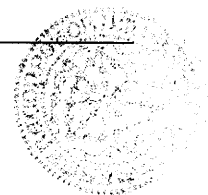




Análisis del marco general de las transferencias comunitarias





INDICE

I. Introducción

II. Objetivo

III. Alcance y limitaciones

IV. Conclusiones

V. Descripción general del sistema

V. 1. Presupuesto de la U.E. y resumen de las aportaciones españolas.

V. 2. Descripción general del sistema

V.2.1. Fondos

V.2.2. Iniciativas

V.2.3. Otras actuaciones de desarrollo regional

Programas específicos

Acciones

Líneas financieras

V. 3. Gestión de los programas e iniciativas

VI. Sistema contable organización y recursos recibidos y organización

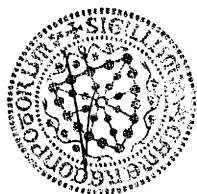
VI. 1. Sistema contable y recursos recibidos

VI. 2. Organización

Anexos

Anexo 1. Flujos financieros España-CEE. (período 1986-1994)

Anexo 2. Ingresos procedentes de la CEE en los presupuestos de Navarra por departamentos y fondos (período 1990-1995)



I. Introducción

La política española experimenta un cambio sustancial a partir del año 1986 tras la integración en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE).

Desde esa fecha la incidencia de la normativa europea en las decisiones anteriormente autónomas se ha ido haciendo cada vez mayor y más influyente.

Lógicamente, esta situación afecta de la misma manera a la Comunidad Foral y, en los años transcurridos desde la integración en la UE, ha obligado a modificar determinados comportamientos, como consecuencia de las obligaciones que la UE impone a sus miembros.

Junto a las nuevas obligaciones o requisitos que se precisan, surge también la posibilidad de participar en determinados programas de la UE y de obtener financiación para diferentes actuaciones en el ámbito de la Comunidad Foral.

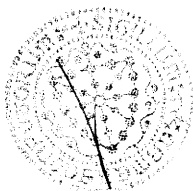
Por ello, se ha incluido en el programa de la Cámara de Comptos para el ejercicio de 1996 la realización de un trabajo sobre la gestión por el Gobierno de Navarra de los ingresos procedentes de la UE.



II. Objetivo

La Comunidad Económica Europea, para el cumplimiento de sus fines, principalmente de reducción del desequilibrio entre las diferentes regiones, se dotó de una serie de instrumentos financieros: fondos, iniciativas y acciones. De éstos los más importantes son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (Feoga).

El presupuesto de gastos de la UE recoge la distribución de los recursos para los diferentes instrumentos financieros y posteriormente es la Comisión Europea, a través de Decisiones, quien realiza el reparto de los recursos entre los Estados miembros (en el epígrafe V se detalla el funcionamiento de estos instrumentos financieros).



Con la realización del presente trabajo se pretende conocer las características y funcionamiento de estos instrumentos financieros y analizar la actuación del Gobierno de Navarra en relación con la obtención de recursos europeos para la financiación de sus políticas de gasto.

III. Alcance y limitaciones

Las ayudas europeas se instrumentan a través de los “fondos” y otras ayudas con fines específicos y concretos.

Las ayudas agrarias, provenientes del Feoga, que tienen, en general, por destinatarios a los agricultores, han sido analizadas por esta Cámara de Comptos en el informe realizado sobre el programa “Mejora de los Recursos Agrarios del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes” publicado en BOPN nº 8, de 8 de febrero de 1995.

Para el funcionamiento general del resto de fondos, el Gobierno de Navarra en función de las directrices europeas prepara un programa con la participación de los diferentes departamentos en el que se incluyen las acciones o proyectos que pueden ser cofinanciados por la UE.

El seguimiento de los programas y relaciones con la Comunidad Económica (justificación de gastos, solicitud de ingresos de las ayudas y todos los temas que surjan en la ejecución de los programas) se centralizan en el Servicio de Desarrollo de la UE.

Los departamentos se encargan de la gestión de los gastos y son quienes custodian la documentación.

La tramitación de gastos e ingresos se realiza a través de los Estados miembros, que son quienes remiten a Bruselas la solicitud de los ingresos.

Nuestro trabajo se ha centrado en la participación del Gobierno de Navarra en los programas operativos que son coordinados por el Servicio de Desarrollo Regional de la UE, dependiente del Departamento de Economía y Hacienda.

Hemos analizado el procedimiento de gestión, tramitación y contabilización de las ayudas para lo que hemos utilizado los criterios y pruebas, derivados de las normas de auditoría del sector público, que hemos considerado necesarias, de acuerdo con las circunstancias y características del trabajo.

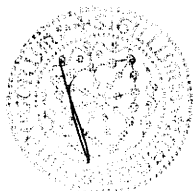
Las limitaciones que afectan a este trabajo se derivan de las características de la legislación europea aplicable:

- Los programas son formulados por cada Estado miembro, junto con las regiones, en su caso. Es decir que su ámbito es superior al autonómico.
- La liquidación y pago final se efectúa al terminarse la totalidad del programa, no la parte autonómica.



- Existe un “desfase” permanente entre los importes solicitados (en pesetas) y los concedidos (en ECUS) como consecuencia de las variaciones en su tipo de cambio.

Agradecemos al personal del Gobierno de Navarra y especialmente al del Servicio de Desarrollo de la UE la colaboración prestada en la realización de este trabajo.



IV. Conclusiones

Como resumen del trabajo mostramos, a continuación, las principales conclusiones obtenidas:

IV. 1. Sobre la organización

1. La importancia de la Política Agraria Común hace que las relaciones con el Feoga se lleven en su totalidad desde el Departamento de Agricultura.

2. Las relaciones que como consecuencia de la gestión de los restantes fondos (Feder, FSE) se mantienen con la UE se han establecido a través de una serie de unidades que no han mantenido una estructura permanente, sino que han modificado continuamente sus funciones.

IV. 2. Sobre la gestión

3. En la mayoría de los casos los programas aprobados por la UE son de ámbito superior al de las autonomías.

Por este motivo el tiempo de ejecución y liquidación depende de la administración que peor funcione, ya que es necesario cerrar la totalidad del programa para efectuar su liquidación.

4. La realización por los departamentos de los gastos incluidos en los programas aprobados se efectúa, en general, considerándolos como gastos normales del departamento sin tener presente si son o no cofinanciados por la UE.

IV. 3. Sobre los ingresos recibidos

5. Hay que diferenciar los ingresos que llegan a los Presupuestos Generales de Navarra de los que se perciben en la Comunidad Foral.

Así en estos últimos, además de los anteriores, se incluyen los que llegan a ayuntamientos, empresas, ciudadanos y aquéllos que percibidos por otras entidades (Estado, Renfe...) están destinados a esta comunidad.

6. La partida cuantitativamente más importante la perciben a través del Feoga-Garantía ciudadanos privados sin tener reflejo en los presupuestos de Navarra. Debe tenerse presente que este fondo supone el 50 por ciento del presupuesto comunitario de gastos.

7. Con el actual sistema de reparto y distribución de los principales fondos, la gestión de la región consiste en realizar actuaciones para poder aprovechar la totalidad de los asignados, pero existen pocas posibilidades

de obtener más financiación, ya que en Bruselas se asignan cuotas a los Estados miembros y a las regiones, en función de parámetros estadísticos (población, paro..).

8. Entre 1990 y 1995 se han contabilizado en los Presupuestos Generales de Navarra 13.994 millones de pesetas provenientes de la UE.

9. En general los departamentos están más interesados en la gestión de los gastos que en la de los ingresos que normalmente se han considerado como algo ajeno.

IV. 4. Sobre la contabilización

10. Con el actual sistema de funcionamiento es muy difícil correlacionar los gastos con los ingresos.

Los gastos se registran en sus correspondientes departamentos atendiendo el devengo y los ingresos se contabilizan con criterio de caja.

IV. 5. Sobre el impacto de las actuaciones

11. Dado el sistema competencial que tiene la Comunidad foral, las actuaciones que puedan ser financiadas con fondos europeos corresponden, en general, a actividades que ejecuta el Gobierno de Navarra.

12. La normativa europea obliga a que los programas objeto de financiación europea estén también cofinanciados por las administraciones nacionales (estado o comunidad autónoma).

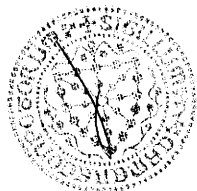
Por ello, si consideramos que en los programas europeos se incluyen actuaciones ya previstas, la financiación europea reduce el importe de los gastos a realizar.

En cambio, si se abordan nuevas actividades, la obtención de la financiación europea supone incrementar también el nivel de gasto.

13. El Gobierno de Navarra no ha realizado estudios ni establecido procedimientos para valorar el impacto de las medidas financiadas con fondos europeos. Los realizados por la Comisión, generalmente a nivel europeo, no son conocidos.

En último lugar y de cara al futuro es importante señalar que la inclusión de una región en los diferentes objetivos de carácter regional se efectúa en función de una serie de indicadores socioeconómicos como: PIB por habitante, tasa de desempleo, porcentaje de empleo industrial, personas ocupadas en el sector primario y su situación periférica, etc., y su relación con la media europea.

La posible futura incorporación de nuevos estados a la UE puede modificar estos parámetros y, por tanto, afectar a la situación de Navarra respecto a la media europea.



V. Descripción general del sistema

En este epígrafe vamos a realizar una breve exposición del funcionamiento, en los aspectos que en lo referente a este informe nos interesa, de la UE. Para ello, en primer lugar presentamos la composición de su presupuesto y las aportaciones españolas; para, a continuación, efectuar una descripción de los instrumentos que emplea la UE para la realización de sus políticas.

V.I. Presupuesto de gastos de la Unión Europea

El presupuesto aprobado para 1996 asciende a 81.888 millones de ECUS (Mecus), que al cambio actual equivale aproximadamente a 13 billones de pesetas.

Dicho importe se desglosa de la siguiente manera porcentual:



	Porcentaje
• Instituciones Comunitarias (Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones)	5
• Fondos:	82
Feoga-Garantía	50
Feoga-Orientación	5
Feder	13
Fondo Social Europeo	7
Fondo de Cohesión	2
Iniciativas comunitarias	3
Otros	2
• Políticas Comunitarias (Acción exterior, Energética y Medio Ambiente, I+D, etc.)	12
• Reservas y Garantía	1
Total	100

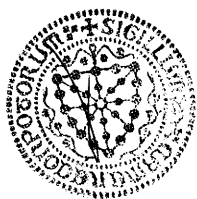
Los recursos con que cuenta la UE para financiar su presupuesto proceden, básicamente, de tres fuentes:

- Recursos propios tradicionales (derechos de aduana, exacciones agrícolas, etc...)
- Recurso IVA. Aplicación de un porcentaje a una base calculada de manera uniforme para los Estados miembros.
- Recurso PNB. Recurso que aporta cada Estado en función de su Producto Nacional Bruto para equilibrar el presupuesto comunitario.

A continuación, puede verse un resumen de los flujos financieros España-UE entre los años 1986-1994. En el anexo nº1 se presenta el desglose de estos flujos.

Año	(en millones de pesetas)		
	Aportación española	Ingresos Europeos	Saldo
1986	110.886,0	102.480,7	- 8.405,3
1987	137.363,9	176.264,0	38.900,1
1988	222.992,7	384.990,6	161.997,9
1989	287.395,5	474.762,6	187.367,1
1990	374.640,0	501.023,9	126.383,9
1991	545.887,4	942.079,2	396.191,8
1992	647.789,9	979.039,2	331.249,3
1993	740.567,1	1.136.499,2	395.932,1
1994	803.408,4	1.155.161,2	351.752,8

Tomado de Aurora Gallego Sánchez en Boletín Económico del ICE nº 2456.



Estos saldos no significan que el presupuesto español haya obtenido esos superávits, ya que de la mayor parte de esos flujos no es destinatario el Estado sino que los perciben los ciudadanos.

En la Comunidad Foral se perciben parte de esos ingresos, como analizaremos en el epígrafe V.

Por el lado de las aportaciones, Navarra, a partir de la firma del vigente Convenio Económico con el Estado, contribuye a las cargas generales con el 1,6 por ciento de los gastos del Estado no asumidos, entre los que se encuentran las aportaciones que se efectúan para financiar el presupuesto europeo.

V.2. Descripción general del sistema

Los países integrantes de la Europa Comunitaria no constituyen un conjunto homogéneo, sino que presentan importantes contrastes desde el punto de vista socioeconómico, dándose de esta manera desequilibrios regionales.

Para la reducción de estas diferencias nació la política de ayudas comunitarias, canalizadas, principalmente, a través de los fondos estructurales, (Feder, FSE, y Feoga-Orientación) y del Feoga-Garantía, así como otra serie de instrumentos financieros.

El presupuesto general de gastos recoge, como ya hemos visto, la distribución de estos fondos. Mediante su aplicación se distribuyen las aportaciones de los Estados miembros para lograr los objetivos de las políticas económica y social.

El presupuesto de gastos recoge la distribución de los recursos por fondos y posteriormente es la Comisión Europea, a través de *Decisiones*, quien realiza el reparto de los recursos entre los estados miembros, según los distintos fondos y objetivos.

Las actuaciones comunitarias en España se centran fundamentalmente en la aplicación de la Política Agraria Comunitaria (PAC), financiada a través de Feoga-Garantía, y en las acciones estructurales llevadas a cabo por los Fondos Estructurales.

V.2.1. Fondos estructurales

Acciones estructurales son aquéllas que tienden a disminuir los desequilibrios económicos y sociales existentes entre las diversas zonas de la Comunidad Europea, favoreciendo así la cohesión económica y social.

La U.E. lleva a cabo las acciones estructurales por medio de los Fondos con finalidad estructural:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder).
- Fondo Social Europeo (FSE).
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación (Feoga-Orientación).

A estos Fondos hay que añadirles, a partir de 1993:

- Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).
- Fondo de Cohesión.

En 1988 se establecieron unos objetivos prioritarios para la actuación de los fondos estructurales, que han experimentado algunas modificaciones al aprobarse los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales de 1993, y que a continuación se expresan:

Objetivos	Fondos que intervienen
1. Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarroll.	Feder, FSE, Feoga-Orientación
2. Reconversión de regiones gravemente afectadas por el declive industria	Feder, FSE
3. Combatir el paro de larga duración, facilitar la inserción profesional de los jóvenes menores de 25 años y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.	FSE
4. Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.	FSE
5a. Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y ayuda a la modernización y reestructuración de la pesca	Feoga-Orientación, IFOP
5b. Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales	Feoga-Orientación, Feder, FSE

De los Fondos Estructurales se reserva un porcentaje para financiación de Iniciativas Comunitarias. Las Iniciativas Comunitarias son creadas por la Comisión y están destinadas a contribuir a la resolución de algunos problemas de especial repercusión en la Comunidad Europea, completando las medidas previstas en los Marcos Comunitarios de Apoyo de cada objetivo.

Los objetivos requieren delimitación territorial específica (Objetivos 1,2 y 5b). El Reglamento 2052/88 estableció los criterios de delimitación de las zonas elegibles para el período 89/93, y el 2081/93 para el período 94/99. Navarra tiene parte de su territorio incluido en las zonas 2 y 5b.

Financia proyectos tanto en colaboración con la Administración Central como con las Comunidades Autónomas, Administración Local y Empresas Públicas.

La determinación de la asignación de los Fondos Estructurales Europeos a los países y regiones, se realiza en función de los Objetivos que para los mismos establecen los Reglamentos que los regulan, y requiere la presentación del programa de actuaciones para las que se pretende obtener financiación.

Para ello se procede por parte de los países miembros a la elaboración de:

- Planes de desarrollo regional — Objetivo 1
- Planes de reconversión regional — Objetivo 2
- Planes de desarrollo de las zonas rurales — Objetivo 5b

Estos planes deben definir, en lo esencial:

- La problemática de las regiones y zonas incluidas en el objetivo de los fondos estructurales de que se trate.

- Los objetivos que se plantean alcanzar las Administraciones nacionales interesadas.

- Las estrategias y principales ejes de actuación que pretenden desarrollar.

- La previsión de las inversiones que serían necesarias para abordarlas.

La Comisión analiza y discute con los Estados los Planes presentados por estos, y se inicia la preparación de los Marcos de Apoyo Comunitarios (MAC).

Las cantidades distribuidas a cada Comunidad no dependen de la capacidad negociadora de la misma, sino que vienen determinadas por la



Comisión según los recursos disponibles y el estado en que se encuentra cada región, a partir de indicadores socioeconómicos objetivos.

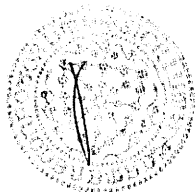
Los MAC, documentos de carácter contractual que obligan a su cumplimiento tanto a la Comisión como al Estado miembro, recogen a través de su programación:

- El importe total de recursos que la Comunidad asigna a un Estado miembro, para un período determinado, en función del objetivo de que se trate.
- El reparto de ese montante entre los distintos fondos estructurales.
- El destino que deberán tener esos recursos o, lo que es lo mismo, qué montante de fondos se asigna a cada uno de los ejes prioritarios de actuación que van a ser cofinanciados con los fondos estructurales.
- El importe total de fondos estructurales con que pueden contar, en cada eje, cada una de las distintas Administraciones nacionales y agentes inversores (Administración Central, Autonómica, Local, empresas públicas y privadas, etc.) para financiar actuaciones en su respectivo ámbito de competencias.
- La tasa de cofinanciación que es aplicable en cada eje, es decir, el porcentaje de intervención aplicable en cada una de ellos para el concurso de los fondos estructurales.
- Las condiciones de todo tipo que deben cumplirse para que ese MAC se aplique en la práctica en concordancia con los principios establecidos en los Reglamentos reguladores de los fondos.

Para que la programación de los fondos estructurales establecida en los MAC pueda aplicarse en la práctica y ser percibidos los fondos por los Estados miembros es precisa la preparación por parte de los Estados miembros de los Programas Operativos y su aprobación por la Comisión. Esto está recogido en los Reglamentos como 'formas de intervención'.

Los programas operativos son documentos de programación muy concretos, incluyen incluso proyectos concretos, a través de los cuales se desarrolla el MAC y en el cual se establece la demanda de fondos para la cofinanciación de unas actuaciones específicas.

Una vez que dichos Programas operativos son aprobados por la Comisión se puede empezar a solicitar, y recibir, los fondos estructurales mediante las transferencias que a tal efecto hace la Comunidad Europea.



V. 2. 2. *Iniciativas comunitarias*

Las Iniciativas Comunitarias son creadas por la Comisión. Las aprueba directamente sin la intervención del Consejo, y están destinadas a contribuir a la resolución de algunos problemas de especial repercusión en la Comunidad Europea, completando las medidas previstas en los MAC.

Así se cubren las necesidades puestas de manifiesto a través de los programas operativos, y se presentan como complemento de estos, no como programas aparte.

Al igual que los Programas Operativos, tienen como finalidad reforzar la cohesión europea a través de un desarrollo económico y social más equilibrado de la Comunidad y contribuyen a la consecución de los cinco objetivos prioritarios de las políticas estructurales.

Para su financiación se reserva un pequeño porcentaje de los fondos estructurales, ya que son programas de complemento.

Pueden aplicarse los tres fondos estructurales así como los demás instrumentos financieros comunitarios, pudiendo intervenir de forma conjunta o individual.

En la primera fase -89/93- pueden distinguirse tres categorías:

- Las que resuelven problemas creados por otras políticas comunitarias.
- Las que favorecen la aplicación de medidas comunitarias.
- Las que resuelven problemas comunes a determinadas categorías de regiones.

Para el período 1994-1999 se establecen unas nuevas Iniciativas Comunitarias que se basan prioritariamente en favorecer el empleo por medio de intervenciones integradas y se reorientan en torno a siete temas esenciales:

- Cooperación y redes transfronterizas, transnacionales e interregionales.
- Desarrollo rural.
- Regiones ultraperiféricas.
- Empleo y desarrollo de recursos humanos.
- Gestión del cambio industrial.
- Desarrollo de barrios urbanos en crisis.
- Reestructuración del sector pesquero.

Algunas de ellas son nuevas y otras prolongan o integran medidas anteriores.



Pueden presentarse como Programas Operativos o también en forma de subvenciones globales. Algunas de ellas están regionalizadas, esto es, la subvención a la que pueden optar las regiones está ya establecida. En otras la subvención a la que puede optar una región está en función de la calidad de los proyectos que se presenten.

V. 2. 3. Otras acciones de desarrollo regional

Programas específicos

Son programas complementarios y están fuera de la intervención de los Fondos Estructurales. Van dirigidos entre otros temas a la reconversión de zonas siderúrgicas, navales, a la cooperación con países no miembros, al desarrollo de la formación profesional en el curso de la vida laboral, etc.

Son creados para responder a otras políticas comunitarias y son los Estados los que construyen estos programas.

Hasta 1994 ha habido los siguientes programas:

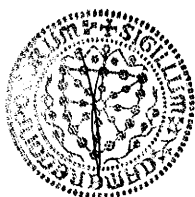
- FORCE: Formación Profesional continuada.
- MIRIAM: Red de información de desarrollo rural y mercados agrícolas.
- RECHAR: Reconversión zonas carbón.
- RENAVAL: Reconversión zonas de construcción naval.
- RESIDER: Reconversión zonas siderúrgicas.
- THERMIE: Fomento de tecnologías energéticas.

Acciones (*Appels d'offre*)

Son líneas financieras abiertas por la Comunidad Europea para sostener proyectos que se inscriben en las prioridades de las políticas comunitarias.

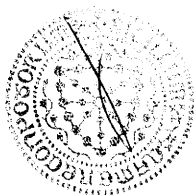
Suponen contactos directos entre la Comunidad y los promotores de proyectos sin intermediación obligatoria de los Estados miembros.

Las acciones son compatibles con todos los programas, pero no sobre los mismos proyectos. Se utilizan sobre todo para las políticas de investigación científica y técnica y para políticas de educación.



Los diferentes tipos de acciones son:

- **ALTENER:** Fomento de energías renovables.
- **CALEIDOSCOPIO:** Creación artística y conocimiento del patrimonio cultural.
- **COMETT:** Cooperación entre Universidades y empresas en formación tecnológica.
- **ERASMUS-SÓCRATES:** Fomento de la movilidad de estudiantes universitarios.
- **EUROPA CONTRA EL CÁNCER.**
- **EUROPA CONTRA EL SIDA.**
- **HELIOS:** Favorecer a los minusválidos.
- **ILE:** Iniciativas de empleo local por parte de mujeres.
- **LA JUVENTUD CON EUROPA:** Intercambios sociales y culturales jóvenes de 15 a 25 años.
- **PETRA:** Formación y preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional.
- **SPRINT:** Innovación y transferencia de tecnologías.
- **TEMPUS:** Movilidad transeuropea de estudiantes universitarios con la Europa Central y Oriental.
- **VALOREN:** Aprovechamiento de potencial energético endógeno.



Líneas financieras

Son algo experimental. El propio Estado es el que negocia con la Comunidad Europea.

Hasta el momento hay dos proyectos:

- **LIFE:** Instrumento financiero para el medio ambiente.
- **APERTURA:** Red entre regiones de la C.E. y países del este de Europa.

V.3. Gestión de los programas e iniciativas

V.3.1. Programas

La secuencia lógica que se debe seguir para obtener las ayudas previstas en los programas es la siguiente:

- Presentación del Plan a la Comisión.
- Negociación del MAC.
- Demanda de ayudas, generalmente en forma de programas operativos.

Cada Estado tiene que negociar con la Comisión cómo y en qué va a utilizar la parte de los recursos de los fondos estructurales que le correspondan. El resultado de la negociación se plasma en los MAC.

En el MAC constan, entre otros, los sectores, materias o ejes prioritarios en los que se va a invertir para potenciar la cohesión económica y social y las cantidades que se van a dedicar a las diferentes actuaciones.

Aunque el MAC es un documento negociado entre la Comisión y el Estado, formalmente se traduce en una DECISIÓN de la Comisión, como una declaración de intenciones.

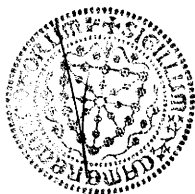
Una vez elaborados los MAC las solicitudes de las ayudas tienen que atenerse a las previsiones contenidas en ellos. La forma de intervención más usual es la de Programas Operativos.

Las ayudas correspondientes a los objetivos con carácter regional están predeterminadas.

Centrándonos en los importes correspondientes a cada región -en el caso de España Comunidad Autónoma- las ayudas de los distintos fondos están distribuidas Institucionalmente -Administración Central, Autonómica, Local, y empresas públicas-, y en el caso del objetivo 2 en regional y plurirregional, correspondiendo esta última a acciones o proyectos de la Administración Central realizados en la región o Comunidad Autónoma.

La parte del programa regional si bien corresponde en su totalidad a la Comunidad Autónoma, al estar diversificada institucionalmente, no corresponde en su totalidad a la administración autonómica, en nuestro caso al Gobierno de Navarra.

Los programas operativos correspondientes al Gobierno de Navarra se tramitan a través de los Departamentos de Agricultura -Objetivo 5b, Feoga- y Economía y Hacienda -Objetivos 2 y 3, Feder y FSE-.



Para la confección de los programas operativos, el Gobierno de Navarra tiene en cuenta las acciones o proyectos que, dentro de los presupuestos de cada departamento, se ajusten a las financiadas por la UE.

El seguimiento de los programas y relaciones con la Comunidad Europea: justificación de gastos, solicitud de ingreso de las ayudas y todos los temas que surjan en la ejecución de los programas, se centralizan en el Servicio de Desarrollo de U.E. Los departamentos se encargan de la gestión de los gastos, de certificar los realizados que periódicamente se les requieran, y son ellos quienes custodian la documentación de dichos gastos.

La tramitación de gastos e ingresos se realiza a través de los Estados miembros. Estos remiten a Bruselas la solicitud de los ingresos y la justificación de los gastos.

Los ingresos los recibe el gobierno central y posteriormente realiza los repartos correspondientes.

La justificación de los gastos se remite también a Madrid donde se centralizan todas las justificaciones, y una vez obtenidas todas ellas se presentan en Bruselas.

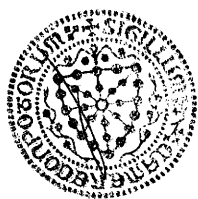
Al tener que realizar conjuntamente para todo el Estado todas las justificaciones de gastos, se pueden producir, y de hecho se producen, retrasos, ya que todas las Comunidades no presentan en las mismas fechas sus justificaciones de gastos.

Esto unido a las posibles prórrogas que la Comisión puede aprobar hace que las programas, y por lo tanto su liquidación final, se dilaten en el tiempo.

Se ha comprobado que las ayudas previstas en el Objetivo 2 para los períodos 90/91 y 92/93 se han ejecutado en su totalidad.

Dadas las circunstancias de las acciones o proyectos financiados por los fondos estructurales, estas ayudas suponen una fuente de financiación suplementaria para el Gobierno de Navarra, y teniendo en cuenta la forma de contabilización de los ingresos, esta financiación suplementaria debe haberse diluido en la ejecución presupuestaria de cada uno de los ejercicios en que se haya contabilizado.

Las leyes de presupuestos de 1995 y 1996 prevén la elaboración de un Plan complementario de las inversiones en infraestructuras de la competencia del Departamento de Administración Local acogidas a fondos comunitarios en una cuantía equivalente a los ingresos que en cada año se reciban de la UE.



V. 3. 2. *Iniciativas*

La tramitación se realiza a través de los Estados miembros y requiere la presentación de un programa operativo para cada iniciativa.

Las iniciativas comunitarias, en función de su objetivo, pueden estar destinadas a regiones o zonas concretas del territorio comunitario.

En un principio las ayudas se distribuyen por países miembros, y dentro de estos, concretamente en el caso de España, el programa comunitario se realiza preferentemente a través de las Comunidades Autónomas.

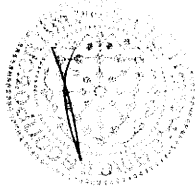
En Navarra, el Servicio de Desarrollo Regional de la UE se pone en contacto con los departamentos del Gobierno de Navarra y con organismos o empresas que puedan proponer acciones a llevar a cabo con las características requeridas para cada una de las iniciativas.

Las acciones propuestas por organismos o empresas de fuera del Gobierno de Navarra se distribuyen por los departamentos correspondientes donde se estudia su viabilidad y posibilidad de financiación, ya que una parte de su financiación debe correr a cargo del Gobierno de Navarra, y se remiten de nuevo a la Sección de Programas e Iniciativas Comunitarias para su inclusión o no como acciones del Gobierno de Navarra.

Las acciones apoyadas por el Gobierno de Navarra se presentan en Madrid para su inclusión dentro del programa nacional. En la decisión de su inclusión se intenta asegurar ayudas, en mayor o menor medida, para todas las Comunidades Autónomas que puedan participar.

Las no apoyadas pueden presentarse directamente en Madrid por los organismos o empresas proponentes, y caso de resultar incluidas en el programa nacional recibirán directamente las ayudas.

Teniendo en cuenta el sistema de contabilización y el retraso que se produce en las liquidaciones finales, y más en estos casos de Iniciativas Comunitarias en que para su liquidación final es preciso la justificación de todos los países miembros, la correlación de gastos e ingresos es prácticamente imposible de establecer.



VI. Sistema contable. Recursos recibidos y organización

VI. I. Sistema contable y recursos recibidos

La UE en sus reglamentos no establece ningún requisito para la contabilización de las acciones financiadas con ayudas europeas. No obstante, en la aprobación de los programas exige que todas las entidades que participan en operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales tengan un sistema de contabilidad independiente o una codificación que permita su verificación. Igualmente, obliga a que el Estado miembro garantice que los fondos se destinan a los fines previstos.

El Gobierno de Navarra, a la hora de contabilizar los gastos, no realiza distinciones entre los gastos con ayudas por parte de la Comunidad del resto de los gastos de la misma naturaleza pero sin financiación europea, si bien en los últimos presupuestos se están incrementando las líneas contables que desglosan ambos conceptos.

Los Fondos Comunitarios se controlan desde dos Departamentos: Agricultura controla todas las acciones financiadas por el Feoga, y Economía y Hacienda el resto.

Nos centraremos en estos últimos.

Para la justificación de los gastos únicamente se requiere la certificación de estos con el año en que efectivamente se han pagado, certificaciones que los distintos Departamentos con acciones financiadas remiten al Servicio de Desarrollo Regional en la UE del Departamento de Economía y Hacienda que se encarga de su coordinación y remisión a Madrid.

En relación con los ingresos, estos se vienen presupuestando y contabilizando en los presupuestos de los Departamentos que realizan acciones financiadas por la UE.

En la contabilización de los ingresos se sigue el criterio de caja. Cuando llega un ingreso comunitario, éste se remite al Servicio de Desarrollo Regional de la UE para su desglose por acciones. A través de este desglose se determina el departamento y el fondo al que corresponde ese ingreso y se procede a su contabilización.

En principio los programas determinan las anualidades de gastos y de ingresos de todo el período del programa correspondiente.

Los ingresos está inicialmente previsto que se realicen de la siguiente manera:

- 50 por ciento de la anualidad como anticipo

- 30 por ciento de la anualidad a la justificación de un determinado porcentaje del gasto anual.

- 20 por ciento restante a la justificación total del gasto.

Este sistema puede verse, y de hecho se ve, alterado por diversas circunstancias como pueden ser:

- Que la Comisión decida el tratamiento como tramo único, olvidándose de las anualidades previamente establecidas.

- Que se dilate en el tiempo la ejecución, se solicite y se apruebe la prórroga y, por tanto, se prorrogue el período de pago y justificación de los gastos.

Además, debe tenerse en cuenta que:

- Las ayudas están aprobadas en Ecus y el cobro se realiza en pesetas, al cambio de la fecha en que Bruselas remite las ayudas.

- Los programas son objeto de revisión, entre otras cosas por la actualización, ya que las ayudas aprobadas se realizan en ecus constantes.

- Los cierres de los programas a veces se dilatan en el tiempo.

Todo ello hace por un lado muy difícil la presupuestación de los ingresos, y por otro que se produzca un desfase temporal entre la contabilización de los gastos (cuando se producen) y la de los ingresos (cuando se cobran).

Así, por ejemplo, según el MAC 90/91 a Navarra le correspondía una subvención de fondos Feder de 17,17 Mecus del año 1989. Posteriormente, hay una actualización de las anualidades correspondientes a los años 1990 y 1991 que elevan esta cifra a 18,3 Mecus.

A lo largo del período se producen modificaciones en las acciones del programa de Navarra traspasándose de unas a otras, pero sin afectar a la financiación.

La liquidación final como consecuencia de retrasos y prórrogas se ha realizado en 1995.

Este amplio plazo de liquidación del programa, junto a que los presupuestos se hacen en pesetas y las subvenciones se dan en ECUS y los diferentes cambios en la paridad confirman la dificultad para establecer un correcta presupuestación y contabilización de estos ingresos.



Desde 1990 los ingresos contabilizados en las correspondientes cuentas se resumen a continuación:

Fondos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Feoga	108	389	1.202	1.943	1.568	1.602	6.812
FSE	35	88	132	203	181	1.046	1.685
Feder	264	478	251	1.246	448	1.668	5.355
Otros	9	14	11	14	39	55	142
Total año	416	969	2.596	3.406	2.236	4.371	13.994

En el anexo 2 se presenta un mayor desglose de estos ingresos.

Del análisis de los estados de ejecución presupuestaria y, en parte como consecuencia de lo anteriormente comentado, se observa la existencia de:

- Líneas presupuestadas y no ejecutadas.
- Líneas con baja ejecución presupuestaria.
- Líneas no presupuestadas inicialmente con ejecución.

Deben establecerse los mecanismos precisos para que en la elaboración de los presupuestos se consideren aquellos ingresos que realmente se van a realizar.

Al margen de estos ingresos de los presupuestos generales, se producen otros que tienen como destino la Comunidad Foral pero cuya cuantificación total no es posible realizar.

No obstante, y como prueba de su importancia, podemos indicar que en el año 1995 el Departamento de Agricultura gestionó ayudas del Feoga Garantía por un importe superior a los 13.000 millones de pesetas.

VI. 1. 1. Organización. Departamentos relacionados con la UE

El Gobierno de Navarra gestiona los fondos europeos a través de dos de sus Departamentos:

- El Departamento de Agricultura gestiona las ayudas del Feoga, tanto Orientación como Garantía.
- El Departamento de Economía y Hacienda, gestiona desde 1995, las ayudas del Feder y FSE.

De acuerdo con el alcance del trabajo, nos centraremos en las ayudas del Feder y FSE, ya que las del Feoga han sido revisadas en otras ocasiones por la Cámara de Comptos, con motivo de trabajos realizados en el Departamento de Agricultura.

Además hay que indicar que cualquier departamento puede ser responsable de ejecutar gastos incluidos en programas financiados con fondos comunitarios, y que el Departamento de Presidencia realiza funciones representativas.

Hasta 1991 las relaciones con la UE se canalizaban a través de la Sección de Asuntos Comunitarios, dependiente del Servicio de Economía del Departamento de Economía y Hacienda.

En 1992, dicha sección pasa a depender del Departamento de Presidencia y mediante el Decreto Foral 320/92, de 26 de octubre, se crea el Servicio de Acción Exterior, integrado en la Secretaría General de Presidencia, que cuenta con las Secciones:

- Sección de planificación.
- Sección de Acción territorial.
- Sección de Acción exterior.

El Decreto Foral 375/93, de 13 de diciembre, modifica nuevamente esta estructura y crea los Servicios de:

- Servicio de Información en asuntos de la UE, con las secciones siguientes:

- a) Sección de Coordinación de Programas.
- b) Sección de Difusión de la información.

- Servicio de Desarrollo Regional en la UE, con las secciones siguientes:

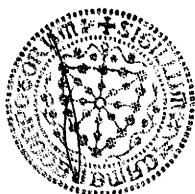
- a) Sección de Iniciativas Comunitarias.
- b) Sección de Organismos.

El Decreto Foral 184/95, de 3 de agosto, establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda, y se le transfieren las competencias que en materia de información en asuntos de la UE tenía atribuidas el Departamento de Presidencia, salvo las de representación institucional que permanecen en éste.

El Servicio de Desarrollo Regional en la UE, queda adscrito al titular del Departamento de Economía y Hacienda, con las siguientes secciones:

- a) Sección de Programas e Iniciativas Comunitarias.
- b) Sección de Información Comunitaria.

El Decreto Foral 349/95, de 18 de septiembre, establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, y en él figura el Servicio de Acción Exterior adscrito al Consejero de Presidencia con la Sección de Organismos Suprarregionales.



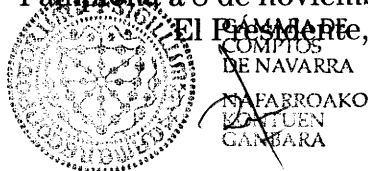
Además la Comunidad Foral ha abierto una delegación permanente en Bruselas.

Como se desprende de los párrafos anteriores, las unidades orgánicas encargadas de las relaciones con Europa han sufrido un continuo cambio de denominación, dependencia y funciones.

Actualmente, podemos señalar que el Departamento de Presidencia ostenta las funciones representativas (Servicio de Acción Exterior) y el de Economía, a través del Servicio de Desarrollo Regional de la UE tiene las de información (Sección de Información Comunitaria) y las asignadas a la Sección de Programas e Iniciativas Comunitarias:

- Redacción y tramitación de los Programas Operativos de los Marcos Comunitarios de Apoyo (MAC), a excepción del correspondiente al objetivo 5b, que será tramitado por el Departamento de Agricultura.
- El seguimiento de la ejecución de los Programas Operativos de los MAC.
- La participación coordinada con los Departamentos, unidades y entidades ejecutoras en los Comités de Seguimiento de los Programas Operativos de los MAC.
- El control de los ingresos de los Programas Operativos cofinanciados por la UE.
- La gestión, coordinación y trámite para la tramitación de expedientes y proyectos derivados de la participación del Gobierno de Navarra en Iniciativas Comunitarias y proyectos especiales de la UE.
- El control y seguimiento de la ejecución de los Programas Operativos o Subvenciones Globales de las Iniciativas Comunitarias y proyectos especiales, en el ámbito de la Comunidad Foral.
- El control de los ingresos y gastos de los Programas Operativos o subvenciones globales, en Iniciativas Comunitarias.
- La coordinación con la política regional y de inversiones públicas del Estado y la elaboración de propuestas relativas a los Proyectos de gastos e ingresos que deban cofinanciarse con fondos comunitarios.

Pamplona, a 8 de noviembre de 1996



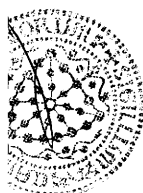
Francisco Javier Tuñón San Martín

Anexos

Anexo I. Evolución de los flujos financieros España-Comunidades Europeas en el periodo 1986-1994
(en millones de pesetas)

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. Aportación española a las CC.EE.	110.886,0	137.363,9	222.992,7	287.395,5	374.640,0	545.640,4	647.789,9	740.567,1	803.408,4
I.1. Recursos tradicionales	27.253,7	68.838,5	84.666,6	83.199,6	81.913,6	100.879,6	101.626,8	88.978,5	93.956,8
Derechos de aduana	26.461,3	54.526,1	57.316,3	64.858,9	66.142,9	75.064,4	81.724,8	74.771,1	81.909,6
Exacciones agrícolas	1.400,2	10.934,3	27.502,2	18.523,3	18.871,8	29.217,7	25.768,9	17.527,8	11.595,9
Cotiz. azúcar e isoglucosa	2.011,4	7.544,6	13.075,6	8.923,8	6.000,2	7.805,8	5.412,5	6.565,5	19.890,7
10 por 100 gtos. de percepción	-2.619,2	-4.230,1	13.227,5	-9.230,2	-9.101,3	-11.208,3	-11.290,2	-9.886,1	-10.439,4
Intereses de demora	0,0	63,6	0,0	123,8	0,0	0,0	10,8	0,2	0,0
I.2. Recurso IVA neto	83.632,3	68.525,4	138.326,1	152.726,6	280.316,3	359.618,2	444.083,5	485.260,9	432.313,2
Aportación por IVA	289.235,3	257.881,9	276.900,1	289.133,3	370.551,1	397.034,9	457.919,5	513.262,4	536.647,6
Devolución	-205.603,0	-189.356,5	-138.574,0	-136.406,7	-90.234,8	-37.483,7	-13.990,2	28.001,5	-104.418,1
Intereses de demora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,0	154,2	0,0	83,7
I.3 Recurso PNB neto	0,0	0,0	0,0	43.757,5	1.650,0	72.435,2	87.648,1	150.707,4	259.625,7
Aportación por PNB	0,0	0,0	0,0	86.498,8	7.493,3	76.240,0	90.429,2	153.400,2	283.930,0
Devolución	0,0	0,0	0,0	-42.741,3	-5.843,3	-3.804,8	-2.781,4	-2.692,8	-24.304,3
Intereses de demora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0
I.4. FED	0,0	0,0	0,0	7.711,8	10.757,2	12.954,4	14.431,5	15.620,3	17.512,7
I.5. Euratom	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
II. Ingresos proced. de las CC.EE.	102.480,7	176.264,0	384.990,6	474.762,6	501.023,9	942.079,2	979.039,2	1.136.499,2	1.155.161,2
II.1. Feoga-Garantía	37.898,0	87.331,8	259.075,3	248.364,5	271.603,7	423.934,6	456.500,5	595.348,7	694.065,2
II.2. Feoga-O y otros rec. del sector	0,0	2.849,8	9.568,0	36.353,2	26.627,2	82.055,4	84.642,5	111.662,8	51.843,8
Feoga-Orientación	0,0	2.334,4	5.897,5	26.359,5	15.545,0	72.348,4	75.782,5	72.244,9	24.079,9
Otr. recurs. sector agrar. y pesq.	0,0	0,0	1.041,2	3.565,3	4.433,7	2.474,3	4.907,0	32.377,9	22.834,6
Otr. rec. q. no han pasado por Tesoro	0,0	515,4	2.629,3	6.428,4	6.648,5	7.232,7	3.953,0	7.040,0	4.929,3
II.3 FEDER	40.457,5	48.277,2	69.596,4	115.659,6	138.184,4	283.234,7	313.371,2	279.988,4	259.630,4
II.4 FSE	23.918,4	37.592,6	38.655,0	64.328,1	53.078,5	134.292,8	106.965,4	105.544,8	77.272,4
II.5 Instrum. Financ. de cohesión								32.448,9	60.566,5
II.6 Otros	206,8	212,6	8.095,9	10.057,2	11.530,1	18.561,7	16.559,6	11.505,6	11.792,9
CECA	-	-	-	-	961,4	7.082,9	2.478,1	2.911,7	2.863,3
Compensaciones financieras	206,8	212,6	3.587,3	6.114,8	4.774,3	5.545,4	6.479,3	29,5	0,0
Intereses financieros	0,0	0,0	944,5	2.316,3	2.926,1	4.790,7	5.1670,0	6.728,7	6.242,0
Otras subvenciones	0,0	0,0	3.564,1	1.626,1	868,3	1.142,7	2.432,2	1.835,7	2.687,6
III. Saldo financiero (II-I)	-8.405,3	38.900,1	161.997,9	187.367,1	126.383,9	396.191,8	331.249,3	395.932,1	351.752,8

Fuente: D.G. Tesoro y Política Financiera, MAPA.





Anexo 2. Ingresos procedentes de la CEE en los presupuestos de Navarra por departamentos y fondos (período 1990-1995)

Ingresos de la Comunidad Europea, por departamentos (período 1990-1995)

DEPARTAMENTO	Año 1990			Año 1991			Año 1992			Año 1993			Año 1994			Año 1995														
	FEOGA	FSE	OTROS TOTAL	FEOGA	FSE	OTROS TOTAL	FEOGA	FSE	OTROS TOTAL	FEOGA	FSE	OTROS TOTAL	FEOGA	FSE	OTROS TOTAL	FEOGA	FSE	OTROS TOTAL												
PRESIDENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14												
ECONOMÍA Y HACIENDA	0	226	0	0	91	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0												
ADMINISTRACIÓN LOCAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54	0	0	0	0	0	0	227												
O.T. Y MEDIO AMBIENTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	188	0	0	0	0	0	21	0	65												
EDUCACIÓN Y CULTURA	0	7	0	0	0	0	0	93	0	53	0	0	0	64	0	0	0	15												
SALUD	0	0	9	0	0	10	0	5	0	0	14	0	0	0	0	0	0	18												
O.P., T.E.S. Y COMUNICAC.	0	0	0	0	124	0	0	677	0	587	0	587	0	0	0	0	0	463												
AGRICULT., GANAD., Y M.TES.	108	1	0	389	0	0	1.202	14	1.755	76	0	1.831	23	46	0	1.391	26	0												
IND., COM., TURISM. Y TRAB.	0	38	0	0	263	4	0	538	0	74	603	0	94	138	4	0	63	899												
BIEN. SOC., DEP. Y VIDA.	0	27	0	0	88	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0												
TOTAL	108	35	264	9	417	389	88	478	14	968	1.202	132	1.251	11	2.596	1.943	203	1.246	14	3.406	1.568	181	448	39	2.238	1.602	1.046	1.668	55	4.370

Ingresos de la Comunidad Europea, por fondo (período 1990-1995)

Fondos estructurales	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
FEOGA	108	389	1.202	1.943	1.566	1.602	6.812
FSE	35	88	132	203	181	1.046	1.685
FEDER	264	478	1.251	1.246	446	1.668	5.355
OTROS	9	14	11	14	39	55	142
TOTAL AÑO	416	969	2.596	3.406	2.236	4.371	13.994