

7. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN

7.1. Presentación

Después de valorar el capítulo de articulación estratégica, donde se analiza la coherencia, la pertinencia y las sinergias de las estrategias a seguir, así como la de los sistemas de seguimiento, la valoración de los indicadores físicos y la eficacia de la ejecución financiera y una vez constatada la adecuación del Docup, se procede a valorar otros aspectos de la articulación institucional del referido Docup. **Este apartado se centra, por consiguiente, en la valoración de la gestión y de los sistemas de coordinación, seguimiento y difusión de las intervenciones de dicho Docup.**

De esta forma, en este capítulo se evalúa si el engranaje institucional está siendo adecuado y su funcionamiento correcto. Para ello, se ha analizado el *Manual de Procedimiento de Gestión del Docup Objetivo 2, 2000-2006*, se ha estudiado la *descripción de los sistemas de Gestión y Control* contemplada en el Docup y se han realizado una serie de *entrevistas personales*, que complementan la información anterior, con responsables de los tres niveles administrativos nacionales que intervienen en la ejecución y desarrollo de los programas: Administración General de Estado, Administración Regional y Entes de ámbito Local.

Los entrevistados han sido las siguientes personas, que se muestran en el Esquema 45, con detalle sobre los correspondientes organismos a los que pertenecen:

Esquema 45. Relación de personas entrevistadas

Persona	Organismo
Jaume Gelabert	Dirección General de Economía de Balears
Gabriel Perelló	Servicios Ferroviarios de Mallorca
Antonia Allens	Dirección General de Comercio y Artesanía de Balears
Joan Mateu Horrach	Instituto Balear de Saneamiento
Rafael del Prado	Ministerio de Hacienda
Moisés San Martín	Ministerio de Hacienda, Responsable del Docup de les Illes Balears

Fuente: *Elaboración propia*

7.2. Descripción del proceso de planificación y programación

El 28 de abril de 2000, el Gobierno español presentó a la Comisión Europea la propuesta de intervención de los Fondos Comunitarios para las zonas Objetivo 2 de Balears. Dicha propuesta fue declarada admisible por la Comisión el 26 de mayo de 2000. Fruto de reuniones de negociación establecidas entre la Administración española y los servicios administrativos de la Comisión, en junio y julio de 2000, finalmente la Comisión aprobó el Docup el 15 de febrero de 2001 mediante la decisión C(2001)229. Con fecha 2 de abril de 2003, se modifica dicha decisión con la Decisión de la Comisión C(2003)174, que aprueba la reprogramación del Docup de les Illes Balears.

El Docup de les Illes Balears ha sido elaborado conjuntamente por el Govern Balear (Dirección General de Economía), junto con la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda de la AGE. A la hora de establecer un programa de actuaciones, el Govern Balear ha tenido en consideración, por una parte, toda la normativa comunitaria sobre gestión de Fondos Estructurales, y por otra, toda una serie de planes de ámbito nacional y regional, para que dichas actuaciones siguieran una directrices comunes y orientaran todos los esfuerzos hacia una política integradora que revirtiera directamente en el desarrollo económico y social del archipiélago. Los planes que se han

tenido en cuenta para la elaboración del Docup ya han sido descritos en el apartado de articulación estratégica²².

Cabe recordar que, sobre todo, **se han tenido en cuenta el Plan de Reconversión Regional y Social (PRR), elaborado por el Govern Balear**, y que tiene como función esencial articular y facilitar la cooperación y el partenariado en la fase de planificación de la nueva programación, y **el Docup de Illes Balears Objetivo 2 (2000-2006)**.

El proceso de planificación y programación se ha caracterizado por una amplia participación de los agentes económicos y sociales. Los distintos departamentos de la Administración Regional, las diferentes Corporaciones Locales, así como las sociedades públicas y las organizaciones empresariales y sindicales han sido consultadas.

También se destaca la participación de **autoridades medioambientales**²³. De esta manera se ha obtenido opinión de múltiples expertos en diferentes materias: agricultura, desarrollo regional, empleo, tecnología, desarrollo industrial y rural, desarrollo medioambiental, etc.

²² Planes de les Illes Balears:

Plan Hidrológico /Directrices de Ordenación Territorial /Plan Nacional de acción por el empleo /Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE 2000) /Plan director sectorial de Gestión de residuos de las Illes Balears /Plan director sectorial de Gestión de residuos urbanos de Mallorca /Plan director sectorial de Gestión de residuos urbanos de Menorca /Plan director sectorial de Gestión de residuos urbanos Eivissa y Formentera /Plan Director sectorial Energético de Illes Balears /Plan Hidrológico de Illes Balears /Plan Nacional de residuos urbanos /Plan Director de residuos Sólidos de la Isla de Menorca /Plan Director para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos /Plan Director sectorial de transportes de las Illes Balears /Plan Info XXI (sociedad de la información) /Plan de Innovación (2001-2004) /Plan de I+D (2001-2004) /Plan de Investigación y desarrollo tecnológico de las Illes Balears /Estrategia española de desarrollo sostenible /Estrategia de Innovación y transferencia Tecnológica de las Illes Balears.

²³ En la etapa de programación se consultó a la Consejería de Medio Ambiente y ésta emitió un informe de evaluación previa.

Esquema 46. Agentes económicos y sociales consultados

- Confederación de Asociaciones Empresariales de Illes Balears.
- Federación de Pequeña y Mediana Empresa de Mallorca, Menorca, Eivissa, y Formentera.
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Mallorca, Eivissa y Formentera.
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Menorca
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras
- Unión General de Trabajadores

Fuente: Docup Balear

7.3. Sistemas de gestión y coordinación

Ante la inexistencia de un marco común para los siete Docups del objetivo 2, la **Estructura de Coordinación Nacional (ECN)**, se encarga entre otras muchas funciones de amoldar, coordinar y homogeneizar los contenidos de cada uno de los siete Docup. Además se encarga de garantizar la complementareidad con las intervenciones del Fondo de Cohesión. Dicha Estructura están **integrada por la Autoridad de Gestión y Pagos, las Comunidades Autónomas, diversos representantes de la AGE y la Comisión Europea.**

La autoridad de gestión del Docup es la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación territorial, que desarrolla sus funciones en colaboración con las Unidades Administradoras del FEDER y del FSE de la AGE, en corresponsabilidad con las Comunidad Autónoma de les Illes Balears. La autoridad de gestión está siendo la responsable de la eficacia, regularidad de la gestión y adecuada ejecución de las operaciones y medidas cofinanciadas así como de la ejecución del presupuesto de les Illes Balears. La autoridad de gestión se encarga de garantizar la fiabilidad de los datos de los indicadores, de suministrar los datos para elaborar los informes anuales, se responsabiliza de los documentos contables que respaldan los gastos efectivamente pagados, facilita la presentación ordenada de las certificaciones de gasto, ayuda a garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional en cuanto a

publicidad de las acciones, igualdad de oportunidades y medio ambiente, y, además, también está contribuyendo a la ejecución de la Evaluación Intemedica, entre otras funciones.

La autoridad de gestión mantiene contacto periódico con las unidades responsables de la coordinación de cada Fondo, en este caso con la Subdirección General de Administración del Fondo de Desarrollo Regional, FEDER, de la D.G de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda

La autoridad de gestión informa con regularidad al Comité de seguimiento de la actividad de coordinación llevada a cabo.

En cuanto a las competencias referentes a gestión y coordinación de los Fondos Estructurales ante la Autoridad de Gestión y Pagos, de la **Comunidad Autónoma de les Illes Balears**, las tiene asignadas la Dirección General de Economía (DGE) que está enmarcada dentro de la Consejería de Economía, Comercio e Industria del Govern Balear y garantiza la adecuada coordinación del conjunto de los organismos ejecutores y de las acciones cofinanciadas.

Por lo tanto, la coordinación de los distintos participantes en el Docup de les Illes Balears está garantizada a través de:

La Estructura de Coordinación Nacional

El Comité de Seguimiento, donde están representados los representantes de la Comisión Europea, de la Administración General del Estado, de la Administración Autonómica, Unidades Gestoras de los proyectos y agentes económicos y sociales.

- Los encuentros anuales, establecidos en la reglamentación comunitaria, promovidos por la Comisión Europea y los que participan representantes de la Comisión, de la Autoridad de Gestión, de la Autoridad de Pago, la Subdirección de Evaluación de Programas Comunitarios y la Comunidad Autónoma.

El Comité de Seguimiento se encarga de la gestión y seguimiento del Docup, aprueba el Complementos de Programa, establece procedimientos de seguimiento, y los criterios de selección de las operaciones financiadas, revisa los logros de los objetivos específicos, estudia los resultados de la Evaluación Intermedia, aprueba las propuestas de modificación del Docup, del CdP y los informes anuales. Está compuesto por representantes de la Comisión, la Administración General de Estado y la Administración Autonómica, también por el Instituto Balear de la Mujer, la Autoridad Medioambiental balear, los Consells Insulars, representantes de los municipios de Balears, así como los interlocutores económicos y sociales más significativos de Balears. Sus representantes ejercen sus funciones siguiendo un Reglamento interno.

El Esquema 47 muestra las fases de gestión y control de las actuaciones realizadas por las Secciones Presupuestarias que conforman el Govern de Illes Balears:

Esquema 47. Fases de la división de competencias

Organismos	Fases
D. G. de Presupuestos y Planificación	Con apoyo de las Secretarías Generales Técnicas (SGTs) y la Dirección General de Economía (DGE) identifican las partidas de ingresos y gastos
Secretarías Generales Técnicas afectadas	Identifican las correspondientes partidas de gastos e ingresos
	Informan de los ingresos y gastos a la Dirección General de Economía
	Formalización de un convenio o contrato
Dirección General de Economía	Informa de la elegibilidad de la actuación, especificando Eje y medida
	Vela por el cumplimiento de las normas sobre información y publicidad
Secretarías generales Técnicas afectadas	Las unidades de Gestión Económica montan los expedientes de ejecución
	Vela por el cumplimiento de las normas sobre información y publicidad
	Certifican la realización efectiva de la actuación y la exactitud del gasto
	Custodian la documentación
	Recogen información complementaria requerida por la D.G de Economía
	Cumplimenta la Base de datos
Intervención general	Fiscaliza el expediente de ejecución de la actuación
	Vela por los principios de legalidad, transparencia y eficiencia
Dirección General de Economía	Realiza el seguimiento presupuestario de la ejecución de las actuaciones conjuntamente con la D.G. Programación y Ordenación Económica
	Periódicamente recibe de las Secretarías Generales Técnicas información sobre la ejecución de las actuaciones, que es examinada y comprobada
	Carga la aplicación informática FONDOS 2000
	Confeciona las certificaciones de pagos, informando de ellas a la D.G. de Presupuestos y Planificación y a la Intervención General
	Remite las certificaciones de pagos a la Autoridad de Gestión y Pagos, una vez diligenciadas por el Interventor General
	Controla los reembolsos de la aportación comunitaria a la financiación de las actuaciones e informa a la Tesorería General

Fuente: Descripción de los sistemas de Gestión y Control contemplados en el Docup Objetivo 2 de Illes Balears

7.4. El control de los Fondos

La correcta gestión y control financiero de los Fondos es asumida por el Docup de les Illes Balears en virtud el artículo 38 del Reglamento (CE) nº 1260/1999.

La autoridad de gestión del Docup es la responsable de la regularidad de las operaciones financiadas y de la realización de medidas de control interno. La actividad de control se lleva a cabo al mismo tiempo que la de gestión y es la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) el órgano competente que se encarga de este control junto con el Tribunal de Cuentas, que actúa como control externo. Estos dos órganos de competencia de control actúan también desde la Comunidad de les Illes Balears.

La gestión y control de las actuaciones contempladas en el Docup Objetivo 2 de Illes Balears viene determinada por la tipología de las unidades gestoras, es decir, de aquellas unidades que se responsabilizan de la ejecución efectiva de las diferentes actuaciones. La tipología de una unidad gestora es determinada por sus peculiaridades funcionales y administrativas, implicando el establecimiento de un sistema de gestión y control específico. Se contemplan tres tipos de unidades gestoras:

- Departamento del Govern de les Illes Balears.
- Entes de Derecho Público y Sociedades Públicas.
- Administraciones Locales: Consejos Insulares y Ayuntamientos.

Todas ellas conocen la normativa comunitaria y, en especial, los reglamentos pertinentes que se exponen en el siguiente Esquema 48:

Esquema 48. Reglamentos comunitarios a los que se somete el Docup

Reglamentos Comunitarios
1260/1999 de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales de los Fondos Estructurales.
1159/2000 de 30 de mayo de 2000 sobre actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.
1685/2000 de 28 de julio de 2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/99 en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.
438/2001 de 2 marzo de 2001 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/99 en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.
Reglamento 1783/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
Reglamento 1784/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo.
Reglamento 1159/2000 de la Comisión, de 30 de mayo de 2000, sobre actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.
Reglamento 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999, en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.
Reglamento 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999 en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.
Reglamento 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999, del Consejo, en relación con el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.
Decisión de la Comisión, de 1 de julio de 1999, por el que se establece un límite de población por Estados miembros en lo que respecta al Objetivo 2 de los Fondos Estructurales para el período de 2000 a 2006.
Decisión de la Comisión, de 1 de julio de 1999, por la que se establece un reparto indicativo de los créditos de compromiso en virtud del Objetivo 2 de los Fondos Estructurales para el período de 2000 a 2006.
Resolución de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, sobre determinados aspectos de la gestión del marco de apoyo comunitario del Objetivo 1 y de los documentos únicos de programación del Objetivo 2.
Comunicación de fecha 1 de agosto de 2001 de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, en la que se concretan las funciones del Govern de les Illes Balears, a través de la D. G. Economía como órgano intermedio.

Fuente: Descripción de los sistemas de Gestión y Control contemplados en el Docup O.2 de Illes Balears

La coordinación entre los participantes en el Docup está garantizada a través de:

- La Estructura de Coordinación.

- El Comité de Seguimiento, que se constituye por los representantes de la Administración General del Estado, Regional, las unidades gestoras de los proyectos y otros agentes económicos y sociales.
- Los encuentros anuales, establecidos en la reglamentación comunitaria y los que participan representantes de la Comisión, de la Autoridad de Gestión, de la Autoridad de Pago, la Subdirección de Evaluación de Programas Comunitarios y la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

Los criterios de selección de proyectos que se han tenido en cuenta para aprobar estos proyectos han sido expuestos en las órdenes de ayuda de la Consejería de Economía, y se han publicado anualmente, elaborándose con criterios para optimizar la eficacia y eficiencia de las intervenciones. La elección y/o determinación de las actuaciones varía según Eje y, en algunos casos, según la medida en que se encuadre.

Compete a la Dirección General de Economía del Govern Balear el establecimiento de la selección y la gestión de los proyectos cofinanciados, velando por la coherencia de estos con las políticas y los planes nacionales y sectoriales al tiempo que con las prioridades horizontales de la Unión Europea. La elegibilidad de las actuaciones a ejecutar dentro de las medidas de los Ejes 2, 4 y 5, será explicitada mediante informe de la Dirección General de Economía. Por lo que se refiere a las medidas de competencia autonómica y local los criterios de selección que se han tenido en cuenta comprenden los siguientes pasos:

- Presentación de solicitudes por parte de las empresas, mediante un modelo de expediente facilitado por la Dirección General que otorga las ayudas.

- Examen de los expedientes por parte de los técnicos, que incluye la revisión de la documentación contenida, y requerimiento a los solicitantes para que aporten, en un plazo determinado, los documentos que falten o subsanen las deficiencias detectadas.
- Determinación de la elegibilidad o no del proyecto (total o parcialmente) de acuerdo con las determinaciones de la orden publicada en el Boletín Oficial de les Illes Balears.
- En caso de apreciación de la elegibilidad del proyecto, redacción del informe técnico a remitir a la Comisión Evaluadora.
- La Comisión Evaluadora analiza y otorga o no la subvención de acuerdo con los criterios de selección y puntuación establecidos en la orden reguladora de las ayudas.
- La empresa solicitante recibe por correo certificado la resolución de su solicitud. En ella se indica el porcentaje subvencionado sobre el total de la inversión admitida por la Comisión, así como la participación de ésta.

La Dirección General de Economía recalca que las actuaciones se enmarcan en el PRR y que las preocupaciones inminentes de Illes Balears son la corrección de los desequilibrios territoriales y la diversificación de la estructura económica regional. Las intervenciones en materia de infraestructuras responden a planes de actuación formulados previamente por el Govern Balear. En cuanto al proceso de planificación y programación, se da una amplia participación a los agentes económicos y sociales, ya sea Administración Regional, Corporaciones Locales, Agentes Sociales, etc. **La elaboración del Docup puede considerarse un ejemplo de planificación de abajo hacia arriba.** Además, en opinión del Ministerio de Hacienda, en ausencia de un Marco, el Docup tiene la ventaja de ser un instrumento más flexible y adaptable a las necesidades de las regiones.

En general, todos los entrevistados están conformes con la calidad de la programación del Docup, ya que se enmarca en los planes directores sectoriales y responde, por lo tanto, a sus necesidades.

7.5. Adecuación de los circuitos y flujos financieros

Este apartado pretende valorar la **correcta adecuación y definición de las etapas del circuito financiero** que siguen los recursos comunitarios antes de llegar a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, la existencia y funcionamiento de la normativa aplicable en materia financiera, y por último, la agilidad o lentitud de la tramitación administrativa de los proyectos y pagos.

Las autoridades pagadoras del Docup han recibido de la Comisión Europea, tal y como dispone el Reglamento (CE) nº 1260/1999 en el apartado segundo de su artículo 32, un **anticipo del 7% de la participación de los Fondos**. De este modo, la autoridad de pago del Docup puede sufragar la participación comunitaria sin necesidad de esperar a la recepción de los pagos intermedios asociados al reembolso de las declaraciones de gastos realizados.

Dichas autoridades han repercutido a los beneficiarios la parte proporcional del anticipo que les correspondía en el plazo más breve posible.

Cuando se ha detectado en el seguimiento de la intervención una baja ejecución financiera por parte del beneficiario final, se ha producido un descompromiso automático. En este caso, de descompromiso automático, la autoridad de gestión realiza una revisión del Docup, proponiendo al Comité de Seguimiento una serie de correcciones oportunas a introducir.

De acuerdo con la relación de gastos pagados a los beneficiarios finales, y con las certificaciones de pagos suscritas por los beneficiarios y pendientes de reembolso, la autoridad pagadora ha solicitado a la

Comisión los pagos intermedios, presentando la última solicitud a más tardar el 31 de octubre de cada año. La Comisión efectúa el pago en el plazo máximo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud de pago.

Una vez reembolsada por la Comisión la participación comunitaria, sobre la base de los gastos declarados y certificados por la autoridad pagadora, ésta procede a pagar las cantidades pendientes a los beneficiarios finales.

Cabe destacar que la autoridad pagadora está realizando adelantos a los beneficiarios finales.

Los flujos financieros con la Comisión y con los beneficiarios finales se realizan a través de las Cuentas del Tesoro de acreedores no presupuestarios correspondientes a cada Fondo Estructural. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera comunica la recepción de los Fondos a las distintas autoridades pagadoras, y éstas le proponen el pago a los beneficiarios finales a través de sus cuentas acreditadas en el Tesoro.

Las órdenes de pago detallan el importe a pagar al beneficiario final, la cuenta bancaria correspondiente y el código identificativo del gasto.

Cuando el beneficiario final de las ayudas es un Departamento o unidad de la AGE, la autoridad pagadora ordena al Tesoro la aplicación del importe recibido de la UE al presupuesto de ingresos del Estado.

Por otra parte, cuando el beneficiario es un organismo autónomo de la AGE, la autoridad pagadora ordena al Tesoro la aplicación del importe recibido de la UE al presupuesto de ingresos del Estado

El circuito administrativo financiero es el siguiente:

- Orden
- Peticiones
- Examen

- Concesión
- Justificación
- Pago
- Certificación
- Retorno

Con el desarrollo de las actividades propias de la Dirección General de Presupuestos y Programación, DGPP, la Intervención General, IG y por la Tesorería General, TG se está asegurado un correcto seguimiento presupuestario, así como la legalidad y la certeza del abono del gasto. Por otra parte, el control de la ejecución financiera es llevado a cabo mediante el análisis del sistema de contabilidad pública en el caso de entidades administrativas y de contabilidad financiera en los demás supuestos.

El seguimiento presupuestario se lleva a cabo conjuntamente con la D.G dependiente de la Consejería de Hacienda y Presupuestos. El seguimiento presupuestario permite:

- Confrontar los importes certificados a la Comisión y los registros de gasto individuales y justificantes en posesión de los distintos órganos ejecutores.
- E igualmente, comprobar la asignación y las transferencias de los fondos nacionales y comunitarios.

Cumpliendo con el reglamento 438/2001 a efectos de disponer de una pista de auditoría se confeccionó una base de datos. El personal enmarcado dentro de la Dirección General de Economía lleva a cabo el seguimiento y control de la ejecución material y presupuestaria de cada una de las intervenciones sobre la base de la actividad ejecutiva de las Consejerías afectadas y a la actividad fiscalizadora de la Intervención General y pagadora de la Tesorería General. Para cada intervención se abre un archivo individual que contiene la documentación administrativa

básica y la completa documentación fotográfica. A los efectos mentados, la DGE dispone de una base de datos que contiene toda la información necesaria de los proyectos y operaciones a remitir a la Comisión. Las certificaciones de gasto son firmadas por el Director General de Economía como responsable de los Fondos Estructurales de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, CAIB y diligenciadas por el Interventor General de la CAIB.

El coste subvencionable del Docup totaliza 185.945.952 euros, de los cuales 95.482.333 corresponden a las administraciones españolas implicadas y 90.463.619 a los Fondos Estructurales.

En general, desde la Dirección General de Economía se considera que los circuitos financieros están bien definidos pero se producen ralentizaciones en los pagos debido a la saturación de expedientes y a la necesidad de la doble firma de las certificaciones de gastos, y de la saturación de tareas en la Intervención General.

Por otra parte, la implantación del Sistema de Contabilidad Administrativa Integrada, SAP es lenta y plantea problemas. También apuntan que no hay retrasos significativos en los pagos y señalan que se anticipa a los beneficiarios el monto de las aportaciones de la Unión Europea.

7.6. Consideración de las políticas y prioridades horizontales

En cuanto al respeto a las políticas comunitarias, el artículo 12 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, del Consejo, establece que las operaciones que sean financiadas con Fondos Estructurales deben ajustarse a las disposiciones de los Tratados y de los actos adoptados en virtud de los mismos, así como a las de las políticas comunitarias.

Posteriormente, se refleja la implicación de los indicadores respecto a los principios horizontales.

En general, se aprecia que la información sobre las prioridades horizontales está aparentemente clara, para la Dirección General de Economía, y trasladó a las unidades gestoras la necesidad de tener en cuenta estos principios, de igualdad de oportunidades de la mujer y respeto al medio ambiente.

a) *Protección del medio ambiente*

La Comisión Europea obliga a que las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales sean coherentes con los principios y objetivos de desarrollo sostenible y de protección y mejora del medio ambiente previstos y plasmados en el Tratado de Ámsterdam y presentes en el “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”, así como con los compromisos asumidos por la Unión en el marco de acuerdos internacionales. Teniendo en cuenta esto, el Docup de Illes Balears es coherente con este principio y así queda recogido en todo el documento.

Cabe destacar que los problemas más acuciantes sufridos en Illes Balears se remiten a la pérdida progresiva del peso del sector agrario y su sustitución por suelo residencial, a la insuficiencia de las infraestructuras medioambientales, sobre todo para una demanda turística muy elevada, y al déficit de abastecimiento de recursos. A dichos problemas se les concede una prioridad relevante en el Docup, y establece una serie de indicadores por medidas que permiten evaluar el impacto medioambiental de las mismas. Por otra parte, la política del archipiélago balear se ha dotado de un marco legal, utilizado como instrumento de ordenación y gestión de los recursos, dirigido a la conservación y protección de los recursos naturales y del patrimonio medioambiental.

Esta preocupación ha tenido como reflejo legislativo la Ley 4/1990, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestre.

Las consecuencias de todas estas preocupaciones se traducen en una política del Docup de acciones enmarcadas en la medida 2.4 que incluyen la compra de terrenos para crear espacios protegidos.

En las entrevistas realizadas a las unidades gestoras, se observa que es sabido por todos, la importancia del respeto al medio ambiente y su aplicación práctica. También conocen a los interlocutores a los que se tienen que dirigir en caso de duda.

b) Igualdad de oportunidades

De igual forma que los Reglamentos que regulan los diferentes Fondos Estructurales han tenido en cuenta la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Docup de les Illes Balears también refleja esta necesidad y permite garantizar una coherencia y presencia adecuada del principio de igualdad de oportunidades en el documento.

El Tratado de Ámsterdam incluye, Asimismo, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los objetivos comunitarios en sus artículos 2 y 3. Se incluye un enfoque dual que consiste en combinar la transversalidad con medidas específicas.

En el Docup de Illes Balears se adoptan medidas y acciones dirigidas a la lucha contra el desempleo femenino, a promover la reincorporación en el mercado de trabajo, a facilitar el acceso a la creación de empresas y la reducción de la segregación en el mercado de trabajo.

Para un mayor control de las prioridades horizontales, el Govern Balear ha escogido una batería de indicadores de impacto, realizaciones y

resultados implicados en la igualdad de oportunidades y ha establecido que el Instituto Balear de la Mujer forme parte del Comité de Seguimiento, como miembro permanente, a través del Grupo Temático de Igualdad de Oportunidades.

Después de evaluar las entrevistas realizadas, se llega a la conclusión de que el grado de información de igualdad de oportunidades se considera actualmente, bastante bajo debido, en gran medida, a que en el momento del diseño del programa no se disponía de instrucciones detalladas en el ámbito de la igualdad de oportunidades, de forma contraria a lo que ocurría con el respeto al medio ambiente.

En realidad, aunque se intenta considerar por parte de las unidades ejecutoras, en numerosos casos, no es tarea fácil, pues la aplicación del principio de igualdad de oportunidades es poco conocida, y sólo se aprecia posibilidad de intervención a través de la política de empleo de la empresa u organismo.

Todos estos inconvenientes posiblemente encuentren solución gracias a la constitución (tras el III Seminario Europeo "Igualdad de Oportunidades", organizado por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en junio del año 2002, con la colaboración de la Comisión Europea) el 14 de noviembre de 2002, de un Grupo de Trabajo Temático de Igualdad de Oportunidades. Una de sus primeras tareas fue la discusión de la Guía metodológica del Instituto de la Mujer para orientar a los equipos evaluadores. Actualmente se ocupa de elaborar informes relativos al impacto de las inversiones del Docup sobre la igualdad de oportunidades y en formular propuestas para un mejor seguimiento de dicho impacto.

A continuación se muestra un esquema con el grado de afectación de los principios horizontales a las medidas del Docup.

Esquema 49. Indicadores de impacto de los principios horizontales

MEDIDAS	Medio Ambiente	Igualdad de oportunidades
M.1 Apoyo a las empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios.		
M.2 Apoyo a la internacionalización y promoción exterior.		
M.3 Promoción del capital organizativo.		
M.4 Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración de aguas.	✓	
M.5 Gestión integral de los residuos urbanos y de los residuos industriales tratados.	✓	
M.6 Protección y regeneración del entorno natural.	✓	
M.7 Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.		✓
M.8 Proyectos de investigación innovación y desarrollo tecnológico.		
M.9 Equipamiento científico y tecnológico.		
M.10 Transferencia y difusión tecnológica.		
M.1 1 Centros públicos de investigación y centros tecnológicos.		
M.1 2 Sociedad de la Información.		
M.1 3 Ferrocarriles y metro.		
M.1 4 Ayudas a la eficacia y ahorro energético.		
M.1 5 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas.	✓	
M.1 6 Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local.		
M.1 7 Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural.		
M.1 8 Centros de formación profesional y agencias de desarrollo local.		
M.19 Asistencia técnica		

Fuente: Elaboración propia

7.7. Dotación de medios humanos y materiales

Los equipos encargados de las funciones de control y seguimiento están formados por cinco personas, dos de ellas dedicadas al tratamiento informático. Cuentan con la ayuda de las Unidades de Gestión Económica (UGE) de las distintas Consejerías y de los departamentos de contabilidad de las empresas públicas. Las UGE's dependen funcionalmente de la Intervención General y orgánicamente de las Secretarías Generales Técnicas de cada Consejería. También recaban información a enviar a la Dirección General de Economía de los departamentos gestores de sus respectivas Consejerías.

Desde la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial se considera que los equipos encargados de la programación y

seguimiento de los programas se podrían mejorar en cuanto a aumento del número de personal ya que existe una gran carga de trabajo.

En cuanto a los medios materiales, no existen conexiones informáticas permanentes entre la Dirección General de Economía y las unidades gestoras, pero tampoco lo consideran estrictamente necesario dado el volumen de información que se maneja. Los medios informáticos disponibles son adecuados.

Según el Director General de Economía excepto en el caso del Eje 1, donde hay numerosas actuaciones, el resto de las actuaciones se concentra en un reducido número de proyectos. No obstante, se está intentando mejorar la cualificación del personal en materia informática, donde se perciben insuficiencias en cuanto al grado de conocimiento de las aplicaciones necesaria para la actividad de gestión. La Dirección General de Comercio y Artesanía considera que habría que ampliar el número de funcionarios debido a la elevada cuantía de los expedientes, puesto que generan una cantidad importante de trabajo. El Instituto Balear de Saneamiento considera que, debido al reducido número de proyectos, no se plantean problemas específicos. Además consideran suficientes los conocimientos de informática del personal. Entre los aspectos mejorables cabe destacar la necesidad de conexiones informáticas permanentes con la unidad de gestión.

7.8. Sistemas de información y publicidad

La información y publicidad de los proyectos y actuaciones financiadas con Fondos Estructurales se está llevado a cabo de acuerdo con los dos Reglamentos que regulan este tipo de actuaciones:

- **El Reglamento (CE) nº 1159/2000 de la Comisión**, de 30 de mayo de 2000, sobre las actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.
- **El Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo**, por el se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, en concreto los artículos 34 y 36.

Las medidas de información y publicidad consisten en un plan de actividades de comunicación para el Docup de les Illes Balears. De esta forma, en el Complemento de Programa aparece especificado un **Plan de Acciones de Información y Publicidad**.

Dicho Plan está consiguiendo la consecución de los siguientes objetivos: Garantiza la transparencia de la ejecución del Docup; proporciona información sobre el contenido del Docup y sobre la contribución de los Fondos Estructurales a los objetivos definidos en el mismo; difunde aquella información que posibilita una correcta utilización de las disposiciones financieras asignadas; e **informa a la opinión pública sobre el papel que desempeña la Unión Europea a favor de las actuaciones contempladas en el Docup**.

Las acciones de información y publicidad se han dividido en dos fases en cuanto a las labores de difusión: una primera centrada en dar a conocer el contenido del Docup, los tres primeros años; y otra segunda fase de difusión de su ejecución y de los resultados obtenidos.

En la **primera fase** las actividades realizadas relacionadas con la puesta en funcionamiento del Docup y de las medidas que contempla **han pretendido dar a conocer el Docup a todos los posibles beneficiarios y a la sociedad en general**, informando sobre sus características principales: objetivos, ejes, medidas, dotaciones, plazos, entre otros

elementos. Los medios de comunicación utilizados en esta fase han sido los siguientes:

- Difusión del Docup a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, como CD, y PDF en páginas web vía internet, para facilitar su difusión a las personas interesadas en su conocimiento.
- Organización de seminarios, jornadas, y conferencias, con el fin de dar a conocer el papel de los Fondos Estructurales.
- Distribución de publicaciones (folletos, trípticos, notas informativas) sobre determinadas actividades cuya difusión se considera de especial interés.
- Elaboración de un manual práctico de ayuda a los beneficiarios finales con información sobre los procedimientos de gestión del Docup, tales como certificaciones, solicitudes de pago, presentación de informes, así como todo aquello con relevancia para su ejecución.
- También se pretende dar publicidad de los resultados de la Evaluación Intermedia del Docup cuando ésta se haya terminado.

En el caso de las medidas a favor del desarrollo del potencial endógeno de la Región, y de las ayudas públicas a empresas, la información se ha difundido a través de los siguientes soportes:

- Publicación de convocatorias de ayudas a través de los Boletines Oficiales (Boletín Oficial del Estado y Boletín Oficial de Illes Balears).
- A través de las delegaciones y oficinas de información de los organismos intermedios.
- Mediante anuncios en las convocatorias en los medios de comunicación social.
- Publicación de folletos, trípticos y otros materiales promocionales.

Por su parte, la información relativa a las acciones de formación y empleo y de recursos humanos, se ha ofrecido a través de los organismos de formación profesional, institutos de empleo, empresas y agrupaciones de empresas o centros de enseñanza. Además, se han colocado carteles en los que se mencione la participación de la Unión Europea.

En la **segunda fase**, que tiene por objeto dar a conocer a la opinión pública y a las entidades beneficiarias la realización de las medidas contempladas en el Docup, se han desarrollado las siguientes actividades:

- Información a través de la página web sobre el Docup, aludiendo al avance de la ejecución financiera, los ejes prioritarios, y las operaciones cofinanciadas. Se han realizado asimismo actualizaciones periódicas de la página web con la nueva información generada mediante el sistema de seguimiento.
- Organización de exposiciones, conferencias y seminarios sobre la aplicación e implementación del Docup en Illes Balears.
- Información a los medios de comunicación, con motivo de las reuniones de los Comités, sobre los avances del Docup.
- Se han instalado vallas publicitarias para todos aquellos proyectos de inversiones en infraestructuras que sobrepasen los tres millones de euros. Al finalizar la obra han colocado placas conmemorativas permanentes.
- En inversiones físicas en empresas se han colocado placas conmemorativas durante un año.
- Se han realizado inauguraciones de las actuaciones más tangibles y se ha invitado a los medios de comunicación.
- Se ha hecho constar la participación del Fondo Europeo en las notificaciones de las concesiones de ayuda.

- Al término de la ejecución del Docup, se elaborará un vídeo que recoja los aspectos más relevantes producidos a lo largo de su desarrollo.
- También al término de la Evaluación Intermedia, se hará publicidad de los resultados obtenidos de la misma.

Resumiendo, los responsables de la ejecución de las actuaciones de publicidad son la **Autoridad de gestión y todos los beneficiarios finales**.

En lo que respecta a la Dirección General de Economía, ha difundido entre las unidades gestoras la normativa emanada de la Comisión Europea, en lo referente a las exigencias de publicidad que han de cumplir las acciones cofinanciadas.

Por su parte, la propia Dirección General de Economía desarrolla una activa política de información y comunicación, mediante la edición de folletos, exposiciones, organización de jornadas, etc.

Por parte de todas las **unidades gestoras** se cumplen estos requisitos y ellos **están siendo los responsables de llevarlos a cabo**: paneles informativos, placas indicativas, alusión a la cofinanciación en las órdenes reguladoras de las ayudas, etc. Estas unidades se encargan también de elaborar **manuales de información a los beneficiarios finales sobre procedimientos de certificaciones, solicitudes de pago, y otros aspectos** importantes para la correcta ejecución del Programa.

Las acciones de difusión de las actuaciones que se están llevando a cabo con Fondos Estructurales están siendo financiadas, como corresponde, con cargo a las medidas del Docup a las que pertenecen.

En cuanto al presupuesto del Plan de Comunicación, está incluido dentro de la partidas de información y publicidad, que con una

cuantía de 45.000 €, aproximadamente, pretende dar cobertura a la obligación en cuanto a la difusión, en general, de las actuaciones del Docup. A su vez, esta partida presupuestaria se encuentra dentro de la medida 6.1, del Eje 6, de Asistencia Técnica al FEDER.

Los organismos, en general, consideran adecuada y suficiente la normativa comunitaria en materia de publicidad, y de igual forma, el conocimiento del Plan de Comunicación, aplicándolo con facilidad en todas las actividades la normativa comunitaria pertinente.

7.9. *Apreciaciones finales*

A continuación se resumen los puntos más importantes de la articulación institucional del Docup de Illes Balears 2000-2006. También se ha elaborado el Esquema 50, como conclusión de la información obtenida en las entrevistas realizadas a los Coordinadores de proyectos.

Esquema 50. Cuadro de valoración institucional

Áreas temáticas	Valoración		
	Baja	Media	Alta
Participación de agentes económicos y sociales			✓
Criterios de selección			✓
Sistema de coordinación			✓
Fondos 2000			✓
Sistemas informáticos			✓
Gestión financiera		✓	
Comité de seguimiento			✓
Existencia de Indicadores para cada medida		✓	
Dotación medios materiales		✓	
Circuito financiero			✓
Sistema de Información y publicidad			✓
Respeto a las prioridades horizontales		✓	

Fuente: Elaboración propia

- En el proceso de planificación y programación se tienen en cuenta los planes nacionales, regionales y sectoriales, sobre todo el PRR, y se da una amplia participación de los agentes económicos y sociales. Se consulta a los distintos departamentos de la Administración Regional, a las Corporaciones Locales, sociedades públicas, a las organizaciones empresariales, a las organizaciones sindicales, etc. La elaboración del Docup puede considerarse un ejemplo de planificación de “abajo a arriba”, es decir, agregación de proyectos propuestos por los gestores que han sido organizados en la fase de planificación, por orden de importancia, garantizando un elevado grado de complementariedad entre sí y con otros proyectos (por ejemplo, con el Fondo de Cohesión). Todos los entrevistados están conformes con la calidad de la programación del Docup.
- Las relaciones entre la Dirección General de Economía y las unidades gestoras son muy fluidas y existe un contacto permanente, que les favorece y tiene bien informados acerca de los procedimientos de gestión de los Fondos. Lo mismo puede decirse respecto a las relaciones con la Autoridad de Gestión.
- Las relaciones entre la D.G. de Economía y las unidades gestoras son muy fluidas y existe un contacto permanente, lo cual aporta información acerca de los procedimientos de gestión de los Fondos.
- El tratamiento y control de la información se gestiona a través de la aplicación informática Fondos 2000 que automatiza y agiliza la transmisión de todos los datos generados en la ejecución de los correspondientes proyectos.

- En cuanto al principio horizontal de medio ambiente, incorporan una evaluación de impacto ambiental y tienen a un representante de la Consejería de Medio Ambiente. Por el contrario, la aplicación del principio de igualdad de oportunidades es más problemática, dado su aspecto más novedoso.
- La propuesta de indicadores de seguimiento, para medir la eficacia, gestión y ejecución financiera del Docup parece adecuada.
- Los circuitos financieros están bien definidos pero se producen ralentizaciones en los pagos debido a la saturación de expedientes y a la necesidad de la doble firma de las certificaciones de gastos, y de la saturación de tareas en la Intervención General.
- La dotación de medios humanos es insuficiente en algunas Direcciones. En cuanto a los medios materiales no existen conexiones informáticas permanentes entre la D.G de Economía y las unidades gestoras, pero tampoco lo consideran estrictamente necesario dado el volumen de información que se maneja.

En cuanto a los sistemas de información y publicidad, en todas las unidades gestoras se cumplen los procedimientos obligados por la Comisión: paneles informativos, placas indicativas, alusión a la cofinanciación en las órdenes reguladoras de las ayudas, etc.