

LA GESTIÓN DE LOS FONDOS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA FINANCIACIÓN EUROPEA DE LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO.
 1. LAS CUESTIONES POLÍTICAS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.
 - A) *Los efectos internos y externos de las ampliaciones en la financiación europea.*
 - B) *La financiación de la ampliación de la Unión Europea (2000-2006).*
 - C) *La financiación europea, los países candidatos y los países candidatos potenciales (2007-2013).*
 2. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.
- III. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS PARA LA PREADHESIÓN EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (2000-2006).
 1. LOS FONDOS DESTINADOS A LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: PHARE, ISPA Y SAPARD.
 2. LOS PROCEDIMIENTOS DE COORDINACIÓN Y CONTROL FINANCIERO DE LOS FONDOS EN FAVOR DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL.
 3. LOS OTROS PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN: TURQUÍA Y LOS PAÍSES DE LOS BALKANES OCCIDENTALES.
- IV. LA FINANCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN Y LA GESTIÓN DEL INSTRUMENTO DE AYUDA PREADHESIÓN (2007-2013).
 1. EL INSTRUMENTO DE AYUDA PREADHESIÓN (IPA).
 2. LA GESTIÓN Y EL CONTROL FINANCIERO DEL INSTRUMENTO DE AYUDA PREADHESIÓN (IPA).
- V. CONCLUSIÓN.

* Magistrado de lo contencioso-administrativo y Doctor en Derecho.

I. INTRODUCCIÓN

La financiación europea siempre ha tenido una dimensión mítica que, como se aprecia en la experiencia española de más de dos décadas de integración, ha terminado desbordando la realidad de los fondos que efectivamente proceden del Presupuesto de la Unión. Y este aspecto legendario aún parece mayor visto desde fuera, cuando los fondos europeos se ven y se desean desde los países candidatos a la integración en Europa. No obstante, que el mito desborde la propia realidad no impide reconocer que un porcentaje significativo del Presupuesto europeo se dedique a lo que en los últimos años se ha denominado ‘estrategia de la preadhesión’ y que, como fácilmente puede comprenderse, tiene una dimensión política y económica importante antes de la integración y, sobre todo, una vez que el país tercero adquiere la condición de Estado miembro de la Unión. Al mismo tiempo, este adelanto de la financiación europea plantea una serie de cuestiones administrativo-financieras que, por una parte, están vinculadas a la buena gestión financiera de fondos europeos por las autoridades de países terceros y candidatos a integrarse en la Unión Europea; pero que también, por otra parte, depende de la adaptación de las estructuras administrativas de los Estados candidatos, especialmente necesarias una vez que adquieran su condición de Estados miembros de la Unión y tengan la oportunidad de canalizar, conforme a los complejos procedimientos establecidos, los fondos europeos.

A mediados de 2006 y a la vista de la experiencia habida después de cinco ampliaciones, puede ser particularmente apropiado prestar atención a los efectos de la financiación europea, contenida en las *Perspectivas financieras 2000-2006* y aplicables a la última ampliación de la Unión Europea que ha sido efectiva el 1 de mayo de 2004 respecto de ocho Países de Europa Central y Oriental —Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania—, además de Malta y Chipre, y que con toda probabilidad se completará con la inminente adhesión de Bulgaria y Rumanía, prevista para el 1 de enero de 2007. Y también es un buen momento, una vez que se han adoptado las nuevas *Perspectivas financieras 2007-2013*¹, para estudiar de qué

¹ PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN, *Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera* (DOUE n.º C 139, de 14 de junio de 2006, p. 1).

manera se canalizará la financiación europea de la ampliación en un período en el que habrá de trazarse de manera más precisa el futuro de la propia Unión Europea, lo que debe hacerse a la luz de la Constitución europea de 29 de octubre de 2004 y teniendo en cuenta el *status* de los actuales países candidatos —Turquía, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia— y de los denominados potenciales candidatos en los Balcanes Occidentales —Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Albania—; y, aun cuando, ciertamente, pertenezcan a otro orden de preocupación en la Unión Europea sustancialmente distinto, no deben olvidarse, desde luego, los estrechos lazos convencionales que vinculan a la Unión Europea con los países de lo que queda de la Asociación Europea de Libre Comercio, es decir, Noruega, Islandia y Liechtenstein, en el marco del Espacio Económico Europea, y con Suiza².

El objeto del presente estudio es analizar los procedimientos administrativos-financieros a través de los que se canalizan los fondos europeos destinados a preparar a los nuevos candidatos para integrarse en la Unión Europea tanto en el período 2000-2006 como en el próximo período de financiación europea 2007-2013. A tal efecto, es necesario referirse, en primer lugar, a los aspectos políticos y administrativos que con carácter general plantea esta peculiar financiación de la ampliación de la Unión con cargo al Presupuesto europeo. En segundo lugar se examinarán los procedimientos seguidos para canalizar los fondos dedicados a los países que se han adherido a la Unión, centrandose la atención fundamentalmente en la financiación de la ampliación de los diez Países de Europa Central y Oriental tal como se preveía para el período 2000-2006. Y, por último, en tercer lugar, se estudiará el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA), que aglutina los anteriores instrumentos financieros así como otros de menor importancia y cuya finalidad es canalizar la financiación europea de la estrategia preadhesión en el próximo septenio de financiación comunitaria y del que se beneficiarán tanto los países candidatos como los países candidatos potenciales a integrarse en la Unión.

² En el informe preparado para la Comisión Europea por el grupo presidido por André SAPIR, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Bruselas, julio de 2003, p. 117, se recogen datos referidos a 2000 conforme a los cuales los países candidatos y de los Balcanes Occidentales tenían una población de 124 millones de habitantes; mientras que los cuatro últimos países de la AELC contaban con 12 millones de habitantes.

II. LA FINANCIACIÓN EUROPEA DE LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

Al examinar la financiación de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea conviene tener presente una doble perspectiva: la primera pone de manifiesto los aspectos políticos de la financiación de terceros países candidatos a la integración en la Unión Europea y sus efectos en la propia cohesión económica y social dentro de la Unión; y la segunda perspectiva presta atención a los aspectos jurídico-administrativos de la financiación europea en los países candidatos a integrarse en la Unión.

La financiación europea en los Países de Europa Central y Oriental, así como en los países de los Balcanes Occidentales, presenta desde ambos puntos de vista y en relación con los Estados de la Unión Europea unas peculiaridades en las que destacan sus insuficiencias en los desarrollos institucionales y económicos derivados de su anterior pertenencia a la órbita soviética. Por otras razones históricas y culturales bien distintas, Turquía también ofrece, comparada con los Estados de la Unión, unas importantes diferencias político-institucionales y unas notables desventajas en su desarrollo económico y social.

1. LAS CUESTIONES POLÍTICAS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las sucesivas ampliaciones de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea han tenido un efecto decisivo en la integración y, sobre todo, en la financiación con cargo al Presupuesto europeo aunque su proyección interna y externa tuviese distinto alcance. Por razones expositivas conviene ordenar estas consideraciones en torno a los efectos internos y externos de la financiación de la ampliación y referirse específicamente a los dos períodos financieros comprendidos entre 2000 y 2013.

A) *Los efectos internos y externos de las ampliaciones en la financiación europea*

La financiación europea ha resultado particularmente afectada en la medida en que se ha previsto una intervención de los fondos europeos

en los países candidatos a la adhesión; pero también y de manera obvia, la integración de nuevos Estados miembros ha tenido efectos de diverso alcance en la futura financiación de las Comunidades Europeas o de la Unión, bien fuese por su peso específico, como ocurrió en los años 70 con el Reino Unido, bien por su retraso económico tal como resultó en los años 80 y 90 como consecuencia de la adhesión de Grecia, España y Portugal, así como con la ‘incorporación’ de los *Länder* de la Alemania del Este; y, de manera particularmente importante, en la ampliación ya en el siglo XXI hacia los Países de Europa Central y Oriental. De este modo puede comprobarse que, casi con la excepción de la ampliación de la Unión Europea en 1995 a Austria, Suecia y Finlandia, desde el punto de vista externo o interno, la financiación europea se ha visto afectada en gran medida por las sucesivas ampliaciones.

En efecto, en unos casos con ocasión de la ampliación se destinaron fondos comunitarios específicos para apoyar a determinados Estados miembros, algunos incluso reticentes a las nuevas incorporaciones, siendo el ejemplo más significativo el de la ampliación de las Comunidades Europeas en 1986 hacia España y Portugal que justificó la adopción de los programas integrados mediterráneos en favor de los miembros que se consideraron más afectados: Francia, Italia y Grecia³. Sin embargo, en otros supuestos se ha apoyado financieramente a los países candidatos. El ejemplo más inmediato y de mayor importancia es el de la estrategia preadhesión de la ampliación de la Unión Europea mantenida entre 2000 y 2006 con el fin de hacer posible la integración de 10 Países de Europa Central y Oriental, así como de Malta y Chipre.

En fin, debe recordarse que la adhesión de 1995 —de Austria, Suecia y Finlandia— se preparó mediante la celebración en 1992 del Tratado del Espacio Económico Europeo en el que se prevé un mecanismo financiero sufragado por los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y destinado a los países de la cohesión que ya estaban inte-

³ Los programas integrados mediterráneos (PIM) fueron adoptados por el Reglamento 2088/85 del Consejo, de 23 de julio de 1985 (*DOCE* n.º L 197, de 27 de julio de 1985, p. 1; EE 14, vol. 02, p. 3), y pretendieron compensar durante el período comprendido entre 1986 y 1992 a Francia, Italia y Grecia por la ampliación de las Comunidades Europeas; los PIM se aplicaron en 7 regiones francesas, 15 regiones italianas y 6 regiones griegas; véase, por todos, el contexto y el alcance de esta financiación europea en el estudio de VALLE GÁLVEZ, J. A., *La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso de los programas integrados mediterráneos*, Junta de Andalucía, Universidad de Granada, 1990.

grados en la Unión Europea; se trata, propiamente, de una compensación por la apertura del mercado interior europeo, primera fase de su eventual integración en la Unión Europea, a estos países con un grado de desarrollo institucional y económico superior a la media de los Estados de la Unión⁴; compensación financiera que, por lo demás, se ha renovado con la ampliación de la Unión Europea y, consiguientemente, la extensión del Espacio Económico Europeo a los nuevos Estados miembros de la Unión⁵.

Ahora bien, todas las ampliaciones de la Unión han modificado en mayor o menor medida la propia orientación de la financiación europea, empezando, sin lugar a dudas, con la primera de 1973 hacia el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; y, sobre todo, con la adhesión hacia el Sur de Europa en 1981 con Grecia y en 1986 con España y Portugal, así como después de la unificación de Alemania en 1990 —si es que puede considerarse una ‘adhesión encubierta’ de la antigua República Democrática Alemana—; pero también los cambios en la propia financiación europea resultan esenciales a raíz de la última adhesión de los Países de

⁴ El Tratado de Oporto de 2 de mayo de 1992 creó el Espacio Económico Europeo (EEE) (*DOCE* n.º L 1, de 3 de enero de 1994, p. 1); y estableció en su Protocolo n.º 38 un ‘Mecanismo financiero AELC’ en beneficio de los países de la cohesión: en aquel entonces, Grecia, Irlanda (incluida Irlanda del Norte), Portugal y España; la dotación fue de 500 millones de ecus aportados por los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) integrados en el EEE, que empezó a funcionar el 1 de enero de 1994.

⁵ Con motivo de la adhesión de 2004, se ha renovado el ‘mecanismo financiero AELC’ como nueva ‘contraprestación» de los países —Noruega, Islandia y Liechtenstein; en el caso de Suiza no participa formalmente en el EEE aunque se ha suplido esta ausencia a través de tratados internacionales con prácticamente los mismos efectos— beneficiados por la ampliación del EEE, de tal modo que en el Protocolo n.º 38bis del Tratado EEE se prevé: «Los Estados de la AELC contribuirán a la reducción de las disparidades económicas y sociales en el Espacio Económico Europeo mediante la financiación de subvenciones para proyectos de inversión y desarrollo en los sectores prioritarios»; la financiación aplicable en estos momentos del 1 de mayo de 2004 hasta el 30 de abril de 2009 es de 600 millones de euros y se destina a los nuevos países adheridos, más tres de los antiguos países de la cohesión, es decir, España, Portugal y Grecia (*DOUE* n.º L 130, de 29 de abril de 2004, p. 14); al mismo tiempo, se establece un ‘mecanismo financiero noruego’ por importe de 567 millones de euros destinado a «contribuir a la consolidación de la capacidad de los nuevos Estados miembros para participar plenamente en el mercado interior del Espacio Económico Europeo ampliado mediante la financiación de subvenciones para proyectos de inversión en los sectores prioritarios» (*DOUE* n.º L 130, ya citado, p. 81).

Europa Central y Oriental. Estos efectos en la financiación europea, especialmente a partir de la ampliación hacia el Sur, aún perduran e incluso desde el punto de vista jurídico se manifiestan en el principio ‘constitucional’ de cohesión económica y social, consagrado en el Acta Única de 1986 y corroborado por el Tratado de Maastricht de 1992, que hoy en día está bien consolidado en la Unión Europea⁶.

B) *La financiación de la ampliación de la Unión Europea (2000-2006)*

Fue en la *Agenda 2000* cuando la Comisión Europea propuso una política o una estrategia de financiación de la ‘preadhesión’ que se plasmó en las *Perspectivas financieras 2000-2006*, bajo cuyo impulso se ha logrado la incorporación de 10 nuevos Estados miembros en 2004 y es previsible la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumanía⁷. La incorporación de 12 nuevos Estados miembros se ha centrado fundamentalmente en los 10 Países de Europa Central y Oriental, siendo, en cambio, muy escaso el peso y la atención requeridos, por su propio tamaño e incluso por razones históricas, políticas y económicas, en la adhesión de Malta y Chipre.

Aun cuando las ampliaciones de 2004 y de 2007 hayan supuesto casi duplicar el número de Estados de la Unión, su importancia económica es bastante relativa. Así, por ejemplo, en el ‘Informe Sapir’ se consideraba esta ampliación casi equivalente a la de las Comunidades Europeas a Grecia, España y Portugal en los años 80. En el referido Informe, adoptado en 2003 y que sirvió de base para la preparación de las propuestas de la Comisión Europea sobre las Perspectivas financieras 2007-2013, se pone de manifiesto que, mientras los Estados mediterráneos que se incorporaron a las Comunidades Europeas en 1981 y 1986 tenían una renta media del 65 % de la renta de la Europa de los Diez, los Estados

⁶ Véanse los orígenes de este principio en mi estudio *Fondos Estructurales Europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 48-56.

⁷ Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 19 de diciembre de 2005 (20.12) (OR. en) 15915/05 CADREFIN 268) y Comisión Europea, *Informe de seguimiento sobre el grado de preparación para la adhesión a la UE de Bulgaria y Rumanía*, COM (2006) 214 final, Bruselas, 16 de mayo de 2006. Sería posible, no obstante y como precisa este Informe, que la adhesión de estos dos países se pospusiese a 2008, a propuesta de la Comisión y por decisión del Consejo.

candidatos de Europa Central y Oriental tenían en 2001 alrededor del 45% de la renta de la UE-15; es decir, si calculásemos una renta de la actual Unión Europea de los Veinticinco de 100, los Estados de la Unión Europea de los Quince tenían en 2004 una renta aproximada del 110%, mientras que la renta de los 10 candidatos alcanzaba únicamente el 50%⁸.

La financiación de la ampliación de la Unión Europea de los 10 Países de Europa Central y Oriental ha estado presidida por tres objetivos: la adaptación institucional, la aplicación de medidas en favor de la agricultura y el desarrollo rural, así como la financiación de la cohesión en materia medioambiental y de transporte de los Estados candidatos. La regulación de los programas y fondos asignados a la estrategia de la preadhesión se adoptó al mismo tiempo que la reglamentación de los Fondos estructurales y de Cohesión y mediante tres Reglamentos cuya aplicación abarcaba todo el período de financiación 2000-2006. Por su parte y de manera paralela, Malta y Chipre contaron con su propio procedimiento de financiación⁹. Esta financiación terminó el 31 de diciembre de 2003 para los 8 Países de Europa Central y Oriental que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004¹⁰ y previsiblemente terminará el 31 de diciembre de 2006 para Bulgaria y Rumanía¹¹.

La adaptación institucional o '*institution building*' consistió en un «refuerzo de las capacidades administrativas» y, tal como se adoptó inicialmente en 1989 como vía de financiación y asistencia técnica a Polonia y Hungría —el denominado programa PHARE¹²—, pretendía facilitar la transición de los antiguos países sometidos después de la Segunda Guerra Mundial a la órbita soviética hacia instituciones y estructuras

⁸ SAPIR, A. (ed.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, op. cit., pp. 100-101.

⁹ Reglamento (CE) n.º 555/2000 del Consejo, de 13 de marzo de 2000, relativo a la aplicación de medidas en el marco de la estrategia de preadhesión para la República de Chipre y la República de Malta (*DOCE* n.º L 68, de 16 de marzo de 2000, p. 3).

¹⁰ El artículo 32 del Tratado de Adhesión a la Unión Europea, firmado en Atenas el 16 de abril de 2003 (*DOCE* n.º L 236, de 23 de septiembre de 2003, p. 42).

¹¹ También se establece un régimen transitorio en la financiación de estos fondos en Bulgaria y Rumanía en los artículos 27 a 29 del Acta relativa a las condiciones de adhesión, contenida en el Tratado de Adhesión, firmado en Luxemburgo el 25 de abril de 2005, (*DOUE* n.º 157, de 21 de junio de 2005, p. 203).

¹² Reglamento (CEE) n.º 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia (*DOCE* n.º L 375 de 23 de diciembre de 1989, p. 11).

propias de una sociedad democrática y de una economía de mercado. Ya como instrumento encargado de preparar la ampliación de los Estados candidatos su objetivo ha sido fortalecer las estructuras administrativas y judiciales y financiar la adopción y la aplicación del acervo comunitario en los Países de Europa Central y Oriental.

En el caso de la financiación en el ámbito agrícola y de la cohesión económica y social, la Unión Europea adoptó unos instrumentos que, básicamente, son un reflejo, salvando las distancias, de los distintos fondos comunitarios, en particular de los Fondos estructurales y de Cohesión: el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión o ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) y el Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural o SAPARD (*Special Accession Programme on Agricultural and Rural Development*).

Así pues, la financiación de la preadhesión ha dado sus frutos y ha permitido que el 1 de mayo de 2004 los nuevos países miembros de la Unión se hayan incorporado con un mayor desarrollo, después de haber llevado a cabo una importante adaptación jurídica e institucional y con una cierta preparación para la gestión de los fondos europeos. De hecho y en el supuesto de alguno de estos países puede comprobarse el exitoso camino; así, Eslovenia se integrará el 1 de enero de 2007 en la Unión Económica y Monetaria y adoptará el euro¹³. Y a pesar de no haber pasado el examen de convergencia exigido por el Tratado de Maastricht puede señalarse que en el caso de Lituania los resultados económicos son también alentadores y son el exponente de una buena preparación de la ampliación.

Por lo que se refiere al período 2004 a 2006, la financiación de la ampliación de la Unión Europea se ha reducido, por una parte a Bulgaria y Rumanía y previsiblemente hasta el 1 de enero de 2007, pero también ha tenido en cuenta a los nuevos candidatos, es decir, Turquía, Croacia y Macedonia.

Por lo que se refiere a la adhesión efectiva de Bulgaria y Rumanía, la Comisión Europea les ha recordado en mayo de 2006 la necesidad de adoptar urgentemente medidas con vistas a la inminente adhesión. En el caso de Bulgaria la Comisión Europea le ha advertido sobre la urgencia

¹³ Decisión 2006/495/CE del Consejo, de 11 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado sobre la adopción por Eslovenia de la moneda única el 1 de enero de 2007 (*DOUE* n.º L 195, de 15 de julio de 2006, p. 25).

de aplicar «un mayor control financiero para el uso futuro de los Fondos Estructurales y de Cohesión (capítulo 28 del acervo)». Tratándose de Rumanía, la Comisión insiste en la conveniencia de establecer un «control financiero interno público, auditoría externa y control del gasto en acciones estructurales», señalando como uno de los cuatro ámbitos que suscitan preocupación y requieren una intervención urgente el de la «autorización de los organismos pagadores plenamente operativos acreditados para tramitar los pagos directos a los agricultores y los agentes económicos de conformidad con la política agrícola común, consolidación de los progresos realizados (capítulo 7 del acervo)». Y respecto de ambos países la Comisión Europea les hace la siguiente advertencia:

«Un Estado miembro tiene que ofrecer las garantías suficientes sobre la forma correcta de gastar los fondos de la UE en régimen de gestión compartida, esto es la política agrícola común y los Fondos Estructurales y de Cohesión. Cualquier deficiencia en este sentido puede retrasar el desembolso de los fondos o provocar las consiguientes reclamaciones, por parte de la Comisión, para la corrección de los datos o la recuperación de los fondos»¹⁴.

En cuanto a la financiación en el período 2000-2006 de los otros candidatos, Turquía, Croacia y Macedonia, en realidad, han sido una preocupación secundaria en este período y, de hecho, han podido recibir financiación ‘preadhesión’ propiamente sólo a partir de 2005.

La candidatura oficial de Turquía a la adhesión a la Unión sigue planteando grandes interrogantes políticos y económicos. Por esa razón, tampoco la financiación europea de esta ampliación es suficientemente clara. En efecto, aun cuando formalmente el 3 de octubre de 2005, se hayan iniciado las negociaciones para su adhesión, la trascendencia política y económica de su integración exigirá superar importantes obstáculos de todo tipo¹⁵. Ya desde 1963 las Comunidades Europeas y Turquía están vinculadas por un Acuerdo de Asociación y se han aprobado por las instituciones europeas decisiones de financiación que, en cuanto

¹⁴ Comisión Europea, *Informe de seguimiento sobre el grado de preparación para la adhesión a la UE de Bulgaria y Rumanía*, COM (2006) 214 final, ya citado, pp. 5, 8 y 10.

¹⁵ ESEN, S., «El lugar de Turquía en la ampliación de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo* n.º 17, enero-marzo de 2006, pp. 59-76.

se refiere al último lustro, se fundan en la asistencia financiera específica que se ha canalizado a través del Reglamento (CE) n.º 2500/2001 del Consejo¹⁶. La ayuda a la adhesión se ha canalizado en 2005 y 2006 teniendo en cuenta que la Decisión 2006/35, del Consejo, de 23 de enero de 2006, ha fijado prolijamente los principios, las prioridades y las condiciones de la asociación para la adhesión con Turquía¹⁷.

Por cuanto se refiere a los otros dos candidatos oficiales, Croacia y Macedonia, en el septenio financiero 2000-2006 se han beneficiado, como los otros países de los Balcanes Occidentales —Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Albania— del programa de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización o CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), cuya finalidad ha sido promover la asociación de estos países con la Unión hasta que se iniciase un eventual proceso de adhesión. El objetivo de la financiación comunitaria consiste en contribuir «en particular, al desarrollo del marco institucional, legislativo, económico y social orientado hacia valores y modelos sobre los cuales se funda la Unión Europea, así como al fomento de la economía de mercado, habida cuenta de las prioridades convenidas con los socios de que se trate»¹⁸. Y a partir de 2005 en el caso de Croacia, a la que se admite a iniciar las negociaciones para la adhesión el 18 de junio de 2004, y en 2006 Macedonia, que había recibido el status de país candidato el 16 de diciembre de 2005, han pasado a recibir la financiación no sólo a través de CARDS sino también de los fondos específicos de la preadhesión: PHARE, ISPA y SAPARD.

Teniendo en cuenta la experiencia habida en este septenio debe considerarse que, sea cual sea la efectividad de la financiación europea, los fondos europeos destinados a la ampliación implican progresos políticos,

¹⁶ Reglamento (CE) n.º 2500/2001 del Consejo, de 17 de diciembre de 2001, relativo a la asistencia financiera de preadhesión en favor de Turquía y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3906/89, (CE) n.º 1267/1999, (CE) n.º 1268/1999 y (CE) n.º 555/2000 (*DOCE* n.º L 342, de 27 de diciembre de 2001, p. 3).

¹⁷ Decisión 2006/35/CE del Consejo, de 23 de enero de 2006, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con Turquía (*DOUE* n.º L 22, de 26 de enero de 2006, p. 34).

¹⁸ Reglamento (CE) n.º 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE (*DOCE* n.º L 306, de 7 de diciembre de 2000, p. 1).

tal como ha puesto de manifiesto el estudio de experiencias muy concretas, consistentes en la identificación de actores, en la contractualización de relaciones y en la construcción de consensos¹⁹.

C) *La financiación europea, los países candidatos y los países candidatos potenciales (2007-2013)*

Tal como en su momento propuso la Comisión Europea la política exterior de la Unión Europea se basa en la política de preadhesión, en la política de vecindad y en la política de desarrollo, de modo que las *Perspectivas financieras 2007-2013* prevén un epígrafe relativo a «la Unión Europea como actor mundial» al que se dedica menos del 6% del gasto total del próximo septenio de la financiación europea²⁰. La canalización de estos fondos se realizará fundamentalmente a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) cuya regulación se hace coincidir una vez más y significativamente con el nuevo régimen de los Fondos estructurales y de cohesión.

Así pues, la negociación y la adopción de las *Perspectivas financieras 2007-2013* se han visto particularmente afectadas por las nuevas adhesiones de los Países de Europa Central y Oriental tanto desde un punto de vista interno como externo. Por una parte, los nuevos Estados adheridos se beneficiarán de manera especial de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, en detrimento de otros países como es el caso singular de España. No obstante y con el fin de dulcificar en los antiguos Estados de la cohesión esta irrupción de tantos países con un nivel de renta considerablemente inferior a la media, se han adoptado cálculos basados en lo que se denomina ‘efecto estadístico’ sobre el desarrollo de las regiones comparándolo en el contexto de la Unión Europea con 15 miembros y, a partir de 2007, con 27 miembros²¹. De este modo y a los

¹⁹ BAFOIL, F., y LHOMEL, E., «La préparation aux Fonds structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne et de la Roumanie», *Le Courrier des pays de l'Est* n.º 1033, marzo de 2003, pp. 28-38.

²⁰ En el Marco financiero contenido en *Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera 2007-2013*, ya citado, los créditos de compromiso totales para el septenio alcanzan los 864.316 millones de euros, mientras que por el mismo período y para la acción exterior se destinan 49.463 millones de euros, en prácticamente lo mismo que se dedica a los gastos de la burocracia de la Unión; lo que contrasta con los 382.139 millones de euros previstos para el crecimiento sostenible y los 371.344 euros para la conservación y gestión de los recursos naturales.

finés de las intervenciones de los Fondos estructurales y de Cohesión, si bien el umbral de elegibilidad conforme al objetivo de convergencia se fija en el 75 % del PIB de la media de la UE-15, se consideran elegibles transitoriamente aquellas regiones cuyo nivel de PIB nominal por habitante supere el 75 % de la nueva media (inferior) de la UE-25 —el ‘efecto estadístico’—; también, en segundo lugar, se prevé una financiación especial para las regiones que actualmente pertenecen al objetivo 1 de los Fondos y que dejan de serlo porque su nivel de PIB por habitante supera el 75 % de la media de la UE-15, lo que supone más de 82,19 % de la nueva media de la UE-25 —el ‘efecto crecimiento’—. Por último, se establecen excepciones temporales en favor de los Estados miembros que actualmente son elegibles para la financiación del Fondo de Cohesión y que hubiesen seguido siéndolo de aplicarse el 90% de la RNB media de la UE-15 pero que pierden su elegibilidad al aplicarse el 90 % de la nueva media (inferior) de la UE-25²².

En todo caso y desde una perspectiva externa, de producirse nuevas incorporaciones a la Unión Europea el nuevo Marco financiero 2007-2023 debería revisarse²³. Las instituciones europeas han sido conscientes de la necesidad de planificar las intervenciones financieras comunitarias en los países candidatos y en los candidatos potenciales a la preadhesión, así como de participar en la gestión de los nuevos fondos.

A tal efecto, el Parlamento Europeo recuerda que debe participar en la programación y la financiación de modo que en su *Declaración so-*

²¹ Sobre las líneas generales del nuevo régimen financiero comunitario europeo, véase el examen de TORREBADELLA I AGUILÀ, J., «La nueva política de cohesión comunitaria para la Europa ampliada (2007-2013). Las propuestas de la Comisión Europea», *Papeles de Economía Española*, n.º 107, 2006, pp. 13-28. En aplicación de estos criterios, la Comisión Europea adoptó el 4 de agosto de 2006 sendas Decisiones por las que se distribuyen los créditos presupuestarios y se establecen las listas de regiones y de Estados miembros beneficiarios de los Fondos estructurales y de Cohesión (*DOUE* n.º L 243, de 6 de septiembre de 2006, pp. 32, 37, 44, 47 y 49, respectivamente).

²² Véanse las complejísimas fórmulas, fruto de transacciones, establecidas en el Marco financiero al que se refiere el artículo 18 y el Anexo II del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (*DOUE* n.º L 210, de 31 de julio de 2006, p. 25).

²³ *Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera*, ya citado, apartado 29.

bre el análisis democrático y la coherencia de las acciones exteriores puntualiza: «En los casos en que el Consejo decida sobre la transición de candidatos potenciales a candidatos a la preadhesión durante el período cubierto por el Acuerdo Interinstitucional, la Comisión revisará y comunicará al Parlamento Europeo y al Consejo un marco plurianual indicativo de conformidad con el artículo 4 del Reglamento que establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) para tener en cuenta los requisitos relativos a los gastos que resulten de tal transición».

Por su parte, la Comisión «se compromete a entablar un diálogo periódico con el Parlamento Europeo acerca del contenido de los proyectos de documentos de estrategia nacionales, regionales y temáticos y a tener debidamente en cuenta la posición del Parlamento Europeo al aplicar las estrategias. Este diálogo incluye un debate sobre la transición de los candidatos potenciales al estatus de preadhesión durante el período cubierto por el Acuerdo Interinstitucional».

2. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Al margen de la dotación financiera y del destino de los fondos europeos, resultan de particular importancia las cuestiones que plantea su gestión desde una perspectiva meramente administrativa y de control financiero. Las ampliaciones de la Unión Europea han supuesto, obviamente, una mayor heterogeneidad en los países candidatos pero es que la última ampliación de 2004 y, por lo que parece, también las próximas, afectan a unos países no sólo más pobres sino también a unos Estados estructuralmente mucho más diversos que hasta ese momento²⁴.

Por esa razón uno de los ejes alrededor de los cuales giró la financiación de la estrategia preadhesión y, en particular, la preparación de la ampliación hacia Europa Central y Oriental fue el denominado '*institution building*' o «refuerzo de las capacidades administrativas» tal como se aplicó primero en Polonia y Hungría, bajo la denominación PHARE²⁵, y luego se extendió a los demás Países de Europa Central y Oriental.

²⁴ SAPIR, A. (ed.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, ob. cit., p. 117.

²⁵ Reglamento (CEE) n.º 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia (DOCE n.º L 375 de 23 de diciembre de 1989, p. 11).

Esto se debió a las débiles o incluso inexistentes estructuras administrativas y a la falta de procedimientos de canalización y de control de la financiación europea. Pero es que, además, mientras la financiación dentro de la Unión Europea depende fundamentalmente de los mecanismos administrativos, de fiscalización contable y, en último término, de carácter jurisdiccional de los Estados miembros, la financiación en los países candidatos a la adhesión apenas podía confiarse a las estructuras administrativas de los países terceros y, desde luego, no tenía a su disposición otros mecanismos propiamente comunitarios reservados a los Estados miembros de la Unión Europea.

En efecto, este tipo de financiación presenta unas especialidades que están reguladas detalladamente en el Reglamento financiero. Y aun cuando en parte del período examinado estuvo en vigor el Reglamento financiero de 1977, basta con referirse y examinar la vigente regulación comunitaria europea sobre gestión financiera adoptada en 2002²⁶. En efecto, el vigente Reglamento financiero general establece los distintos métodos de ejecución posibles del presupuesto europeo y los describe en estos términos en el apartado 16 de su preámbulo: «ejecución centralizada por la Comisión, ejecución compartida con los Estados miembros o descentralizada con terceros países beneficiarios de ayudas exteriores, o bien, por último, ejecución conjunta con organizaciones internacionales. La gestión centralizada debe ser asumida, bien directamente por los servicios de la Comisión, bien indirectamente por delegación en organismos de Derecho comunitario o de Derecho público nacional»²⁷.

En los distintos modelos de gestión del Presupuesto europeo, salvo en los casos de que la Comisión Europea asuma por ella misma la gestión, la ejecución del Presupuesto comunitario se hace depender en gran medida de las estructuras de los Estados miembros o de terceros Estados. Así, por ejemplo, en la ejecución de los Fondos agrarios y estructurales de la Unión Europea, que suponen más del 80% del Presupuesto europeo, la gestión se encomienda casi en su totalidad a las Administra-

²⁶ VAN CRAEYENEST, F., y SAARILAHTI, I., «Le nouveau Règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne: un maillon essentiel dans la réforme de la Commission», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* n.º 474, enero de 2004, pp. 30-51.

²⁷ Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (*DOUE* n.º L 248 de 16 de septiembre de 2002, p. 1).

ciones de los Estados miembros²⁸. También la ejecución de los fondos destinados a preparar la ampliación de la Unión debería encomendarse a los Estados candidatos dado que la Comisión Europea por principio sería incapaz de gestionar directamente un presupuesto particularmente considerable con las características y el número de los funcionarios de la Unión. Piénsese, por ejemplo, que la Comisión Europea contaba en 2004 con 570 eurofuncionarios destinados a la ampliación, una 'administración' con la que difícilmente podría llevarse a cabo una gestión 'centralizada' debiendo la Comisión Europea, en gran medida, confiar la ejecución y el control de los fondos para la preadhesión a las Administraciones de los países candidatos, en particular de los Países de Europa Central y Oriental²⁹.

Ahora bien, la 'gestión descentralizada de los fondos europeos por países terceros' debe asegurar, como se indica en el apartado 16 del preámbulo del Reglamento financiero general, «con independencia de la entidad que se encargue de la ejecución total o parcial, el cumplimiento de procedimientos tendentes a proteger los fondos comunitarios, al tiempo que deben confirmar que la responsabilidad última de la ejecución presupuestaria compete a la Comisión, de conformidad con el artículo 274 del Tratado». Del mismo modo, el Reglamento financiero general considera, ciertamente, la conveniencia de autorizar la descentralización de la gestión de las ayudas pero también establece, como condición en estos supuestos y como señala el apartado 44 de su preámbulo, que «la Comisión disponga de garantías de buena gestión financiera y de que el Estado beneficiario asuma la responsabilidad ante la Comisión de los fondos librados».

Por tanto, esta gestión descentralizada en los Estados terceros se somete en el artículo 53 del Reglamento financiero general a una serie de normas. Y así, por ejemplo, en el artículo 53.5 del Reglamento financiero general se dispone que «en los casos de gestión compartida o descentralizada, con el fin de garantizar una utilización de los fondos acorde con la normativa aplicable, la Comisión establecerá procedimientos de liquidación de cuentas o mecanismos de correcciones financieras que le permitan asumir su responsabilidad final en la ejecución del presu-

²⁸ Sobre estos aspectos véase, por ejemplo, mi reciente estudio *Administraciones, Ayudas de Estado y Fondos Europeos*, Editorial Bosch, Barcelona, 2006.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *European Union Financial Report 2005*, OPOCE, Luxemburgo, 2006, p. 110.

puesto». Y de manera complementaria el artículo 53.6 somete las distintas formas de ejecución presupuestaria a la comprobación periódica de la correcta ejecución de las acciones financiadas por el presupuesto comunitario y a la adopción de las medidas oportunas para prevenir irregularidades y fraudes, debiendo las instituciones y las autoridades afectadas emprender las acciones necesarias para recuperar los fondos indebidamente pagados.

La regulación específica de la gestión presupuestaria de los fondos europeos en materia de 'acciones exteriores' se recoge en los artículos 162 a 170 del Reglamento financiero general. Baste señalar, a título de ejemplo, que el artículo 164.1 del Reglamento financiero general dispone:

«En el marco de la gestión descentralizada, la Comisión podrá encomendar a las autoridades de terceros países beneficiarios la gestión de ciertas acciones, tras haber comprobado que dichos países están en condiciones de aplicar a la gestión de los fondos comunitarios los criterios siguientes, en su totalidad o en parte, según el grado de descentralización convenido: a) separación efectiva de las funciones de ordenamiento y de pago; b) existencia de un sistema de control interno eficaz de las operaciones de gestión; c) para el apoyo a los proyectos, procedimientos de rendición separada de cuentas que muestren el uso que se ha hecho de los fondos comunitarios. Para los demás tipos de apoyo, una declaración anual certificada que cubra el conjunto de los gastos afectados, declaración que deberá remitirse a la Comisión; d) existencia de una institución nacional de control externo independiente; e) procedimientos de contratación pública transparentes, no discriminatorios y que eviten todo conflicto de intereses».

Precisamente todas estas cuestiones administrativas han tenido una gran trascendencia en la canalización de fondos europeos por los países candidatos a la ampliación. Y por eso el Tribunal Europeo de Cuentas les ha prestado una atención especial, por ejemplo, en su *Informe anual de 2002* donde ha comprobado el modo en que paulatinamente la Comisión Europea ha llevado a cabo una gestión descentralizada de los fondos: «Al final de 2002 la Unión Europea acordó la mayor ola de ampliación de su historia. La adhesión de los 10 países correspondientes precisa esfuerzos significativos por su parte en cuanto a la aproba-

ción y la aplicación del acervo comunitario, al establecimiento de las estructuras de gestión y control necesarias para administrar las ayudas comunitarias, así como para enfrentarse a los desafíos derivados de la descentralización. Desde el principio, la Comisión aplicó una política de descentralización para la administración de los fondos comunitarios, aunque comenzó con un alto nivel de control previo que, a menudo, desempeñaron sus delegaciones. Ante la aproximación de la adhesión, el nivel de descentralización ha aumentado con el fin de proporcionar una base sólida para la administración de los regímenes de gestión compartida —agricultura y acciones estructurales— cuando los países de próxima adhesión se conviertan en Estados miembros de pleno derecho»³⁰.

En efecto, la Comisión Europea ha seguido respecto de la canalización de la financiación de la preadhesión las vías establecidas en los Reglamentos generales aplicables a los distintos fondos, PHARE, ISPA o SAPARD; pero también ha tenido que establecer mecanismos adicionales sirviéndose en muchos casos del apoyo de sus propias Oficinas de Representación ante los países candidatos con estructuras administrativas tan poco eficientes y para reforzar los débiles controles administrativos y financieros existentes.

En suma y desde el punto de vista administrativo, la financiación comunitaria en los países de la adhesión ha tenido que hacer frente, por lo que se refiere al período 2000-2006, a unas muy deficientes estructuras administrativas de los Estados que finalmente han accedido a la Unión Europea en 2004 o lo harán en 2007.

Prácticamente en los mismos términos se plantea la canalización de los fondos europeos para el próximo período de financiación 2007-2013 respecto de países tan peculiares como Turquía o tan parecidos política y económicamente a los Países de Europa Central y Oriental como los países de los Balcanes Occidentales, por una parte, Croacia y Macedonia, y, por otra, el resto de estos países como potenciales candidatos a integrarse y en algunos de los cuales puede apreciarse la ausencia de los más elementales procedimientos de gestión administrativa, de control financiero e incluso de un sistema judicial fiable.

³⁰ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe anual, de 9 de octubre de 2003, relativo al ejercicio 2002* (DOUE n.º C 286, de 28 de noviembre de 2003, apartado 0.15, p. 6); véase, también, el examen que le dedica en el *Informe anual, de 28 de septiembre de 2005, relativo al ejercicio 2004* (DOUE n.º C 301, de 30 de noviembre de 2005, pp. 205-215).

III. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS PARA LA PREADHESIÓN EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (2000-2006)

En el período 2000-2006 la financiación europea de la ampliación de la Unión se ha enfocado de manera sustancial hacia Europa Central y Oriental de tal modo que el 1 de mayo de 2004 se incorporan 8 de estos países a la Unión y probablemente el 1 de enero de 2007 se culmine la integración de Bulgaria y Turquía. Asimismo, Malta y Chipre, cuyas circunstancias políticas y cuyo peso económico-financiero han sido bien distintos, tuvieron una vía de financiación paralela a través del Reglamento (CE) n.º 555/2000, de 13 de marzo³¹, culminando la estrategia de adhesión con la integración el 1 de mayo de 2004. Y, en fin, tanto Turquía como los países de los Balcanes Occidentales tuvieron su propia regulación antes de obtener el *status* de países candidatos en 2004 y 2005.

1. LOS FONDOS DESTINADOS A LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: PHARE, ISPA Y SAPARD

Los fondos destinados a preparar la adhesión de los Países de Europa Central y Oriental son el programa PHARE, el instrumento ISPA y el programa SAPARD. Se trata de programas o de fondos comunitarios que, de algún modo, son una extensión o una reproducción respecto de los países candidatos a la adhesión de los Fondos estructurales y de Cohesión —en el caso de PHARE y del ISPA—, así como del Fondo agrícola —en el supuesto del SAPARD—; de hecho, la adopción de los respectivos Reglamentos que crean y establecen su funcionamiento coincide con la adopción de los Reglamentos relativos a los Fondos estructurales y de Cohesión. Cada uno de estos instrumentos financieros tiene su propia regulación pero también cuentan con un procedimiento de coordinación general, tal como se establece en el Reglamento (CE) n.º 1266/1999³².

³¹ Reglamento (CE) n.º 555/2000 del Consejo, de 13 de marzo de 2000, relativo a la aplicación de medidas en el marco de la estrategia de preadhesión para la República de Chipre y la República de Malta (*DOCE* n.º L 68, de 16 de marzo de 2000, p. 3).

³² Reglamento (CE) n.º 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de

La financiación europea ha superado los 3.000 millones de euros anuales lo que supone que se mantenga casi durante todo el período de financiación un peso relativamente importante dentro del Presupuesto europeo, más de un 3%. Asimismo, el instrumento que ha canalizado prácticamente la mitad de la financiación es el programa PHARE, seguido del ISPA con alrededor del 33 %, mientras que a la agricultura y al desarrollo rural se le dedica a través del SAPARD el 16 % restante. La distribución más precisa de los fondos comunitarios que se canalizaron en el período 2000-2006 se refleja en el cuadro adjunto.

*Perspectiva financiera (UE-25) adaptada a la ampliación
a precios de 2004 (en millones de euros)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
7. AYUDA PRE-ADHESIÓN	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.472	3.472
• Agricultura (SAPARD)	529	540	555	564			
• Instrumento Estructural (ISPA)	1.058	1.080	1.109	1.129			
• PHARE	1.587	1.620	1.664	1.693			

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, *European Union Financial Report 2005*, OPOCE, Luxemburgo, 2006, p. 10.

A partir de 2004, la financiación de la preadhesión se ha destinado a Bulgaria y Rumanía por importe de 1.435 millones de euros, de los cuales 497 millones fueron a Bulgaria y 907 a Rumanía, distribuidos, sustancialmente, entre PHARE (294 a Bulgaria y 433 a Rumanía), ISPA (136 a Bulgaria y 317 a Rumanía) y SAPARD (68 a Bulgaria y 159 a Rumanía)³³. En estos momentos y por referirse al Presupuesto europeo de 2006, es decir en una Unión Europea de 25, el alcance de la financiación de la estrategia de preadhesión supone 2.893 millones de euros,

preadhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 3906/89 (DOCE n.º L 161, de 26 de junio de 1999, p. 68).

³³ COMISIÓN EUROPEA, *Informe general sobre la asistencia de preadhesión (PHARE - ISPA - SAPARD)*, COM(2006) 137 final, Bruselas, 24 de marzo de 2006, p. 8.

es decir, alrededor del 2,58% de todo el Presupuesto comunitario que ronda ahora mismo los 112.000 millones de euros³⁴.

Los fondos procedentes del PHARE, cuyo origen se remonta a la ayuda conferida en 1989 a Polonia y Hungría, muy poco después de la caída del Muro de Berlín, se dedican a medidas prioritarias relacionadas con la asimilación del acervo comunitario mediante el refuerzo de la capacidad administrativa o el apoyo a inversiones conexas. Su regulación se recoge en el Reglamento (CE) n.º 1266/1999 que, en parte, remite al Reglamento (CEE) n.º 3906/89³⁵. Asimismo, también se ha adaptado el programa PHARE para financiar la cooperación fronteriza entre los Estados miembros y los países candidatos, así como de éstos con terceros países³⁶.

El procedimiento de la concesión de los fondos del programa PHARE se establece en el Reglamento (CEE) n.º 3906/89, que, a pesar de las 13 modificaciones sufridas hasta 2004, se caracteriza propiamente por su extrema flexibilidad y por contar con muy escasos controles administrativos.

El programa PHARE dejó de aplicarse a finales de 2003 a los Estados que adquirieron la condición de miembros de la Unión el 1 de mayo de 2004; sin embargo, ha tenido de manera muy significativa su propia continuación hasta finales de 2006 como 'mecanismo de transición'. En efecto, en el supuesto de los nuevos Estados miembros incorporados a la Unión el 1 de mayo de 2004 se prevé, en el artículo 34 del Tratado

³⁴ El Presupuesto de la Unión Europea para 2006 reparte los ingresos totales de los 111.969.607.449 euros del modo siguiente: a la agricultura 50.991.020.000 euros (45,54 %); a las intervenciones estructurales 35.639.599.237 euros (31,83 %); a las políticas internas 8.889.218.143 euros (7,94 %), de las cuales la investigación supone 3.524.747.779 euros (3,15 % del total); para la acción exterior 5.369.049.920 (4,79 %); a la administración o 'eurocracia' 6.656.369.817 euros (5,94 %); y para la estrategia de preadhesión 2.892.850.000 euros (2,58 %) (*DOUE* n.º L 78, de 15 de marzo de 2006, p. I-1).

³⁵ Reglamento (CEE) n.º 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia (*DOCE* n.º L 375 de 23 de diciembre de 1989, p. 11); que había sido modificado en varias ocasiones y, en particular, por el referido Reglamento (CE) n.º 1266/1999.

³⁶ Reglamento (CE) n.º 1045/2005 de la Comisión, de 4 de julio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2760/98 relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza en el marco del programa PHARE (*DOUE* n.º L 172, de 5 de julio de 2005, p. 78).

de Adhesión de 2003, la aplicación transitoria de «una ayuda financiera provisional a los nuevos Estados miembros, denominada en lo sucesivo ‘mecanismo de transición’, a fin de desarrollar y reforzar su capacidad administrativa para aplicar y ejecutar la legislación comunitaria y de fomentar el intercambio de mejores prácticas entre homólogos» siempre y cuando tales medidas no puedan financiarse con los Fondos Estructurales. Esta financiación europea de los ya nuevos Estados miembros se dirigirá, en particular, a los ámbitos de justicia y asuntos de interior (refuerzo del sistema judicial, controles de las fronteras exteriores, estrategia anticorrupción, refuerzo de la capacidad policial); control financiero; protección de los intereses financieros comunitarios y lucha contra el fraude; etc. La gestión de este ‘mecanismo de transición’ se lleva a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 8 del Reglamento (CEE) n.º 3906/89 del Consejo. Incluso en el Tratado de Adhesión se fijan los importes anuales de 200, 120 y 60 millones de euros que constituirán este ‘mecanismo de transición’ en 2004, 2005 y 2006, respectivamente³⁷.

A través del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión o ISPA se han financiado en los 10 Estados de Europa Central y Oriental importantes proyectos relacionados con el medio ambiente y con la infraestructura del transporte. La regulación del ISPA se recoge en el Reglamento (CE) n.º 1267/1999 y, como ya se ha indicado, funciona de manera muy similar al Fondo de Cohesión³⁸.

Los proyectos financiables y relativos al ‘medio ambiente’ deben tener un coste que, en principio, no sea inferior a 5 millones de euros. Del mismo modo, los proyectos financiables en materia de infraestructura de transportes se corresponden con las redes de transporte de los países beneficiarios que hayan sido determinadas de acuerdo con la ‘Evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte’ y que se corresponden con la red de corredores paneuropeos.

El Reglamento del ISPA atribuye amplias facultades a la Comisión

³⁷ Según datos de la Comisión Europea, *Informe 2004 sobre PHARE y los instrumentos de transición y de preadhesión*, COM(2005) 701 final, 23 de diciembre de 2005, los compromisos financieros ya habían ascendido en 2004, y se habían repartido entre los 10 nuevos Estados miembros, incluidos Malta y Chipre, a 189,6 millones de euros.

³⁸ Reglamento (CE) n.º 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión (*DOCE* n.º L 161, de 26 de junio de 1999, p. 73).

Europea: por una parte, le corresponde distribuir orientativamente los recursos del ISPA entre los países beneficiarios, tomando como criterio la población, el producto nacional bruto *per cápita* en paridades de poder adquisitivo y la superficie; por otra parte, la Comisión determina el porcentaje de la ayuda comunitaria concedida a través del ISPA que puede llegar hasta el 75 % de los gastos públicos o asimilables y que cabe aumentar hasta el 85 %.

Asimismo, la Comisión, asistida por un comité de gestión —integrado por los representantes de los Estados miembros y del Banco Europeo de Inversiones—, adopta las decisiones relativas a las medidas que deben financiarse a través del ISPA previa solicitud de los países beneficiarios; aunque por lo que se refiere al 2 % de este fondo la Comisión Europea tiene iniciativa para proponer la financiación de sus propios proyectos. Las decisiones de la Comisión por las que se aprueban las medidas fijan el importe de la ayuda financiera y un plan de financiación, así como toda disposición necesaria para la realización de las medidas. Y la ejecución de los proyectos es responsabilidad de los países candidatos, bajo la supervisión de la Comisión.

En el Reglamento del ISPA se establece en su artículo 5 la cláusula de ‘Compatibilidad con las otras políticas comunitarias’ conforme a la cual «las medidas financiadas por la Comunidad a través del ISPA deberán cumplir las disposiciones establecidas en los Acuerdos europeos, incluidas las normas de aplicación de las disposiciones relativas a las ayudas estatales, y contribuirán a la aplicación de las políticas comunitarias, especialmente las relativas a la protección y mejora del medio ambiente y a las redes transeuropeas de transporte».

En Anexo al Reglamento del ISPA se establecen detalladamente los distintos aspectos relativos al contenido de las solicitudes, a la evaluación de las medidas, al control y a la gestión financiera, al seguimiento y a la evaluación *a posteriori*, así como al informe que anualmente debe presentar la Comisión Europea.

El ISPA dejó de otorgar ayudas a los nuevos Estados miembros al término de 2003. De hecho, todos los proyectos en curso aprobados al amparo del ISPA han pasado automáticamente a ser proyectos del Fondo de Cohesión tras la adhesión de los 8 países de Europa Central y Orienta sin que, a diferencia de lo que ha ocurrido con los proyectos del programa PHARE, que sólo parcialmente fue sustituido por los Fondos estructurales, haya sido necesario crear un ‘mecanismo de transición’.

Hasta 2003 se habían aprobado 324 proyectos en el marco del ISPA; en 2004 para Bulgaria y Rumanía se adoptaron 11 proyectos, de los cuales 9 eran de carácter medioambiental. El porcentaje medio de ayuda es del 58 % del total de costes subvencionables de los proyectos. El 56 %, aproximadamente, de las aportaciones del ISPA se refería a proyectos de conservación del medio ambiente. La gestión del ISPA ha revelado importantes deficiencias en la gestión administrativa —principalmente en materia de contratación pública— y de gestión financiera³⁹.

El Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural o SAPARD financia el desarrollo agrícola y rural. El Reglamento (CE) n.º 1268/1999 contiene la regulación detallada de este tipo de intervenciones⁴⁰. Se trata, nuevamente, de una réplica del FEOGA para financiar la ampliación de los Países de Europa Central y Oriental. Ya en el preámbulo del Reglamento del SAPARD se confiesa que «la ayuda comunitaria de preadhesión ha de concederse para resolver problemas prioritarios de adaptación de las economías de los países candidatos de forma sostenible y para facilitar la aplicación por parte de éstos del acervo comunitario, en particular en lo relativo a la política agrícola común» por lo que en el artículo 1.2 establece claramente sus objetivos: «contribuir a la aplicación del acervo comunitario respecto de la política agrícola común y políticas conexas» y «resolver problemas prioritarios y específicos de la adaptación sostenible del sector agrario y las zonas rurales de los países candidatos».

El procedimiento de cofinanciación de las medidas nacionales exige una cierta planificación previa. El Reglamento del SAPARD establece en el artículo 6 una cláusula de compatibilidad de las intervenciones con las políticas comunitarias, especialmente en materia de ayudas de Estado.

También en este caso se le atribuyen a la Comisión Europea amplias facultades de gestión para determinar el nivel de las ayudas que podrá alcanzar el 75 % del gasto público subvencionable e incluso aquellos proyectos propuestos por iniciativa comunitaria y las medidas de asistencia técnica pueden alcanzar el 100 %.

³⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe anual del instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) 2004*, COM (2005) 612 final, Bruselas, 1 de diciembre de 2005.

⁴⁰ Reglamento (CE) n.º 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión (*DOCE* n.º L 161, de 26 de junio de 1999, p. 87).

Aparte de estos instrumentos PHARE, ISPA y SAPARD aplicables en Europa Central y Oriental, en Malta y Chipre se estableció un instrumento financiero paralelo cuya dotación financiera fue, tal como estableció el Reglamento (CE) n.º 555/2000, de 95 millones de euros. La gestión de esta ayuda remite básicamente al Reglamento financiero y también en su Anexo establece, como lo hace el Reglamento 1266/1999, los «Criterios mínimos y condiciones para la gestión descentralizada que deberán cumplir los organismos de aplicación en los países candidatos».

2. LOS PROCEDIMIENTOS DE COORDINACIÓN Y CONTROL FINANCIERO DE LOS FONDOS EN FAVOR DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Si bien cada instrumento financiero tiene sus propios procedimientos, la Comisión Europea ha establecido un modelo general de gestión de estos fondos. Por una parte, tal como ha recordado la Comisión, los presupuestos para la financiación europea son los siguientes: «Son requisitos previos para la transferencia de fondos de la UE: 1) una Decisión de la Comisión que haga posible imputar los fondos al presupuesto; 2) un Acuerdo marco; y 3) un Acuerdo o Memorandum de Financiación bilateral anual en el que se precise el compromiso financiero de la Comunidad respecto del país beneficiario para la medida en cuestión, en el que se establezcan los derechos y las obligaciones de ambas partes»⁴¹.

En el ámbito nacional, también la Comisión Europea ha exigido que cada Estado candidato lleve a cabo una gestión que se desarrolla en función del instrumento comunitario aplicable. Como ha recordado el Tribunal de Cuentas comunitario «Se han establecido fondos nacionales en todos los países candidatos con objeto de canalizar el flujo de los tres instrumentos de preadhesión, tanto para la recepción de los fondos de la Comisión como para su distribución a los organismos de ejecución»⁴². Y más detalladamente la propia Comisión Europea describe el procedimiento de gestión en estos términos: «Los fondos de los instrumentos de preadhesión se canalizan a través del Fondo Nacional creado

⁴¹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe general sobre la asistencia de preadhesión (PHARE - ISPA - SAPARD)*, COM (2006) 137 final, Bruselas, 24 de marzo de 2006, p. 2.

⁴² TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe anual, de 28 de septiembre de 2005, relativo al ejercicio 2004 (DOUE n.º C 301, ya citado, p. 208)*.

en el Ministerio de Hacienda de cada país, bajo la responsabilidad del ordenador nacional de pagos. La ejecución específica de PHARE e ISPA tiene lugar en las agencias de ejecución, tales como la Unidad Central de Financiación y Contratos (UCFC) que reciben los fondos del Fondo Nacional. La agencia específica SAPARD, que recibe los fondos del Fondo Nacional, se ocupa de la ejecución de SAPARD»⁴³.

La coordinación entre los tres instrumentos financieros se asegura en virtud del Reglamento (CE) n.º 1266/1999 y a tal fin se establecen dos procedimientos de ejecución aplicables a los instrumentos de preadhesión que responden a una paulatina descentralización en favor de las autoridades nacionales. En efecto, la ejecución de los programas es objeto, en un primer momento, de una gestión descentralizada, con un control previo de la Comisión sobre las decisiones de licitaciones y contrataciones denominado SED o DIS [Sistema de Ejecución Descentralizada / '*Decentralised Implementation System*']; o, ya en una etapa más avanzada, la Comisión Europea sólo aplica un control *a posteriori* a través del SEDA o EDIS [Sistema de ejecución descentralizada ampliada / '*Extended Decentralised Implementation System*']⁴⁴.

Así, en un primer momento, estaba previsto, conforme dispone el artículo 12.1 del Reglamento (CE) n.º 1266/1999, que la selección de proyectos, la licitación y la contratación por los países candidatos se supeditase a la autorización previa de la Comisión. Es decir, la tutela de la Comisión Europea sobre la ejecución descentralizada se aplica a aspectos particularmente delicados desde un punto de vista de la gestión de los distintos proyectos.

Pero, con posterioridad y una vez que las Administraciones y los organismos públicos de los países terceros beneficiarios hayan demostrado una mayor fiabilidad en su gestión y en los controles administra-

⁴³ COM (2006) 137 final, ya citado, p. 3.

⁴⁴ Así ha descrito el Tribunal Europeo de Cuentas el control de la gestión presupuestaria llevado a cabo por la Comisión Europea: «Principalmente, la ejecución de los programas es objeto de una gestión descentralizada, con un control previo a las decisiones de licitaciones y contrataciones (SED) [Sistema de ejecución descentralizada] o con sólo un control *a posteriori* (SEDA [Sistema de ejecución descentralizada ampliada en el que no se aplica el control previo de la Comisión de las licitaciones y contrataciones]). Los pagos a los contratistas y beneficiarios en el contexto de una gestión descentralizada son efectuados por las autoridades nacionales y controlados *a posteriori* por la Comisión», en su Informe anual sobre 2004, ya citado (*DOUE* n.º C 301, de 30 de noviembre de 2005, p. 206).

tivos y financieros, también se prevé un mayor grado de descentralización en los términos que establece el artículo 12.2 del Reglamento (CE) n.º 1266/1999:

«Sin embargo, la Comisión podrá decidir, basándose en el análisis de cada caso de capacidad de gestión de un determinado proyecto o programa sectorial y nacional, los procedimientos de control financiero y las estructuras relativas a la financiación pública, para renunciar al requisito de autorización previa contemplado en el apartado 1 y atribuir a los organismos de aplicación en los países candidatos la gestión de la asistencia en régimen descentralizado. Dicha renuncia deberá supeditarse: — a los criterios mínimos para evaluar la capacidad de los organismos de aplicación en los países candidatos para gestionar la asistencia y a las condiciones mínimas de aplicación a dichos organismos que figuran en el anexo del presente Reglamento, — y a las disposiciones específicas relativas, en particular, a la convocatoria de concursos, la apertura de pliegos, la evaluación de las ofertas, la adjudicación de contratos y la aplicación de las Directivas comunitarias relativas a la contratación pública que se establecerán en los convenios de financiación con cada uno de los países beneficiarios».

En anexo al Reglamento (CE) n.º 1266/1999 se establecen los «Criterios mínimos y condiciones para la gestión descentralizada que deberán cumplir los organismos de aplicación en los países candidatos (art. 12)» que son del tenor siguiente: «i) debe existir un sistema bien definido para la gestión de fondos con un reglamento interno completo y claras responsabilidades personales e institucionales, ii) es imprescindible que se respete el principio de la separación de poderes, de forma que no haya ningún riesgo de conflicto de intereses en la contratación y en el pago, iii) debe estar disponible y a cargo de la misión un personal competente. Dicho personal habrá de tener experiencia y formación adecuada en materia de control de cuentas, capacidad lingüística y estar plenamente formado para aplicar los programas de la Unión Europea».

En la gestión de cada uno de los programas o instrumentos financieros la Comisión Europea ha procurado introducir paulatinamente el Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA) que se lleva a cabo mediante una evaluación comparativa escalonada en cuatro fases:

la fase 1 consiste en la *evaluación de las deficiencias*; la fase 2 pretende la *corrección de las deficiencias*; en la fase 3 se lleva a cabo la *evaluación del cumplimiento*; y en la fase 4 se realiza la *acreditación* y debería alcanzarse antes de la adhesión lo que no ha ocurrido con todos los países adheridos en 2004, dado que 9 de ellos lo obtuvieron en 2004 y Polonia no lo obtuvo hasta marzo de 2005, ni es probable que lo cumpla antes de 2007 Bulgaria ni, desde luego, Rumanía⁴⁵.

En efecto, en la gestión del ISPA, por ejemplo, la introducción del SEDA se había completado al final de 2003 en cinco países en la fase n.º 3, tres de los cuales cumplían en la primavera de 2004 las condiciones y criterios para recibir la acreditación (parcial) de la Comisión y dos países estaban completando la fase n.º 3. Por su parte, otros dos países habían completado la evaluación de la fase n.º 1 y uno de los países no había completado la primera fase⁴⁶. No obstante, en 2005 y respecto de Bulgaria y Rumanía se preveía que ninguno de los organismos que participaban en la ejecución del ISPA cumpliera los requisitos del SEDA, siendo difícil que la Comisión adoptase una decisión relativa a la fase 4 antes de su adhesión⁴⁷; de modo que en efecto, en estos dos países más atrasados ha habido serias dificultades para poner en marcha el Sistema de Ejecución Descentralizada y así, por ejemplo, el propio ISPA ha tenido que financiar dos medidas de asistencia técnica para «el refuerzo institucional [que] tienen por objetivo mejorar la capacidad de la administración del beneficiario para gestionar y supervisar la ejecución de la inversión de infraestructura a gran escala»⁴⁸.

3. LOS OTROS PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN: TURQUÍA Y LOS PAÍSES DE LOS BALCANES OCCIDENTALES

La financiación de la ampliación de otros países en el período 2000-2006 ha sido secundaria dado que, por una parte, Turquía siempre tuvo

⁴⁵ TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe anual sobre 2004, ya citado (*DOUE* n.º C 301, de 30 de noviembre de 2005, Apartado 8.17, p. 210).

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Informe anual del instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) 2003*, COM (2004) 735 final, Bruselas, 29 de octubre de 2004, pp. 8 y 9.

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Informe anual del instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) 2004*, COM (2005) 612 final, Bruselas, 1 de diciembre de 2005, p. 8.

⁴⁸ COM (2004) 735 final, ya citado, p. 6.

su propio régimen de financiación y ciertamente hasta octubre de 2005 no había obtenido su estatuto de candidato a la adhesión; y, por otra parte, los países de los Balcanes Occidentales han tenido su propia vía de financiación y asistencia; en el caso de Croacia y Macedonia, también obtuvieron el estatuto de candidatos a la adhesión al final del período de financiación 2000-2006.

Por lo que se refiere a Turquía en el período 2000-2006 la financiación para la preadhesión se canalizó, inicialmente e incluso antes de ser admitido como candidato, en los términos previstos por el Reglamento (CE) n.º 2500/2001 del Consejo⁴⁹. Asimismo, una vez adquirida la condición de país candidato a la adhesión, la Decisión 2006/35, del Consejo, de 23 de enero de 2006, ha fijado los principios, las prioridades y las condiciones de la asociación para la adhesión con Turquía, habiéndose canalizado en este marco y en 2005 una ayuda por importe de 277,7 millones de euros, mientras que en 2006 se había previsto una dotación presupuestaria de 470,5 millones de euros. Si se tienen en cuenta las condiciones estrictas en las que se fija la adaptación de las estructuras institucionales y económicas turcas, así como la dimensión de este país, equiparable, por ejemplo, en población a los cuatro ‘grandes’ de la Unión pero económicamente muy poco desarrollado, podrá comprenderse que la financiación comunitaria prevista no deja de ser testimonial.

En cuanto a Croacia y Macedonia, debe tenerse en cuenta que como países de los Balcanes Occidentales, recibieron la ayuda europea a través del procedimiento regulado por el Reglamento (CE) n.º 2666/2000 (CARDS) donde se estableció una dotación financiera de 4.650 millones de euros para el período 2000-2006⁵⁰. En este Reglamento se estableció un procedimiento de gestión que está precedido por una cierta programación: por una parte, se exige que la Comisión Europea adopte un «marco estratégico 2000-2006» y, por otra parte, se prevé la adopción

⁴⁹ Reglamento (CE) n.º 2500/2001 del Consejo, de 17 de diciembre de 2001, relativo a la asistencia financiera de preadhesión en favor de Turquía y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3906/89, (CE) n.º 1267/1999, (CE) n.º 1268/1999 y (CE) n.º 555/2000 (*DOCE* n.º L 342, de 27 de diciembre de 2001, p. 3).

⁵⁰ Reglamento (CE) n.º 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE (*DOCE* n.º L 306, de 7 de diciembre de 2000, p. 1).

de 'programas orientativos' por cada país y por un período de tres años; en fin, también se exige la aprobación de 'programas de acción anuales' que deben contener una lista detallada de los proyectos que vayan a financiarse y que deben indicar los importes correspondientes. Asimismo, en el Reglamento CARDS se fijan las normas habituales para la adopción de decisiones por parte de la Comisión y las particularidades en la gestión y en el control financiero. En todo caso se ha previsto una gestión desconcentrada de la financiación CARDS mediante la delegación de la Comisión Europea en la Agencia Europea de Reconstrucción⁵¹.

En el caso de Croacia y una vez alcanzada su condición de candidato a la adhesión, ha recibido la financiación de la preadhesión en 2005 y 2006 a través del programa PHARE, ISPA y SAPARD, aun cuando también podía seguir beneficiándose del programa CARDS⁵². No obstante, el monto de la ayuda, a la vista del Presupuesto europeo de 2006, es bastante limitado y no supera los 60 millones de euros.

IV. LA FINANCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN Y LA GESTIÓN DEL INSTRUMENTO DE AYUDA PREADHESIÓN (2007-2013)

El primer objetivo del próximo período de financiación europea 2007-2013 ha sido simplificar los instrumentos financieros de la ampliación. En el *Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera* el Parlamento, el Consejo y la Comisión se proponen expresamente «reforzar el control interno sin aumentar la carga administrativa, para lo que es requisito previo la simplificación de la legislación de base»⁵³. Esta simplificación responde, asimismo, a la ordenación de la propia política exterior que, a propuesta de la Comisión Europea, se hace girar en torno a la política de preadhesión, a la política de vecindad y a la política de desarrollo.

⁵¹ Reglamento (CE) n.º 2667/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la Agencia Europea de Reconstrucción (*DOCE* n.º L 3006, de 7 de diciembre de 2000, p. 7).

⁵² Reglamento (CE) n.º 2257/2004 del Consejo, de 20 de diciembre de 2004, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3906/89, (CE) n.º 1267/1999, (CE) n.º 1268/1999 y (CE) n.º 2666/2000 para tener en cuenta la condición de candidato de Croacia (*DOUE* n.º L 389, de 30 de diciembre de 2004, p. 1).

⁵³ *Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera*, ya citado, apartado 44.

1. EL INSTRUMENTO DE AYUDA PREADHESIÓN (IPA)

La financiación de las futuras ampliaciones de la Unión Europea se realizará en el período 2007-2013 a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) que constituye una refundición de los tres fondos (PHARE, SAPARD e ISPA) y cuyos caracteres generales esbozaba ya en 2004 la Comisión Europea del modo siguiente: «Este instrumento abarcará a los países candidatos (Turquía y Croacia) y potenciales candidatos (los restantes países de los Balcanes occidentales) y, por consiguiente, sustituirá a los actuales instrumentos (PHARE, ISPA, SAPARD y Reglamento de preadhesión de Turquía), simplificando así la gestión de los programas relacionados con los países en vías de adhesión. A fin de racionalizar la ayuda en favor de los países de los Balcanes occidentales y evitar un proceso innecesario de supresión progresiva, el IPA sustituirá asimismo al programa CARDS»⁵⁴.

Por lo que se refiere a los procedimientos de gestión del IPA, en su propuesta de Reglamento la Comisión Europea explicaba en 2004 sus particularidades en estos términos: «Una de las principales características del Reglamento es que, en el caso de los países candidatos reconocidos, tiene por objetivo adoptar progresivamente las normas y principios de la gestión de los Fondos Estructurales/Fondos de Desarrollo Rural para prestarles ayuda por medio de tres componentes individuales (desarrollo regional, desarrollo rural y desarrollo de recursos humanos). La finalidad de dichos componentes es aplicar las normas de los Fondos Estructurales y los Fondos de Desarrollo Rural, incluido su marco institucional (p. ej. la comitología), lo más estrictamente posible, al tiempo que se sientan las bases de un marco nacional que sirva para impulsar la cohesión económica y social y unas estructuras agrícolas viables, lo cual es asimismo coherente con la perspectiva de la adhesión a la Unión Europea»⁵⁵.

Prácticamente al mismo tiempo que se adoptaba para el período 2007-2013 la nueva reglamentación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, el Consejo también aprobó el Reglamento (CE) n.º 1085/2006,

⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 487 final, de 14 de julio de 2004, pp. 27-28.

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Preadhesión (IPA)*, COM (2004) 627 final, Bruselas, 29 de septiembre de 2004, p. 3.

de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA)⁵⁶. Y también como ocurrió en 1999 en el mismo *Diario Oficial de la Unión Europea* donde se publica el Reglamento del IPA, se recogen previamente el Reglamento general de los Fondos Estructurales, adoptado por el Consejo; los Reglamentos específicos de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE), adoptados por el Parlamento y el Consejo, y el Reglamento del Consejo relativo al Fondo de Cohesión⁵⁷.

La clave de la aplicación del IPA se hace depender de los países destinatarios de la ayuda y de la actividad susceptible de subvención. A los candidatos se aplican las líneas financieras de los antiguos instrumentos PHARE, ISPA y SAPARD, mientras que en los candidatos potenciales se financia primordialmente la adaptación institucional y la cooperación transfronteriza.

En efecto, el Reglamento (CE) n.º 1085/2006 distingue dos ámbitos de aplicación: por una parte, los ‘candidatos a la adhesión’, es decir, Turquía, Croacia y Macedonia; y, por otra parte, los ‘candidatos potenciales a la adhesión’, o sea, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, incluido Kosovo.

Asimismo, el Reglamento del IPA establece cinco tipos o componentes que determinan la programación y la ejecución de la ayuda: ayuda a la transición y desarrollo institucional, cooperación transfronteriza, desarrollo regional, desarrollo de los recursos humanos y desarrollo rural.

Los dos primeros componentes de la ayuda a la transición y desarrollo institucional y de cooperación transfronteriza se aplican por igual a los candidatos y a los candidatos potenciales⁵⁸. En cuanto a la ayuda a

⁵⁶ *DOUE* n.º L 210, de 31 de julio de 2006, p. 82.

⁵⁷ Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999; el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999; el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1784/1999; y el Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1164/94 (*DOUE* n.º L 210, de 31 de julio de 2006, p. 25, p. 1, p. 12 y p. 79, respectivamente).

⁵⁸ Téngase en cuenta que la financiación de la cooperación transfronteriza se financia no sólo por el IPA sino también a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y por el FEDER; respecto de este último véanse las previsiones

la transición y el desarrollo institucional se dirige, fundamentalmente, a apoyar el «refuerzo de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, de reforma de la administración pública, de reformas económicas, de respeto de los derechos humanos y de los derechos de las minorías, de promoción de la igualdad de género, de apoyo al desarrollo de la sociedad civil, de fomento de la cooperación regional y de la reconciliación y la reconstrucción y de contribución al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza en estos países, por lo que debe dirigirse a apoyar una amplia gama de medidas de desarrollo institucional». En el preámbulo del Reglamento del IPA puede notarse una matización en cuanto se refiere al objetivo de las ayudas: por una parte, en el caso de los candidatos se persigue «la adopción y la aplicación de todo el acervo comunitario y, en particular, en la preparación de los países candidatos para la aplicación de la política agrícola y de cohesión comunitaria» (apartado 14); mientras que tratándose de los candidatos potenciales el objetivo y el grado de intensidad es, obviamente, menor, expresándolo así: «conseguir un cierto grado de adaptación al *acervo comunitario*, así como en apoyo a proyectos de inversión, con objeto, en particular, de aumentar la capacidad de gestión en los ámbitos del desarrollo regional, el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo rural» (apartado 15).

En cambio, los tres componentes restantes pretenden ser un anticipo o una réplica transitoria de los Fondos estructurales y de Cohesión, aplicables únicamente a los candidatos a la adhesión: el componente de desarrollo regional como si fuese un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el componente de los recursos humanos como si se tratase de un Fondo Social Europeo (FSE); y el desarrollo rural como si estuviéramos ante la intervención del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en los países candidatos; de hecho, en su regulación, artículos 10, 11 y 12 del Reglamento del IPA, hay una remisión expresa a cada uno de estos Fondos y en su regulación adoptada, al mismo tiempo que la del IPA, cada uno de los componentes está orientado a prestar apoyo a los países candidatos en la elaboración de políticas y la preparación para la aplicación y gestión de la política de cohesión o de la polí-

sobre la financiación establecidas en el artículo 21.2 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, ya citado.

tica agrícola comunitaria, sobre todo en lo que respecta a su preparación para el FEDER y el Fondo de Cohesión, el FSE o para el FEADER.

2. LA GESTIÓN Y EL CONTROL FINANCIERO DEL INSTRUMENTO DE AYUDA PREADHESIÓN (IPA)

La gestión del IPA se inscribe en una serie de actuaciones de información y de planificación político-presupuestaria que corresponde llevar a cabo a la Comisión Europea. A tal efecto y por una parte, el IPA debe actuar, como recuerda el artículo 4 de su Reglamento, en «el marco político general de la preadhesión, definido en las asociaciones europeas y las asociaciones para la adhesión», para lo cual la Comisión Europea «tendrá debidamente en cuenta los informes y el documento estratégico incluidos en el conjunto de documentos que la Comisión presenta anualmente sobre la ampliación». Asimismo y por otra parte, se prevé que la Comisión presente todos los años al Parlamento Europeo y al Consejo un ‘marco financiero plurianual’ que, como señala el artículo 5.2 del Reglamento del IPA, «se elaborará a partir de una serie de criterios objetivos y transparentes, como son la evaluación de las necesidades, la capacidad de absorción, el respeto de las condiciones y la capacidad de gestión».

Ahora bien, por lo que se refiere a la gestión específica, lo más destacable en relación al período anterior 2000-2006 es el intento de establecer una programación de las intervenciones del IPA y que se basa, en primer lugar, en los denominados *documentos indicativos de planificación plurianual* que debe elaborar la Comisión Europea «para cada país en estrecha consulta con las autoridades nacionales, con el fin de apoyar las estrategias nacionales y asegurarse el compromiso y la participación del país en cuestión». La Comisión debe elaborar estos documentos indicativos de planificación plurianual por un período de tres años.

A continuación la aplicación por la Comisión Europea de cada documento indicativo debe hacerse mediante *programas anuales o plurianuales*, por país y por componente o, cuando proceda, por grupo de países o por tema, tal como exige el artículo 7 del Reglamento del IPA. El artículo 7.2 de este Reglamento detalla el contenido de estos programas: los objetivos buscados, los campos de intervención, los resultados previstos, los procedimientos de gestión y el importe total de la financiación prevista; del mismo modo, los programas deben contener una

descripción sucinta del tipo de operaciones que vaya a financiarse, una indicación de los importes asignados a cada tipo de operación y un calendario de ejecución indicativo y podrán incluir los resultados de las enseñanzas extraídas de anteriores ayudas.

La aplicación de los programas se lleva a cabo mediante *acuerdos marco* y *acuerdos complementarios*. En efecto, tal como señala el artículo 17 del Reglamento del IPA corresponde a la Comisión Europea y a los países beneficiarios la celebración de acuerdos marco sobre la ejecución de la ayuda y de acuerdos complementarios; estos últimos podrán celebrarse también con las autoridades de ejecución de cada país beneficiario.

Por último, la gestión financiera de las ayudas concedidas por el IPA puede llevarse a cabo, como establece el artículo 13.2 del Reglamento, a través de convenios de financiación entre la Comisión y el país beneficiario, de contratos públicos o convenios de subvención con organismos del sector público nacional o internacional o con personas físicas o jurídicas responsables de la realización de las acciones o contratos de trabajo. Parece que lo más frecuente sea la utilización de convenios entre la Comisión y los respectivos países candidatos o candidatos potenciales, así como los convenios de subvención con organismos públicos de estos países.

En la gestión del IPA, la Comisión Europea está asistida por el correspondiente comité, integrado por representantes de los Estados miembros de la Unión y un representante del Banco Europeo de Inversiones. En el artículo 14 se establecen los procedimientos de 'comitología' procedentes para la adopción de decisiones por parte de la Comisión Europea, en especial el procedimiento correspondiente al comité de gestión; y, asimismo, se prevé expresamente y en su caso la intervención apropiada del Comité de coordinación de Fondos estructurales y de cohesión y del Comité de Desarrollo Rural.

Son, básicamente, tres los tipos de ayuda: financiera, de personal y la asistencia o cooperación técnica. Ciertamente la más importante es la ayuda financiera que, como se recoge a título indicativo en el Reglamento del IPA, puede revestir variadas modalidades: «entre otras cosas, inversiones, contratos públicos, subvenciones (incluidas las bonificaciones de interés, préstamos especiales, garantías de préstamo y ayuda financiera), apoyo presupuestario y otras formas específicas de ayuda presupuestaria y la contribución al capital de las instituciones financieras

internacionales o los bancos regionales de desarrollo en la medida en que el riesgo financiero de la Comunidad se limite a la cuantía de estos fondos».

También cabe financiación a través del IPA de una ayuda bien de los Estados miembros —las medidas de cooperación administrativa en las que participen expertos del sector público enviados por los Estados miembros— bien de las instituciones comunitarias —mediante ayudas destinadas a cubrir el coste de la participación comunitaria en organizaciones, iniciativas o misiones internacionales que trabajen en favor del país beneficiario, con inclusión de los gastos administrativos—. De este modo la Comisión Europea respalda las iniciativas llevadas a cabo previamente para el hermanamiento (*‘twinning’*) y la experiencia de la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (*‘Technical Assistance Information Exchange Instrument’*, *‘TAIEX’*) creada en 1996 en la Dirección General para la Ampliación de la Comisión Europea.

En fin, teniendo en cuenta la experiencia de la financiación 2000-2006, resultan de primordial importancia la ‘ayuda técnica’ y las ‘medidas de apoyo’ tal como las denomina el artículo 16 del Reglamento del IPA al prever expresamente que la financiación comunitaria pueda destinarse a sufragar «el coste de las acciones relacionadas con la preparación, el seguimiento, el control, la auditoría y la evaluación que son directamente necesarias para la administración del programa y la consecución de sus objetivos, sobre todo los estudios, las reuniones, la información y la publicidad, los gastos derivados de las redes informáticas con objeto de intercambiar información, así como cualquier otro gasto de la ayuda administrativa y técnica en que la Comisión pueda incurrir para la administración del programa. La ayuda abarcará, asimismo, el coste del apoyo administrativo a efectos de la desconcentración de la gestión de los programas a las delegaciones de la Comisión en los terceros países».

Aun cuando la regulación no resulta clara, a la vista del preámbulo del Reglamento del IPA parece que por parte de la Comisión Europea se seguirán utilizando en la aplicación del IPA los procedimientos de gestión financiera: primero, el sistema de ejecución descentralizada (SED) y, seguidamente, el sistema de ejecución descentralizada ampliada (SEDA). A tal efecto, los apartados 19 y 20 del preámbulo del Reglamento del IPA explican: «Solo los países candidatos acreditados para la gestión descentralizada de los fondos deben poder acceder al componente de desa-

rrollo regional, al componente de desarrollo de recursos humanos y al componente de desarrollo rural, con objeto de ayudarles a prepararse para el período posterior a la adhesión, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de las políticas de cohesión y desarrollo rural de la Comunidad. No obstante, los países candidatos potenciales y los países candidatos que no hayan sido acreditados para la gestión descentralizada de los fondos deberían poder beneficiarse del componente de ayuda a la transición y desarrollo institucional, cuando se trate de medidas y actividades similares a las previstas en el componente de desarrollo regional, el componente de recursos humanos y el componente de desarrollo rural».

De modo que, si bien prácticamente todos los países candidatos o candidatos potenciales deben superar una primera fase de ejecución descentralizada tutelada por la Comisión Europea, los países candidatos, en particular, deberán pasar necesariamente a una ejecución descentralizada ampliada cuando apliquen ayudas vinculadas a los componentes regional, de recursos humanos y de desarrollo rural, es decir, deberían estar presumiblemente en condiciones de aplicar con un alto grado de fiabilidad los Fondos estructurales, agrícolas y de cohesión, que es sin duda el objetivo más importante en estos tres componentes del IPA.

En el Reglamento del IPA se establecen, asimismo, disposiciones específicas destinadas, por una parte, a asegurar la coherencia, la compatibilidad y la coordinación de la financiación europea, lo que incluye la apertura más amplia posible de la contratación pública financiada por la Unión Europea; y, por otra, a permitir llevar a cabo las medidas de control y de evaluación de las ayudas concedidas. En este último caso se prevé la intervención de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y el control financiero del Tribunal Europeo de Cuentas, pero también faculta al Consejo para que, a propuesta de la Comisión Europea, suspenda las ayudas. Es muy llamativo y, desde luego, conveniente, que la suspensión de la ayuda pueda ser decretada por el Consejo de la Unión Europea en la medida en que no se respeten por el Estado beneficiario «los principios de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los derechos de las minorías y las libertades fundamentales», así como en los compromisos derivados de la asociación para la adhesión o de la asociación europea.

En fin, de conformidad con el Marco financiero 2007-2013, el propio Reglamento del IPA establece como dotación financiera para todo el septenio la cantidad de 11.468 millones lo que resulta, con diferen-

cia, menor comparativamente que la comprometida en el período financiero anterior, que prácticamente doblaba esta cantidad y, sin embargo, no puede considerarse que las futuras ampliaciones de la Unión Europea no tengan una trascendencia, al menos económica, inferior a la de 2004 y a la de 2007.

V. CONCLUSIÓN

Las ampliaciones de la Unión Europea en el siglo XXI están suponiendo un desafío político-institucional y económico de gran alcance que debería tener su reflejo en el mismo Presupuesto comunitario. Sin embargo, la preparación de tales ampliaciones, la denominada ‘preadhesión’, constituye una preocupación que se traduce en una financiación relativamente escasa a la vista de que en la última década alrededor de 3 % del Presupuesto europeo se destina precisamente a la financiación de los candidatos a la adhesión y que, incluso, parece recortarse porcentualmente, situándose por debajo del 3 % anual en el período 2007-2013.

Asimismo, la canalización y la gestión de estos fondos preadhesión han planteado una serie de problemas particularmente interesantes. Por esa razón, la adopción de las dos últimas Perspectivas financieras 2000-2006 y 2007-2013 han abordado al mismo tiempo la regulación de las intervenciones de los Fondos estructurales y de cohesión, y la financiación de la ampliación, bien a través de los fondos PHARE, ISPA y SAPARD en favor de los Países de Europa Central y Oriental en el período 2000-2006, bien por medio del nuevo IPA, que aglutinará la financiación de los países candidatos —en estos momentos Turquía, Croacia y Macedonia— y de los candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales en el próximo período de programación 2007-2013.

La gestión de los fondos europeos por países terceros candidatos a la integración en la Unión Europea ha planteado y seguirá ofreciendo especiales obstáculos debido a que la inevitable gestión descentralizada de los fondos europeos requiere de manera inexcusable ser confiada a unas Administraciones caracterizadas precisamente por su falta de eficacia en la gestión y en el control financiero; y en algunos casos por deficiencias sustantivas e incluso por corrupción del propio aparato administrativo e incluso del poder judicial.

La necesidad de una ejecución descentralizada, tanto dentro como fuera de la Unión y de prácticamente todo tipo de fondos europeos, viene

determinada, en primer lugar, por la propia configuración de las instituciones comunitarias y, en particular, de la Comisión Europea. Téngase en cuenta que la gestión de las ayudas para la ampliación en el período 2000-2006 ha supuesto la canalización de unos 3.000 millones de euros anuales, que se reparten en cientos de programas y proyectos (por ejemplo, en el caso del ISPA, alrededor de 335) y la Comisión Europea cuenta con unos 570 eurofuncionarios destinados a la ampliación, que resultarían literalmente desbordados no sólo por la gestión íntegra de la canalización de los fondos y sus proyectos, sino incluso en el mismo control y en la propia supervisión de la gestión administrativa y financiera de todos los programas y proyectos financiados en los países candidatos.

Pero es que, además y en segundo lugar, la inevitable gestión descentralizada —que constituye la regla general en la gestión de los fondos europeos por los Estados miembros de la Unión— debe encomendarse a los Estados candidatos a la adhesión que, como lo revelan las ampliaciones de este siglo, se caracterizan precisamente por sus débiles estructuras administrativas y por sus escasos controles financieros y judiciales de los países candidatos, lo que hace temer una utilización poco apropiada de los fondos europeos. Por tanto, la solución consiste en reforzar las capacidades administrativas y exige mejorar el desarrollo económico y social del país para que razonablemente se pueda conseguir una absorción y una gestión aceptables de los fondos europeos. Es decir, se plantea la necesidad de salir de un círculo vicioso que, por lo demás, se aprecia en la misma gestión de los Fondos estructurales y de cohesión dentro de la Unión Europea: cuanto más atrasadas son algunas regiones, más financiación europea requieren, pero menos capacidad administrativa, de gestión y de control financiero tienen.

Obviamente, la financiación de la preadhesión persigue la adaptación anticipada del acervo comunitario pero también constituye una preparación para que los nuevos Estados miembros puedan ser capaces de gestionar los fondos europeos agrícolas, estructurales y de cohesión. De hecho, puede notarse cómo la ayuda para la preadhesión se ha seguido aplicando incluso en los nuevos Estados miembros incorporados el 1 de mayo de 2004 cuando no había un fondo comunitario que financiase tales actuaciones, bien es verdad que a través de un fondo denominado eufemísticamente ‘mecanismo de transición’.

En cuanto a la adopción del acervo comunitario y, en particular,

como ocurrió en el caso de los Países de Europa Central y Oriental, la introducción de los mecanismos del libre mercado resultan indispensables para la integración de los candidatos en el mercado único europeo lo que supone que los fondos comunitarios estén condicionados al respeto de sus regímenes más característicos relativos a las ayudas de Estado, a la protección del medio ambiente y, sobre todo, a la apertura de la contratación pública.

Las particularidades que ha ofrecido la ampliación de la Unión Europea en 2004 y en 2007 y las serias incógnitas que plantea el futuro de la Unión Europea han hecho que el próximo período 2007-2013 constituya propiamente un período transitorio en la financiación comunitaria con el fin de que puedan despejarse las dudas de lo que sea Europa y de lo que se proponga ser la Unión Europea.

LA GESTIÓN DE LOS FONDOS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI

RESUMEN: La financiación europea de la ampliación de la Unión tiene unas implicaciones políticas y administrativas de gran alcance; por una parte, persigue la adaptación institucional (*'institution building'*) y la adopción anticipada del acervo de la Unión; y, por otra parte, pretende reforzar la cohesión de los futuros miembros de la Unión y prepararles y capacitarles en la gestión y en control de los fondos europeos. La Unión Europea ha desarrollado una estrategia preadhesión para la ampliación a los Países de Europa Central y Oriental tal como se refleja en las Perspectivas financieras 2000-2006, lo que ha permitido canalizar esta financiación a través de tres instrumentos financieros: el programa PHARE, el instrumento ISPA y el programa SAPARD, cuya gestión corresponde a las estructuras administrativas de los Estados candidatos, y la coordinación y supervisión a la Comisión Europea. Para el próximo período 2007-2013 se han refundido los fondos anteriores en un Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IPA) que canalizará el apoyo financiero tanto a los países candidatos (Turquía, Croacia y Macedonia) como a los potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales.

PALABRAS CLAVE: Países de Europa central y oriental, Presupuesto UE, Ampliación UE, Fondos estructurales, Fondo de Cohesión, Instrumento de Ayuda Preadhesión, Gestión financiera.

THE MANAGEMENT OF THE EUROPEAN FUNDS FOR THE ACCESSION TO THE UNION IN THE XXI CENTURY

ABSTRACT: Community funds for the accession to the European Union have important effects from a political and administrative perspective; on one hand, the aim

of the funding is the 'institution building' and the implementation and enforcement of the 'acquis communautaire'; and, on the other hand, the goal is to strengthen the cohesion of the forthcoming Member States and to improve the management and control of the European funds. EU has developed a pre-accession strategy on the enlargement to the Central and Eastern European Countries that is based on the Financial Frameworks 2000-2006. In this period the European funds are PHARE programme, ISPA instrument and SAPARD programme. The beneficiary countries administrative structures are responsible of the management and financial control under coordination and supervision of European Commission. In the next European financial framework 2007-2013, the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) has been envisaged. The Community assistance through IPA will support the candidate countries (Turkey, Croatia and Macedonia) as well as the potential candidate countries of the Western Balkans.

KEY WORDS: Central and Eastern European Countries, EU Budget, EU Enlargement, Structural Funds, Cohesion Fund, Instrument for Pre-Accession Assistance, Financial Management.

LA GESTION DES FONDOS POUR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AU XXI SIÈCLE

RÉSUMÉ: Le soutien financier de l'Union à l'élargissement offre des importants perspectives politiques et administratives; d'un côté, le financement européen a comme but le renforcement institutionnel ('*institutions building*') et la mise en oeuvre préalable de l'*acquis* communautaire; de l'autre côté, l'Union veut améliorer la cohésion et préparer la mise en oeuvre des fonds par les futurs États membres. Lors de l'élargissement aux Pays du Centre et de l'Est d'Europe l'Union a développé une stratégie pre-adhésion avec des conséquences sensibles dans les Perspectives financières 2000-2006. Ces fonds sont constitués par le programme PHARE, l'instrument ISPA et le programme SAPARD, dont la gestion et le contrôle financier ont été liés aux structures administratives des États candidats et à la coordination et supervision de la Commission européenne. Dans la période de financement 2007-2013 ces instruments ont été intégrés dans l'instrument d'aide de pré-adhésion (IPA) à travers duquel l'Union va prêter l'aide financière aux pays candidats (Turquie, Croatie et Macédoine) et aux pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.