



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.09.2002
COM(2002) 528 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Evolución de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y, en particular,
del saldo pendiente de liquidación (RAL)**

ÍNDICE

1.	Resumen.....	3
2.	Evolución de los compromisos pendientes de liquidación (RAL).....	7
2.1.	Período de programación anterior a 1994	7
2.2.	Período de programación 1994-1999	8
2.3.	Período de programación 2000-2006	10
2.3.1.	Compromisos	10
2.3.2.	Pagos.....	10
2.3.3.	Evolución del RAL del período 2000-2006	11
2.3.4.	RAL total al cierre del ejercicio	13
2.3.5.	RAL 2000-2006 durante el ejercicio.....	13
2.3.6.	Hipótesis de evolución atípica de los pagos.....	14
2.3.6.1.	Recuperación en 2003 y 2004 del retraso de ejecución	14
2.3.6.2.	Limitación del RAL a través de los descompromisos automáticos en caso de infraejecución constante de los créditos de pago de 2000-2006	15
2.4.	Conclusión sobre la evolución del RAL	15
3.	Gestión presupuestaria de los créditos de pago.....	17
4.	Cláusula de extinción derivada de los descompromisos automáticos.....	17
5.	Mejora de las previsiones.....	18
6.	Análisis de los motivos de la lentitud en la puesta en marcha de los programas 2000-2006.....	20
6.1.	Complejidad de los procedimientos	21
6.2.	Solapamiento de dos períodos de programación.....	22
6.3.	Pagos entre el primer día de subvencionabilidad de los gastos y la presentación de los complementos de programación	23
6.4.	Refuerzo de la gestión financiera y del control.....	24
6.5.	Fecha de declaración de los gastos soportados	24
6.6.	Circunstancias imprevistas.....	24
6.7.	Capacidad de absorción de los fondos	25
7.	“N+2”: Acciones emprendidas y previstas por la Comisión	25
8.	Conclusiones	26

1. RESUMEN

Los créditos de pago de los Fondos Estructurales consignados en los presupuestos de los ejercicios 2000 y 2001 registraron un bajo porcentaje de ejecución, ya que las autoridades responsables de los Estados miembros no presentaron solicitudes de pagos que se correspondiesen con el volumen de los recursos financieros que les habían sido asignados, ni tampoco respetaron sus propias previsiones con respecto al importe de tales solicitudes. La ejecución de los créditos de 2002, a 31 de agosto de 2002, se situaba nuevamente por debajo de las previsiones de la Comisión. Esta preocupante constatación lleva a interrogarse sobre la fiabilidad de las previsiones presupuestarias, así como sobre el retraso en la ejecución sobre el terreno de los programas financiados por los Fondos Estructurales y sobre el aumento resultante del saldo pendiente de liquidación. La Comisión ha iniciado un minucioso análisis de estos extremos.

La Comisión prevé una nueva infraejecución de los créditos de pago en 2002, habida cuenta sobre todo del retraso acumulado por los Estados miembros en el control de las declaraciones de gastos finales del período 1994-1999, así como del volumen de las solicitudes de pago correspondientes al período 2000-2006 que han sido recibidas. Subsiste cierta incertidumbre en cuanto a la ejecución de los créditos de los nuevos programas, que podrían concentrarse en el final del año. En cambio, la situación de los programas anteriores puede considerarse ya más preocupante. A 31 de agosto de 2002, la Comisión sólo había recibido una pequeña parte de las solicitudes finales de pago, que en su mayoría no cumplían las condiciones necesarias para proceder al pago, como es la presentación de las declaraciones relativas a los controles. Nos vemos, pues, obligados a concluir que los Estados miembros no han podido respetar el plazo previsto en el Reglamento, esto es, seis meses tras la conclusión de las operaciones sobre el terreno (que correspondería normalmente al 30 de junio de 2002), para presentar sus solicitudes de pago.

Si esta infraejecución se confirma:

- Será conveniente proponer una prórroga de la mayor parte de los créditos no utilizados del período 1994-1999, que podrían representar varios miles de millones de euros. El RAL al término de 2002 aumentaría proporcionalmente, disminuyendo de nuevo hasta el nivel previsto a finales de 2003.
- Los créditos no utilizados del período 2000-2006, que podrían ascender a unos 2.000 millones de euros, incrementarán el RAL de finales de 2002. Este incremento podría ser absorbido, con arreglo a las hipótesis expuestas en la presente Comunicación, durante los ejercicios 2003 a 2006.

En la presente Comunicación se exponen los siguientes extremos:

- La evolución de los compromisos pendientes de liquidación (*reste à liquider* - RAL) que cabe esperar durante lo que queda del período 2000-2006 para la UE-15, teniendo cuenta del nivel de ejecución observado en los ejercicios 2000 y 2001 y suponiendo que se alcance una velocidad de crucero en 2004.
- Los obstáculos que dificultan una previsión fiable de los pagos anuales y las medidas adoptadas por la Comisión para mejorar su fiabilidad.
- Un primer análisis de los motivos por los cuales la puesta en marcha de los programas 2000-2006 ha sido más lenta de lo previsto.

- La complejidad que reviste la gestión de los programas y las medidas tomadas por la Comisión, en particular con vistas a una simplificación, para ayudar a los Estados miembros a superar los posibles obstáculos a la ejecución de los programas.

Solapamiento de dos períodos de programación en 2000 y 2001

Del análisis realizado por la Comisión y de la información recibida de los Estados miembros se desprende que el bajo porcentaje de ejecución de los créditos de pago se debe sobre todo al solapamiento, durante los años 2000 y 2001, entre un período de programación y el siguiente. Asimismo, de un período a otro, se han modificado las condiciones de pago de la cofinanciación comunitaria.

La fecha límite de admisibilidad de la mayoría de los pagos con cargo al anterior período de programación, esto es, 1994-1999, es el 31 de diciembre de 2001. Al registrarse cierto retraso en la ejecución de los programas correspondientes, los Estados miembros han concentrado sus esfuerzos y sus recursos financieros en la finalización de las operaciones, a fin de limitar la pérdida de créditos en el momento del cierre.

Los recursos financieros nacionales que eran necesarios emplear a tal fin eran considerables. Además del saldo pendiente de liquidación (RAL) de 41.700 millones de € con cargo al presupuesto comunitario, existente a 31 de diciembre de 1999, había un importante RAL «oculto» a nivel nacional, correspondiente a la diferencia entre los anticipos recibidos de la Comisión y los pagos efectuados a los beneficiarios finales. Así, los Estados miembros han tenido que prefinanciar el 10% restante de la dotación de cada programa, que sólo es reembolsable tras la aceptación por la Comisión de la solicitud de pago final.

Las limitaciones administrativas y financieras impuestas por la finalización de los programas 1994-1999 contribuyeron ampliamente a retrasar la puesta en marcha de los programas del período 2000-2006. Concretamente, los Estados miembros no han sacado ningún partido de la disposición en virtud de la cual se consideran subvencionables, en el caso de la mayor parte de los programas, los pagos efectuados a partir del 1 de enero de 2000, aun cuando el programa se adopte en una fecha muy posterior.

A diferencia del período de programación 1994-1999, en el que la Comisión abonaba anticipos sobre los pagos a efectuar sobre el terreno, los Reglamentos del período 2000-2006 disponen que la Comisión entregue un solo anticipo del 7% por cada programa y reembolse posteriormente la parte correspondiente a la cofinanciación de los pagos efectuados por los beneficiarios finales.

El RAL: consecuencia lógica de la gestión financiera de los proyectos

El RAL en una fecha dada comprende todos los compromisos suscritos que aún no han sido objeto de pago, pero que lo serán normalmente en el futuro. Representa una carga futura para el presupuesto comunitario.

Existe un desfase natural entre el lanzamiento de una medida de ayuda y los primeros pagos, sobre todo cuando se trata de proyectos de infraestructura. Antes de que puedan iniciarse las obras, los procedimientos que han de realizarse incluyen la convocatoria de manifestaciones de interés, la tramitación de las solicitudes de ayuda, las decisiones de concesión, las licitaciones y la adjudicación de contratos. Posteriormente, los pagos deben ser efectuados, declarados, controlados y certificados por la autoridad pagadora antes de que se presente a la

Comisión la solicitud de pago intermedio. La duración de este proceso puede ser más o menos larga, dependiendo del proyecto y de los sistemas administrativos de los Estados miembros.

La existencia de un RAL es, pues, normal en la gestión financiera de proyectos de desarrollo económico.

Por otra parte, el RAL al comienzo del año se incrementa automáticamente en unos 30.000 millones de euros, ya que, al RAL del final del año anterior, se añaden los compromisos correspondientes a los tramos del año en curso. El RAL disminuye posteriormente a medida que van efectuándose los pagos.

Clara sobreestimación de los créditos de pago por parte de los Estados miembros

El bache en los pagos de la Comisión, como consecuencia de estos dos factores¹, no fue previsto por **los Estados miembros, que comunicaron a la Comisión en 2001 previsiones de pago un 50%, aproximadamente, más elevadas que los pagos reales**. Dado que la mayoría de los programas se aprobaron a finales de 2000 y comienzos de 2001, la Comisión esperaba recibir una avalancha de solicitudes de cofinanciación de los pagos efectuados desde principios de 2000 y no tenía motivo alguno para poner en duda tales previsiones.

Las previsiones de pagos comunicadas por los Estados miembros para los años 2002 y 2003 son, una vez más, superiores a los importes consignados en el presupuesto de 2002 y en el anteproyecto de presupuesto para 2003, y puede ya decirse que dichas previsiones serán nuevamente, con toda probabilidad, excesivas.

En vista de la infraejecución presupuestaria observada a mediados de 2002 en los programas 2000-2006, con respecto a las perspectivas financieras, la Comisión ha estudiado la evolución probable de los pagos a lo largo de este período. Si suponemos, lo cual parece verosímil, que los Estados miembros aprovecharán al máximo los plazos concedidos por los Reglamentos para la ejecución financiera de los programas, evitando al mismo tiempo los descompromisos automáticos derivados de la norma «N+2»², y dado que el Reglamento establece un plazo más largo para los pagos que para los compromisos (11 años frente a 7), **es previsible que los pagos anuales aumenten hasta alcanzar una velocidad de cruce de unos 27.000 millones al año entre 2004 y 2007, y que los pagos finales se efectúen en 2009 y 2010**.

Es más probable que el nivel de los pagos anuales sea algo superior a esta hipótesis mínima, sin superar, no obstante, los 30.000 millones de € de las perspectivas financieras. El RAL del final de ejercicio resultante aumentará hasta llegar a una cima de entre 55.000 y 64.000 millones en 2006. Este RAL, que es consecuencia de las disposiciones por las que se concede un plazo de dos años, tras el ejercicio considerado, para liquidar cada compromiso anual, quedará reducido a un importe insignificante en 2010 aun en caso de elevada infrautilización de los fondos, debido a los descompromisos derivados de la norma “N+2”.

La importante repercusión de la norma “N+2”

¹ Solapamiento de los períodos de programación y modificación de las condiciones de pago de la contribución comunitaria.

² Norma introducida en el nuevo período de programación 2000-2006, en virtud de la cual todo importe asignado por la Unión a un programa y que no haya dado lugar, al cabo de dos años, a una solicitud de reembolso vinculada a gastos efectivamente realizados sobre el terreno, queda automáticamente descomprometido (art. 31.2 del Reglamento (CE) n° 1260/1999).

El riesgo de perder fondos que entraña la aplicación de la norma “N+2” impone una disciplina anual que incita a los Estados miembros a velar por que los programas avancen a un ritmo suficiente y sostenido, en lugar de dejar que los retrasos no se hagan patentes sino al término del período, como ocurría en los anteriores períodos de programación.

El riesgo de pérdida al término de 2002, el primer año de aplicación de la citada norma, es ya manifiesto en el caso de un número limitado de programas. La Comisión ha alertado a los Estados miembros afectados, con objeto de que tomen medidas correctoras. No cabe esperar que las pérdidas alcancen los elevados niveles de descompromiso actualmente previstos al cierre del período 1994-1999.

Los servicios de la Comisión asisten a las reuniones de los Comités de seguimiento de los diferentes programas y han podido comprobar que el volumen de las operaciones comprometidas en 2001, en lo que respecta a la mayor parte de los programas, es suficiente para garantizar un ritmo de ejecución normal de cara a los próximos años.

Simplificación

A fin de favorecer la ejecución de los programas en los plazos establecidos, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, ha iniciado una labor de **simplificación** de los procedimientos de ejecución de los Fondos Estructurales, tanto a nivel interno como en los servicios nacionales y regionales. Su propósito es dar un nuevo impulso a los programas y lograr una ejecución más rápida y eficaz de los fondos, habida cuenta de que los procedimientos se consideran con frecuencia particularmente pesados y desproporcionados. Las medidas de simplificación de los procedimientos de la Comisión se presentarán durante una reunión informal de ministros que se celebrará el 7 de octubre de 2002, y a la que serán invitados representantes de las Comisiones Parlamentarias.

Plan de actuación de la Comisión

La implementación de los Fondos Estructurales es responsabilidad de los Estados miembros.

No obstante, la Comisión se compromete firmemente a promover el cumplimiento de los objetivos de la política de cohesión y, en particular, a procurar que los programas de los Fondos Estructurales se traduzcan en resultados concretos en los plazos fijados, garantizando al mismo tiempo una buena gestión de los créditos comunitarios. A tal fin se propone:

- Llevar adelante sus iniciativas de simplificación de los procedimientos; presentará sus propuestas para el período 2000-2006, al amparo de los Reglamentos vigentes, durante la reunión informal del Consejo que se celebrará el 7 de octubre de 2002, y seguirá estudiando las medidas oportunas de cara a los períodos ulteriores con motivo de una conferencia que tendrá lugar en los primeros meses de 2003.
- Concluir, en lo esencial, las negociaciones de los programas previstos para los países candidatos antes de la fecha de adhesión, a fin de facilitar en su momento su puesta en marcha, y hacer partícipes a estos países de la experiencia de los actuales Estados miembros para simplificar la ejecución de dichos programas.
- Alertar sistemáticamente y con la oportuna antelación a los Estados miembros sobre los programas que corren un riesgo de descompromiso en aplicación de la norma “N+2” y ayudar a los Estados miembros a hallar soluciones a los obstáculos a los que se enfrenten en la ejecución de los programas.

- Permitir que la norma “N+2” pueda demostrar su eficacia a través de la disciplina que impone a los gestores de los programas y aplicarla en las condiciones expuestas en su Decisión de 27 de mayo de 2002³.
- Promover las mejores prácticas de previsión de gastos en cada programa, a fin de lograr previsiones presupuestarias más realistas y fiables, y delimitar así con mayor exactitud los riesgos de descompromiso.
- Examinar la posibilidad de aplicar sanciones en caso de previsiones tardías y/o irrazonables.
- Presentar a la autoridad presupuestaria, cada otoño, un análisis fundamentado de las previsiones de gastos.
- Cerrar antes de que finalice el año 2002 todos los programas y proyectos aún pendientes del período anterior a 1994, salvo los que se hayan suspendido por motivos judiciales, y cerrar la mayor parte de los programas del período 1994-1999 antes de que termine el año 2003.

2. EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN (RAL)

La Comisión y los Estados miembros instrumentan los Fondos Estructurales en colaboración y con arreglo a los Reglamentos del Consejo, adoptados en concertación con el Parlamento Europeo. La eficacia de esta actuación sólo puede evaluarse comparando lo realizado con lo previsto en los Reglamentos.

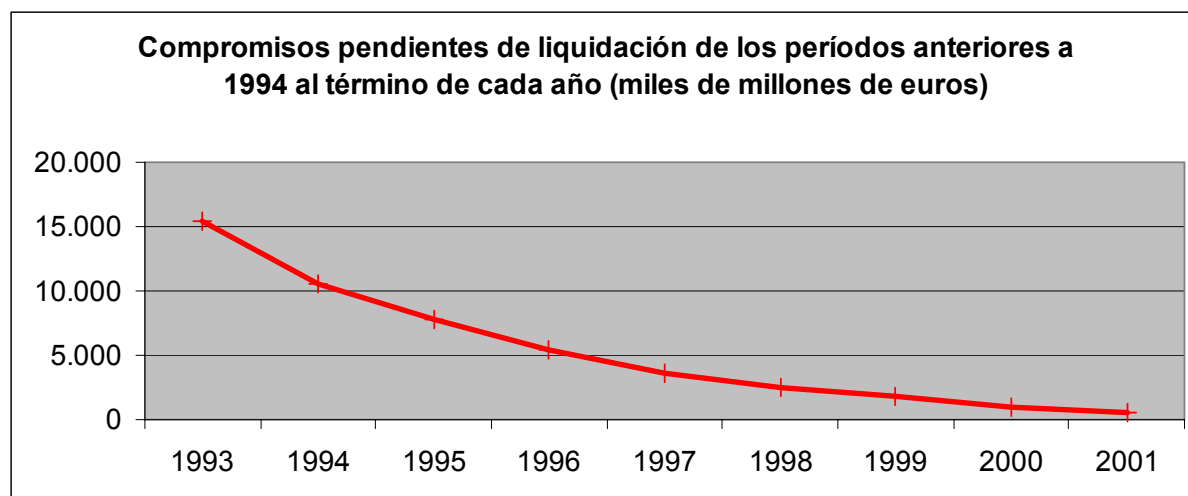
Lo mismo cabe decir de la evaluación de la eficacia en la gestión presupuestaria y la evolución del saldo de los compromisos pendientes de pago o RAL.

2.1. Período de programación anterior a 1994

Tal como muestra el siguiente gráfico, la Comisión ha reducido el número de expedientes pendientes a unos cuantos casos particularmente conflictivos o en los que aún está en curso un procedimiento judicial. A 30 de junio de 2002, el RAL ascendía a 370 millones de €, lo que representa el 0,6% de la dotación del período 1989-1993. A finales de 2002, quedará limitado previsiblemente a algunos expedientes que no pueden cerrarse en tanto no hayan concluido los procedimientos judiciales.

³ C(2002)1942.

Gráfico n° 1: RAL de final de año correspondiente a los compromisos del período anterior a 1994



2.2. Período de programación 1994-1999

A 30 de junio de 2002, el RAL ascendía a 15.800 millones de €, esto es, el 9,9% de la dotación del período, de conformidad con la normativa.

En lo que respecta al período de programación 1994-1999, los Reglamentos⁴ disponen que el 10%, aproximadamente, de la dotación de los programas no sea abonado hasta tanto no se reciba la solicitud de pago final y se apruebe el informe final de ejecución, así como la declaración de garantía del servicio de control independiente. La fecha límite para la ejecución financiera de la mayor parte de los programas es el 31 de diciembre de 2001 y los Estados miembros disponen, en principio, de seis meses a partir de ese momento para presentar tales documentos, es decir, hasta el 30 de junio de 2002, quedando en cualquier caso obligados a hacerlo para el 31 de marzo de 2003⁵. De no remitirse los documentos necesarios en esta última fecha, la Comisión debe descomprometer el saldo de los compromisos pendientes.

La Comisión podía posponer la fecha límite de ejecución financiera previa solicitud motivada de los Estados miembros. Ha concedido plazos suplementarios únicamente en casos de fuerza mayor o circunstancias semejantes o cuando había un error que le era imputable. Dichos plazos suplementarios no van más allá del 30 de septiembre de 2002 y se han otorgado con respecto a menos del 10% de los programas, lo que representa aproximadamente el 3% de los fondos comprometidos.

Por otra parte, los textos disponen que, en el supuesto de que se suspendan los proyectos por causas judiciales, la parte correspondiente de los programas afectados dará lugar a un cierre parcial. Así pues, la Comisión se negará a abonar cualquier importe con respecto al cual no cuente con toda la información o las garantías necesarias.

⁴ Apartado 4 del artículo 21 del Reglamento (CEE) n° 4253/88.

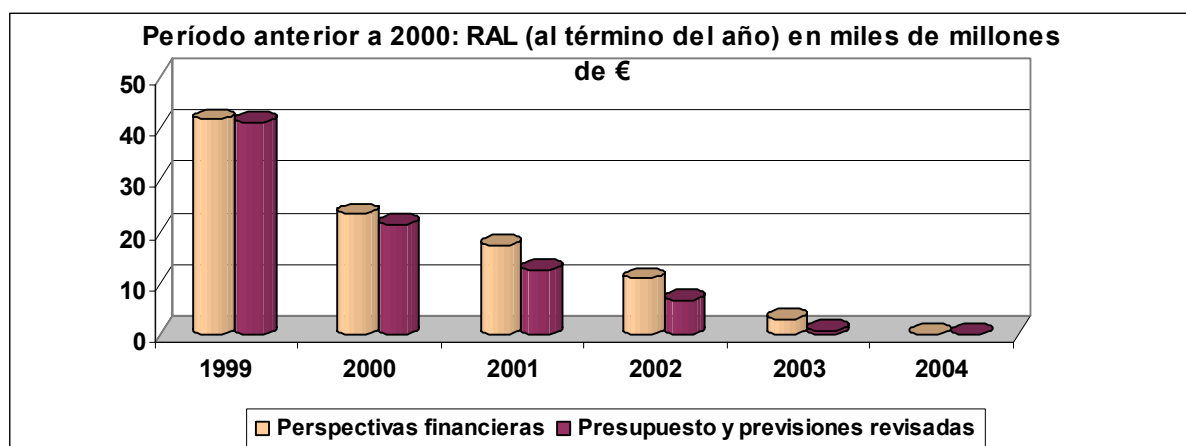
⁵ Apartado 5 del artículo 52 del Reglamento (CE) n° 1260/1999; Orientaciones de la Comisión para el cierre de los programas 1994-1999 de 9.9.1999 (SEC(1999)1316).

En el momento de la elaboración de los anteproyectos de presupuestos para 2002 y 2003, la Comisión estimó que los compromisos pendientes a 31.12.2001 se liquidarían a partes iguales en 2002 y 2003, salvo un 10% de los mismos, aproximadamente, que se liquidaría posteriormente o daría lugar a un descompromiso. No obstante, la mayor parte de los Estados miembros han anunciado que comunicarán las solicitudes de pago final con retraso, debido, en particular, al plazo necesario para la expedición de la declaración de garantía por un servicio independiente, declaración que ha de presentarse por primera vez. Si bien la Comisión ha tomado medidas para que las solicitudes puedan tramitarse con la mayor rapidez posible, existe, no obstante, un riesgo de concentración de dichas solicitudes de pagos en los últimos meses y son más de mil intervenciones las que deben cerrarse. Por consiguiente, los créditos destinados a estos programas registrarán probablemente una infraejecución en 2002, lo que podría, en su caso, dar lugar a prórrogas de créditos al ejercicio 2003.

Además, la Comisión sólo sabrá el importe total de las solicitudes de pago final en la fecha límite del 31 de marzo de 2003: una infraejecución de los fondos disponibles en los programas del período 1994-1999 dará lugar a descompromisos y reducirá en la misma medida las cuantías a abonar en 2003. Las previsiones de los Estados miembros podrían llevar a una infraejecución de 3.500 millones de €, aproximadamente, en tanto que el anteproyecto de presupuesto para 2003 se basa en la hipótesis de una infraejecución por valor de 2.000 millones. Cabe señalar que una parte de los fondos de este período, esto es, los compromisos correspondientes a 1994-1996 de los programas del objetivo 2, debía ser objeto de una solicitud de pago final para el 30 de junio de 1999. La mayoría de los Estados miembros no han respetado este plazo. La fecha límite del 31 de marzo de 2003 para la presentación de documentación se aplica también a estos programas. Con todo, la Comisión ha instado a los Estados miembros, a través de una carta de emplazamiento formal, a presentar sus solicitudes finales antes de que concluya el mes de septiembre de 2002.

El siguiente gráfico muestra la incidencia presupuestaria durante los años 2000 a 2004 de las disposiciones relativas al cierre del período 1994-1999. Cabe observar que el RAL de este período se redujo en un 70% entre finales de 1999 y finales de 2001. En lo que respecta al año 2002, tal como se ha señalado antes, es probable que los créditos registren una infraejecución, si bien resulta difícil, por ahora, apreciar la magnitud efectiva de la misma. Esta probable infraejecución no se ha tenido, pues, en cuenta en el gráfico. En cualquier caso, el RAL al término de 2003 volverá al nivel inicialmente previsto en esa fecha, bien como consecuencia de los descompromisos, bien merced a los pagos realizados con los créditos prorrogados al ejercicio 2003.

Gráfico n° 2 : Liquidación del RAL correspondiente a los programas 1994-1999



2.3. Período de programación 2000-2006

El presente análisis de la evolución del RAL del período 2000-2006 se basa en la situación observada a mediados de 2002, teniendo en cuenta el efecto del desfase de las fechas de adopción de algunos programas con respecto a las estimaciones de la Agenda 2000 y el retraso registrado al iniciarse la ejecución financiera de los programas.

2.3.1. Compromisos

Si bien el Reglamento de los Fondos Estructurales se basa en una programación de los compromisos en siete tramos anuales, en principio iguales, el Reglamento financiero y el Acuerdo interinstitucional prevén la prórroga de los créditos del ejercicio 2000 al ejercicio 2001 o la reprogramación del tramo 2000 en los ejercicios 2002 a 2006 en caso de adoptarse con retraso los programas, concretamente en el supuesto de que las negociaciones rebasen el plazo de cinco meses establecido en el Reglamento (CE) n° 1260/1999. En muchos casos, este plazo resultó insuficiente para negociar programas de calidad satisfactoria, que se ajustasen a las exigencias del nuevo Reglamento en materia de indicadores y que ofrecieran sólidas garantías de gestión financiera y control. Los compromisos correspondientes al primer tramo anual que se efectuaron en 2001 con cargo a créditos prorrogados ascienden a 8.226 millones de € y la parte del primer tramo anual reprogramada durante los ejercicios 2002 a 2006 representa 6.153 millones de €. Este margen de flexibilidad sólo es aplicable al primer tramo y no a los tramos anuales posteriores, que son objeto de un compromiso automático antes del 30 de abril de cada ejercicio. Se conoce, pues, ya la evolución de los compromisos, que, atendiendo a los regímenes transitorios y a la asignación de la reserva de eficacia en 2004, se presenta del siguiente modo:

Gráfico n° 3: Evolución de los compromisos correspondientes a los nuevos programas



2.3.2. Pagos

Normalmente, la fecha límite de subvencionabilidad de los pagos es el 31 de diciembre de 2008 y la solicitud de pago final del 5% de la ayuda comunitaria debe presentarse, a más tardar, el 30 de junio de 2009⁶.

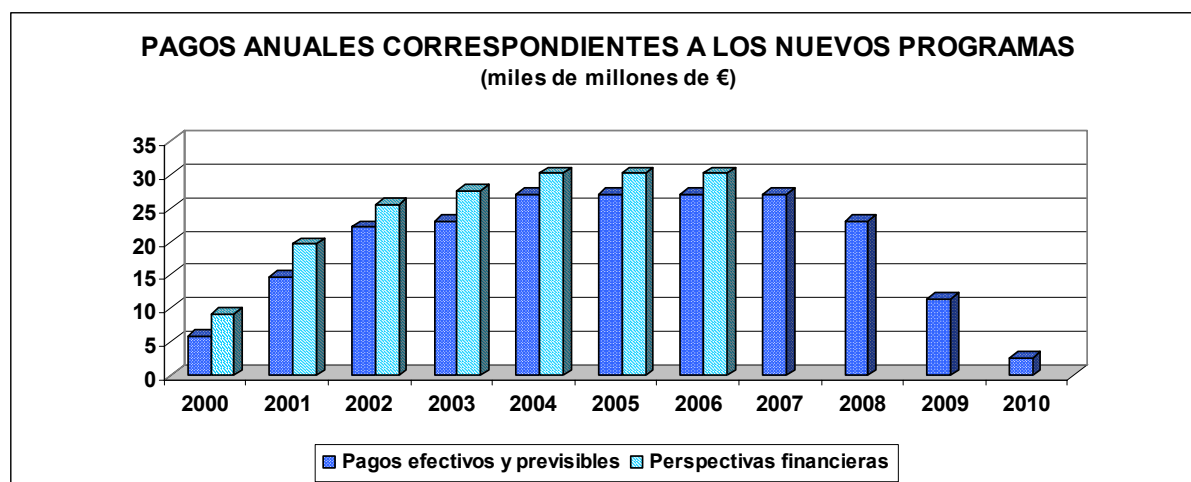
⁶ Apartado 4 del artículo 32 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

El siguiente gráfico muestra los pagos efectuados en 2000 y 2001, el presupuesto de 2002 y la evolución prevista entre 2003 y 2010.

Resulta difícil, por ahora, dar una estimación de la ejecución en 2002, habida cuenta de la concentración de las solicitudes de pagos en los últimos meses del ejercicio. En el siguiente gráfico no se ha tenido en cuenta la infraejecución observada en la actualidad.

De cara al período 2003-2010, se espera un fraccionamiento regular de la ejecución de las operaciones, independientemente de los compromisos comunitarios. Esta evolución se basa en el supuesto de que los Estados miembros aprovecharán al máximo el tiempo disponible para la ejecución de los fondos. La Comisión supone igualmente que, en promedio, los Estados miembros evitarán el riesgo de un descompromiso derivado de la norma “N+2”⁷ -que impone un plazo de dos años, tras el ejercicio considerado, para la ejecución de cada tramo anual-, inclusive al final del período, momento en que este riesgo es más alto⁸. Resulta oportuno señalar que el período de ejecución de los pagos, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento y la práctica de los Estados miembros, puede durar hasta diez años.

Gráfico n° 4: Evolución de los pagos correspondientes a los nuevos programas



Según la citada hipótesis central, los pagos ascenderían a unos 27.500 millones anuales entre 2004 y 2007, lo que dejaría un margen de seguridad con respecto al importe implícitamente fijado en las perspectivas financieras 2000-2006, que representa 30.000 millones, aproximadamente.

2.3.3. Evolución del RAL del período 2000-2006

El siguiente gráfico presenta la evolución del RAL 2000-2006 derivada de lo mostrado en los gráficos 3 y 4. La constitución de este RAL obedece al fraccionamiento de los compromisos en siete años y de los pagos en diez años. Partiendo de la hipótesis antes expuesta de que la ejecución se extienda a lo largo del período máximo previsto, evitando descompromisos en virtud de la norma “N+2”, el RAL de final de año aumentará progresivamente hasta alcanzar los 64.000 millones de € en 2006 y quedará reducido a un remanente marginal en 2010. Este

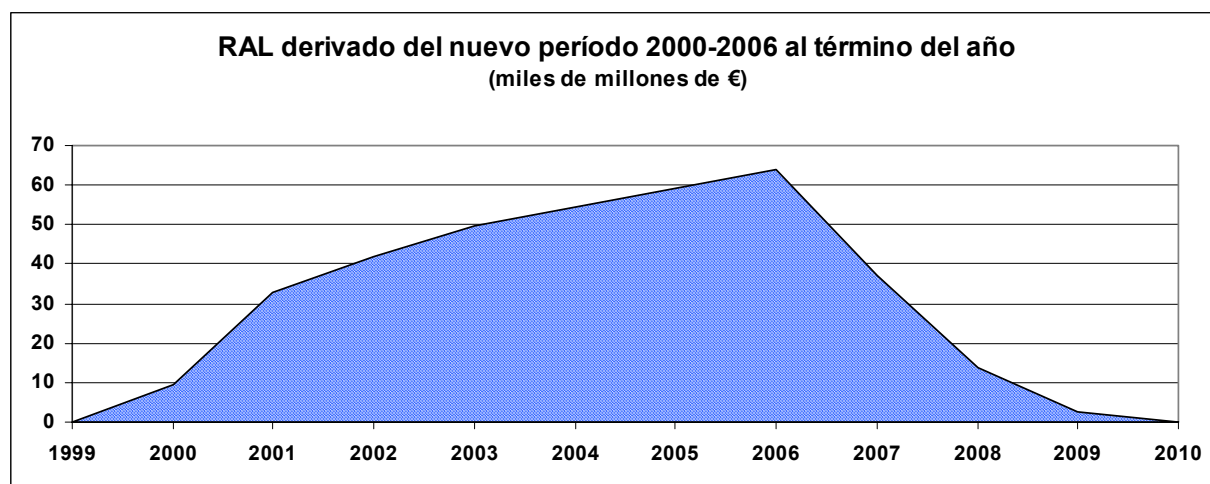
⁷ Apartado 2 del artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1260/1999

⁸ Según esta hipótesis, los pagos serán superiores al nivel requerido para evitar la norma “N+2” hasta el año 2005 inclusive.

último remanente representa los proyectos suspendidos por procedimientos judiciales o administrativos.

Cabe subrayar que el aumento del RAL al cierre del ejercicio es íntegramente consecuencia de los plazos de ejecución financiera autorizados por las disposiciones jurídicas. Un RAL de 64.000 millones al término de 2006 representa dos años de compromisos y dos meses de solicitudes de pago recibidas pero aún no liquidadas. Este RAL será absorbido a través de los pagos que se efectúen en 2007 y 2008, salvedad hecha de la parte que será absorbida en 2009 y 2010 por las solicitudes de pago final y que no está sujeta a un descompromiso en virtud de la norma “N+2”.

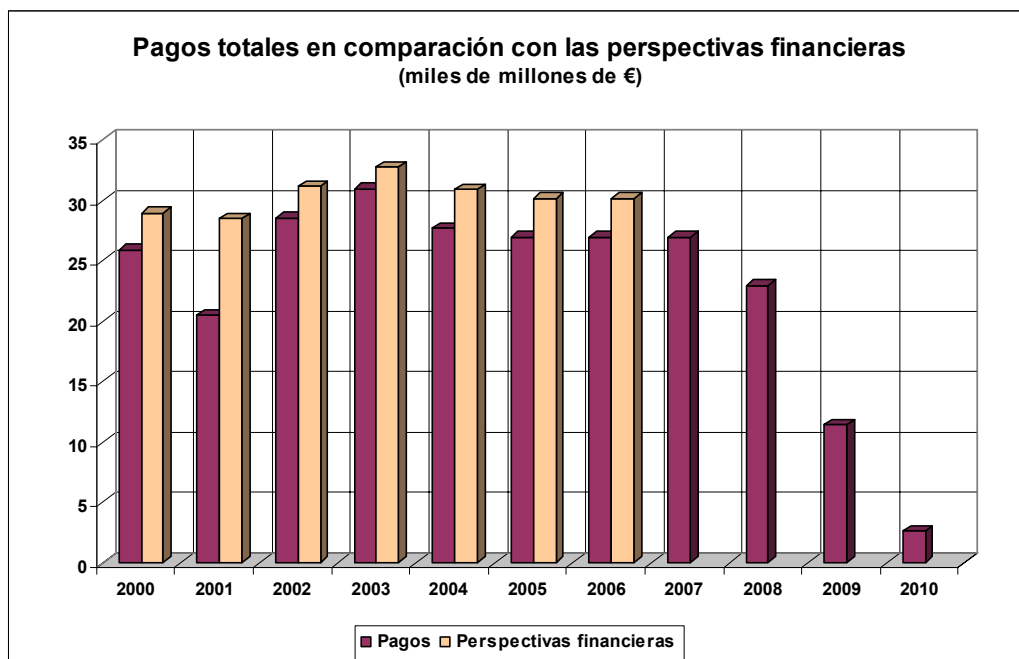
Gráfico n° 5: RAL correspondiente a los nuevos programas



Ejecución presupuestaria de los créditos de pago de todos los períodos de programación

Si se agregan los datos relativos a la liquidación del RAL registrado a 31 de diciembre de 1999 y los relativos a la ejecución financiera del período 2000-2006, la tendencia de los pagos correspondientes a los Fondos Estructurales entre 2000 y 2010 es la siguiente:

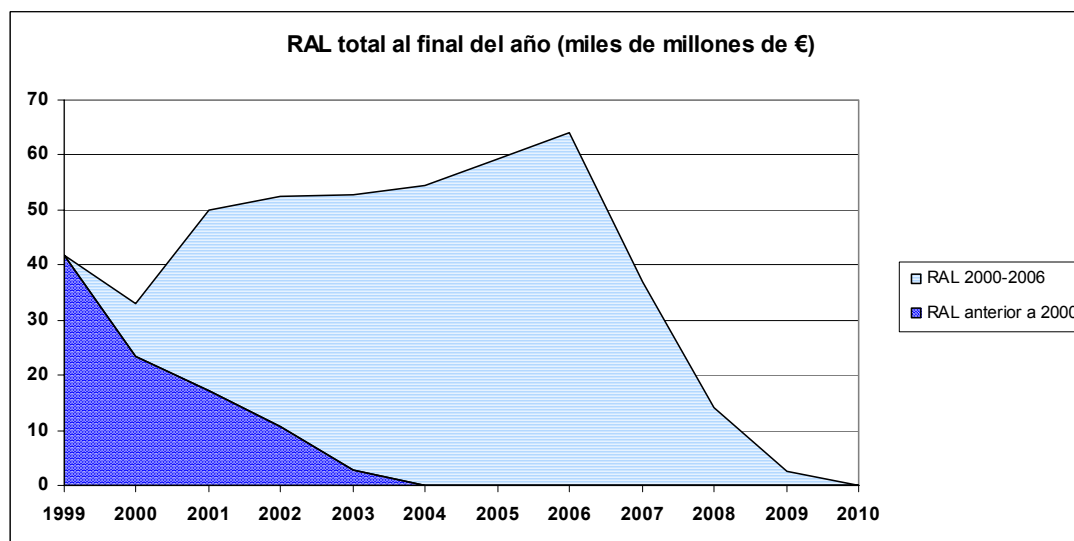
Gráfico n° 6: Pagos totales de los Fondos Estructurales



2.3.4. RAL total al cierre del ejercicio

El siguiente gráfico ilustra la evolución que previsiblemente experimentará el RAL total de final de ejercicio de los periodos 1994-1999 y 2000-2006 entre 1999 y 2010.

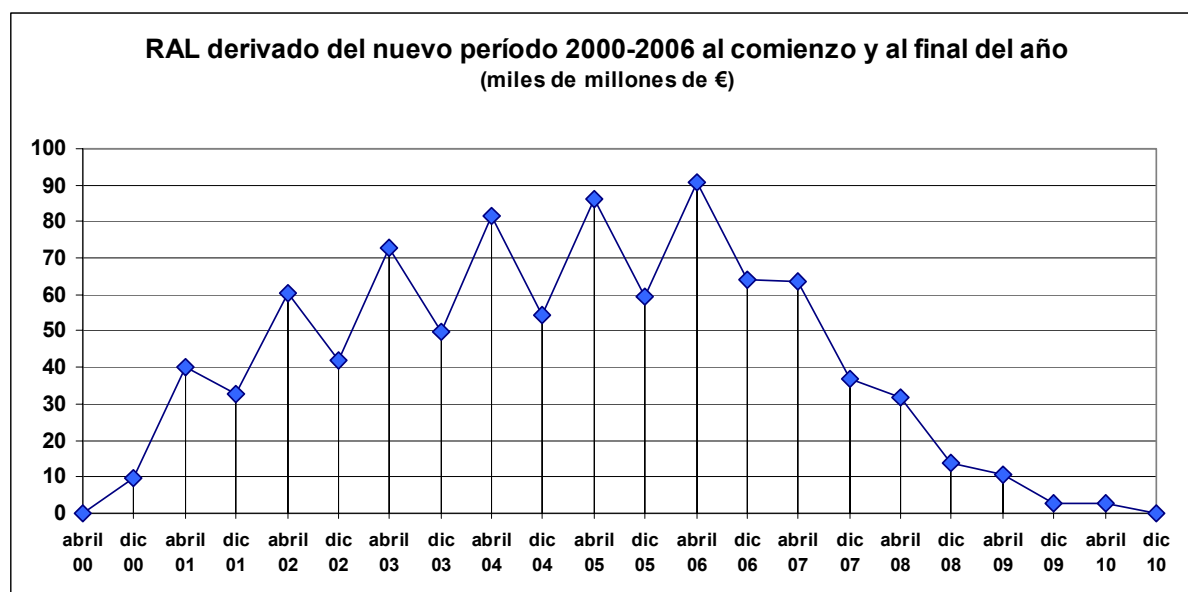
Gráfico n° 7: RAL total de los Fondos Estructurales (al término del año)



2.3.5. RAL 2000-2006 durante el ejercicio

De conformidad con lo establecido en los Reglamentos, cada tramo anual de los programas 2000-2006 se compromete, a más tardar, el 30 de abril y viene a añadirse al RAL registrado al cierre del ejercicio anterior. De ahí que el RAL al comienzo del ejercicio sea unos 30.000 millones de euros más elevado que el del final del ejercicio anterior, disminuyendo posteriormente hasta el nivel previsto al término del ejercicio. El siguiente gráfico ilustra este fenómeno, en virtud del cual el RAL máximo se elevará de forma pasajera hasta los 91.000 millones de € a principios de 2006.

Gráfico nº 8: Evolución del RAL 2000-2006 durante el ejercicio



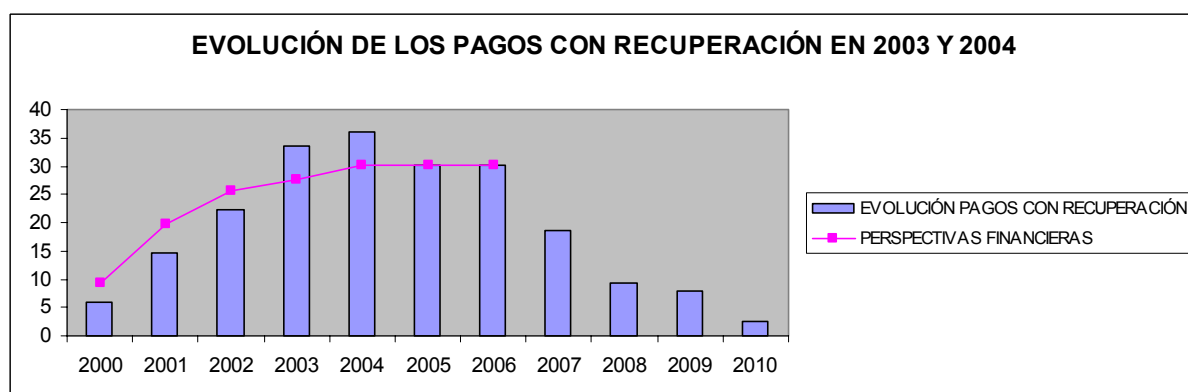
2.3.6. Hipótesis de evolución atípica de los pagos

Frente a la hipótesis central que acabamos de desarrollar, cabe explorar la incidencia que podrían tener dos hipótesis extremas, en definitiva más teóricas que probables.

2.3.6.1. Recuperación en 2003 y 2004 del retraso de ejecución

Si todos los pagos inicialmente previstos en 2000 y 2001 y que no han sido solicitados se añadiesen a los previstos en 2003 y 2004, se rebasarían efectivamente las perspectivas financieras en unos 6.000 millones de € en estos dos ejercicios, tal como pone de manifiesto el gráfico nº 9. No obstante, ningún Estado miembro prevé picos tan importantes en la ejecución de los programas, los cuales implicarían que los pagos superaran un tramo anual de compromisos, volviendo a situarse posteriormente en un nivel inferior, lo que parece poco probable. En cualquier caso, el Acuerdo interinstitucional permite a la Comisión proponer cada año a la autoridad presupuestaria una adaptación del límite máximo de los créditos de pago a las condiciones de ejecución. La Comisión examinará la situación antes de que se inicie todo procedimiento presupuestario y presentará cualquier propuesta que pueda resultar necesaria atendiendo a la evolución de los créditos de pago.

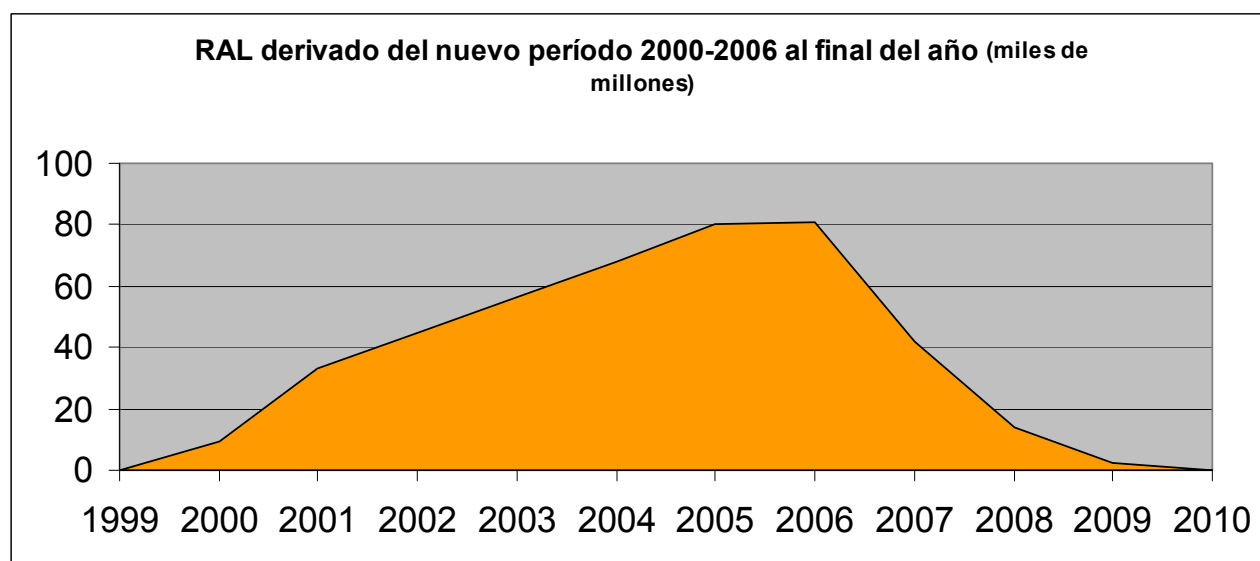
Gráfico nº 9: Evolución de los pagos en caso de recuperación de la infraejecución inicial durante 2003 y 2004



2.3.6.2. Limitación del RAL a través de los descompromisos automáticos en caso de infraejecución constante de los créditos de pago de 2000-2006

En el supuesto de que los Estados miembros no consigan ejecutar los programas a un ritmo que permita evitar los descompromisos en virtud de la norma “N+2”, el RAL podría rebasar los niveles previstos en el gráfico nº 5, disminuyendo rápidamente con posterioridad hasta llegar a un nivel modesto en 2010, por el efecto de los descompromisos automáticos. El gráfico nº 10 ilustra este fenómeno, partiendo de la hipótesis de que los pagos se mantengan, de manera constante, por debajo de los 20.000 millones de € entre 2002 y 2006. En tales circunstancias, la «cláusula de extinción» de la norma “N+2” limitará el RAL a unos 80.000 millones de €⁹.

Gráfico nº 10: Limitación del RAL por efecto de la norma del descompromiso automático



2.4. Conclusión sobre la evolución del RAL

Si bien la evolución «normal» del RAL durante los años restantes que se presenta en el gráfico nº 7 no es, ciertamente, sino una estimación, se fundamenta en un comportamiento verosímil de los servicios responsables de la ejecución de los fondos, los cuales fraccionarán posiblemente de forma regular sus solicitudes de reembolso a lo largo del tiempo aún disponible para la ejecución de los programas, evitando, no obstante, la pérdida de fondos derivada de la norma “N+2” durante todo el período. El citado gráfico presenta la hipótesis en que el nivel de los pagos es exactamente el que resulta necesario para evitar cualquier descompromiso en virtud de la norma “N+2” y estabilizar al mismo tiempo los pagos anuales en el transcurso del período. Cabe esperar que los Estados miembros se otorguen un margen de seguridad con respecto a esta hipótesis central y que los pagos anuales entre 2004 y 2006 sean algo más elevados que los 27.500 millones barajados en la misma. Esta suposición seguiría siendo compatible con las perspectivas financieras, siempre que no se superaran los 30.000 millones. El RAL al término de 2006 ascendería entonces a un importe comprendido entre los 55.000 y los 64.000 millones de €.

⁹ Esta hipótesis, que corresponde al «peor de los casos posibles», implica que todos los programas tengan un comportamiento financiero idéntico. En realidad, unos programas se ejecutarán con mayor o menor rapidez que otros. Los pagos o descompromisos correspondientes reducirán en la misma proporción el RAL.

Los elementos expuestos en la primera parte de este documento y la tendencia del RAL ilustrada en el gráfico nº 7 implican una actualización de los calendarios de pagos con respecto a los inicialmente programados en las perspectivas financieras. El perfil de pagos fijado en las perspectivas financieras y plasmado en los primeros presupuestos ha resultado ser excesivamente optimista.

Hay que reconocer que, al elaborar las perspectivas financieras y el nuevo Reglamento sobre los Fondos Estructurales, probablemente no se valoró en toda su magnitud el impacto del nuevo sistema de pagos. Conviene recordar que el nuevo sistema se basa ahora en el reembolso de los gastos efectivamente pagados por el beneficiario final, salvedad hecha del anticipo inicial, y difiere radicalmente del sistema precedente, que consistía en anticipos sucesivos en función de la evolución de la ejecución. En otras palabras, hemos pasado de un sistema de pagos *ex ante* a un sistema de pagos *ex post*. Ahora bien, las perspectivas financieras se han fijado, en lo esencial, automáticamente a partir de la experiencia pasada, lo cual se ajusta, por lo demás, a su propia lógica, dado que su finalidad es garantizar la suficiencia de los créditos de pago, sin que el límite máximo de pagos que conllevan constituya un objetivo de gastos.

Sin, por ello, ignorar las dificultades surgidas en la aplicación de los programas, que se abordarán más adelante, y en particular el hecho de que la voluntad de consumir las dotaciones correspondientes al período anterior haya prevalecido sobre la puesta en marcha de los programas del nuevo período, conviene no tomar los créditos de pago de las perspectivas financieras como valor de referencia para medir los resultados de los Fondos Estructurales. A falta de información fiable, y en particular de previsiones fiables de los Estados miembros, y al no haber valorado suficientemente la incidencia del nuevo factor antes señalado, los primeros presupuestos del período se han ajustado demasiado al límite máximo de las perspectivas financieras.

En relación con el nuevo perfil de pagos, tal como queda de manifiesto en el gráfico nº 6, se pueden identificar los siguientes riesgos:

- Una infraejecución efectiva del presupuesto 2002 superior a la barajada en las hipótesis en las que se basan los anteriores gráficos, debido a una puesta en marcha de los programas del período 2000-2006 más lenta de lo previsto por la Comisión, y sobre todo mucho más lenta de lo previsto por los Estados miembros, y a una presentación más tardía de lo previsto de las solicitudes de pago final correspondientes al período 1994-1999.
- Un nivel de pagos ligeramente más elevado durante el período comprendido entre 2003 y 2006. No obstante, sólo podría producirse un moderado rebasamiento de las perspectivas financieras en los años 2004 a 2006 en el supuesto de que se recuperara rápida y considerablemente el retraso en la ejecución. En efecto, si bien no puede excluirse la posibilidad de que las solicitudes de pagos registren un pico en alguno de los ejercicios, parece poco probable que la incidencia presupuestaria de este factor sea significativa, ya que resulta más lógico pensar que los Estados registrarán picos y baches en años distintos.
- Un nivel de pagos comparable al previsto por los Estados miembros en 2002 y 2003, esto es, superior en 5.000 y 8.000 millones, respectivamente, al previsto por la Comisión. Dadas las sobreestimaciones reiteradas de los Estados miembros que se han venido conociendo, esta eventualidad debe considerarse poco probable.

3. GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CRÉDITOS DE PAGO

Frente a estas incertidumbres, no puede excluirse el recurso al instrumento que constituye el presupuesto rectificativo, ya sea para aumentar o para reducir los créditos disponibles en función de la ejecución. Obviamente, esta actuación sólo es pertinente en caso de desviación sustancial con respecto al presupuesto aprobado.

En lo que respecta al ejercicio 2002, es previsible una infraejecución de los créditos de pago, pero ésta afectará fundamentalmente a los programas anteriores, cuyos créditos deberán, en gran parte, prorrogarse al ejercicio siguiente para cerrar los programas. La Comisión ha tomado nota de la declaración adjunta al acta de la reunión del Consejo de Presupuestos del pasado 19 de julio, relativa a la presupuestación anticipada, mediante carta rectificativa, del posible saldo positivo del ejercicio 2002. No obstante, conviene ser consciente de las limitaciones de este intento de actualización de las necesidades de pagos, dado que las previsiones facilitadas por los Estados miembros presentan un importante margen de incertidumbre y habida cuenta de la concentración de las solicitudes de pago al final del ejercicio.

De cara al ejercicio 2003, el riesgo podría venir quizá de una aceleración de las solicitudes de reembolso correspondientes a los nuevos programas con respecto a los créditos de pago consignados a tal fin en el anteproyecto de presupuesto. La Comisión estima, no obstante, que aún no es posible pronunciarse válidamente sobre esta hipótesis, dadas las incertidumbres que rodean a las previsiones de pagos. En cambio, si las solicitudes de reembolso se aceleran de forma sustancial, la Comisión presentará, en caso de necesidad, un PRS durante el ejercicio 2003, actuación que el margen disponible bajo el límite de los créditos de pago permite. La Comisión ha tomado también nota en este contexto de la declaración adjunta a las conclusiones del Consejo de Presupuestos del pasado 19 de julio, relativa a este posible presupuesto rectificativo.

4. CLÁUSULA DE EXTINCIÓN DERIVADA DE LOS DESCOMPROMISOS AUTOMÁTICOS

De verificarse la hipótesis más pesimista, es decir, si las solicitudes de pagos son muy inferiores a las estimaciones de la hipótesis central, el RAL quedará, no obstante, limitado por la aplicación de la norma “N+2”, y los pagos que deba efectuar la Comisión después del año 2006 no podrán ser superiores a los importes previstos con arreglo a la hipótesis «normal».

Resulta, por ahora, imposible determinar el riesgo de que se produzcan importantes descompromisos en virtud de la norma “N+2”. Los Estados miembros se han visto obligados a hacer frente simultáneamente a dos retos: recuperar el retraso en la ejecución de los programas 1994-1999 a tiempo para no verse penalizados por la fecha límite de subvencionabilidad del 31 de diciembre de 2001, y poner en marcha la programación 2000-2006 con la suficiente antelación para evitar los primeros descompromisos derivados de la norma “N+2” al término de los ejercicios 2002 y 2003. Es de esperar que los Estados miembros, merced a la disciplina que impone esta norma, en la que la Comisión viene insistiendo reiteradamente, lograrán un ritmo de ejecución de los programas suficiente para evitar cualquier pérdida de fondos en esas fechas.

En lo que respecta al riesgo de descompromiso en virtud de la norma “N+2” al término de 2002, la situación varía en función del Estado miembro, la región y el Fondo, si bien sigue siendo bastante limitado, habida cuenta del retraso en la adopción de los programas y del anticipo, que cubre, aproximadamente, la mitad del primer tramo de compromiso. En el caso

de Austria y Alemania, por ejemplo, todos los programas del objetivo 1, salvo uno, han alcanzado ya un nivel de pagos suficiente para evitar todo descompromiso. Por el contrario, en Italia y el Reino Unido, varios programas presentan un riesgo indiscutible de descompromiso. Con todo, por ahora, la Comisión no prevé pérdidas significativas de créditos al final de 2002, salvo quizá en Italia.

El mayor riesgo se sitúa a finales de 2003, momento en que la norma será aplicable a todos los programas, en particular en lo que respecta a una serie de programas del objetivo 2.

En lo tocante a la norma del descompromiso automático, la Comisión desea recordar que ha aprobado una Comunicación al respecto con objeto de precisar las condiciones de aplicación de la misma (C(2002)1942, aprobada el 27 de mayo de 2002). Cabe señalar que la norma se aplicará, programa por programa y Fondo por Fondo, atendiendo a todas las solicitudes de pago que se hayan enviado a la Comisión el 31 de diciembre del año “N+2”, a más tardar. Ello significa que no se tendrán únicamente en cuenta los pagos efectuados, sino también las solicitudes de pago admisibles presentadas por los Estados miembros dentro del plazo.

Sobre esta base, y teniendo en cuenta las posibles excepciones previstas por el Reglamento (por ejemplo, los casos de suspensión judicial), la Comisión propondrá una reducción neta de la ayuda comunitaria al Estado miembro, al que se invitará a presentar un nuevo plan de financiación. De esta forma, el Estado miembro podrá elegir cómo hacer frente a la incidencia de dicha reducción de la ayuda. En efecto, la norma de los descompromisos automáticos se aplica a los compromisos comunitarios, pero no se refiere directamente a las operaciones concretas que estén en curso. A falta de respuesta del Estado miembro, la Comisión tomará una decisión por sí sola. Tras la adopción de la decisión por la que se reduce la ayuda comunitaria, se procederá al descompromiso de oficio. De acuerdo con el calendario presentado por la Comisión en su Comunicación, estas operaciones se realizarán previsiblemente durante el primer semestre del año N+3, lo que supone que transcurrirá cierto tiempo antes de que el descompromiso quede plasmado en las cuentas.

De conformidad con lo previsto en el Reglamento sobre los Fondos Estructurales, la Comisión tiene el deber de informar a los Estados miembros del riesgo de descompromiso automático. En relación con el año 2000, la Comisión envió una carta de advertencia a los Estados miembros en noviembre de 2001 y una segunda carta en julio de 2002, y se propone repetir esta operación a comienzos de otoño. La Comisión se compromete a transmitir a la autoridad presupuestaria esta información sobre las regiones en las que existe un riesgo.

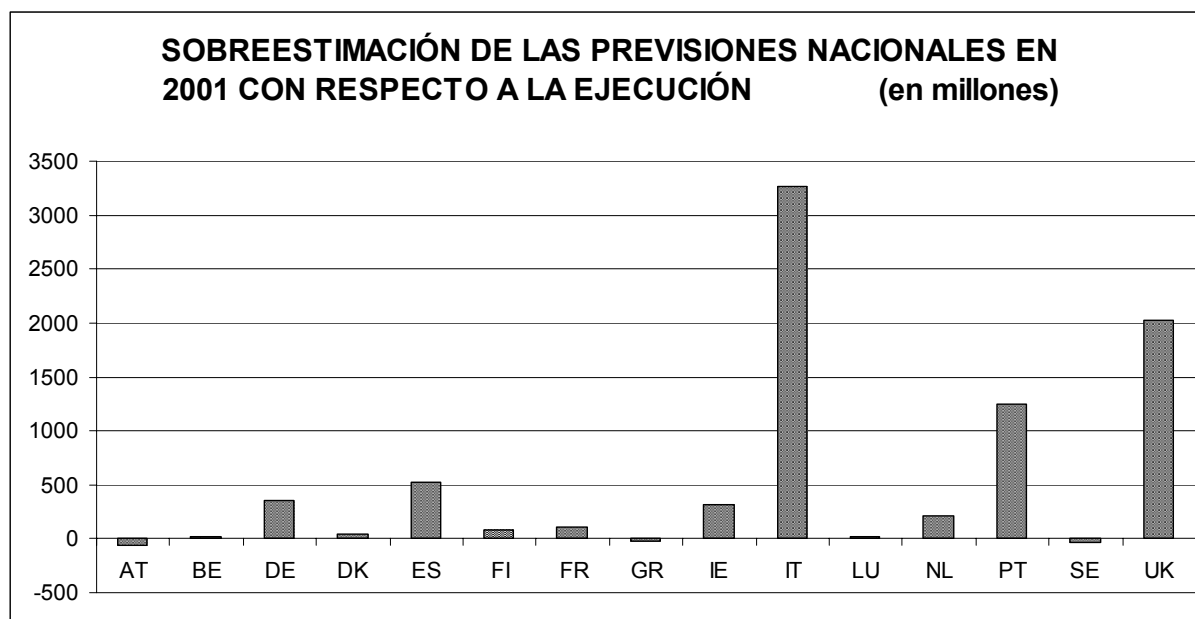
5. MEJORA DE LAS PREVISIONES

La elaboración de previsiones precisas sobre los pagos correspondientes a los Fondos Estructurales se ve dificultada por el carácter sumamente descentralizado de las operaciones financiadas. La gestión de las medidas está en manos de un gran número de organismos intermedios. Las autoridades nacionales y regionales no controlan en absoluto el tiempo invertido por las instancias de selección para decidir los proyectos que serán financiados, ni los plazos de decisión de las diferentes instancias consultivas, que suponen la colaboración de numerosos agentes sociales y económicos. Las previsiones resultan aún más difíciles de elaborar en los primeros años de un nuevo período de programación.

Desde hace algunos años, y en el marco de SEM 2000, la Comisión viene solicitando a los Estados miembros previsiones por Fondo y por objetivo. Esta cooperación informal se ha convertido en una obligación reglamentaria en lo que respecta a los nuevos programas¹⁰. Ya en 2001, la Comisión solicitó previsiones por Fondo y por programa para el período 2000-2006. Esta iniciativa, en la que estará involucrado en lo sucesivo un mayor número de participantes, está destinada a mejorar las previsiones y a determinar los programas que presentan un riesgo a efectos de la norma “N+2”. En 2001, los Estados miembros facilitaron datos incompletos que resultaron, por lo demás, muy sobreevaluados, dado que los créditos consignados en el presupuesto, habida cuenta también de la necesidad de abonar el anticipo, eran insuficientes para cubrir los requisitos anunciados por los Estados miembros, mientras que la ejecución fue en definitiva sensiblemente más baja¹¹.

La experiencia de los últimos años ha demostrado que la gran mayoría de los Estados miembros envían previsiones sobreevaluadas. Se observa igualmente que la calidad de las previsiones presentadas por un mismo Estado miembro no es, en general, constante, lo que complica su interpretación. No obstante, en términos absolutos, la sobreevaluación es atribuible, en su mayor parte, a algunos Estados miembros. Así, **la sobrevaloración registrada en 2001 puede achacarse en un 85% a tres Estados miembros**, tal como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico nº 11: Sobreestimación de las previsiones nacionales de pagos en 2001



¹⁰ Apartado 7 del artículo 32 del Reglamento (CE) nº 1260/1999.

¹¹ Entre las explicaciones facilitadas por los Estados miembros, cabe citar los siguientes ejemplos: DE: algunas regiones temían que la Comisión redujera los pagos proporcionalmente a las previsiones en caso de insuficiencia presupuestaria; IT: previsión calcada sobre las orientaciones de Berlín y no elaborada a partir de un análisis por programa; ES: estimación a nivel nacional, sin análisis por programa; BE: previsión de los pagos realizados por los beneficiarios finales hasta el 31.12 y no de las solicitudes comunicadas a la Comisión hasta el 31.10 y a pagar para el 31 de diciembre; UK: se han comunicado los importes necesarios para evitar los descompromisos en virtud de la norma “N+2”, sin atender a la realidad sobre el terreno; IRL: resulta difícil hacer previsiones el año de la puesta en marcha.

En 2002, la Comisión ha especificado los criterios que deben seguirse al elaborar previsiones y ha anunciado que éstas se comunicarán a la autoridad presupuestaria, no sólo de forma global, sino también por Estado miembro. Se han recibido previsiones por Fondo y por programa de todos los Estados miembros, siendo Francia el país que mayor retraso registra, puesto que sus previsiones fueron enviadas el 1 de julio de 2002. Con todo, en esa fecha faltaban aún las previsiones relativas a los antiguos programas franceses e italianos, que se insta nuevamente a los Estados miembros a transmitir por última vez en 2002.

Las previsiones de los Estados miembros relativas a 2002 y 2003 son un 15% más elevadas que el presupuesto de 2002 y el AP de 2003. En lo referente a los antiguos programas, las previsiones apuntan a un descompromiso mayor del esperado (si bien es imposible extraer conclusiones definitivas sin las previsiones francesas y sin una confirmación de las previsiones italianas). En el caso de los nuevos programas, las previsiones acumuladas rebasan los créditos disponibles en algo más del 25%, sobre todo para el año 2003. No obstante, en el pasado se ha observado ya, en ocasiones, un margen de tal magnitud entre las previsiones y las necesidades reales. Por lo demás, únicamente unos cuantos programas presentan una previsión de gastos insuficiente para evitar los descompromisos en virtud de la norma “N+2”.

Desde la óptica presupuestaria, sería deseable que, de cara a los próximos años, dichas previsiones pudiesen contribuir a la elaboración de los futuros presupuestos y a la gestión de los corrientes. Sin embargo, las previsiones llegan demasiado tarde para que puedan tenerse en cuenta en el anteproyecto de presupuesto. La Comisión podría, pues, presentar un análisis fundamentado de las previsiones durante el otoño.

La Comisión colaborará con los Estados miembros para mejorar las técnicas de elaboración de previsiones, aunque éstas seguirán siendo aleatorias dado el número de agentes que intervienen en la gestión sumamente descentralizada de los Fondos Estructurales. La Comisión evaluará las cifras comunicadas por los Estados miembros comparándolas con el perfil de gastos totales esperados cada año.

La falta de sanciones para penalizar las previsiones manifiestamente erróneas no facilita probablemente el ejercicio de previsión. Conviene recordar que se han establecido sanciones, en el contexto de los programas de desarrollo rural financiados por la Sección de Garantía del FEOGA, cuando la divergencia entre la previsión y la ejecución excede del 25%. La sanción consiste en una reducción de los pagos efectuados en el transcurso del año siguiente, sin que ello lleve automáticamente a una reducción del programa. Obviamente, este ejemplo no es directamente extrapolable a los Fondos Estructurales, en particular porque los créditos destinados al desarrollo rural no son disociados. Aun cuando los inconvenientes ligados a la sobreestimación de los créditos de pago sean menores en el caso de los Fondos Estructurales, merced a los créditos disociados, sería oportuno evaluar la incidencia en la gestión del presupuesto comunitario de unas previsiones sistemáticamente erróneas. Cualquier régimen sancionador debería basarse en disposiciones reglamentarias adecuadas, siendo ésta una posibilidad a explorar de cara al próximo reglamento en el supuesto de que las previsiones no mejoren de aquí a entonces.

6. ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE LA LENTITUD EN LA PUESTA EN MARCHA DE LOS PROGRAMAS 2000-2006

El ritmo de ejecución financiera de los programas varía sensiblemente en función del Estado miembro, de la región y del Fondo. Según las hipótesis de evolución de los pagos, a 30 de

junio de 2002 estaba previsto un porcentaje de ejecución de la dotación de los programas del 15%, incluido el anticipo inicial. En esa fecha, cinco Estados miembros habían alcanzado globalmente tal porcentaje o estaban próximos de alcanzarlo (Austria 16,6%, Alemania 16,1%, Portugal 18,5%, España 16,2%, Irlanda 14,4%). Siete Estados miembros no habían alcanzado aún un nivel de ejecución del 10%, lo que corresponde a una cifra apenas algo superior al anticipo inicial (Bélgica, Dinamarca, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia).

El porcentaje de ejecución de los programas del objetivo 3 es superior al porcentaje medio en la mayor parte de los Estados miembros, en tanto que el correspondiente al objetivo 1 se sitúa en torno al porcentaje medio. Los programas que acusan mayor retraso son los del objetivo 2, con un 9,3% en total. Si bien la ejecución en Austria se sitúa globalmente en un 16,6%, es del 11,9% en el caso del objetivo 2, cifra muy inferior al 24,6% correspondiente al objetivo 3. Se observa una diferencia semejante en Alemania, con un 10,4% y un 20%, respectivamente, y en el Reino Unido (7% y 15,1%).

La Comisión expone a continuación los principales motivos de la infraejecución generalizada con respecto a las expectativas de SEM 2000, así como las razones del retraso experimentado por algunos programas, en comparación con otros que avanzan normalmente.

6.1. Complejidad de los procedimientos

Los procedimientos para la concesión de fondos públicos son necesariamente estrictos y, con frecuencia, se consideran excesivamente complejos y desproporcionados, sobre todo cuando se trata de pequeñas subvenciones. Esta complejidad no es una consecuencia inevitable de las disposiciones que regulan los Fondos Estructurales. El apartado 1 del artículo 34 establece que la autoridad de gestión desempeñe sus funciones ateniéndose plenamente al régimen institucional, jurídico y financiero del Estado miembro considerado. El Reglamento (CE) nº 438/2001 de la Comisión dispone, en su artículo 3, que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros deben guardar proporción con el volumen de la ayuda gestionada.

Las posibilidades de aliviar las obligaciones administrativas y de simplificar los procedimientos de concesión de ayudas deben examinarse en colaboración con los Estados miembros, a fin de determinar y fomentar las mejores prácticas.

Aun siendo consciente de la necesidad de simplificar en todo lo posible los procedimientos, tanto nacionales como comunitarios, limitando al mismo tiempo el riesgo de que se cometan irregularidades, la Comisión estima que los retrasos en la ejecución de los Fondos Estructurales difícilmente pueden achacarse a las normas comunitarias, que son idénticas para todos los Estados miembros y todos los programas, y que con frecuencia estos retrasos son, por el contrario, el resultado de las elecciones realizadas por los Estados miembros al llevar a la práctica los programas. En apoyo de esta tesis, la Comisión destaca que, en junio de 2002, muchos programas registraban una evolución normal y sólo unos cuantos acusaban un retraso preocupante. En un mismo Estado miembro, el porcentaje de ejecución de los compromisos de 2000 a 2002 correspondientes a programas del FEDER del objetivo 1 variaba hasta llegar a duplicarse (por ejemplo, en España y Alemania, donde podía ser inferior al 30% o superior al 60%).

En lo que se refiere al FEDER, Suecia constituye un modelo de buenas prácticas, al haber decidido soslayar todo riesgo de descompromiso derivado de la norma “N+2” acelerando el ritmo de concesión de las ayudas al comienzo del período. Este país registra un gran número de solicitudes de tales ayudas y, tras aprobarse la decisión de concesión, envía con regularidad

recordatorios si no recibe ninguna solicitud de pago y puede sancionar los plazos excesivos de puesta en marcha de los proyectos mediante la anulación de la ayuda. En Bélgica, en cambio, cabe prever que el volumen de los pagos correspondientes al objetivo 1 aumente hacia el final del período, lo que expone a este país a un riesgo de descompromiso al comienzo del período.

En Alemania y Austria, los importantes compromisos adquiridos con cargo al ejercicio 2000 habían sido ya plenamente absorbidos a 30 de junio de 2002, lo que pone a estos países fuera de todo peligro de descompromiso automático. Por el contrario, en Italia, resulta preocupante el porcentaje de ejecución de los créditos de casi todos los programas, por lo que este Estado miembro se ha visto impulsado a implantar por primera vez un sistema para el seguimiento minucioso y sistemático del avance de cada programa y a dotar de mayor eficacia sus procedimientos de gestión administrativa.

Un análisis realizado en Francia, donde el reducido porcentaje de ejecución de todos los programas es alarmante, cita la multiplicidad de cofinanciadores como una de las causas de dilación de los procedimientos, ya que la asignación de la subvención comunitaria depende de la decisión del último cofinanciador. Con todo, lo que se cuestiona es fundamentalmente la complejidad y los plazos siempre excesivos de los procedimientos nacionales.

En Portugal, la gestión de las medidas de desarrollo rural parece verse dificultada por el elevado número de solicitudes de escasa magnitud. Así, ha sido necesario tramitar 19.600 solicitudes para una misma medida, algunas de ellas por importe inferior a los 200 euros.

Los programas que arrojan los resultados más satisfactorios se basan en procedimientos simples y eficaces y que guardan proporción con los importes considerados, y sobre todo en un elevado nivel de organización, información y movilización, y vienen respaldados por una gestión previsoras destinada a acortar los plazos entre las diversas etapas del proceso decisorio. Este último elemento es aún más importante cuando es necesario el visto bueno de numerosos servicios (medio ambiente, cultura, instancias locales, regionales y nacionales, comités de gestión y seguimiento, etc.).

6.2. Solapamiento de dos períodos de programación

Los años 2000 y 2001 eran no sólo los dos primeros del nuevo período de programación, sino también los dos últimos ejercicios para la ejecución financiera del período 1994-1999. Además de un RAL con cargo al presupuesto comunitario equivalente al 10%, aproximadamente, de la dotación de este período, existía a finales de 1999 un RAL «oculto», constituido por la diferencia entre los anticipos abonados a los Estados miembros y los gastos realmente efectuados por los mismos en esa fecha. La amplitud del retraso en la ejecución de los programas 1994-1999 queda demostrada por la «represupuestación», entre 1998 y 2000, de 3.800 millones de € que habían permanecido sin ser utilizados entre 1994 y 1997, así como por los importantes reajustes de los programas al final de 1999, fecha límite para el compromiso de los proyectos en los Estados miembros.

La puesta en marcha de algunos programas se vio ciertamente frenada a la espera de la seguridad jurídica y financiera que ofrece su adopción formal por la Comisión, pero queda claro ahora que el principal motivo de la lentitud con que se ha iniciado el nuevo período reside en que los servicios de los Estados miembros, a todos los niveles, concentraron sus esfuerzos y sus medios presupuestarios en la conclusión de los programas del anterior período y tardaron en poner en marcha los del nuevo período.

Al menos en ciertas regiones, el efecto sobre los pagos realizados por la Comisión de la transición del período 1994-1999 al período 2000-2006 ha sido determinante. Los Estados miembros, que beneficiaban de anticipos de tesorería hasta 1999, han tenido que prefinanciar por sí mismos el pago final del 10% de la dotación de todo el período. Además, puesto que la Comisión insiste, con razón, en un control eficaz de las solicitudes finales, la presentación de las mismas, y por ende los pagos finales, se verá retrasada unos seis meses.

De conformidad con las disposiciones del período 2000-2006, y en sustitución del régimen de anticipos permanentes, la Comisión reembolsa los pagos una vez efectuados por los beneficiarios, es decir después de las convocatorias de manifestaciones de interés, la tramitación de las solicitudes, la selección de los proyectos que serán financiados, las resoluciones de concesión, las licitaciones, la puesta en marcha de los proyectos, los pagos, los controles y la declaración a la Comisión, que dispone de 60 días para pagar. Así pues, los primeros pagos intermedios importantes no se efectúan sino entre 12 y 18 meses después de que se inicien los programas.

Un bache en los pagos entre mediados de 2000 y mediados o finales de 2002 es una consecuencia de la transición de un período de programación al siguiente y de un régimen de pagos a otro muy distinto.

6.3. Pagos entre el primer día de subvencionabilidad de los gastos y la presentación de los complementos de programación

Es un hecho admitido que el proceso de preparación de los programas operativos, la elaboración de los documentos únicos de programación (DOCUP), las negociaciones y el procedimiento de adopción por la Comisión se han prolongado más de lo previsto y que los Estados miembros han tardado con frecuencia en presentar un complemento de programación coherente con el programa aprobado.

Con posterioridad, se han registrado importantes retrasos en la presentación a la Comisión, para aprobación, de ciertos regímenes de ayuda y grandes proyectos a financiar al amparo de los programas.

No obstante, estos retrasos no influyen en modo alguno en la fecha inicial de subvencionabilidad de los gastos, que quedó fijada por el artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 en el 1 de enero de 2000 en el caso de la mayoría de los programas generales, o incluso en una fecha anterior. Se esperaba que las autoridades nacionales aprovecharían esta disposición, pero sólo ha sido así en casos contados. Según la información de que dispone la Comisión, sólo Portugal ha hecho ampliamente uso de tal disposición. Otros Estados miembros, como el Reino Unido, no publicaron las convocatorias de propuestas sino después de presentar el complemento de programación, a mediados o finales de 2001. En consecuencia, las importantes solicitudes de pagos intermedios esperadas en 2001 para reembolsar las obras financiadas entre enero de 2000 y la fecha de comunicación del complemento de programación, que constituye una condición previa para el pago por la Comisión, no se verificaron.

Dado que la mayoría de los Estados miembros no declararon gastos importantes en relación con proyectos ya decididos el 1 de enero de 2000 y sólo comenzaron a tramitar las solicitudes de ayuda en 2001, cabe ya prever que, al margen del abono del anticipo inicial del 7%, la ejecución financiera de cada programa sobre el terreno seguirá registrando un ritmo moderado al comienzo del período, alcanzará una velocidad de crucero hacia 2003 y concluirá en 2008.

6.4. Refuerzo de la gestión financiera y del control

Uno de los factores que ha contribuido al aplazamiento de las solicitudes de pagos es el refuerzo de la gestión financiera y de los controles que resulta necesario para atenerse a las nuevas disposiciones del Reglamento (CE) nº 1260/1999, y entre ellas la obligación de establecer una autoridad pagadora y dotarla con personal. A raíz de las observaciones del Tribunal de Cuentas y de las autoridades responsables de la decisión de descargo en relación con la proporción de errores e irregularidades en los Fondos Estructurales, la Comisión insistió en el respeto de dichas disposiciones y los Estados miembros han necesitado cierto tiempo para dar cumplimiento a las mismas.

Uno de los elementos que confieren mayor rigor a la gestión financiera es la aplicación más estricta de la norma en virtud de la cual los anticipos de tesorería concedidos a los organismos intermedios no son subvencionables. Reconocer la subvencionabilidad de los anticipos mejoraría ciertamente el ritmo de ejecución presupuestaria, pero reduciría en la misma proporción la presión ejercida sobre los beneficiarios últimos con vistas a una ejecución real, lo que constituye una condición esencial para que la política de cohesión tenga el impacto esperado.

La Comisión tenía por norma negarse a reembolsar la participación financiera comunitaria por encima del porcentaje previsto en el complemento de programación, al estimar que la concesión anticipada de la cofinanciación comunitaria entraña el riesgo de que finalmente no se respete el porcentaje previsto, lo que reduce en la misma proporción el efecto multiplicador buscado. No obstante, en aras de la simplificación, esta regla se ha flexibilizado, siempre que existan suficientes garantías de control.

6.5. Fecha de declaración de los gastos soportados

Un número limitado de Estados miembros han optado por no abonar las subvenciones para determinados proyectos importantes hasta que concluyan las operaciones, lo que retrasa en la misma medida la concretización de los avances realizados sobre el terreno en términos de ejecución presupuestaria.

Por otra parte, los anticipos otorgados a los promotores de proyectos no son subvencionables hasta la fecha en que se traduzcan en gastos realmente soportados. No obstante, los servicios de la Comisión están estudiando las condiciones para que este tipo de anticipos pueda ser subvencionable en la fecha de abono, sin que los principios de buena gestión y control sufran menoscabo alguno.

6.6. Circunstancias imprevistas

Finalmente, el retraso que acusan ciertos programas es atribuible a diversas circunstancias propias de los mismos:

- La participación privada prevista no se ha materializado, debido al hundimiento del sector de las telecomunicaciones o a la falta de confianza en el crecimiento económico (Irlanda, Portugal, Reino Unido).
- Se han detectado incoherencias entre los porcentajes de cofinanciación previstos y los límites impuestos por las normas sobre ayudas estatales (Reino Unido, objetivo 2).

- La evolución de las normas comunitarias ha propiciado un clima de incertidumbre (Sección de Orientación del FEOGA, Pesca).
- Las solicitudes de algunas ONG han sido denegadas por incumplimiento de las disposiciones de contratación pública, que no estaban obligadas a cumplir en el período anterior.

6.7. Capacidad de absorción de los fondos

Al margen de que la capacidad de absorción de los fondos disponibles en relación con el período 2000-2006 se ha visto mermada por la necesidad de cofinanciar los dos últimos años de pagos del período 1994-1999, la Comisión no ha observado ninguna dificultad duradera en la absorción de las ayudas, con la excepción de ciertas regiones del objetivo 2 en las que la atomización de las ayudas y el reducido porcentaje de cofinanciación disponible disminuyen el interés de los promotores de proyectos, de unos cuantos programas en los que la participación del sector privado no se concretizó y de algunos programas del IFOP.

Uno de los factores que frenan la absorción de fondos es la capacidad con que cuentan las entidades territoriales para contribuir a la cofinanciación. El aumento de los recursos comunitarios a lo largo de los diversos períodos de programación no ha ido unido a un aumento de la correspondiente contribución nacional. En algunos programas, el interés que cabía esperar de las pequeñas y medianas empresas no parece haberse concretizado.

7. “N+2”: ACCIONES EMPRENDIDAS Y PREVISTAS POR LA COMISIÓN

Los retrasos de ejecución suponen para los programas considerados el riesgo de perder fondos por aplicación de la norma “N+2”. La Comisión aplicará esta norma de conformidad con las disposiciones reglamentarias. No obstante, para prevenir esta eventualidad y maximizar los recursos efectivamente utilizados en pro de la política de cohesión, la Comisión ha tomado las siguientes medidas:

- Ha aprobado una Comunicación en la que se especifican las condiciones de aplicación de esta norma (Comunicación C(2002) 1942, aprobada el 27 de mayo de 2002).
- Colabora con los Estados miembros para mejorar las técnicas de previsión por programa (véase el apartado 5).
- Informa con regularidad a los altos responsables de los Estados miembros sobre la situación de los programas que presentan un riesgo.
- Está trabajando con los responsables con vistas a determinar los motivos de los retrasos y las soluciones que cabe adoptar, dentro de los límites del marco reglamentario. Si se comprueba que un programa no puede alcanzar los objetivos previstos, la Comisión examinará con el Estado miembro afectado las posibilidades de destinar los fondos en peligro del mismo a otros fines más prometedores.
- Está estudiando las posibilidades de simplificar los procedimientos, tanto los internos como los de los Estados miembros, para hacerlos más eficaces y lograr una mayor proporcionalidad de la carga administrativa impuesta a los solicitantes de ayudas y a las Administraciones responsables.

La Comisión ha comenzado a examinar este último aspecto dentro de sus propios servicios y en los Comités consultivos de los Fondos. Presentará sus propuestas de cara al actual período durante la reunión informal de ministros que tendrá lugar el 7 de octubre de 2002 y ampliará el debate al período posterior a 2006 con ocasión de una conferencia que se celebrará a principios de 2003. Por otra parte, ha solicitado a los Estados miembros que determinen las mejores prácticas en materia de tramitación de las solicitudes de ayudas, a fin de promoverlas en el conjunto de la Unión. Se han esbozado ya varias pautas de reflexión, como, por ejemplo, la simplificación de las condiciones de modificación de los programas para hacer posible una mejor gestión, la agilización del procedimiento de revisión intermedia, y la mejora de la proporcionalidad y la coordinación de los procedimientos de control.

La Comisión aprovechará las enseñanzas que aporta la experiencia de los actuales Estados miembros para acelerar y simplificar la implementación de los Fondos por los países candidatos tras su adhesión. Entre los objetivos que se ha fijado figura el de concluir, en sustancia, la negociación de los programas previstos para dichos países antes de la fecha de adhesión, a fin de facilitar su puesta en marcha en cuanto las disposiciones de adhesión lo permitan.

8. CONCLUSIONES

El alcance de los pagos correspondientes a la ejecución de los programas de desarrollo socioeconómico del período 2000-2006 se sobreestimó considerablemente en 2000 y 2001. Ello se explica, en parte, por la duración mayor de lo previsto de la negociación de los programas y, sobre todo, porque los Estados miembros no han aprovechado apenas la disposición en virtud de la cual se consideran ya subvencionables los pagos efectuados a partir de enero de 2000. Si bien la puesta en marcha de algunos programas se retrasó ciertamente a la espera de la seguridad jurídica y financiera que aporta su adopción formal por la Comisión, ésta considera que el motivo fundamental de la infraejecución presupuestaria en 2000 y 2001 es que los Estados miembros concedieron preferencia a la finalización de los proyectos financiados con cargo a los programas 1994-1999, cuya fecha límite de subvencionabilidad era el 31 de diciembre de 2001, y tardaron en poner en marcha los programas 2000-2006.

Los servicios de la Comisión asisten a las reuniones de los Comités de seguimiento de los distintos programas y han podido comprobar que el volumen de las operaciones emprendidas en 2001 al amparo de la mayor parte de los programas es suficiente para garantizar un ritmo de ejecución normal en los próximos años.

El año 2002 es el segundo de aplicación efectiva de los programas y la dotación presupuestaria de créditos de pago podría resultar nuevamente superior a la ejecución real, debido, en lo que respecta al período 2000-2006, al desfase entre el comienzo de las intervenciones sobre el terreno y la declaración de los pagos a la Comisión y, en lo tocante al período 1994-1999, al envío tardío de las solicitudes de pagos finales como consecuencia del retraso acumulado por los Estados miembros en el control de los gastos declarados en el transcurso del período de programación. La Comisión reevaluará su previsión este otoño. Dada la pronunciada descentralización de las decisiones de concesión de ayuda, cualquier previsión de gastos referente al año en curso y siguientes es aleatoria, pero, hecha esta salvedad, la Comisión estima que la ejecución presupuestaria seguirá una evolución bastante constante entre 2003 y 2008 y los últimos pagos están previstos en 2010.

Al ser el período previsto en el Reglamento más largo para los pagos que para los compromisos (11 años frente a 7), la Comisión prevé que el RAL de final de año aumentará hasta alcanzar un pico de unos 55.000 a 64.000 millones en 2006, que quedará reducido prácticamente a cero en 2010. Esta previsión se basa en la hipótesis probable de que los Estados miembros aprovecharán al máximo los plazos de ejecución que les concede el Reglamento (CE) nº 1260/1999, evitando al mismo tiempo todo descompromiso importante derivado de la cláusula de extinción de la norma “N+2”.

El RAL pasará a ser insignificante en 2010, aun en caso de marcada infrautilización de los fondos, debido a los descompromisos derivados de la norma “N+2”. Sin embargo, la Comisión estima que, bajo la presión que supone el riesgo de perder fondos como consecuencia de esta norma, los Estados miembros procurarán ejecutar los programas a un ritmo suficiente para limitar el impacto de la misma. La Comisión informa con regularidad a los Estados miembros sobre los programas que presentan un riesgo.

Al RAL del período 2000-2006 se añade el del período anterior, que representaba 17.200 millones de € a finales de 2001. Este RAL se liquidará antes de que concluya 2003, a partir de las solicitudes de pagos que deben notificarse para el 31 de marzo de ese año, a excepción de una modesta cuantía que representa los casos de litigio o los proyectos suspendidos por razones judiciales.

La existencia de un RAL elevado es una consecuencia inevitable de las disposiciones jurídicas de los Fondos Estructurales. Conviene otorgar un voto de confianza a la disciplina impuesta por la norma “N+2” para controlar dicho RAL e incitar a los Estados miembros a rentabilizar los fondos puestos a su disposición en los plazos fijados.

La Comisión hace cuanto está en sus manos para ayudar a los Estados miembros a alcanzar ese objetivo. Ha iniciado una amplia reflexión sobre la simplificación de los procedimientos y presentará sus propuestas ante el Consejo de Ministros informal que tendrá lugar el 7 de octubre de 2002. Dado que los problemas varían en función de las regiones, de los Estados miembros y de los Fondos, la Comisión está trabajando con los Estados miembros para determinar los obstáculos y las soluciones.

El riesgo de pérdida de fondos derivado de la aplicación de la norma “N+2” es real en lo que respecta a determinados Fondos y programas. Con todo, la disciplina impuesta anualmente por dicha norma obliga a los Estados miembros y sus regiones a velar constantemente por alcanzar un ritmo satisfactorio de ejecución de los programas, en lugar de intentar recuperar el retraso al final del período, como ocurrió en el período 1994-1999. Es preferible verse penalizado con la anulación de unas cuantas decenas de millones de euros en 2002 y 2003 a perder sumas muy importantes al final del período.

Anexo: Cuadros explicativos de los gráficos 1 a 10

Gráfico nº 1: RAL de final de año correspondiente a los compromisos del período anterior a 1994

	RAL pré-94 à la fin de chaque année (milliards d'Euros)	%
1993	15.405,70	100%
1994	10.508,00	68%
1995	7.762,60	50%
1996	5.349,46	35%
1997	3.542,32	23%
1998	2.434,95	16%
1999	1.858,37	12%
2000	991,30	6%
2001	532,20	3%

Gráfico nº 2 : Liquidación del RAL correspondiente a los programas 1994-1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Financial perspective						
Expected RAL	41,2					
Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7
De-commitments		0	0,1	0,2	0,6	0,1
Remaining RAL (at the end of the year)	41,2	21,4	12,4	6,6	0,8	0
Actual implementation and budgets assumption						
Actual RAL (including pre<94)	41,7	2,4				
New commitments (closure of Edinburgh)		2,4				
Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7
De-commitments (including pre<94)		0,7	0,4			2,2
RAL (end of the year)	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0
1999,2000 and 2001 : actual implementation						
2002: implementation plan (budget - 0,9 billion)						
2003: PDB						
2004: remaining commitments (de-commitments or legal cases)						

Gráfico nº 3: Evolución de los compromisos correspondientes a los nuevos programas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actual implementation								
								(after rebudgetisation and carryovers)
Commitments (new programmes)		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7
Cumulated commitments	0	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9
2000-01 : actual implementation (with carryovers in 2001)								
2002: budget, 2003:PDB (adjusted FP)								
2004-06: financial perspective (adjusted FP)								

Gráfico nº 4: Evolución de los pagos correspondientes a los nuevos programas

Financial perspective (initial PF)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Payment on account		8	6									
Reimbursements		1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation												
Payment on account		5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements		0	7	22	23,1	26,7	27	27	27	23	11,4	2,6
TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average) 40% 27% 13% -1% -17% -7%

Payment claimed in Dec N+2 and paid in N+3 -0,4 -5,3 -3,5

2000-01 : actual implementation
2002: budget, 2003: PDB
2004-08: Steady State, i.e. 90% of one annual tranche from 2004 to 2007 and 80% in 2008 (N+2 avoided)
2009-2010: final balance (75% in 2009 and 25% in 2010) + 3,5 billion in 2009

Gráfico nº 5: RAL correspondiente a los nuevos programas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Actual implementation												
Commitments		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Payments		5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
RAL (fin de l'année)	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0

2000-01: actual implementation
2002: budget, 2003: PDB
2004-07: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Gráfico nº 6: Pagos totales de los Fondos Estructurales

	(1994/1999) - source: ANCIENS PROGR.												
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005						
	Financial perspective												
(1)	Payments	19,8	8,9	5,6	5,2	0,7							
	Actual implementation and budgets assumption												
(2)	Payments	20	5,8	6,4	7,9	0,7							
	(2000/2006) - source: PAYMENTS												
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	Financial perspective (initial PF)												
(3)	TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2					
	Actual implementation												
(4)	TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
for chart													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
(1)+(3)	Financial Perspectives	29,0	28,5	31,2	32,8	30,9	30,2	30,2					
(2)+(4)	Payments	25,9	20,5	28,6	31,0	27,7	27,0	27,0	27,0	23,0	11,4	2,6	

Gráfico nº 7: RAL total de los Fondos Estructurales (al término del año)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Actual implementation (end of the year)												
Old RAL		41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0	0	0	0	0	0
New RAL		0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6
RAL (end of the year)		41,7	32,9	50,1	52,6	52,7	54,4	59,3	64	37	14	2,6

2000-01 : actual implementation
2002: budget, 2003: PDB
2004-08: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Gráfico nº 8: Evolución del RAL 2000-2006 durante el ejercicio

	99 avril	99 déc	00 avril	00 déc	01 avril	01 déc	02 avril	02 déc	03 avril	03 déc	04 avril	04 déc	05 avril	05 déc	06 avril	06 déc	07 avril	07 déc	08 avril	08 déc	09 avril	09 déc	10 avril	10 déc
RAL beginning ->end of the year	0	0	0	9,5	39,9	32,9	60,4	41,8	72,9	49,8	81,4	54,4	86,3	59,3	91	64	63,6	37	31,7	14	10,5	2,6	2,6	0

Gráfico n° 9: Evolución de los pagos en caso de recuperación de la infraejecución inicial durante 2003 y 2004

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Financial perspective (initial PF)

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
Récupération				5,8	5,8						
TOTAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption

Gráfico n° 10: Limitación del RAL por efecto de la norma del descompromiso automático

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commitments	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Cumulated commitments	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9	210,9	210,9	210,9	
Payments	5,9	14,2	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	27	23	11,4	2,6
Cumulated payments	5,9	20,1	39,8	59,5	79,2	98,9	118,6	145,6	168,6	180	182,6
De-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	11,9	4,8	0	0
Cumulated de-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	23,5	28,3	28,3	28,3
RAL (end of the year)	9,5	33,4	44,8	56,2	68,1	80,3	80,7	41,8	14	2,6	0

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

19% -17% -53% -90% -106%

Exceeding the N+2

6,0 -5,4 -16,8 -17,1 -10,1 -3,5

Claimed in November and December and paid in early N+3

5,4 5,2 5,2 5,3 3,5

De-committed during the following year

-11,6 -11,9 -4,8

2000, 2001: implementation

2002-2006: payments maximising the RAL at the beginning of 2006, while keeping a stable instalment of payment (and without automatic decommitments before 2006)

2007-2010: central scenario