Comisión es por lo general más débil en aquellos proyectos cuya ejecución recae en las Administraciones de los Estados de los PTM y/o en grandes entidades financieras. Esta debilidad es mayor en el caso de la financiación de una serie de operaciones referidas a asignaciones individuales de subvenciones o de préstamos. Tres proyectos de la muestra entraban en esta categoría: el proyecto relativo a las operaciones de crédito en favor de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en Túnez *(SEM/03/212/015)*, el proyecto relativo al fortalecimiento de las estructuras de la enseñanza en Marruecos *(SEM/03/204/006)* y el Fondo de Desarrollo Agrícola (FDA) en Marruecos *(SEM/03/204/002)*.

53. En este último proyecto citado, la Comisión no disponía, en el momento del control, de ninguna información sobre la utilización del último tramo de 10 millones de ecus de su contribución financiera. Los informes enviados por los gestores contenían, además, anomalías que los servicios de la Comisión no habían podido señalar, al no haberse aprovechado estos informes. Estas anomalías tenían su explicación en un cambio del sistema de imputación contable de las operaciones, lo que permitió imputar al CF reembolsos de compras efectuados por los beneficiarios con anterioridad a su firma.

Gestión administrativa y financiera

Seguimiento de las cuentas de los pagadores delegados

54. En dos de los cuatro países visitados en el marco de la fiscalización, el examen de las cuentas de los pagadores delegados mostró que no se había realizado ningún cotejo bancario y que desde 1989 existían transacciones pendientes de regularización. En uno de estos países, la regularización se realizó en el momento de la visita del Tribunal, tras un trabajo de investigación conjunta de sus auditores y agentes de la delegación.

Selección de la asistencia técnica

55. Prescindiendo de los problemas ligados a las dificultades que ha tenido la Comisión para gestionar los procedimientos de selección de asistencia técnica en unos plazos razonables, el Tribunal señaló dos proyectos en los que los procedimientos de selección son discutibles.

56. En el caso del proyecto para el fortalecimiento de las estructuras de la enseñanza técnica en Marruecos *(SEM/03/204/006)*, la Comisión adjudicó el seguimiento de la ejecución al consultor que se había encargado de la identificación y preparación del mismo. Del mismo modo, la Comisión confió la asistencia técnica para la ejecución de proyecto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* al consultor encargado del estudio de viabilidad.

57. Este último proyecto está financiado conjuntamente por la Comisión, Italia y Túnez. La gestión de la contribución italiana le correspondió a la Comisión, de conformidad con un acuerdo marco concluido entre ésta y la República Italiana en 1985. El artículo 2.10 del CF hace referencia, especialmente, al consultor al que se le debe otorgar por adjudicación directa el contrato. Dicho procedimiento, contemplado en el acuerdo marco, sólo es posible cuando se considera oportuno. Según el texto, esta oportunidad debe determinarse en relación a los principios de costes y necesidades urgentes y en la medida en que haya sido objeto de examen por parte de los servicios competentes de la Comisión. Los expedientes de la Comisión no contienen ningún indicio de que sus servicios hayan procedido a dicho examen.

Gestión de la tesorería

58. Cuando en noviembre de 1995 el Tribunal realiza el control de los 33,7 millones de ecus ingresados por la Comisión en concepto del componente de crédito del proyecto «Food Sector Development Programme» (Programa para el desarrollo del sector de la alimentación) *(SEM/03/220/020A)*, aún estaban sin utilizar, desde el inicio, 9,3 millones de ecus. En esta misma fecha, el importe de las amortizaciones de capital e interés de los préstamos alcanzaba, respectivamente, el equivalente de 14,7 millones y 1,6 millones de ecus. El saldo en tesorería era por tanto de 25,6 millones de ecus, es decir un 54 % de la financiación inicial. La Comisión debería haber procedido a la entrega de fondos sobre la base de un

análisis concreto de las necesidades de tesorería del proyecto ([23]).

59. Además, para este proyecto, el sistema utilizado preveía que se dotaría de fondos la administración de anticipos sobre la base de un adelanto del 50 % de las necesidades anuales. Debido a una sobrevaloración de los costes laborales, los anticipos adelantados excedieron las necesidades del proyecto. En 1993, el saldo sin utilizar al cierre del ejercicio de fin de año se cifraba en 0,8 millones de ecus, y al final del ejercicio siguiente alcanzaba los 2,8 millones de ecus. En 1995, el saldo disponible en la cuenta de la administración de anticipos era aún de 1,2 millones de ecus.

60. El 27 de diciembre de 1991 se entregaron 13,8 millones de dinares tunecinos (DT), o sea 1,19 millones de ecus, al banco tunecino encargado de la gestión de los préstamos en el marco de un proyecto de créditos agrícolas (SEM/03/212/015) relativo a las operaciones de crédito en favor de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas, sin que esta línea de crédito fuese movilizada hasta el mes de octubre de 1992. Los intereses producidos por las sumas depositadas en las cuentas del proyecto entre octubre de 1992 y el 21 de noviembre de 1994, fecha en la que los fondos del proyecto se agotaron, alcanzaban la cifra de 13,5 millones de DT, o sea 1,1 millones de ecus. La Comisión únicamente tuvo conocimiento de la existencia de esta cantidad cuando se realizó el control del Tribunal.

Asunción de gastos no subvencionables

61. Durante los controles se descubrieron tres casos de gastos sin derecho a subvención, bien porque las operaciones pagadas por la Comisión se habían realizado con anterioridad a la firma del CF o bien porque éstas no eran imputables total o parcialmente a la contribución comunitaria.

62. En un proyecto marroquí se subvencionaron operaciones que tuvieron lugar con anterioridad a la firma del CF. El proyecto se refiere a ayudas para la formación en los sectores del textil y del cuero *(SEM/03/204/012)*, en el que se estima tras los controles efectuados que el importe de las operaciones pagadas indebidamente es de 212 000 ecus.

63. De forma parecida sucedió en Egipto donde dos pagos por un importe acumulado de 705 010 ecus se imputaron en 1991 a las cuentas del proyecto «Food Development Sector Programme» (Programa para el desarrollo del sector de la alimentación) *(SEM/03/220/020A)*, por actividades que no estaban previstas y cuyo coste debería haberse asumido por los fondos de contrapartida constituidos a partir de la ayuda alimentaria.

64. Continuando con Egipto, el organismo encargado de la gestión del «Nile Valley Regional Project» (Proyecto regional del Valle del Nilo) *(SEM/03/220/008A)* facturó a la Comisión el 50 % del total de sus gastos administrativos, cuando gestionaba, al mismo tiempo, otros cinco proyectos que estaban financiados por otros proveedores de fondos internacionales. Los auditores del Tribunal no han tenido acceso a ningún documento que justifique la facturación de un porcentaje tan elevado a la Comisión. La delegación no tenía conocimiento de esta situación. Los servicios de la Comisión deberían realizar un trabajo complementario de control para determinar las cantidades pagadas indebidamente.

Plazos de los pagos

65. En el caso del proyecto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* de Túnez, los plazos excesivos para la liquidación de los honorarios relativos a la asistencia técnica generaron 41 732 ecus en intereses de demora.

66. De igual modo, en el proyecto «Ground water investigation» (Investigación de aguas terrestres) de Azzraq *(SEM/03/628/006)* la Comisión tuvo que pagar 40 000 ecus en intereses de demora debido al retraso en los pagos por a la aplicación de un tipo de cambio erróneo ([24]).

67. El cocontratante del proyecto «Economy Geology Project» (Proyecto de economía geológica) *(SEM/03/628/013)* presentó una solicitud de pago de intereses debido a un pago tardío. Cuando el Tribunal realizó la misión de fiscalización existía además una factura sin pagar desde hacía más de dos años. Ni la Comisión, ni el Instituto Jordano de Recursos Naturales, habían tomado medida alguna para resolver estos problemas.

68. El estudio de los plazos necesarios para el pago de operaciones relativas a la ejecución del proyecto de formación en los sectores del cuero y del textil en Marruecos *(SEM/03/204/012)*, ha demostrado que, en cuatro casos, éstos se situaban entre los 121 y los 221 días.

Evaluación y fiscalizaciones externas

69. Tres de los proyectos controlados en Jordania no han sido objeto de una evaluación externa al no estar ésta prevista en los CF. En cuanto al cuarto, la evaluación en curso de ejecución ha sido realizada demasiado

([23]) Véase Informe Anual relativo al ejercicio 1996, apartado 13.37 (DO C 348, de 18.11.1997).

([24]) Este proyecto no figuraba en la muestra, aunque el error se pudo identificar durante la misión a Jordania, donde se procedió al examen conjunto de los proyectos financiados en ese país.

tarde para que los responsables del proyecto puedan tomar en cuenta sus resultados antes del final de los trabajos.

70. El proyecto sobre el fortalecimiento de las estructuras de enseñanza tecnológica y científica en Marruecos *(SEM/03/204/006)* no ha sido objeto ni de evaluación ni de auditoría externa. El CF no preveía, por otra parte, obligación alguna al respecto.

71. Sobre este último punto, el Tribunal ha observado que la Comisión tiene ahora tendencia a incluir en el texto de los CF la obligación de someterse a auditorías externas. Debería, sin embargo, fijar unos objetivos suficientemente precisos para estas auditorías y mejorar su seguimiento para obtener un mejor aprovechamiento y evitar situaciones como las encontradas en el «Nile Valley Regional Project» (Proyecto regional del Valle del Nilo) *(SEM/03/220/008A)*. La facturación excesiva de los costes administrativos (véase apartado 64) en concepto de asistencia técnica no fue detectada, a pesar de una auditoría anual durante los cinco años de ejecución.

Modificaciones de las decisiones iniciales

72. El examen de los expedientes ha demostrado que modificaciones importantes, o transferencias de créditos de una partida presupuestaria a otra, han sido admitidas tanto por las delegaciones como por las unidades de gestión y hasta incluso la asistencia técnica, sin que la Comisión les haya conferido el poder de hacerlo. Además, estas modificaciones se han producido sin haber existido una motivación por escrito que, en su caso, hubiese permitido comprobar su justificación.

Modificaciones importantes

73. En el marco del proyecto relativo a las operaciones de crédito en favor de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en Túnez *(SEM/03/212/015)*, no se ha respetado la naturaleza de los productos importados, prevista en el CF, y se han importado productos de primera necesidad de otro género, por un importe cercano a los 11 millones de ecus. La delegación ha aceptado igualmente un aumento considerable de los tipos de interés en los préstamos a medio y largo plazo, incrementándolos de un 7,50 y 8 % a un 10 y 11 % respectivamente. Esta última modificación ha agravado considerablemente los costes financieros del endeudamiento de los agricultores, que muchos no han podido asumir (véase apartado 97).

74. Siguiendo con Túnez, en el marco del proyecto de desarrollo agrícola del sudoeste de Kef *(SEM/03/212/004)*, las competencias de gestión atribuidas por el CF, a un organismo que goza de personalidad jurídica y de autonomía presupuestaria, han sido transferidas a una administración descentralizada que no dispone de la libertad de inversión de líquidos financieros.

75. En Marruecos, el proyecto «Fondo de Desarrollo Agrícola» *(SEM/03/204/002)* al que la Comisión ha entregado, en el marco del tercer protocolo, 30 millones de ecus, debía ser objeto de una auditoría durante cada uno de los tres años de ejecución por parte de la Inspección General de Finanzas marroquí, como prevé el CF. La delegación ha aceptado que esta inspección fuese reemplazada por una auditoría de un gabinete externo que sólo ha examinado parcialmente al período cubierto por la financiación comunitaria. De esta forma no se ha controlado el correcto uso de 10 millones de ecus.

Autorización de transferencias entre partidas

76. En el marco de la ejecución de un proyecto de ayuda a la formación en los sectores del textil y del cuero *(SEM/03/204/012)* de Marruecos, la delegación acordó un aumento del 37 % en el componente «complejo de formación» que pasó así de los 1,09 millones de ecus previstos en el CF, a los 1,5 millones de ecus.

77. Se han autorizado con frecuencia transferencias de créditos entre partidas presupuestarias del CF. En el caso del proyecto «Rjim Maatoug» *(SEM/03/212/010)*, las modificaciones observadas se han referido también al origen de los fondos y a la aceptación de rebasamientos de los límites autorizados en algunas partidas.

78. Por último, en el proyecto «Helwan Waste Water» (Aguas residuales de Helwan) *(SEM/03/220/005A)* y de forma más general en el conjunto de proyectos de infraestructura financiados en Egipto, la delegación imputó los pagos mientras que hubiese créditos disponibles del CF sin preocuparse de los importes específicos previstos en cada una de las partidas presupuestarias creadas.

79. Estos ejemplos demuestran que muy a menudo los servicios gestionarios tienden a considerar el carácter estricto de los importes inscritos en el CF sólo a nivel de la dotación global. La regla del carácter limitador de los créditos por partida de gastos es, en cambio, ampliamente ignorada ([25]).

80. Esta situación, aparte de su carácter irregular, vuelve a poner en tela de juicio la asignación inicial de los créditos que debería cubrir las necesidades identificadas en los estudios preparatorios. El que los importes de las

([25]) Véase también el apartado 15.29 del Informe Anual relativo al ejercicio 1991 (DO C 330, de 15.12.1992).

partidas en el presupuesto de un proyecto deban modificarse refleja la necesidad de modificar su ejecución. Se trata por tanto de una decisión de gestión importante que sólo debería tomarse por las autoridades facultadas para ello (véase apartado 39). Por ello, los CF deberían especificar que cualquier modificación de las decisiones iniciales, como las evocadas anteriormente, debe estar motivada al solicitarse y ser aprobada por parte de la autoridad competente.

Prestaciones de asistencia técnica

81. El examen de la muestra señala una buena calidad del conjunto de las prestaciones de asistencia técnica. No obstante, se han encontrado facturaciones excesivas de gastos no subvencionables (NVRP — véase apartado 64) y actitudes abusivas (Helwan Waste Water — véase apartado 92). Por otra parte, conviene hacer las observaciones siguientes.

82. En Marruecos, las prestaciones suministradas por la AT para la ejecución de la parte pedagógica y técnica del proyecto relativo al fortalecimiento de las estructuras de la enseñanza científica y técnica *(SEM/03/204/006)* se han juzgado insuficientes tanto por el Ministerio de Educación como por la Comisión.

83. En Jordania, en el caso del «Economic Geology Project» (Proyecto de economía geológica) *(SEM/03/628/013)*, y debido a su incapacidad para trabajar en estrecha colaboración con las autoridades locales, la AT no ha permitido el fortalecimiento institucional que constituía un objetivo esencial del proyecto. En cambio, una buena colaboración entre la asistencia técnica y los responsables locales ha sido determinante en el éxito del proyecto «National Soil Map and Land Use» (Mapa nacional del terreno y de uso del suelo) *(SEM/03/628/005)*.

84. Además, se observa que cuando la asistencia técnica reemplaza a las autoridades competentes locales para administrar y gestionar financieramente el proyecto, la continuidad del proyecto se ve amenazada desde el momento en que ha de continuar una vez finalizado el contrato de los consultores.

Gestión de los responsables de los proyectos y resultados obtenidos

Observaciones contables y financieras

85. Dos de los cuatro proyectos de Jordania sometidos a auditoría no disponían de una contabilidad por separado, y en otros dos, la única contabilidad era la de la asistencia técnica. También hay que añadir que, en el caso del «National Soil Map and Land Use Project» (Proyecto de mapa nacional del terreno y de uso del suelo) *(SEM/03/628/005)*, la contabilidad llevada por la AT, no permitió hacer un seguimiento del empleo de los créditos como figuraban en las partidas presupuestarias definidas por el CF.

86. En el caso del proyecto «Nile Valley Regional Project» (Proyecto regional del Valle del Nilo) de Egipto *(SEM/03/220/008A)*, la única contabilidad existente era la de la asistencia técnica. Ni los coordinadores nacionales de los distintos programas de investigación, ni los centros de investigación locales disponían de contabilidad alguna.

87. A pesar de la excelente calidad general de la gestión del proyecto «Rjim Maatoug» *(SEM/03/212/010)*, los controles realizados han permitido constatar que la Dirección del proyecto no adjudicó un contrato local para la compra de tractores al licitador más barato, sin que se encuentre una explicación satisfactoria de esta decisión, contraria a las reglas de los contratos públicos, en los expedientes.

Resultados constatados y continuidad de los proyectos

88. El éxito de los proyectos exige el respeto del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes y un sistema de gestión apropiado cuya definición provenga, o debiera provenir, de estudios de viabilidad. Desde esta doble óptica, los controles realizados por el Tribunal han puesto de manifiesto situaciones opuestas. Las deficiencias constatadas en los resultados, en relación con los objetivos fijados en los CF, y las dudas sobre la continuidad de los proyectos siguientes merecen subrayarse.

89. El proyecto «Helwan Waste Water» (Aguas residuales de Helwan) *(SEM/03/220/005A)* que, desde el primer protocolo, ha recibido casi 87 millones de ecus aún no está en condiciones de poder ser asumido por las instituciones locales. Dos administraciones se reparten la responsabilidad del proyecto. La ejecución de las obras corresponde a la «Cairo Wastewater Organization (CWO) (Organización de aguas residuales de El Cairo) que tras la entrega final de las obras pasa el relevo a la «General Organization for sanitary Drainage» (GOSD) (Organización general de alcantarillado), encargada de la gestión de las instalaciones y de la distribución del agua. Los controles sobre el terreno apuntan a que ninguna de las dos entidades está en condiciones de llevar a cabo su misión de forma adecuada y que el conjunto del proyecto funciona gracias a la asistencia técnica.

90. Esta situación se explica por dos razones fundamentales. En primer lugar, la GOSD no estaba autorizada a

fijar el precio del agua a unos niveles tales que le permitiesen obtener la autonomía presupuestaria efectiva que garantizase su viabilidad financiera, sin la ayuda de proveedores de fondos internacionales. En segundo lugar, la escasez de los sueldos de los funcionarios de estas dos instituciones provoca la partida de muchos de ellos quienes, tras haber recibido una formación profesional de capacitación por parte de la asistencia técnica, se marchan, a la menor oportunidad, al sector privado donde reciben unos salarios más elevados.

91. Tal situación genera una falta de responsabilidad de las administraciones competentes que confían totalmente en la asistencia técnica para la buena marcha del sistema de tratamiento de las aguas residuales y que, diez años después de la puesta en marcha del proyecto, son aún incapaces de garantizar por sí mismos el mantenimiento y la continuidad.

92. Esta situación coloca a la asistencia técnica en una posición de poder tal, que se ha permitido con el apoyo activo de la GOSD, continuar trabajando, a pesar de la negativa de la Comisión de prorrogar su contrato que había vencido. Cuando se llevó a cabo la misión del Tribunal en Egipto ya habían pasado 17 meses. A raíz de la visita del Tribunal, las autoridades egipcias han aceptado hacerse cargo de los costes derivados de la prolongación de este contrato.

93. Por otra parte, las existencias de piezas de recambio en el momento de la inspección del Tribunal eran insuficientes para una obra de esta envergadura. La asistencia técnica se lamentaba asimismo de las numerosas desapariciones de material y de deficiencias en el mantenimiento de las instalaciones.

94. Dificultades del mismo tipo han recaído en el proyecto «Food Development Sector Programme» (Programa para el desarrollo del sector de la alimentación) *(SEM/03/220/020A)*, cuya continuidad es dudosa al concluir la asistencia técnica europea encargada de su gestión.

95. El Tribunal visitó el proyecto «Ras Mohamed National Park» (Parque Nacional de Ras Mohamed) *(SEM/03/220/025A)* unas semanas antes del plazo fijado por el CF para la terminación de las obras. En esa fecha, los edificios indispensables para la ejecución del proyecto aún no habían sido construidos debido a que el Gobierno acababa de ceder los terrenos necesarios para su construcción.

96. Al igual que en el proyecto «Helwan Waste Water», el parque creado en el marco de «Ras Mohamed» no estaba en condiciones de generar los recursos financieros propios que le permitieran asegurar su continuidad.

97. El proyecto de operaciones de crédito en favor de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en Túnez *(SEM/03/212/015)* tuvo un resultado contrario a los fines para los que estaba pensado. La subida de los tipos de interés dió lugar a que se agravara el endeudamiento de los agricultores (véase apartado 73). Los controles realizados han permitido constatar que más del 80 % de los agricultores no han podido asumir su endeudamiento. La legislación nacional prohíbe el acceso a nuevas fuentes de financiación si se han producido retrasos en los reembolsos, poniendo en peligro, por este motivo, la continuidad de algunas explotaciones agrícolas.

98. Dos de los cuatro proyectos de la muestra financiados en Jordania sólo han alcanzado parcialmente los objetivos buscados y se ve con dificultad su continuidad. En cambio, el proyecto «National Soil Map and Land Use» (Proyecto de mapa nacional del terreno y de uso del suelo) *(SEM/03/628/005)* puede considerarse un éxito, pues ha permitido una trasmisión real de conocimientos prácticos a los servicios locales. Dos elementos en particular explican este logro: el proyecto estuvo bien definido desde un principio por los técnicos jordanos, y la asistencia técnica trabajó en estrecha colaboración con ellos.

Conclusiones sobre la gestión de los proyectos

99. El examen de la gestión de los proyectos pone de manifiesto la permanencia de los principales puntos débiles apuntados en el Informe Especial nº 3/91 del Tribunal de Cuentas, a pesar de los compromisos tomados por la Comisión para solventarlos.

100. La escasez de medios humanos y la falta de claridad en el reparto de tareas entre los distintos servicios, como en el caso de las competencias entre la sede de la Comisión en Bruselas y sus delegaciones sobre el terreno, convergen en una falta de dominio por parte de la Comisión sobre el ciclo completo de la gestión de los proyectos.

101. Las limitaciones de los instrumentos de gestión empeoran esta situación:

a) las herramientas informáticas de que dispone la Comisión no le permiten llevar una verdadera contabilidad auxiliar de los proyectos directamente vinculada a la ejecución presupuestaria, ni siquiera una contabilidad que refleje la totalidad de la situación financiera de los proyectos;

b) la redacción de los convenios de financiación presenta imprecisiones sobre la naturaleza de las obligaciones contraídas, los mecanismos de gestión y los instrumentos de seguimiento de las operaciones;

c) los contratos de auditoría no indican con claridad qué informaciones espera obtener la Comisión de los controles externos.

102. El gran aumento previsto en las ayudas comunitarias a los PTM, con un ritmo anual de casi doblar los importes comprometidos, sólo empeorará la situación actual. Aunque es poco probable que el aumento de los créditos previstos en MEDA repercuta de forma proporcional en el número de proyectos, los importes destinados a cada uno de ellos van, sin duda, a experimentar un incremento considerable. Las primeras decisiones de aplicación del Reglamento MEDA tienden a confirmar este análisis. Atañen, en concreto, a las operaciones de apoyo a los programas de ajustes estructurales y se refieren a importes que se sitúan en una banda comprendida entre 100 y 150 millones de ecus.

103. Los sistemas de gestión de los proyectos deben definirse en los CF, partiendo de un conocimiento de las realidades administrativas de los Estados beneficiarios. Cuando los procedimientos administrativos son de buena calidad, como es por lo general el caso en los países del Magreb, la Comisión debería aprovecharlos y no intentar imponer un modelo estándar preestablecido contrario a las costumbres locales. El querer imponer dicho modelo sólo puede crear conflictos con las autoridades locales. La investigación ha demostrado que si bien la Comisión ha evitado por lo general este error en la aplicación de los protocolos, algunos PTM temen que en la ejecución de MEDA la gestión de los proyectos no se siga confiando a las instituciones locales competentes sino que recaiga en unidades de gestión ad hoc dirigidas conjuntamente por una codirección formada por la asistencia técnica europea y ejecutivos locales.

LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES ENCOMENDADAS AL BEI Y SU CONTROL

Presentación general de la fiscalización

104. Los Protocolos Mediterráneos incluyen financiaciones que, aunque proceden del presupuesto, son gestionadas por el BEI. Estas financiaciones están formadas por ayudas no reembolsables en concepto de bonificaciones de interés a préstamos concedidos por el BEI con fondos propios y por ayudas reembolsables destinadas a operaciones de capital riesgo.

105. En los terceros protocolos se destinaron 37 millones de ecus a capitales riesgo. Este importe alcanzó los 80 millones de ecus, es decir un aumento del 216 %, en los cuartos protocolos, subrayando el creciente interés de los socios euromediterráneos por este instrumento financiero ([26]). Los *cuadros 2a y 2b* ofrecen los importes correspondientes de los siete países referidos. Los protocolos no fijan una dotación presupuestaria específica para la financiación de las bonificaciones de interés (véanse apartados 137 y 138).

106. La gestión de las bonificaciones de interés ha sido principalmente objeto de un examen a partir de los expedientes de la Comisión. En lo que respecta a la gestión de los capitales riesgo, se han completado los controles con el estudio de una muestra de proyectos, que en su mayoría han sido objeto de una visita sobre el terreno (véase el *cuadro 7*). Estos controles se han referido a:

a) la conformidad del empleo de estos recursos con los objetivos que les habían sido asignados en los protocolos;

b) la calidad de la gestión del mandatario por medio del examen de los mecanismos utilizados y de los resultados alcanzados;

c) el seguimiento de estas distintas operaciones por parte de la Comisión.

([26]) NB: a este importe, se añaden 25 millones de ecus fuera de protocolo.

CUADRO 7

PROYECTOS GESTIONADOS POR EL BEI Y EXAMINADOS/VISITADOS POR EL TRIBUNAL

(millones de ecus)

Ref.	Sector económico	Número de empleos creados	Coste total del proyecto (millones de ecus)	Recursos BEI (millones de ecus)	Capitales riesgo (millones de ecus)	Bonificación de interés (millones de ecus)
EGIPTO						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Industria	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E	Turismo		5,2	2,1	0,5	
Préstamo global llevado en Export Develop. Bank of Egypt	Alfombras ind. Fibras sintéticas Turismo	400	9,7 1,3 6,2	4,0 0,7 0,8		0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Industria	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Horticultura	480 permanentes 800 temporales	21,4	6,0	1,5	0,8
		Total Egipto	262	54	17	5
MARRUECOS						
Préstamos globales llevado en tránsito por el Tesoro	Electrónica	26	1,4		0,1	
	Pesticidas	29	1,2		0,1	
	Papel	26 perm. + 10 event.	1,9		0,2	
	Textil Mármol	120	1,1		0,2	
	Acero	no disponible	1,6		0,3	
	Electrónica	180	1,1		0,1	
	Aceite y harina de pescado	35 perm. + 20 event.	1,3		0,1	
	Marroquinería	40	0,1		0,0	
	Vestidos	150	2,0		0,2	
	Cemento listo	25	1,4		0,1	
	Poliestireno expandido	30	0,6		0,1	
	Textil	155	1,5		0,2	
Financiación a través del SPPP	Biotecnología	40	0,7		0,3	
	Alimentos		2,8		0,2	
	Industria del cobre	45	2,7		0,3	
		Total Marruecos	21,4		2,5	
TÚNEZ						
Préstamos globales llevados en tránsito por Banco Nacional de Desarrollo Protocolos II, III y IV	Cerámica	40	1,8		0,3	
	Textil		17,0		0,7	
	Industria del neumático	500	3,5		0,7	
	Piezas de caucho	65	2,0		0,1	
	Calzados	104	0,1		0,1	
	Turismo	no disponible	2,5		0,1	
	Minas	250	56,0		0,9	
	Industria de esmaltes	60	4,5		0,2	
	TOTAL DE CAPITALES RIESGO PARA TÚNEZ		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Contaminac. química	—	70,4	35,4		5,4
		Total Túnez	157,7	35,4	3,0	5,4

Fuente: Tribunal de Cuentas

107. La obligación de organizar de forma sistemática un control conjunto constituye para el Tribunal una dificultad real, si se tienen en cuenta por una parte el número de instrumentos financieros cuya gestión es confiada al BEI por la Comisión y, por otra, las dificultades ligadas a la organización del control externo del BEI. Debido a ello, no ha sido posible controlar sobre el terreno un importante número de proyectos que se han beneficiado de una financiación presupuestaria en forma de bonificaciones de interés.

Dispositivo de gestión de los capitales riesgo

Finalidad de los capitales riesgo y condiciones de elegibilidad

108. De conformidad con los protocolos, los capitales riesgo se destinan prioritariamente a favorecer la puesta a disposición de fondos propios o asimilados a empresas privadas o a empresas públicas; en particular aquellas que asocian personas físicas o jurídicas de un Estado miembro de la Comunidad. Se dirigen al conjunto de sectores de la economía de los PTM.

109. La redacción extremadamente amplia de los protocolos ha llevado al BEI a enunciar tres condiciones necesarias para que los proyectos puedan recibir capitales riesgo. Dos de estas condiciones se basan en la calidad propia de los proyectos presentados, a saber su interés económico y viabilidad financiera. La tercera se refiere al carácter determinante que deben asumir los capitales riesgo para la realización del proyecto.

110. El BEI hace sin embargo una interpretación muy amplia de esta última condición. La considera cumplida cuando la ausencia de financiación tenga como resultado el retrasar la operación, desequilibrar la asociación entre los socios locales y europeos o incluso influir de manera negativa en otros proveedores de fondos que estuviesen indecisos.

Descripción del sistema de gestión

111. Este sistema se articula en torno a modalidades de financiación con un mecanismo contractual y procedimientos de tramitación y de seguimiento de los proyectos específicamente adaptados a los mismos.

Modalidades de financiación y mecanismo contractual

112. El BEI se ha preocupado por adaptar los modos de intervención utilizados a las realidades de los PTM. Se han experimentado así cinco modalidades, de forma alternativa o acumulativa, con el fin de sacar el mayor partido posible de las realidades locales.

113. Estas modalidades, presentadas por el BEI en una nota informativa, fechada el 24 de junio de 1992, son:

a) el préstamo global a una Institución Financiera Intermediaria (IFI) determinada (Túnez, Egipto, Jordania);

b) el préstamo global al Tesoro nacional que trabaja en colaboración con varias IFI (Marruecos);

c) la creación de sociedades financieras especializadas;

d) la intervención directa en los proyectos (Egipto);

e) la financiación de estudios de viabilidad.

114. El dispositivo jurídico establecido por el Banco es diferente en cada una de las modalidades, con el fin de adaptarse a sus particularidades. A pesar de esta diversidad, la gestión de los capitales riesgo se caracteriza, en su conjunto, por los elementos siguientes:

a) las financiaciones siempre se conceden en condiciones más ventajosas que las del contrato local;

b) el riesgo de pérdida por cambio no es asumido por el beneficiario, sino que en un primer momento corre a cargo de la Comunidad y, después, del Estado del PTM correspondiente;

c) la concesión definitiva de una financiación al beneficiario final no puede realizarse sin el acuerdo expreso del BEI.

115. Como en el caso de sus operaciones propias, el BEI se cerciora de la inserción armoniosa de las cláusulas contractuales en el derecho local.

Tramitación y seguimiento de los proyectos

116. Cuando el BEI utiliza sus recursos propios para financiar un proyecto conjuntamente con los capitales riesgo, sus servicios instruyen directamente el expediente presentado, de acuerdo con sus procedimientos internos habituales.

117. En cambio, cuando la gestión de las operaciones tiene lugar en el marco de la ejecución de una línea global de crédito, la tramitación del proyecto emplea una gestión descentralizada. Le corresponde en primer lugar al IFI tramitar la solicitud.

118. Sin embargo, el IFI no dispone de un poder de decisión autónomo respecto de la asignación de capitales riesgo. Debe enviar al BEI, para su conformidad, el expediente del proyecto y el resultado de su tramitación. Este expediente debe incluir por lo menos, según el contrato, una ficha de información normalizada.

119. Tras examen del expediente transmitido, el BEI toma una decisión de atribución por la que se autoriza al IFI a concluir el contrato de financiación con el beneficiario final.

120. El seguimiento de las operaciones se realiza empleando dos modalidades complementarias. Los contratos firmados con las IFI prevén un seguimiento documental regular, mediante el envío de información sobre el estado de su cartera «capital riesgo» y sobre la situación financiera de cada beneficiario. Estas informaciones se recogen en fichas normalizadas cuyo modelo figura en anexo al contrato. El seguimiento se completa con misiones sobre el terreno que realiza el BEI bien directamente, bien enviando consultores contratados para este fin específico.

121. En el caso de líneas globales de crédito concedidas al Estado de Marruecos, la administración del Tesoro comprueba, con anterioridad al libramiento de los fondos, que el beneficiario reúne las condiciones contractuales y, de forma paralela, realiza un seguimiento de los proyectos mediante los balances fiscales que le remiten.

Observaciones del Tribunal tras las inspecciones

Tramitación de los proyectos

122. El punto débil encontrado por lo general es el relativo a las informaciones recogidas sobre los socios europeos de la empresa conjunta, cuya situación exacta y grado de compromiso no se pueden evaluar a partir de los elementos contenidos en los expedientes de tramitación enviados al Tribunal. Ahora bien, los controles efectuados demuestran la estrecha relación existente entre la calidad de la colaboración y el éxito, o por el contrario, el fracaso de los proyectos financiados.

123. El segundo punto débil puesto de manifiesto por el análisis de los proyectos de la muestra y por el examen de la documentación disponible se refiere a la relativa frecuencia de la estimación a la baja de los presupuestos de inversión y, en concreto, de las necesidades de capital circulante.

124. Más allá de estos dos puntos débiles, la calidad de los expedientes de tramitación varía. El examen de los instruídos, ya sea directamente por los servicios del BEI, ya por la IFI tunecina o incluso por la sociedad inversora creada en Marruecos, prueba la calidad de la tramitación. En cambio, el punto débil de los expedientes enviados por las otras IFI visitadas en el marco de la fiscalización para justificar las solicitudes de asignación, refleja, según el caso, la poca o nula experiencia de estas instituciones en la gestión de este tipo de operaciones.

Concentración de las ayudas

125. De los ocho proyectos seleccionados en Túnez, la propia IFI era beneficiaria de la mitad de ellos por un importe que representaba más del 60 % del total de las asignaciones.

126. En Marruecos, según las informaciones recabadas de las autoridades de tutela, los beneficiarios de los capitales riesgo se reclutaban, principalmente, entre los clientes habituales de las IFI.

127. En Egipto, tres proyectos han absorbido 16,5 millones de ecus de los 27 millones abiertos en concepto del tercer y cuarto protocolo. Esta concentración de asignaciones reviste igualmente un carácter particular debido a la importancia de los proyectos financiados; uno de ellos representa una inversión global de 140 millones de ecus, de la dimensión de los socios europeos, que en su mayoría son empresas multinacionales, y del compromiso del BEI de sus propios recursos en estas operaciones.

128. Dichas concentraciones son discutibles, a pesar de la innegable importancia económica de los proyectos financiados en Egipto en relación a los objetivos asignados a los capitales riesgo en los protocolos y los programas indicativos concluídos con este país. En efecto, según estos últimos las pequeñas y medianas empresas constituyen el objetivo primordial de los capitales riesgo. Ahora bien, las únicas operaciones dirigidas a esta población han sido a través de dos líneas globales de crédito; la primera de ellas, financiada por el tercer protocolo, sólo se ha utilizado parcialmente, y la segunda que ha sido financiada por el cuarto protocolo, no había dado lugar a ninguna asignación cuando se llevó a cabo la fiscalización del Tribunal.

129. Según el BEI, la cartera de proyectos financiados en Egipto es sana y refleja una preocupación por gestionar lo mejor posible los recursos que le ha confiado la Comisión, teniendo en cuenta las posibilidades ofertadas por el mercado local. Sin poner en duda esta afirmación, el Tribunal constata la contradicción con los compromisos adquiridos en los programas indicativos.

130. Las autoridades competentes de un PTM subrayaban por otro lado que el interés fundamental de este instrumento financiero era el de permitir la realización de proyectos de calidad, pero de difícil financiación por créditos bancarios clásicos debido a la imposibilidad de sus promotores de ofrecer garantías suficientes. De este modo, los capitales riesgo están concebidos para favorecer el surgimiento de una nueva generación de empresarios; esto no era el caso en los proyectos financiados en Egipto y sólo lo era parcialmente en los de Marruecos y Túnez.

Seguimiento general de las operaciones por parte del BEI

131. Se ha constatado documentalmente que las IFI, por lo general, no han respetado sus obligaciones contractuales de enviar con regularidad al BEI las fichas de información sobre el estado de su cartera de capitales riesgo ni las relativas a la situación financiera de cada beneficiario.

132. En mayo de 1993 el BEI contrató, asumiendo los costes, un consultor para proceder a una evaluación de las operaciones financiadas en Marruecos, sobre la base de un amplia muestra de 37 proyectos. Muchos de los proyectos examinados en el marco de la fiscalización del Tribunal también habían sido objeto de una evaluación de este consultor o de un control por parte del BEI. El Tribunal pudo comprobar la similitud de las observaciones.

Resultados registrados

133. La gestión de los capitales riesgo en los terceros protocolos se caracteriza por:

a) una asignación equilibrada de los créditos a los distintos sectores de actividad de los PTM, especialmente en Marruecos y Túnez en donde se han beneficiado de este instrumento financiero siete y nueve sectores de actividades respectivamente;

b) un efecto palanca en las inversiones; al haberse dado prioridad a la creación de empresas conjuntas se favoreció el aporte de capitales extranjeros;

c) la creación de 5 200 empleos directos en Marruecos y más de 1 900 en Túnez y en Egipto. En estos dos últimos países, otras dos operaciones controladas permitieron salvar además 400 y 500 empleos respectivamente, que estaban amenazados;

d) una selección de proyectos destinados a mejorar los balances del comercio exterior.

Aplicación de los cuartos protocolos

134. En los terceros protocolos, las financiaciones concedidas mediante líneas globales de créditos, a excepción de las concedidas a las propias IFI, se materializaron en préstamos a largo plazo con un tipo de interés inferior al del mercado local. Al parecer y, según se desprende de los controles realizados, esta fue la causa principal de su éxito.

135. Las condiciones de la concesión de financiación en los cuartos protocolos ponen de manifiesto la voluntad de aumentar el carácter de capital riesgo, alentando la participación en sociedades, remunerada en función de los dividendos asumidos, y la de acentuar la prioridad a la creación de empresas conjuntas con socios europeos. En Marruecos y Túnez estas nuevas modalidades encuentran dificultades para su ejecución y se traducen en un bajo nivel de utilización de las líneas de crédito concertadas en el marco de los cuartos protocolos (véase el *cuadro 8*).

CUADRO 8

Terceros y Cuartos Protocolos — Capitales riesgo al 31.12.96

(en millones de ecus)

País	Ref.	Tipo de préstamo	Compromisos	Desembolsos	Anulaciones	Saldo
ARGELIA	SEM/03/208/025/E	Directo	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Directo	1,0	0,2	0,0	0,8
		TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA ARGELIA	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MARRUECOS	SEM/03/204/008/C	Préstamo global	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Capitales riesgo	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Capitales riesgo	1,5	1,2	0,0	0,3
		TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA MARRUECOS	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Préstamo global	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTAL DEL 4º PROTOCOLO PARA MARRUECOS	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTAL DEL 3er Y 4º PROTOCOLO PARA MARRUECOS	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TÚNEZ	SEM/03/212/008/E	Préstamo global	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Préstamo global	3,0	2,5	0,0	0,5
		TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA TÚNEZ	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Préstamo global	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Préstamo global	8,0	1,5	0,0	6,5
		TOTAL DEL 4º PROTOCOLO PARA TÚNEZ	15,0	4,5	0,0	10,5
		TOTAL DEL 3er Y 4º PROTOCOLO PARA TÚNEZ	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
EGIPTO	SEM/03/220/012/E	Directo	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Préstamo global	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Directo	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Directo	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Directo	1,5	1,5	0,0	0,0
		TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA EGIPTO	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Préstamo global	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Directo	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Directo	2,5	0,0	0,0	2,5
		TOTAL DEL 4º PROTOCOLO PARA EGIPTO	14,5	6,0	0,0	8,5
		TOTAL DEL 3er Y 4º PROTOCOLO PARA EGIPTO	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
JORDANIA	SEM/03/628/011/E	Préstamo global	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Préstamo global	1,0	1,0	0,0	0,0
		TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA JORDANIA	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Préstamo global	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTAL DEL 4º PROTOCOLO DEL JORDANIA	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTAL DEL 3er Y 4º PARA JORDANIA	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LÍBANO	SEM/03/604/009/E	Préstamo global	1,0	0,0	0,0	1,0
		TOTAL DEL 3er PROTOCOLO EL LÍBANO	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Préstamo global	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTAL DEL 4er PROTOCOLO PARA EL LÍBANO	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTAL DEL 3er Y 4º PROTOCOLO PARA EL LÍBANO	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
3er PROTOCOLO		Capital riesgo	2,0	1,7	0,0	0,3
		Préstamos directos	13,5	10,5	0,0	3,0
		Préstamos globales	21,0	16,9	2,5	1,6
		TOTAL 3er PROTOCOLO	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
4º PROTOCOLO		Préstamos directos	8,5	6,0	0,0	2,5
		Préstamos globales	45,0	15,4	0,0	29,5
		TOTAL 4º PROTOCOLO	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		CAPITAL RIESGO	2,0	1,7	0,0	0,3
		PRÉSTAMOS DIRECTOS	22,0	16,5	0,0	5,5
		PRÉSTAMOS GLOBALES	66,0	32,3	2,5	31,2
		TOTAL GENEREL 3er Y 4º PROTOCOLOS	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Fuente: Tribunal de Cuentas.

136. Por otro lado y debido a la estructura, a menudo familiar, de las PYME locales el doble objetivo de ayudar al fortalecimiento de sus fondos propios mediante la creación de empresas conjuntas es con frecuencia difícilmente compatible con la desconfianza manifestada a la hora de aceptar la entrada de un socio extranjero. Las autoridades locales recomiendan dividir en dos las líneas globales de créditos para que una parte quede reservada a los promotores locales que no deseen formar a una empresa conjunta.

La gestión de las bonificaciones de interés

Introducción

137. Las ayudas no reembolsables con cargo al Presupuesto General de la Comunidad previstas en los protocolos pueden utilizarse, con un límite del 2 %, para bonificaciones del tipo de interés aplicado por el BEI a los préstamos que concede con sus recursos propios. A diferencia de los capitales riesgo, los protocolos no mencionan los importes que pueden concederse en concepto de bonificaciones de intereses.

138. El Tribunal criticaba en su Informe nº 3/91 los poderes que el Reglamento de 1986 confería al BEI en materia de decisiones de financiación de las bonificaciones de interés. Por ello, los recursos presupuestarios no reembolsables se destinaban con prioridad a las necesidades del BEI. El Reglamento (CE) nº 1762/92 del Consejo corrigió esta situación, aunque no entró en vigor hasta la aplicación de los cuartos protocolos.

Resultados de los controles

Datos presupuestarios

139. La aplicación de los terceros y cuartos protocolos en los siete países objeto de la presente fiscalización dió lugar, al 31 de diciembre de 1996, a un compromiso total de 114,7 millones de ecus en créditos de compromiso, de los que se han abonado 58,3 millones de ecus. Por otro lado, 5,3 millones de ecus de créditos comprometidos se anularon. Al cierre del ejercicio de 1996, el saldo de los créditos comprometidos y no pagados en concepto de bonificaciones de interés en las dotaciones presupuestarias de los terceros y cuartos protocolos se cifraba en 51,1 millones de ecus, o sea un 44,5 % del total comprometido (véase el *cuadro 9*).

CUADRO 9

Terceros y Cuartos Protocolos — Bonificaciones de interés al 31.12.96

(en millones de ecus)

País	Ref.	Bonificación de interés			
		Compromisos	Desembolsos	Anulaciones	Saldo
ARGELIA	—	—	—	—	—
EGIPTO	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
TOTAL DEL 3er PROTOCOL PARA EGIPTO		35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
TOTAL DEL 3er PL 4º PROTOCOLO PARA EGIPTO		30,4	8,5	0,0	21,9
TOTAL DEL 3er Y 4º PROTOCOLO PARA EGIPTO		66,2	34,2	4,6	27,4

(en millones de ecus)

País	Ref.	Bonificación de interés			
		Compromisos	Desembolsos	Anulaciones	Saldo
JORDANIA	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA JORDANIA		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA JORDANIA		11,9	5,0	0,0	6,9
TOTAL DEL 3er Y 4o PROTOCOLO PARA JORDANIA		20,6	12,5	0,7	7,3
LÍBANO	—	—	—	—	—
MARRUECOS	—	—	—	—	—
SIRIA	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA SIRIA		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
TOTAL DEL 4o PROTOCOLO PARA SIRIA		6,9	0,0	0,0	6,9
TOTAL DEL 3er Y 4o PROTOCOLO PARA SIRIA		13,0	0,0	0,0	13,0
TÚNEZ	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
TOTAL DEL 3er PROTOCOLO PARA TÚNEZ		14,9	11,6	0,0	3,3
TOTAL GENERAL DEL 3er PROTOCOLO		65,5	44,8	5,3	15,4
TOTAL GENERAL DEL 4o PROTOCOLO		49,2	13,6	0,0	35,6
TOTAL GENERAL 3er Y 4o PROTOCOLOS		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Créditos bloqueados y seguimiento

140. El examen de los expedientes de la Comisión permitió constatar la existencia de un volumen importante de créditos de compromiso inmovilizados, ya prematuramente, ya por un importe que sobrepasaba las necesidades de las operaciones en cuestión.

141. Este hecho demuestra la debilidad en el seguimiento de la Comisión, que no procedió a los controles necesarios para la comprobación de la legitimidad del importe comprometido y que no realizó un procedimiento anual de cierre de los proyectos concluídos.

Inmovilización prematura de créditos de compromiso

142. En general, el examen de las cuentas de la Comisión demostró que un importe total de 27,5 millones de ecus en créditos comprometidos permanecieron sin utilizarse durante períodos superiores a dos años. Estos importes, como se aprecia en el *cuadro 10b*, proceden de siete proyectos de los cuales cuatro no habían recibido, en el momento del control, pago alguno.

BONIFICACIONES DE INTERÉS — COMPROMISOS EN SUSPENSO

CUADRO 10a

Saldos pendientes de liberación

País	Segundos Protocolos		Terceros Protocolos		Cuartos Protocolos	
	Operación de identificación	Importe (Mill. ecus)	Operación de identificación	Importe (Mill. ecus)	Operación de identificación	Importe (Mill. ecus)
Egipto			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Jordania	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Túnez			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Total		0,17		1,07		0,01
Total general						1,25

CUADRO 10b

Utilización tardía de créditos comprometidos

País	Terceros Protocolos				Cuartos Protocolos			
	Operación de identificación	Importe (Mill. ecus)	Compromiso contable	Primer pago	Operación de identificación	Importe (Mill. ecus)	Compromiso contable	Primer pago
Egipto	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Jordania					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Siria	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Total		6,85				20,61		
Total general								27,46

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Saldos pendientes de liberación

143. La revisión de las operaciones financiadas en concepto de bonificaciones de interés en los terceros y cuartos protocolos, así como de los segundos, pone de manifiesto que existen compromisos, correspondientes a proyectos en los que el BEI ya ha efectuado el pago final y lo comunicó a la Comisión, que continúan abiertos en las cuentas de la Comisión con saldos a veces muy antiguos. En uno de los casos, el último pago se remonta a 1990.

144. El *cuadro 10a* muestra que 11 proyectos, cerca de 1,25 millones de ecus, se encuentran en ese caso. Existe incluso un saldo de 168 320 ecus procedente de dos compromisos realizados a cargo de los segundos protocolos con Jordania. El establecimiento de un procedimiento sistemático de cierre anual de las operaciones permitiría evitar dicha situación que congela inútilmente los créditos y entorpece la contabilidad.

145. Los controles realizados en Egipto confirman este análisis. En dos de los tres proyectos examinados, el importe comprometido era demasiado elevado: en uno superaba los 700 000 ecus, o sea un 25 % de más, y en el otro, las cantidades representaban 250 000 ecus y un 13 % respectivamente. En el primer caso, los fondos inutilizados y superfluos quedaron bloqueados a partir de marzo de 1994 y, en el segundo caso, a partir de diciembre de 1992. En los dos casos, los fondos en cuestión figuraban siempre como «pendiente de liquidación» en las cuentas a finales de 1995 y se prorrogaron hasta 1996, y después en el primer caso se liberaron en julio.

146. En el tercer caso, el préstamo inicial del BEI con sus recursos propios se fijó en 35 millones de ecus y fue objeto de una bonificación de interés cuyo importe se estimó en 5,6 millones de ecus. Al final de 1993, el Banco decidió reducir su préstamo a 28 millones de ecus, debido a que el promotor había reducido la amplitud del proyecto. El Banco no comunicó a la Comisión esta modificación hasta junio de 1994. Con todo, ésta no tomó en ese momento ninguna medida para reducir los fondos comprometidos para la bonificación de intereses. Un saldo de más de 3 millones de ecus permaneció comprometido a lo largo de los años 1994 y 1995, efectuándose el pago definitivo en diciembre de 1995. Los fondos inutilizados no se liberaron hasta julio de 1996. Este proyecto pone de manifiesto una vez más la falta de una gestión rigurosa de los fondos presupuestarios por parte de los servicios de la Comisión. El Banco debería, por su parte, haber informado a la Comisión inmediatamente de su decisión de reducir su préstamo.

Observaciones sobre la gestión de las bonificaciones de interés

147. Los hechos anteriores demuestran la debilidad de los controles de la justificación de los importes solicitados por el BEI en concepto de bonificaciones de interés. La Comisión no pidió explicaciones sobre el volumen inicial, sobre las razones de la existencia de un saldo al final de la operación, ni por el contrario sobre los motivos que condujeron al BEI a solicitar un aumento de los créditos comprometidos inicialmente. La antigüedad y el número de saldos por liberar confirman el punto débil del seguimiento de la Comisión.

148. El Reglamento (CEE) nº 1762/92 del Consejo otorga a la Comisión el poder de decidir sobre la financiación con bonificaciones de interés. En este contexto le corresponde garantizar que el expediente de solicitud del BEI sea capaz de permitirle comprobar la legitimidad tanto en sus principios como en sus importes de los créditos solicitados.

149. La Comisión además debería establecer, como le ha recomendado con regularidad el Tribunal, también en otros ámbitos, un procedimiento anual de cierre de los proyectos y de liberación de saldos ([27]).

CONCLUSIONES GENERALES

Consideraciones sobre el sistema de protocolos

150. Las consideraciones emitidas por el Tribunal en su Informe Especial nº 3/91, con motivo del examen de la aplicación de las dos primeras series de protocolos, continúan vigentes ([28]).

151. El derecho adquirido por los países beneficiarios sobre los importes aprobados en los protocolos, sin límite de tiempo, no ha permitido una concatenación coherente entre los distintos protocolos y ha dado lugar a la inmovilización de recursos presupuestarios que podrían haberse utilizado para otros fines. De forma paralela, la Comisión se ha visto en la obligación de gestionar simultáneamente las cuatro series de protocolos a partir de 1992. Esta gestión se prolongará hasta el agotamiento de los créditos asignados en los distintos protocolos, junto con la gestión de las ayudas previstas en el Reglamento MEDA. Por este motivo, la Comisión prevé, basándose en los terceros y cuartos Protocolos, unos pagos anuales del orden de los 200 millones de ecus hasta 1999, y después en años sucesivos unos pagos menos elevados hasta el agotamiento de los créditos ([29]).

([27]) Véanse en particular los apartados 3.18 y siguientes del Informe Especial de apoyo a la declaración de fiabilidad del ejercicio 1994 (DO C 352, de 30.12.1995).

([28]) Véase el Informe Especial nº 3/91 y, en particular, los apartados 3.23 y siguientes (DO C 252, de 26.9.1991).

([29]) Véanse los comentarios al artículo B7-4051, Presupuesto general de la Unión Europea del ejercicio 1997 (DO L 44, de 14.2.1997).

152. El Reglamento MEDA da respuesta al problema del empleo de los fondos con un procedimiento susceptible de adaptarse con flexibilidad a las capacidades de absorción de los países terceros beneficiarios sin olvidar sus prioridades. En efecto, según este Reglamento, los PTM dejan de disponer de un derecho adquirido sobre un importe presupuestario sino que negocian, para un período de tres años, un plan cuyo carácter indicativo se subraya.

Consideraciones sobre el sistema de gestión de la Comisión

153. La gestión de la DG IB padece una precariedad de recursos humanos, una falta de claridad en el reparto de cometidos entre los servicios, y de competencias entre la sede de la Comisión en Bruselas y las delegaciones. Las competencias de las delegaciones deberían ampliarse para permitirles tomar a tiempo las decisiones necesarias para la gestión de los proyectos. Estas nuevas competencias debieran tener como contrapartida la obligación de motivar las decisiones.

154. En el plano jurídico, la calidad de los convenios de financiación se debe mejorar previendo sanciones cuando el beneficiario no respete las obligaciones y, en el plano técnico, mediante una mejor descripción de los órganos de gestión, del contenido de los informes de ejecución, y de la introducción sistemática de una cláusula que prevea una evaluación a media realización, así como una evaluación final del proyecto y un control externo.

155. Las herramientas informáticas de que dispone la Comisión no le permiten ni llevar una contabilidad auxiliar de los proyectos directamente vinculados a la ejecución presupuestaria, ni un seguimiento detallado de los proyectos. Los compromisos secundarios de los contratos concluidos en virtud de los CF, deben aún ser objeto de un seguimiento manual. El «Management Information System» (Sistema de información de gestión) (MIS) se instaló, en forma simplificada, en 1997.

156. El resultado de este conjunto de deficiencias por parte de la Comisión es un mediocre control del ciclo completo de la gestión de los proyectos y, especialmente, de su ejecución. Se debe profundizar y completar la racionalización del sistema de gestión de la Comisión, iniciada con la ejecución del Project Cycle Management (Gestión de los ciclos de los proyectos).

157. Esta situación es especialmente preocupante en el momento en el que, con la aprobación del Reglamento MEDA, los servicios de la Comisión se enfrentan a un aumento considerable del volumen presupuestario que tienen que gestionar que, en créditos de compromiso, duplica aproximadamente al de los protocolos. Para ello, el Presupuesto Rectificativo nº 1/96 prevé la posibilidad de utilizar hasta el 3 % de los créditos MEDA en concepto de apoyo administrativo y técnico. Por otro lado, el cambio de enfoque de MEDA podría alterar totalmente los hábitos en las relaciones entre la Comunidad y los PTM y agudizar una competitividad entre estos últimos.

158. De la experiencia que se puede sacar de la ejecución de los protocolos (véase apartado 103), se deduce que para la gestión de financiaciones a partir del Reglamento MEDA, la Comisión debería cada vez que le fuese posible apoyarse en los mecanismos administrativos empleados en los PTM, y no intentar imponer un modelo estándar preestablecido.

Consideraciones relativas a las operaciones encargadas por la Comisión al BEI

159. Los controles efectuados permitieron poner de manifiesto, a pesar de los puntos débiles en los procedimientos de tramitación de algunas IFI, la calidad del sistema empleado para la gestión de los capitales riesgo y expresar un testimonio de satisfacción en cuanto a los resultados obtenidos. Sin embargo, la ejecución de los capitales riesgo dió lugar a una concentración excesiva de las financiaciones.

160. El seguimiento por parte de la Comisión de las operaciones cuya gestión se encomendó al BEI es escaso. Esto se traduce en un aprovechamiento mínimo de las informaciones documentales trasmitidas por el BEI y, en el caso de las bonificaciones de interés, en la importancia de los créditos inmovilizados.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión de 29 de enero de 1998.

Por el Tribunal de Cuentas

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EL SISTEMA DE PROTOCOLOS

Aplicación de los protocolos

Presentación presupuestaria

21. En la preparación y elaboración del presupuesto anual, la Comisión y la Autoridad Presupuestaria, han intentado mantener un equilibrio entre la proliferación y la consolidación de líneas presupuestarias, siempre respetando la transparencia de los objetivos de las acciones financiadas.

Marco legal comunitario

23. En cuanto a las decisiones relativas a las bonificaciones de interés, si bien existe la posibilidad teórica de que la opinión de la Comisión sea rechazada, de hecho tal situación no se ha dado nunca.

Como ya indicó la Comisión, el Reglamento (CE) nº 1762/92 remedió dicha situación.

24. En aplicación del artículo 209 del Tratado, el Consejo debe solicitar el dictamen previo del Tribunal de Cuentas en tres casos muy concretos. Según la Comisión, el reglamento MEDA no está incluido directamente en ninguno de dichos casos.

No obstante, sí existe una consulta facultativa entre la Comisión y el Tribunal de conformidad con los términos del acuerdo celebrado en 1980. El Tribunal podrá ser consultado sobre todas las propuestas que aporten «modificaciones significativas de las técnicas de los mecanismos financieros o presupuestarios».

En adelante, la Comisión velará de un modo más sistemático por que se recomiende al Consejo que solicite el dictamen previo del Tribunal de Cuentas.

Conclusiones sobre el sistema de protocolos

28. Véase el apartado 24

OPERACIONES GESTIONADAS DIRECTAMENTE POR LA COMISIÓN

Los instrumentos de gestión y de seguimiento

Los convenios de financiación

31. a 33. La Comisión estudiará las recomendaciones del Tribunal. La Comisión está de acuerdo con el hecho de que, en general, se podrían haber mejorado los convenios de financiación y de que la presentación del «Project Cycle Management» (PCM) ha posibilitado una mejor definición y seguimiento del proyecto.

Se organizaron cursos de formación al método «Project Cycle Management» apelando a personal experto exterior entre 1992 y 1997. De este modo, los responsables del proyecto pudieron familiarizarse poco a poco con dicho método de gestión de los proyectos.

Informática

34. a 36. Se están realizando esfuerzos para seguir desarrollando herramientas de información y gestión financiera para supervisar los proyectos.

Organización y recursos de los servicios

37. a 43. Durante el período cubierto por la auditoría del Tribunal han cambiado notablemente las estructuras administrativas de la Comisión relacionadas con la ayuda bilateral. La distribución de competencias entre los servicios y las delegaciones está siendo continuamente revisada. En materia de licitaciones, contratos y pagos locales, la revisión de las normas ha permitido que las delegaciones puedan mantener su flexibilidad. Con la creación de los equipos MEDA, se incrementará la capacidad de las delegaciones para supervisar proyectos. En los servicios centrales la división de competencias en materia de concepción, recursos, gestión y evaluación de proyectos se ha inspirado en la iniciativa SEM 2000 y en los principios en que se basa el «Project Cycle Management». La revisión de la ayuda bilateral ha permitido que se destinen recursos suplementarios para la realización y seguimiento de proyectos basados en la normativa MEDA. Cuando ha sido preciso, se le ha recordado al personal de la Comisión sus obligaciones en la gestión de los contratos y convenios de financiación, y se le han suministrado directrices al respecto. Las consecuencias a que se refiere el Tribunal en el apartado 42 se reducirán a medida que se vaya asentando la cultura de la disciplina financiera creada por la iniciativa SEM 2000.

El reparto de cometidos entre las unidades geográficas y técnicas y las delegaciones es coherente respecto de las tareas que se llevan a cabo en la Dirección General IB, cuyo objetivo consiste en establecer nuevas normas desti-

nadas a definir con la mayor precisión posible el tipo de cooperación entre los distintos servicios de la sede y los de las delegaciones de la Comisión en el ámbito de la cooperación económica y ayuda al desarrollo.

Calendario de ejecución de los proyectos

44. a 47. Por lo que se refiere al proyecto de geología económica, la Comisión adoptó su decisión el 23.3.89 y, tras los trabajos preparatorios, el 14.11.89 mandó a firmar el convenio de financiación, que por fin se firmó el 23.4.90. Los trece meses de diferencia se explican por la necesidad de completar los procedimientos administrativos tanto en la Comisión como en el país beneficiario.

La Comisión es consciente del problema señalado por el Tribunal y ha propuesto enmendar el Reglamento Financiero para que los acuerdos financieros se firmen como máximo un año después de que la Comisión haya adoptado su decisión. El objetivo de esta medida es fomentar que los beneficiarios cumplan los procedimientos nacionales en un período limitado una vez reúnan los requisitos de la ayuda.

46. Con frecuencia, las «disposiciones técnicas administrativas» (DTA) parte de los convenios de financiación son objeto de difíciles y controvertidas negociaciones con el Estado beneficiario para garantizar la transparencia de las normas y la seguridad de las financiaciones comunitarias. Los convenios de financiación a que se refiere el Tribunal se elaboraron en los años 80 y 90.

Con la creación en julio de 1995 de la Dirección de Recursos y Finanzas como necesario contrapeso a la iniciativa SEM 2000, se han registrado progresos en la armonización de los convenios de financiación y actualmente éstos incluyen ya la mayoría de las sugerencias hechas por el Tribunal.

Por lo que se refiere a las normas sobre licitaciones y procedimientos contractuales, la Comisión ha elaborado una serie de normas y directrices pormenorizadas destinadas al personal que gestione proyectos comunitarios. Dichas normas son actualizadas regularmente de acuerdo con las circunstancias.

48.– 49. La Comisión es consciente de que con frecuencia el coste de los proyectos en infraestructuras sociales y obras de envergadura tiene tendencia a superar las previsiones originales. En el ámbito de la ayuda a la cooperación de los acuerdos preferenciales, el proyecto es principalmente gestionado por el país beneficiario limitándose la Comisión a tomar las medidas necesarias para garantizar que los proyectos se ejecuten correctamente y se adapten siempre que cambien las circunstancias económicas, sociales y técnicas. Por otro lado, por lo que se refiere a los convenios de financiación, la Comisión ha adoptado medidas para garantizar que su fecha de expiración sea respetada, o modificada si las circunstancias así lo requieren.

Gestión financiera y seguimiento de los proyectos

51. a 53. La Comisión reconoce que los informes sobre la ejecución de los proyectos deberían tener mayor repercusión. Sin embargo, al mantener los principios de confianza mutua en que se basa la concesión de la ayuda exterior, la Comisión se garantiza que el Estado beneficiario o la institución financiera controle los importes que aporte el beneficiario.

A través de su representante la Comisión garantiza que los sistemas de control se vayan actualizando en función de las necesidades. Ello no obstante, los servicios de la Comisión siguen recibiendo regularmente informes sobre el estado de los proyectos y, gracias al aumento de los recursos en virtud de la normativa MEDA, la Comisión espera mejorar su seguimiento.

52. Siempre que sea posible, la Comisión tiene previsto apoyarse en las estructuras nacionales con objeto de fomentar el concepto de «ownership». La introducción de misiones semestrales de supervisión tal como están establecidas actualmente en el marco del programa MEDA debería reforzar considerablemente el seguimiento de los proyectos.

Gestión administrativa y financiera

Seguimiento de las cuentas de los pagadores delegados

54. La Comisión es consciente del problema señalado por el Tribunal y, a raíz de la creación de la DG IB, ha transferido personal para que concilien las cuentas de los pagadores delegados. Además, la Comisión ha iniciado varios procedimientos para garantizar que en el futuro se realice la conciliación de cuentas trimestralmente. Por otra parte, está bastante avanzado el proceso para recuperar el retraso en los controles pendientes excepto en los países en los que el acceso a la información es difícil por dificultades políticas.

Selección de la asistencia técnica

55. La responsabilidad de la selección de la asistencia técnica compete actualmente a la recientemente creada Dirección de Recursos y Finanzas de la DG IB. Al separar las funciones de inicio, selección, aplicación y evaluación, la Comisión ha mejorado el control interno garantizando la transparencia y eficacia de los procedimientos. Además, se han comunicado al personal encargado de la gestión de proyectos nuevos procedimientos de licitación que incluyen nuevas restricciones temporales.

56.–57. Véanse las observaciones referentes al apartado 55.

Gestión de la tesorería

59. En general, este tipo de proyecto se lleva a cabo con frecuencia en condiciones difíciles, por lo que resulta indispensable que su gestión sea prudente, pero positiva. El programa de trabajo y las previsiones de costes reflejan esta actitud. Durante la ejecución del programa de trabajo y de las previsiones de costes, la Unidad de gestión de proyectos (PMU) tiene la obligación de controlar atentamente los resultados y los gastos.

60. La reutilización de los intereses en el marco de las operaciones de crédito podrá ser objeto de un acuerdo con la administración en función de los resultados y conclusiones que establezcan dichas misiones semestrales de supervisión.

Asunción de gastos no subvencionables

61.–62. La Comisión es sensible al hecho de que los pagos se efectúan para cubrir gastos sin derecho a subvención. El derecho a subvención se determina entre otras cosas por el hecho de que los gastos son exigibles una vez agotados los créditos de compromiso. Por lo tanto, el convenio de financiación debería permitir cubrir gastos efectuados entre la fecha del crédito de compromiso y la del convenio de financiación.

La Comisión está de acuerdo con que con los 212 000 ecus del total de 452 488 ecus del proyecto SEM/03/204/212 se pretendía financiar la parte del proyecto anterior a la fecha de la firma del convenio de financiación. Cuando empezó el curso al que iba destinada la ayuda (septiembre de 1990), la Comisión ya había decidido, el 6 de julio de 1990, apoyar el proyecto y ya se habían comprometido los créditos necesarios.

63. La actividad imprevista observada por el Tribunal obedece a la urgente necesidad de controlar la difusión del vector mediante la distribución en Libia de larvas vivas pero esterilizadas de mosca calliflora importadas de Estados Unidos, iniciativa que contaba con el consentimiento de los Estados miembros y de Egipto. La Comisión destinó pues 700 000 ecus del Programa de desarrollo del sector alimentario a comprar con carácter de urgencia los insecticidas indispensables para controlar con carácter preventivo los animales a lo largo de la frontera libioegipcia. El anticipo debería haber sido reembolsado por los Fondos de contrapartida de la ayuda alimentaria (FADF). El Comité del FACF autorizó el abono de 705 010 ecus en libras egipcias en la cuenta correspondiente del FSDP.

64. El convenio de financiación ha previsto un importe de 350 700 ecus (15 % del total del proyecto salvo contingencias) para los servicios prestados por una organización internacional y 1 067 500 ecus para el personal de la misma y material de oficina. Los costes se han repartido entre los cinco proyectos en los que participa dicha organización internacional. Por lo que se refiere a los costes del material de oficina, la Comisión ha solicitado aclaraciones al respecto de dicha organización internacional.

Plazos de los pagos

65. Los intereses pagados por demora a que se refiere el Tribunal obedecen al retraso en el pago del anticipo exigible en 1991. Los 158 días de retraso se debieron a circunstancias ajenas a la voluntad de la Comisión, quien, sin embargo, se vio obligada en aras del proyecto a pagar la sanción.

66. Por lo que se refiere al proyecto de prospección de la capa freática en Azraq (SEM/030628/006), hay que señalar que el retraso en los pagos se debió al procedimiento de pago a través del sistema bancario en virtud del cual se pagaba al subcontratista en moneda local cuando el contrato especificaba claramente que los pagos debían efectuarse en ecus.

68. En cuanto a los plazos a que se refiere el Tribunal, los procedimientos internos de la Comisión requieren entre 42 y 53 días para llevar a cabo el procedimiento de pago exigido por el ordenador de pagos nacional.

Evaluación y fiscalizaciones externas

69. a 71. Desde el momento en que se iniciaron los proyectos objeto de la auditoría del Tribunal se han venido introduciendo mejoras en los proyectos evaluados. La creación de una unidad de «evaluación» en los servicios interesados, así como el refuerzo de la unidad financiera deberían permitir un seguimiento más detallado de los informes de la auditoría y de las evaluaciones provisionales y ex post de los proyectos.

Por lo que se refiere a las auditorías, la Comisión se ha visto obligada a recurrir a auditores externos habida cuenta de la reducción de su personal. Para 1998 se está preparando un programa sistemático de fiscalizaciones que combinará los recursos internos con los recursos de los proyectos y con los auditores externos.

Además, la Comisión trata de incluir con mayor frecuencia en la redacción de los CF la obligación de someter las cuentas de los proyectos a auditorías externas.

Modificación de las decisiones iniciales

72. a 80. Los funcionarios responsables de los proyectos, tanto en la Comisión como en las delegaciones, han estado adoptando un enfoque pragmático para aplicar el convenio de financiación, lo que ha provocado, tal como señala el Tribunal, una modificación de los requisitos de los convenios financieros.

A las unidades técnicas, y también en gran medida a las delegaciones, se les ha retirado la responsabilidad de garantizar la adecuada aprobación de asuntos contractuales y legales, que se ha confiado a la Dirección de Recursos y Finanzas, mejorando así el control interno de los eventuales cambios en los convenios financieros. De modo que cualquier modificación de los convenios financieros debe ser autorizada con arreglo a la normativa vigente.

Prestaciones de asistencia técnica

81. La Comisión está de acuerdo con las observaciones del Tribunal sobre la calidad general de la asistencia técnica a los proyectos.

82. a 84. En un caso se sustituyó al asesor y en otro se le permitió proseguir con el contrato de modo que el asunto está en vías de resolución.

Gestión de los responsables de los proyectos y resultados obtenidos

Observaciones contables y financieras

85. a 87. En 1998 se incluirán en el programa de auditorías de proyectos los puntos a que se refiere el Tribunal.

Resultados alcanzados y continuidad de los proyectos

88. El Tribunal ha reconocido el riesgo de los programas de desarrollo, que requieren un cierto equilibrio entre la asistencia técnica y la instauración de una cultura de la dependencia. Los ejemplos que se recogen en los apartados 89–98 son una confirmación de este dilema.

89. Cuando se iba a hacer entrega de la instalación a la «General Organization for Sanitary Drainage» (GOSD), se vio claramente que en esa fase del proyecto de Helwan la GOSD iba a necesitar durante un tiempo limitado apoyo institucional para desarrollar su capacidad de gestión de tal instalación. La Comisión dio su aprobación y concedió una ayuda suplementaria de 3 millones de ecus. Se han reconocido las deficiencias de la GOSD detectadas por los auditores y se han tomado medidas para mejorar su capacidad de gestión.

90. No es raro que los empleados (retribuidos principalmente por los contratistas) encargados de las instalaciones durante el período de prueba se muestren renuentes a convertirse en funcionarios. Ésta es la razón por la que durante un tiempo la GOSD se vio en la necesidad de pedir asistencia técnica tras las retirada de los contratistas y el traspaso de competencia del nivel estatal al municipal. Ese período transitorio siempre resulta crítico y la visita de los auditores del Tribunal tuvo lugar precisamente en ese momento. La situación ya se ha normalizado y hasta 1998 se irá retirando gradualmente la asistencia técnica. Políticamente, la cuestión del precio del agua es extremadamente delicada y podría no abordarse en el marco de este proyecto. Sin embargo, la CE, junto con algunos de los principales donantes, ha planteado el problema al Gobierno Egipcio.

93. La Comisión seguirá supervisando la mejora del control de los fondos y equipos.

94. a 96. Véase la respuesta de carácter general al apartado 88.

Conclusiones relativas a la gestión de los proyectos

99. En el informe especial 3/91 y en las respuestas al mismo se ha basado la Comisión para revisar en profundidad los procedimientos de concesión de ayudas a los países mediterráneos. No se pudieron respetar todos los compromisos de la Comisión para con los proyectos financiados mediante el tercer y cuarto protocolo puesto que éstos ya se estaban ejecutando cuando se redactó dicho informe. Sin embargo, se llevaron a cabo en calidad de proyectos MEDA.

100. a 102. La exigüidad de los recursos humanos señalada por el Tribunal se ha visto en cierta medida compensada por las disposiciones presupuestarias del programa MEDA. La reorganización de las estructuras de la Comisión fomentada por la iniciativa SEM 2000 se ha traducido en la clarificación de competencias, la separación de cometidos y la elaboración de normas más claras para la gestión de proyectos.

Se van a seguir introduciendo mejoras para aumentar, por un lado, la capacidad de la Comisión de evaluar y fiscalizar proyectos, potenciar, por otro, el uso de sistemas informáticos con los que efectuar un control financiero y contable de esos mismos proyectos e incrementar, por último, el seguimiento técnico de los mismos mediante la asignación de nuevos recursos.

101. Véanse los apartados 34 a 36 y 37 a 43.

103. La Comisión toma nota de las observaciones del Tribunal en cuanto se refiere a la definición de los sistemas de gestión. Este aspecto constituye en adelante un punto esencial que habrá que tratar meticulosamente en las fases de instrucción de los proyectos e incluir con el mismo cuidado en los convenios de financiación.

Por norma general, la Comisión trata de buscar apoyo en las administraciones nacionales para realizar los proyectos mediante la adaptación del sistema que se propone a las capacidades de la administración interesada.

En el marco de la instalación de Meda, la Comisión está tratando de hallar los instrumentos adecuados para facilitar la gestión de los proyectos; con cada asociado mediterráneo negocia convenios marco en los que, de común acuerdo, se define el marco reglamentario y el dispositivo administrativo necesario para la realización de los proyectos y de los programas. A partir de una base común, dichos convenios tomarán en consideración las distintas propuestas y situaciones individuales de los socios de terceros países mediterráneos.

LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES ENCOMENDADAS AL BEI Y SU CONTROL

Presentación general de la fiscalización

107. Tanto la Comisión como el BEI cuidan de que se responda a las peticiones del Tribunal.

Durante las discusiones sobre la programación anual con el miembro del Tribunal responsable de coordinar las auditorías de los mandatos que gestiona el BEI, el Comité de fiscalización del BEI expresó el deseo de que la distribución de las visitas a lo largo del año resulte equilibrada y de que el programa tenga en cuenta las peculiaridades administrativas locales y los días festivos. Esta tarea de planificación es absolutamente normal entre dos órganos de control.

No obstante, el Comité de fiscalización siempre está dispuesto a organizar cualquier visita conjunta que se solicite efectivamente, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo Tripartito entre las instituciones, incluso en determinadas ocasiones contando con plazos extremadamente breves, teniendo en cuenta el país interesado.

Además, y con objeto de que el Tribunal pueda sacar el máximo partido de las visitas in situ, siempre se organizan sesiones de información antes de dichas visitas.

Dispositivo de gestión de los capitales riesgo

Finalidad del capital riesgo y condiciones de concesión

110. La interpretación de las condiciones de concesión de capital riesgo es absolutamente compatible con los objetivos de este tipo de ayuda. Además, según lo dispuesto por los reglamentos, las condiciones de cada proyecto se someten previamente a la aprobación del «Comité del Artículo 9», de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y de un representante de la Comisión.

Descripción del sistema de gestión

Modalidades de financiación y mecanismo contractual

114. a) Aunque esta observación resulte admisible en cuanto a determinadas operaciones del Tercer Protocolo, no es aplicable a la mayoría de operaciones del Cuarto Protocolo.

b) De un modo general, el riesgo de pérdida por cambio corre a cargo de la Comunidad, (véase el segundo párrafo del primer apartado del artículo 3 de los convenios de gestión entre la Comisión y el BEI de 16 de junio de 1987 y de 17 de diciembre de 1992). Dicho riesgo es inherente al carácter propio de la operación de «participación en el capital».

Tramitación y seguimiento de los proyectos

117. Es importante aclarar que la línea global de crédito, mediante la que se delega la tramitación a la par que el BEI mantiene su poder de decisión, constituye también una fórmula habitual, tanto si se trata de los recursos propios como de los capitales riesgo.

Observaciones del Tribunal tras las inspecciones

Tramitación de los proyectos

122. Este problema fue diagnosticado por el BEI que reaccionó concediendo más importancia a la aportación tecnológica o comercial del asociado que a su aportación financiera, con frecuencia poco eficaz a medio plazo.

123. El BEI está perfectamente al corriente de este problema, que demuestra el interés de reforzar los fondos propios con capitales riesgo.

124. El BEI efectúa controles regularmente y toma nota de los progresos de los IFI en este ámbito.

Concentración de las ayudas

126. Es preciso aclarar que casi todos los bancos marroquíes son usuarios de la línea de crédito. Dada la gran demanda de fondos para proyectos en Marruecos, resulta eficaz y natural que los propios clientes de las IFI presenten los proyectos adecuados. Esto no supone que los demás no puedan presentar sus proyectos.

127. a 130. No cabe duda de que los préstamos globales para el sector de las PYME propuestos por el BEI y la Comunidad fueron una gran innovación. Sin embargo, en la práctica, no ha sido fácil hallar proyectos satisfactorios entre los presentados por PYMES financieramente estables que desearan adquirir créditos en moneda extranjera. En esa época había IFI que no tenían ninguna experiencia en conceder líneas de crédito a las PYMES, si bien actualmente parece que las cosas están cambiando.

Otra de las razones del escaso recurso a préstamos globales ha sido el riesgo que presentaban el tipo de cambio y las incertidumbres del mercado de la exportación, junto con el lento crecimiento local del PIB y la abundancia de otros créditos.

Normalmente, los ingresos de las compañías mediterráneas tienen lugar en moneda local. El éxito de los préstamos ofrecidos con tipos muy favorables ha sido menor de lo previsto por el riesgo inherente al sector de la PYME y el que presentan los tipos de cambio.

A la luz de la citada experiencia, el BEI ha cancelado 17, 4 millones de ecus de préstamos sobre recursos propios. De los 3 millones de ecus en capital riesgo, sólo se han desembolsado 0,52 millones de ecus, y se han cancelado los 2,48 millones restantes. Por lo tanto, se ha preservado el interés financiero de la Comunidad.

Seguimiento general de las operaciones por parte del BEI

131. Se confirma que se está reforzando el seguimiento.

Aplicación de los cuartos protocolos

135. Se ha visto con toda nitidez que es preciso dar mayor flexibilidad a la noción de empresa conjunta. Dicha definición se ha ampliado a todas las modalidades de cooperación sin que ésta tenga que revestir necesariamente la forma de una participación conjunta en el capital, lo que permite acelerar la utilización de los créditos.

Es evidente que las nuevas modalidades parecen menos favorables: esto forma parte de la evolución normal del mercado financiero, que va madurando y permite que se introduzcan nuevos instrumentos progresivamente. El BEI considera que su papel consiste en facilitar la ampliación de la gama de productos financieros en favor de la PYME.

136. El apoyo a los promotores sin socios extranjeros forma parte de las nuevas orientaciones de la política de asociación euromediterránea, cuyo objetivo es ayudar a las PYME de los países terceros mediterráneos a ser más competitivas ante la supresión de las protecciones aduaneras, supresión cuya programación se incluye en los nuevos acuerdos de asociación.

Gestión de las bonificaciones de interés

Resultados de los controles

Compromisos no utilizados y seguimiento

140. a 142. La reciente instauración de un sistema de información regular debería mejorar la información relativa a las bonificaciones de interés.

Como parte de su periódica revisión de compromisos no utilizados y lentos, la Comisión ha vuelto a examinar los proyectos de la auditoría del Tribunal para determinar sus eventuales necesidades financieras. De acuerdo con dicha revisión, la Comisión ha dado por finalizados o modificados los proyectos examinados por el Tribunal y ha liberado los fondos que superaban las necesidades.

Observaciones sobre la gestión de las bonificaciones de interés

147. a 148. Véase la respuesta en los apartados 140 a 142.

CONCLUSIONES GENERALES

Consideraciones sobre el sistema de protocolos

150. a 152. Tal como reconoce el propio Tribunal, la experiencia adquirida en la ejecución de los protocolos mediterráneos se tuvo en cuenta en el Reglamento del Consejo nº 1488/96 MEDA. Este marco para la asociación euromediterránea establece el conjunto de medidas financieras y técnicas necesarias para llevar a cabo las reformas de las estructuras económicas y sociales de los socios mediterráneos.

Consideraciones sobre el sistema de gestión de la Comisión

153. a 158. Con el rápido desarrollo de la política mediterránea se ha dejado sentir la escasez de recursos humanos. Sin embargo, la Comisión ha procurado hacer

un uso eficaz de ellos mediante la reorganización, despliegue y mejora de la gestión de los proyectos.

Este proceso será perfeccionado posteriormente mediante la creación del servicio administrativo conjunto decidido el 15 de octubre de 1997 por la Comisión. Actualmente, se está volviendo a evaluar el reparto de competencias y funciones entre la sede y las delegaciones y, en Bruselas, entre las unidades técnicas y las administrativas.

Esta evolución ha ido acompañada de una clarificación de las normas y procedimientos relacionados con los contratos y la gestión financiera. Por último, se están incrementando tanto en cantidad como en calidad los recursos para actividades de evaluación y auditoría.

Gracias a la experiencia adquirida con la concepción y ejecución de los protocolos, la Comisión ha tomado las medidas necesarias para garantizar que el seguimiento de los proyectos MEDA no se vea obstaculizado y se lleve a cabo con sumo esmero.

Consideraciones relativas a las operaciones encargadas por la Comisión al BEI

159. Son más de 200 los beneficiarios del tercer y cuarto protocolo, pero, con la salvedad de los casos citados en los apartados 127–136 en que ha habido que preservar los intereses financieros de la Comunidad, no se ha producido una excesiva concentración de financiaciones.

160. Actualmente, la Comisión está revisando sus relaciones con el BEI y, de paso, ha incrementado los recursos de que dispone para garantizar un control más riguroso del flujo de información entre ambas Instituciones.