



CAPITULO 7
ANÁLISIS SOBRE LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE
COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN



7. ANÁLISIS SOBRE LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN

7.1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo establecido en la “Guía metodológica para las Evaluaciones intermedias de los DOCUP de Objetivo 2 (2000-2006)”, el objetivo de este capítulo debe ser la evaluación de la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y difusión del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006. De esta manera, se han analizado los siguientes aspectos:

- ❑ Adecuación de competencias y articulación institucional
- ❑ Sistema de información, difusión y publicidad
- ❑ Calidad de la programación y aplicación de criterios de selección de proyectos
- ❑ Adecuación de circuitos financieros
- ❑ Dotación de recursos humanos y materiales
- ❑ Mecanismos de coordinación
- ❑ Sistema de seguimiento

Dentro de cada uno de los apartados que componen este capítulo, se destacan tanto los puntos fuertes de los sistemas de coordinación, seguimiento, publicidad y difusión del DOCUP, como aquellos aspectos donde es susceptible introducir mejoras. Sin embargo, estos últimos aspectos no deben interpretarse como una “crítica” a los sistemas de gestión del DOCUP, sino simplemente como propuestas de mejora, sobre todo teniendo en cuenta que, tal y como se describe a continuación, los sistemas de coordinación, seguimiento, publicidad y difusión del DOCUP son a juicio del equipo evaluador satisfactorios.

7.2. ADECUACIÓN DE COMPETENCIAS Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

La finalidad de este apartado es describir las funciones y responsabilidades de los organismos que intervienen en las distintas fases del proceso de gestión del DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006, esto es, la programación, coordinación, seguimiento y evaluación de la intervención.



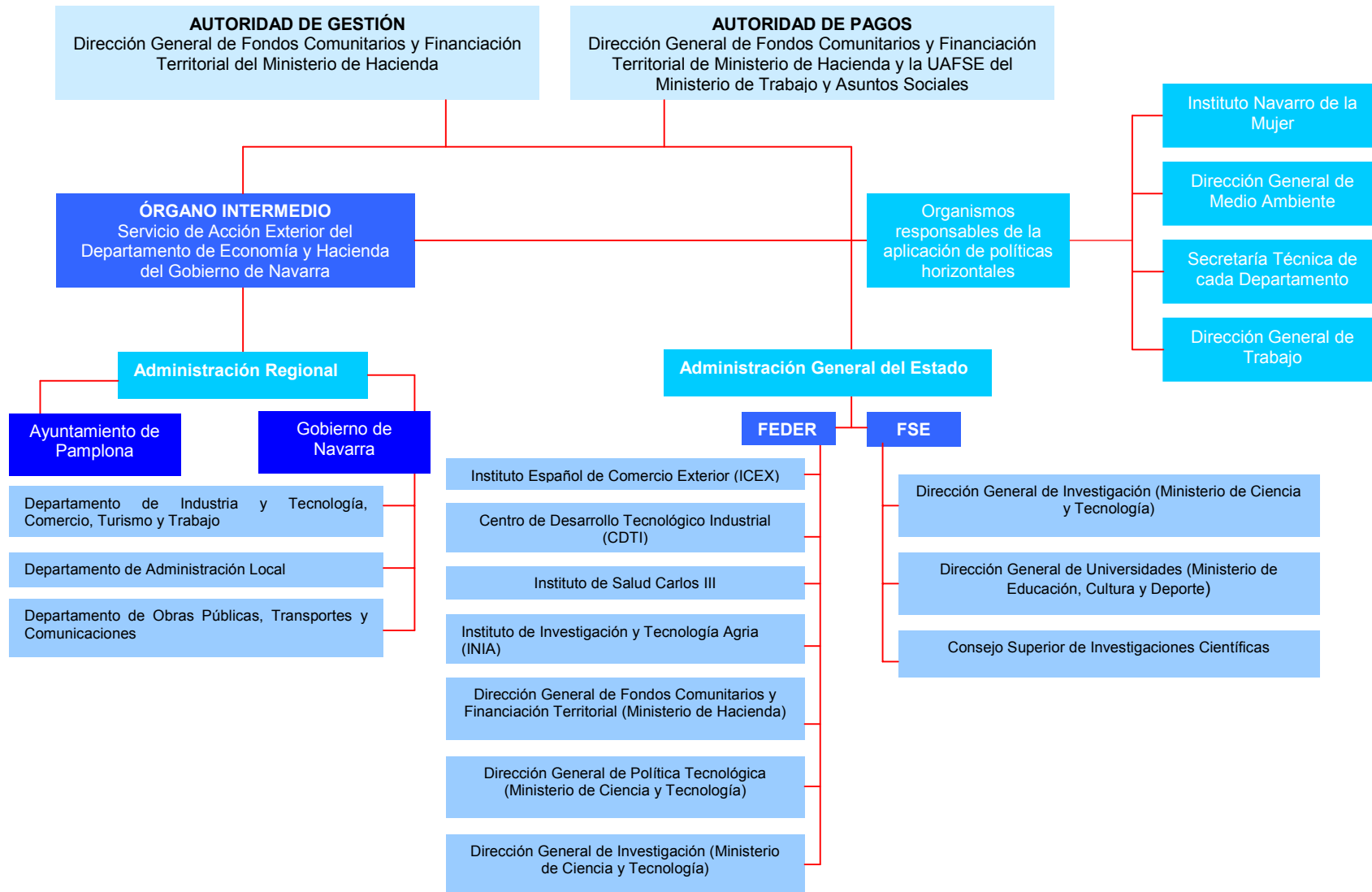
Aplicando el artículo 19 del Reglamento (CE) 1260/1999 se nombró a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda autoridad de gestión del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006. De acuerdo con el artículo 34 del mismo Reglamento, es la responsable de garantizar la eficacia y regularidad de la gestión de la intervención. Con ese objetivo, lleva a cabo sus funciones, en colaboración con las unidades administradoras del FEDER y del FSE de la Administración General del Estado y en un marco de cooperación y corresponsabilidad con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En lo que hace referencia a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se designó al Servicio de Acción Exterior del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, como órgano intermedio del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006. Este Servicio desempeña, por tanto, tareas en nombre de la autoridad de gestión y la autoridad de pagos, en relación con los órganos ejecutores.

En el siguiente esquema se muestra la estructura inicial de gestión del DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006:



Evaluación intermedia del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006





A continuación, se describen las principales funciones y responsabilidades de los distintos organismos y agentes que intervienen en la gestión del DOCUP:

Autoridad de gestión:

La autoridad de gestión es la responsable de garantizar la eficacia, regularidad en la gestión y adecuada ejecución de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales. En lo que respecta al DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006, la autoridad de gestión es la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda. Sus principales atribuciones son las siguientes:

- ❑ Alimentar los sistemas nacionales de seguimiento financiero y cualitativo (indicadores) de los distintos fondos a partir de un sistema propio de seguimiento que garantice la fiabilidad de los datos suministrados.
- ❑ Suministrar los datos requeridos para la elaboración del informe anual de ejecución y el informe final de la intervención, establecidos en el artículo 37 del Reglamento (CE) 1260/1999.
- ❑ Establecer un sistema de contabilidad separada ó, en su defecto, un sistema de codificación contable adecuada que identifique las transacciones relativas a las acciones cofinanciadas, así como responsabilizarse de la custodia de los documentos contables que respalden los gastos efectivamente pagados y que garanticen la fiabilidad de las solicitudes de reembolso que se presenten a las autoridades pagadoras.
- ❑ Facilitar la presentación ordenada de las certificaciones de gasto, con el detalle y periodicidad requerida por las autoridades pagadoras, al objeto de contribuir a la fluidez de los flujos financieros de la Comisión al Estado miembro y a los beneficiarios finales.
- ❑ Establecer dispositivos que garanticen la legalidad y regularidad de las intervenciones cofinanciadas, poniendo en marcha los mecanismos de control interno que permitan garantizar los principios de una correcta gestión financiera.
- ❑ Contribuir a la correcta ejecución de las tareas de evaluación intermedia establecidas en el artículo 42 del Reglamento (CE) 1260/1999.
- ❑ Garantizar la compatibilidad de las actuaciones cofinanciadas con las demás políticas comunitarias y, en particular, sobre contratación pública y medio ambiente.
- ❑ Suministrar, cuando proceda, datos que permitan verificar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades.
- ❑ Garantizar el cumplimiento de la normativa de publicidad de las acciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales a que se refiere el Reglamento (CE) 1159/2000.



Autoridad de pagos:

La autoridad de pagos es la responsable de elaborar y presentar solicitudes de pago a la Comisión y recibir pagos de ella. Las autoridades de pagos del DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 son la Dirección General de Fondos comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda, respecto del FEDER, y la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en lo referente al FSE. Las principales funciones de éstas (artículo 32 del Reglamento (CE) 1260/1999) son las siguientes:

- ❑ Recibir pagos de la Comisión.
- ❑ Certificar y presentar a la Comisión las declaraciones de los gastos efectivamente pagados.
- ❑ Garantizar que los órganos ejecutores (beneficiarios finales) reciban las ayudas de los Fondos estructurales, cuanto antes y en su totalidad.
- ❑ Poner en marcha sistemas de detección y prevención de irregularidades así como de recuperación de cantidades indebidamente pagadas. Para el correcto desarrollo de estas atribuciones la autoridad de pagos se coordinará con la autoridad de gestión y los distintos órganos de control interno nacionales, regionales y comunitarios.
- ❑ Recurrir, en la medida de lo posible, al anticipo como mecanismo para sufragar la participación de los gastos relativos a dicha intervención.
- ❑ Reembolsar a la Comisión, total o parcialmente, el anticipo en función de lo avanzado en la ejecución de la intervención, en caso de que no se haya presentado ninguna solicitud de pagos dieciocho meses después de la Decisión de participación de los Fondos.

Órgano intermedio:

El órgano intermedio actúa bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión o de la autoridad de pagos y desempeña tareas en su nombre en relación con los órganos ejecutores. En el ámbito del DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006, el órgano intermedio es el Servicio de Acción Exterior del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, para operaciones gestionadas por la Administración regional.

Las principales funciones del órgano intermedio son las siguientes:



- ❑ Coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación del DOCUP.
- ❑ Alimentación de sistemas de seguimiento físico y financiero que garanticen la fiabilidad de los datos suministrados.
- ❑ Recibir y conservar las certificaciones de gastos de los órganos ejecutores
- ❑ Presentar a la autoridad de pagos las certificaciones de gastos correspondientes a los órganos ejecutores.
- ❑ Coordinar y atender las visitas de control que las distintas entidades y órganos con competencia de control (Tribunal Europeo de Cuentas, DG REGIO; IGAE; Intervención General del Gobierno de Navarra, etc.) realicen a los órganos ejecutores.
- ❑ Colaborar con la autoridad de gestión para la elaboración de los informes anuales y el informe final de la intervención.
- ❑ Actuar como unidad responsable en materia de información y publicidad en los términos recogidos en el Complemento del Programa.
- ❑ Contribuir a la correcta ejecución de las tareas de evaluación intermedia.

Órgano ejecutor o beneficiario final:

El órgano ejecutor es el responsable de la ejecución material de las operaciones. Sus funciones principales son las siguientes:

- ❑ Remitir al órgano intermedio los certificados de gastos de las actuaciones de su responsabilidad.
- ❑ Conservar los registros contables y las facturas de los gastos efectivamente pagados con cargo a las operaciones.
- ❑ Garantizar que las operaciones cofinanciadas por el DOCUP se lleven a cabo de acuerdo con la normativa comunitaria.
- ❑ Atender a las visitas de control realizadas por los diferentes organismos responsables de los mismos (Tribunal Europeo de Cuentas, DG REGIO, IGAE, Intervención General del Gobierno de Navarra, etc.), proporcionándoles toda la información que éstos requieran.
- ❑ Responder a las demandas de información formuladas por el órgano intermedio en el plazo y formato establecidos.
- ❑ Elaborar informes parciales sobre las operaciones de las que son responsables para facilitar la elaboración de los informes anuales y el informe final establecidos en el artículo 37 del Reglamento (CE) 1260/1999.
- ❑ Garantizar que las operaciones que sean responsabilidad suya sean compatibles con las demás políticas comunitarias.
- ❑ Garantizar en sus actuaciones el cumplimiento de la normativa de información y publicidad establecida en el Reglamento (CE) 1159/2000.
- ❑ Mantener y actualizar un archivo documental con toda la información enviada al órgano intermedio referente a la gestión, seguimiento y control de la intervención.



Los órganos ejecutores del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 son, inicialmente, los siguientes:

ORGANOS EJECUTORES DEL DOCUP DE OBJETIVO 2 DE NAVARRA 2000-2006

ORGANO EJECUTOR	Administración
Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo	Regional
Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)	Central
Departamento de Administración Local	Regional
D.G. Universidades (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes)	Central
D.G. de Investigación (Ministerio de Ciencia y Tecnología)	Central
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Ministerio de Ciencia y Tecnología)	Central
D.G. de Política Tecnológica (Ministerio de Ciencia y Tecnología)	Central
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria (INIA)	Central
Instituto de Salud Carlos III (Ministerio de Sanidad y Consumo)	Central
Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial	Central
Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	Regional
Ayuntamiento de Pamplona	Local
D.G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Ministerio de Hacienda)	Central

Organismos responsables de la aplicación de las políticas comunitarias:

Se trata de aquellos organismos responsables de que la gestión del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 se lleve a cabo de acuerdo con las políticas comunitarias (igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, medio ambiente, competencia, contratación pública, política de empleo y protección de las PYME).



Destinatario final

Organismo y/o empresa receptor de las ayudas.

Del análisis de las funciones de programación, coordinación, seguimiento y evaluación desarrolladas por los organismos involucrados en la gestión del DOCUP, se desprende que, en líneas generales, la estructura organizativa del DOCUP satisface los requerimientos necesarios para desarrollar una ejecución eficaz del DOCUP. No obstante, durante el proceso de análisis se han identificado algunas líneas de mejora. A continuación, se han destacado tanto los aspectos más positivos en cuanto a la estructura organizativa del DOCUP, como posibles aspectos a mejorar:

a) Aspectos destacables:

- Adecuada delimitación de las funciones y competencias de las administraciones y organismos implicados en la gestión del DOCUP.
- Carencia de conflictos de competencias entre los agentes que intervienen en la gestión del DOCUP en el desarrollo de sus tareas.

b) Aspectos a mejorar:

- Profundizar en la distribución y reparto de funciones y responsabilidades de los organismos implicados en la gestión del DOCUP, con el objetivo de mejorar el control interno de la gestión del DOCUP. En ocasiones, se ha detectado que algunos órganos ejecutores correspondientes a la administración regional no contemplan las tareas de gestión y seguimiento del DOCUP como propias, sino que las consideran algo externo y complementario a las labores correspondientes a su puesto en la administración. En relación con esto, cabe destacar que tanto el “Manual de normas y procedimientos” de la Subdirección General de Administración del FEDER, como el “Manual de procedimientos de las unidades gestoras del DOCUP de Objetivo 2 (2000-2006) en la Comunidad Foral Navarra” o la “Guía del FSE” de la UAFSE suponen un importante salto cualitativo en la distribución de funciones y responsabilidades a los agentes que intervienen en el DOCUP.



7.3. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

Las disposiciones a aplicar en cuanto a las actividades de información y publicidad de las intervenciones estructurales vienen reflejadas en los siguientes reglamentos:

- ❑ Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.
- ❑ Reglamento (CE) 1159/2000, 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 objetivo general de las actividades de información y publicidad de una intervención, de acuerdo con el Reglamento (CE) 1159/2000, es ofrecer *“una mayor notoriedad y transparencia a la actuación de la UE y ofrecer en todos los Estados miembros una imagen homogénea de las intervenciones”*.

El Plan de Acciones de Información y Publicidad incluido en el Complemento del Programa del DOCUP establece las actuaciones de información y publicidad que los distintos organismos que participan en la gestión de la intervención pretenden llevar a cabo durante el periodo 2000-2006 (autoridad de gestión, órgano intermedio y órganos ejecutores). Dicho Plan fija los siguientes objetivos para la intervención en materia de información y publicidad:

- ❑ Garantizar la transparencia de la ejecución del DOCUP.
- ❑ Proporcionar información sobre el contenido del DOCUP y sobre la contribución de los Fondos Estructurales a los objetivos definidos en el mismo.
- ❑ Difundir aquella información que posibilite e induzca a una correcta utilización de las disponibilidades financieras asignadas.
- ❑ Informar a la opinión pública sobre el papel que desempeña la UE a favor de las actuaciones contempladas en el DOCUP.

Las actuaciones de información y publicidad previstas en dicho Plan pueden dividirse de la siguiente forma:

- ❑ Actividades relacionadas con la puesta en funcionamiento del DOCUP y de las medidas que contempla.
- ❑ Actividades relacionadas con la ejecución y los resultados obtenidos.



Evaluación intermedia del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006

En el cuadro siguiente se ha tratado de evaluar el grado de cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan durante el periodo 2000-2002 para cada grupo de actividades:

EVALUACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PLAN DE INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD

Grupo de actividades	Actividades de información y publicidad concretas	Evaluación del cumplimiento de las actividades	Cumplimiento
Puesta en funcionamiento del DOCUP y de las medidas que contempla	Difusión del DOCUP a través de las nuevas tecnologías de la comunicación (CD-ROM y página web).	El DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 fue editado en CD-ROM y distribuido entre las autoridades regionales y locales, así como a los agentes económicos y sociales. Al mismo tiempo, el DOCUP está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda y del Gobierno de Navarra.	✓
	Organización de seminarios, jornadas y conferencias con el fin de dar a conocer el papel de los Fondos Estructurales y del DOCUP, en particular.	La autoridad de gestión ha organizado seminarios y jornadas con ese objetivo. Por su parte, el órgano intermedio ha mantenido reuniones con potenciales beneficiarios del DOCUP con el mismo objetivo.	✓
	Distribución de publicaciones sobre determinadas actividades financiadas a través del DOCUP consideradas de especial interés.	Determinados órganos ejecutores vienen preparando, periódicamente, notas informativas sobre operaciones cofinanciadas por el DOCUP para su difusión en prensa, radio y publicaciones en general.	✓
	Elaboración de un manual práctico de ayuda a los beneficiarios finales, con información sobre los procedimientos de gestión del DOCUP.	La autoridad de gestión, así como el órgano intermedio han elaborado sus propios manuales de procedimientos. En éstos se describen las principales tareas relativas a la planificación, gestión, seguimiento y control a desarrollar por los organismos vinculados a la ejecución del DOCUP.	✓
Ejecución y resultados obtenidos	Información a través de la página web sobre la ejecución del DOCUP.	Por el momento, no existe información en la web que recoja información de seguimiento del DOCUP.	✗
	Información a los medios de comunicación, en la medida de lo posible, sobre el estado de avance del DOCUP con motivo de las reuniones de Comité de Seguimiento.	Elaboración de una nota de prensa, después de cada Comité de Seguimiento, que se transmite a los medios de comunicación con la información más relevante sobre el avance del DOCUP.	✓
	Cumplimiento del Anexo sobre Disposiciones de aplicación sobre información y publicidad en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales del Reglamento (CE) 1159/2000, sobre información y publicidad	Se ha verificado que tanto los órganos ejecutores como los organismos coordinadores de la intervención cumplen adecuadamente con las obligaciones derivadas del Reglamento, aunque podrían efectuarse algunas mejoras dentro de este ámbito.	✓



Por otro lado, en el caso de las operaciones articuladas a través de programas de ayuda, se han utilizado con carácter general los siguientes medios descritos en el Plan de acciones de información y publicidad:

- ❑ Publicación de convocatorias de ayudas en los Boletines Oficiales (Boletín Oficial del Estado y Boletín Oficial de Navarra).
- ❑ A través de las delegaciones y organismos dependientes de la Administración General del Estado y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- ❑ Anuncios de las convocatorias en los medios de comunicación.
- ❑ Publicación de folletos, trípticos y otros materiales promocionales.

Asimismo, en el Complemento del Programa se establece que *“se presentará a los Comités de Seguimiento información sobre el cumplimiento de las disposiciones en materia de publicidad a que obliga el Reglamento (CE) 1159/2000, así como en el Plan de acciones de información y publicidad”*. Se establece también que dicha información se deberá recoger en los Informes anuales de ejecución. Sin embargo, hasta el momento la presentación de información sobre las actividades de información y publicidad realizadas a los Comités de Seguimiento es una actuación que no ha sido llevada a la práctica. No obstante, éste es un aspecto que va a solucionarse, desde el punto de vista de la autoridad de gestión y el órgano intermedio, en próximos Comités de Seguimiento, ya que en los dos Comités habidos hasta el momento ha sido necesario tratar aspectos prioritarios relativos a la programación de la intervención. En el caso de la inclusión de información sobre actividades de información y publicidad en los Informes anuales de ejecución, conviene mencionar que en los informes realizados hasta el momento (año 2000, 2001 y 2002) se recoge información sobre dichas actividades.

El análisis del cumplimiento de las actividades de información y publicidad establecidas en el Plan de acciones de información y publicidad ha revelado que éste se ha desarrollado, hasta el momento, de manera satisfactoria, aunque existen algunos aspectos que debieran mejorarse. En concreto, conviene mencionar que algunos órganos ejecutores suelen manifestar dudas acerca de la aplicación del Reglamento de información y publicidad, aunque en estos casos son asesorados convenientemente por el órgano intermedio y la autoridad de gestión. En cuanto a la suficiencia de información sobre las obligaciones existentes en materia de información y publicidad, se comunicó a cada uno de los órganos ejecutores la existencia del Reglamento (CE) 1159/2000, sobre información y publicidad, si bien alguno de ellos manifiesta no conocerlo. El sistema de seguimiento correspondiente a la administración regional, al objeto de asegurarse el correcto cumplimiento de la normativa, ha empezado a solicitar información concreta a los órganos ejecutores sobre las actuaciones de información y publicidad que se están llevando a cabo.



Cabe destacar que el análisis de los mecanismos de información y publicidad del DOCUP ha revelado la existencia de algunas buenas prácticas que es preciso comentar:

- ❑ La Dirección General de Investigación ha elaborado un documento específico sobre las obligaciones de los beneficiarios finales titulado “Principio de información y publicidad en las infraestructuras científico – tecnológicas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional del Ministerio de Ciencia y Tecnología” que ha sido enviado a la totalidad de los beneficiarios de la convocatoria 2000-2002. De acuerdo a este documento, los beneficiarios deberán enviar, junto a los certificados de pagos, un informe de ejecución donde se detallen las actuaciones realizadas en esta materia. De esta manera, se simplifica el seguimiento que realiza la Dirección General de Investigación sobre el cumplimiento de la normativa vigente.
- ❑ El órgano intermedio ha mantenido frecuentes entrevistas durante el año 2002 con los órganos ejecutores correspondientes a la administración regional con el objetivo de facilitar el cumplimiento por parte de éstos de las obligaciones existentes en materia de información y publicidad.

A continuación, se muestran tanto los aspectos más positivos del sistema de información, difusión y publicidad del DOCUP, como algunos aspectos que podrían mejorarse:

a) Aspectos destacables:

- ❑ Cumplimiento de la mayor parte de las actividades de información y publicidad previstas en el Plan de Acciones de Información y Publicidad del Complemento del Programa durante el periodo 2000-2002.
- ❑ Desde el punto de vista de los organismos coordinadores del DOCUP (autoridad de gestión y órgano intermedio), suficiencia de la información sobre información y publicidad que han de cumplir las operaciones incluidas en el DOCUP.

b) Aspectos a mejorar:

- ❑ Informar en próximos Comités de Seguimiento sobre el avance de las actividades previstas en el Plan de Acciones de Información y Publicidad del Complemento del Programa.
- ❑ Facilitar el conocimiento de algunos órganos ejecutores acerca de la existencia del Reglamento (CE) 1159/2000, sobre información y publicidad.
- ❑ Incluir en la página web de la autoridad de gestión información de seguimiento del DOCUP (financiera y física).



7.4. CALIDAD DE LA PROGRAMACIÓN Y APLICACIÓN DE CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS

La finalidad de este apartado es evaluar la calidad del proceso de programación del DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 y, en especial, aspectos tales como la participación de los agentes sociales y económicos de la Comunidad Foral en el proceso de programación, la suficiencia de la información estadística disponible para la elaboración del análisis socioeconómico o la idoneidad y aplicabilidad de los criterios de selección utilizados.

Antes de empezar a analizar los denominados “*aspectos clave*” de un proceso de programación, se ha considerado necesario describir los principales hitos de dicho proceso:

- 1) Básicamente, la programación consiste en realizar, en primer lugar, un análisis de la situación en materia socioeconómica y de las necesidades prioritarias dirigido a la consecución del objetivo enmarcado en el artículo 1 del Reglamento (CE) 1260/1999 sobre las intervenciones de Objetivo 2: “*apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales*” y, en segundo lugar, utilizando el análisis previo, realizar la definición de la estrategia, las prioridades de actuación, los objetivos específicos y los recursos financieros asignados a la intervención. Este proceso fue realizado en consenso entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Navarra.
- 2) Tan pronto como se establecieron las prioridades de actuación del DOCUP, se empezó a negociar entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Navarra la participación financiera de cada nivel de administración involucrada (Central, Regional y Local) a nivel de Ejes prioritarios y medidas del DOCUP. Parte esencial del proceso de negociación fueron las competencias sectoriales de cada una de las partes implicadas. Por otro parte, el Gobierno de Navarra actuó en representación de la Administración Local durante el proceso de negociación.
- 3) A continuación, se inició el proceso de selección de aquellas operaciones que respondían mejor a la estrategia del DOCUP y a las necesidades planteadas en el mismo. A este respecto, conviene mencionar que, aunque la selección de las operaciones se realizó en consenso entre la AGE y el Gobierno de Navarra, existieron dos organismos decisorios en el proceso de selección:
 - Autoridad de gestión, en lo que hacía referencia al presupuesto gestionado directamente por ella.



- Órgano intermedio, respecto del presupuesto administrado a nivel regional y local.
- 4) Cada uno de estos tres organismos se puso en contacto con las Direcciones Generales u otros organismos públicos que llevaban a cabo actuaciones con la temática de las medidas asignadas a cada uno de ellos para solicitarles información al respecto. Una vez recibida la información solicitada se llevó a cabo el proceso de selección, para lo cual se definieron previamente una serie de criterios de selección para cada medida. En el caso concreto del órgano intermedio, se comprobó asimismo el encaje de las operaciones presentadas en el Plan Económico del Gobierno de Navarra a medio plazo.
- 5) En consenso entre la AGE y el Gobierno de Navarra, se elaboró el proyecto de DOCUP, que fue enviado a la Comisión Europea para que analizara la admisibilidad del mismo en relación a los requisitos definidos en el artículo 19 del Reglamento (CEE) 1260/1999.
- 6) La Comisión solicitó que el Estado miembro completara, ampliara o precisara determinados aspectos del proyecto de DOCUP. Una vez declarado admisible, emitió una Decisión de aprobación sobre el DOCUP.
- 7) Posteriormente, la autoridad de gestión, en consenso con el órgano intermedio (Gobierno de Navarra), elaboró el Complemento del Programa de la intervención, el cual suponía una concreción de la estrategia y de las prioridades de la intervención detalladas en el DOCUP.
- 8) A continuación, el Comité de Seguimiento aprobó el Complemento del Programa.
- 9) Finalmente, la autoridad de gestión envió el Complemento del Programa a la Comisión para su conocimiento.

A continuación, se han analizado los llamados “aspectos clave” del proceso de programación del DOCUP, con el fin de evaluar la eficacia e idoneidad del proceso:

- El proceso de programación del DOCUP tuvo como base de partida las estrategias sectoriales previamente planificadas en la Comunidad Foral, obteniendo como resultado final un documento que planteaba una estrategia que sintetizaba y completaba la estrategia de desarrollo general de la Comunidad Foral de Navarra. En este sentido, es necesario mencionar que la programación del DOCUP no fue concebida como un proceso específico e independiente de las estrategias sectoriales de Navarra, previamente definidas y consensuadas. Asimismo, dicho proceso fue realizado, en consenso, por la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.



- En lo que hace referencia al proceso de estudio de la situación de partida en materia socioeconómica y de elaboración del análisis DAFO, se considera necesario dejar constancia de la importancia que tuvo para la elaboración de dicho análisis la provisión, por parte de los servicios estadísticos del Gobierno de Navarra, de una base estadística completa y detallada.

- Con relación a la participación de partenariado en el proceso de programación del DOCUP, en cumplimiento del artículo 8 del Reglamento (CE) 1260/1999, se consultó a los principales interlocutores económicos y sociales de Navarra. En este sentido, conviene destacar la amplia participación de agentes económicos y sociales de la Comunidad en el proceso de elaboración del DOCUP. Dado que en un principio en el proceso de programación iba a utilizarse el procedimiento Plan / Marco de Apoyo Comunitario / Programa Operativo, la participación del partenariado tuvo lugar durante la elaboración de estos documentos. Posteriormente, se decidió utilizar el procedimiento de programación basado en un Documento Único de Programación. Sin embargo, los contenidos de éste último coinciden, en su mayor parte, con los recogidos en el Plan de Reconversión Regional y el Programa Operativo de la intervención. Ambos documentos fueron puestos en conocimiento del Consejo Económico y Social (CES) de Navarra. El CES agrupa, entre otros, a las siguientes asociaciones y organizaciones:
 - Confederación de Empresarios Navarros
 - Unión General de Trabajadores (UGT)
 - Comisiones Obreras (CCOO)
 - Asociación Navarra de Empresas Laborales
 - Federación Navarra de Municipios y Concejos

Cada uno de los organismos que componen el CES manifestaron su conformidad con los planteamientos recogidos en los documentos de programación. Al mismo tiempo, aquellas observaciones de interés realizadas por el CES fueron incluidas en los documentos. Asimismo, algunos de los organismos que forman parte del CES mostraron interés en participar en el seguimiento de la intervención, mediante el Comité de Seguimiento.

Por otro lado, algunos órganos ejecutores tuvieron muy en cuenta la opinión de la población sobre los proyectos que se iban a llevar a cabo. Es el caso del Museo de los Sanfermines, en la medida 5.5, donde se realizaron reuniones con los vecinos de Pamplona y algunos agentes socioeconómicos para conocer su opinión sobre el proyecto. Además, se utilizaron otras herramientas para conocer la opinión de la población de primera mano.



Finalmente, cabe mencionar que en el Consejo de Dirección de algunos de los órganos ejecutores del DOCUP (v.g., ICEX y CDTI) están presentes distintos agentes económicos y sociales, lo cual introduce directamente el concepto de partenariado en la gestión de estos organismos.

- Al objeto de que el proceso de programación de las intervenciones estructurales cofinanciadas por la UE se ajustara a las necesidades de la Comisión Europea, ésta emitió una serie de directrices referentes al proceso de programación. En este sentido, a juicio de los organismos coordinadores de la intervención, dichas directrices han contribuido de manera significativa a mejorar la eficacia del proceso con relación al periodo de programación anterior. En concreto, se ha mejorado la comunicación entre los organismos y agentes involucrados, la transparencia de la intervención y se han ampliado los contenidos de los documentos de programación. Sin embargo, el nivel de exigencia documental ha sido, en algunos aspectos concretos, quizás demasiado alto (indicadores clave, integración de las prioridades comunitarias en los criterios de selección, etc.), habiendo hecho que el proceso de programación haya sido, quizás, más largo, dada la mayor carga administrativa que ello suponía.
- Respecto del proceso de selección de las operaciones, tanto la autoridad de gestión como el órgano intermedio han utilizado, en general, criterios de selección prácticos y precisos, al objeto de que respondan de la mejor manera posible a las necesidades planteadas en el análisis de las necesidades. El Complemento del Programa de la intervención recoge los criterios de selección utilizados en cada medida. Se considera necesario hacer constar que esta labor previa de definición e identificación de criterios de selección a nivel de medida aplicados a las necesidades de cada medida ha permitido un mayor grado de conexión entre la estrategia de la intervención y las actuaciones concretas, incrementando la eficacia y eficiencia de la intervención. Al mismo tiempo, conviene resaltar otros aspectos relativos a los criterios de selección:
 - Permanencia de los criterios de selección. No se han producido alteraciones en el contexto socioeconómico que conduzcan a una modificación de los criterios de selección utilizados.
 - En las medidas con vinculación a las políticas de desarrollo sostenible e igualdad de oportunidades, se han integrado adecuadamente las directrices comunitarias en estas áreas, especialmente en el caso del desarrollo sostenible, esto es, los criterios de selección son pertinentes para reflejar los aspectos relativos a la igualdad de oportunidades y medio ambiente.
- Respecto de la distribución “a priori” de las dotaciones comunitarias a nivel de medida y órgano ejecutor, se considera que en líneas generales es satisfactoria. Sin embargo, conviene mencionar que hasta el momento se han producido algunos ajustes en la programación



inicial al objeto de resolver cuestiones que se han ido identificando durante la fase de ejecución del DOCUP. Además, en el capítulo 9.2 de *Recomendaciones* se han realizado algunas propuestas de adaptación y modificación de la programación, con el objetivo de resolver algunos problemas identificados durante el proceso de evaluación.

Tras haber llevado a cabo el análisis del proceso de programación del DOCUP, se considera que dicho proceso se adecua de manera satisfactoria a las directrices en materia de programación formuladas por la Comisión Europea y que sus fases responden convenientemente a las que, según un marco procedimental lógico, debiera tener dicho proceso. No obstante, se han identificado una serie de aspectos que podrían mejorarse en futuros procesos de programación de ámbito similar:

a) Aspectos destacables:

- ❑ Elevado grado de consenso en el proceso de programación entre la autoridad de gestión y el órgano intermedio.
- ❑ Utilización de una base estadística satisfactoria para la realización del estudio socioeconómico y el análisis DAFO.
- ❑ Elaboración del DOCUP en base a las estrategias sectoriales de Navarra.
- ❑ Utilización de criterios de selección prácticos y precisos que responden adecuadamente a las necesidades planteadas en el análisis DAFO.
- ❑ Significativa participación de los principales agentes económicos y sociales navarros.

b) Aspectos a mejorar:

- ❑ Mayor definición de los procedimientos a utilizar en la programación de la intervención. La utilización previa del procedimiento de programación Plan / Marco de Apoyo Comunitario / Programa Operativo y la posterior decisión de sustituirlo por el procedimiento basado en un Documento Único de Programación ha hecho que el proceso de programación haya tenido una duración mayor y que se hayan empleado más recursos que los previstos para la elaboración de los documentos de programación.
- ❑ Incrementar la capacidad de respuesta por parte de algunos órganos ejecutores a las peticiones de información realizadas durante la fase de programación.



7.5. ADECUACIÓN DE CIRCUITOS FINANCIEROS

La finalidad de este capítulo es evaluar la idoneidad de los circuitos financieros correspondientes al DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 y de los procedimientos utilizados.

Los flujos de los circuitos financieros de la intervención pueden dividirse en dos fases diferenciadas:

- Proceso de tramitación de las certificaciones de gastos desde el órgano ejecutor hasta la autoridad de pagos.
- Proceso de autorización de los pagos por la Comisión y posterior transferencia al Estado miembro.

A continuación, se han descrito de manera general los principales hitos de ambas fases:

- **Proceso de certificación de gastos.** El procedimiento utilizado es el siguiente:
 - Los órganos ejecutores de operaciones gestionadas por la Administración del Gobierno de Navarra remiten las certificaciones de gasto al Servicio de Acción Exterior, como órgano intermedio, debidamente cumplimentadas y firmadas tanto por el responsable de la operación como por el responsable financiero o interventor. A continuación, el órgano intermedio transmite a la autoridad de pagos FEDER una certificación global para todas las operaciones gestionadas por la Administración regional, la cual es firmada por el Director General de Economía y Asuntos Europeos y el Interventor General del Gobierno de Navarra.
 - Los órganos ejecutores de las operaciones gestionadas por la UAFSE remiten las certificaciones de gasto de las operaciones cofinanciadas por el FSE a la misma UAFSE y ésta las transmite a la autoridad de pagos FSE, el cual elabora la declaración de gastos y la solicitud de pago intermedio, para su posterior envío a la Comisión.
 - Por su parte, la autoridad de gestión recibe las certificaciones de gastos de las operaciones, cofinanciadas por el FEDER, que estén siendo gestionadas por la Administración General del Estado y por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y las transmite a la autoridad de pagos FEDER, procediendo ésta a realizar la declaración de gastos y la solicitud de pago intermedio, para su posterior envío a la Comisión.
- **Proceso de pagos.** Tan pronto como la Comisión Europea haya verificado el efectivo cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 32 del Reglamento (CE)1260/1999 relativas a la autorización de los pagos solicitados por la autoridad pagadora, se activa el procedimiento de pagos. La Comisión transfiere la ayuda comunitaria a una cuenta de la Dirección General del Tesoro y Política



Financiera del Ministerio de Hacienda. A continuación, ésta transfiere la ayuda comunitaria a los órganos ejecutores en las cuantías que hayan establecido las autoridades de pagos en función de los certificados de gasto presentados.

En lo que hace referencia al proceso de certificación de gastos, es de justicia mencionar que cumple perfectamente con su objetivo, esto es, proporcionar el máximo control y exactitud a los gastos certificados. El actual sistema de certificación de gastos a través de formatos específicos donde se detalla claramente, para cada órgano ejecutor, la cifra de gasto certificado y sean firmados por los responsables de la operación, ya era utilizado por el Gobierno de Navarra durante el periodo de programación anterior. Por otro lado, el “Manual de Normas y Procedimientos” de la autoridad de gestión contribuye a introducir un mayor grado de control en el proceso de certificación de gastos al distribuir, para cada agente que interviene en la gestión de la intervención, las actuaciones de control a realizar. Con relación a los órganos ejecutores que tienen experiencia en proyectos del Fondo de Cohesión, éstos echan en falta un proceso de certificación más autónomo, de manera que pudieran realizarse certificaciones de gasto por proyectos a la AGE, tal y como se hace en el Fondo de Cohesión.

Respecto del proceso de pagos, las etapas del circuito se hallan perfectamente definidas, a juicio de los organismos coordinadores de la intervención (autoridad de gestión y órgano intermedio). Al mismo tiempo, del análisis del proceso de pagos se han extraído las siguientes conclusiones:

- ❑ Transparencia del proceso. Las etapas del proceso son conocidas por todos los agentes que intervienen en la gestión de la intervención.
- ❑ Inexistencia de retrasos significativos en cuanto a los pagos realizados por la Comisión. A este respecto conviene mencionar que la percepción de los órganos ejecutores que pertenecen a departamentos del Gobierno de Navarra o a ministerios de la Administración General del Estado, es diferente respecto de la de las empresas públicas. Los retrasos en estas últimas tienen mayor trascendencia.
- ❑ Mayor eficacia que en el periodo de programación anterior. Durante el periodo anterior se utilizaba un sistema de “pago por anualidades”, el cual consistía en que hasta que no se superaba un umbral determinado de ejecución para la intervención, no se procedía al pago. Indudablemente, ello no favorecía a los órganos ejecutores con mayores niveles de ejecución. Sin embargo, el sistema actual de “pago por certificados de gasto” beneficia a los órganos ejecutores con mayor ejecución.

El análisis y evaluación de las etapas del circuito financiero permite determinar que los procedimientos de certificación de gastos y pagos son, con carácter general, eficaces, ya que cumplen debidamente con sus objetivos, siguiendo un marco conceptual lógico. Sin embargo, se han observado algunos aspectos que podrían mejorarse, los cuales se mencionan a continuación:



a) Aspectos destacables:

- ❑ Inexistencia, hasta el momento, de retrasos en los pagos a las operaciones cofinanciadas.
- ❑ Ajustada definición y delimitación de las etapas por las que transcurren los flujos financieros.
- ❑ Adecuado nivel de control y exactitud en el proceso de certificación de gastos.
- ❑ Mayor eficacia en el sistema de “pago por certificados de gasto”, frente al sistema de “pago por anualidades” del periodo de programación anterior.

b) Aspectos a mejorar:

- ❑ Tramitación administrativa de las certificaciones de gasto más complicada y con plazos más largos.



7.6. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

La finalidad de este apartado es analizar la adecuación de los recursos humanos y materiales disponibles para la gestión del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006, al objeto de que pueda garantizarse una correcta gestión de la intervención.

Respecto de la evaluación de los **recursos humanos** disponibles para las tareas de gestión del DOCUP, así como de su capacitación técnica, se ha realizado la siguiente diferenciación por agentes:

- ❑ **Autoridad de gestión.** Los recursos humanos existentes para la gestión de la intervención son, en líneas generales, suficientes. No obstante, en ciertos momentos del proceso de gestión de la intervención, tales como durante la elaboración del Informe anual de ejecución o durante la tramitación de las certificaciones de gastos, se requiere una mayor dotación de personal, especialmente, para labores administrativas (v.g., envío de faxes, edición de documentos, introducción de datos en la aplicación FONDOS 2000, etc.). De esta manera, el personal asignado en la actualidad podría dedicarse a labores de mayor valor añadido. Por otro lado, la capacitación técnica de los recursos humanos es la adecuada para el desarrollo de las funciones de la autoridad de gestión.
- ❑ **Órgano intermedio.** Los recursos humanos disponibles en el órgano intermedio correspondiente a la administración regional son suficientes para desarrollar las tareas de planificación, gestión, seguimiento y control de la intervención. A juicio del órgano intermedio, los problemas de gestión se producen porque las tareas se tienen que realizar en un periodo muy corto de tiempo debido, normalmente, a retrasos en los envíos de información. Por otro lado, la cualificación técnica de los recursos humanos asignados es buena.
- ❑ **Órganos ejecutores.** Desde el punto de vista de la autoridad de gestión y del órgano intermedio, los recursos humanos disponibles en los órganos ejecutores son los apropiados para el desarrollo de las funciones asignadas a éstos. No obstante, en cuanto a la cualificación técnica de éstos, existen algunos déficits. En concreto, los cambios del personal asignado a estas labores en algunos órganos ejecutores han dificultado la gestión de la intervención, dado el tiempo mínimo necesario para formar a las nuevas personas y al mayor control que hay que realizar sobre éstos en un principio.

En relación con los **medios técnicos**, puede decirse de manera general que los organismos implicados en la gestión de la intervención disponen de los necesarios para el desarrollo de las tareas de gestión y seguimiento. Se ha comprobado también que existen conexiones informáticas permanentes tanto entre la autoridad de gestión con el órgano intermedio, como entre los órganos ejecutores y su órgano coordinador superior.



Conviene mencionar que tanto el Ministerio de Hacienda, en el caso del FEDER, como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el caso del FSE, han diseñado sistemas de gestión *ad-hoc* que permiten cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 18 del Reglamento (CE) 1260/1999 referentes al intercambio informático de datos necesario para cumplir los requisitos que permitan garantizar una correcta gestión de la intervención. Para la gestión del FEDER la aplicación se denomina FONDOS 2000, mientras que en el caso del FSE es el Sistema de Seguimiento de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (SSU). La principal característica de ambas aplicaciones es que permiten el intercambio informatizado de datos entre la Comisión, autoridad de gestión, autoridad de pagos y órgano intermedio, y el tratamiento automatizado de la información. En lo que hace referencia a la valoración técnica de estas aplicaciones, debe destacarse el importante salto cualitativo que éstas han supuesto respecto de las utilizadas en el anterior periodo de programación (1994-1999). No obstante, no debe olvidarse que estas aplicaciones han ido desarrollándose y completándose mientras estaban siendo utilizadas por los distintos usuarios (autoridad de gestión, órgano intermedio y órganos ejecutores), lo cual ha producido algunos problemas de gestión en la intervención debido, principalmente, a dificultades en la transmisión de la información entre el órgano intermedio y los órganos ejecutores con la autoridad de gestión (caso de FONDOS 2000) o a la aparición de nuevos campos en las aplicaciones. Debe mencionarse, por otro lado, que el proceso de perfeccionamiento y mejora de aplicaciones en curso es un procedimiento usual en sistemas de información de estas características, dada su dimensión y complejidad. En estos momentos, los problemas técnicos mencionados se encuentran perfectamente solucionados.

En lo que hace referencia al Servicio de Acción Exterior (órgano intermedio), conviene mencionar que se ha diseñado una aplicación informática para facilitar las tareas de gestión y seguimiento del DOCUP correspondientes a la Administración de la Comunidad Foral, denominada FONDOS CE. El objeto de esta base de datos es almacenar toda la información relativa a la gestión y seguimiento de las operaciones administradas por la administración regional y facilitar la transmisión de la información a FONDOS 2000. La base de datos, desarrollada en ACCESS, presenta tres tablas principales de introducción de datos: datos generales del proyecto, pagos e indicadores. Los datos se vinculan de acuerdo al código del proyecto, que es el mismo que se utiliza en FONDOS 2000. Las principales características de la base de datos son las siguientes:

- Permite realizar volcados intermedios a FONDOS 2000.
- Permite prefijar formularios e informes con la información almacenada.
- Se encuentra totalmente orientada a las necesidades de FONDOS 2000.

Otra de las materias que se han evaluado ha sido el grado de conocimiento que tienen los usuarios sobre las aplicaciones. A este respecto, es necesario destacar que tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales han organizado seminarios y cursos



de formación relativos al manejo y gestión de tales aplicaciones. Por otro lado, existen personas asignadas a la aclaración de cuestiones sobre el manejo de las aplicaciones y la solución de problemas técnicos que pudieran surgir. Ello ha permitido, sin duda, que los usuarios hayan ido adquiriendo un mayor conocimiento de las aplicaciones.

Una vez analizada la dotación de recursos humanos y materiales de los organismos que intervienen en la gestión del DOCUP, se considera que éstos son adecuados. No obstante, se han observado algunos aspectos que podrían mejorarse:

a) Aspectos destacables:

- ❑ Adecuada dotación de recursos humanos para el desarrollo de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación (autoridad de gestión, órgano intermedio y órganos ejecutores).
- ❑ Adecuada cualificación técnica del personal asignado a la gestión de la intervención (autoridad de gestión y órgano intermedio).
- ❑ Medios técnicos adecuados para la gestión de la intervención (conexiones informáticas permanentes y aplicaciones *ad-hoc* para la intervención).
- ❑ Buen servicio de atención a usuarios sobre el manejo de las aplicaciones FONDOS 2000 y SSU, así como correcto proceso de formación a usuarios de las aplicaciones (seminarios y cursos de formación).

b) Aspectos a mejorar:

- ❑ Facilitar a la autoridad de gestión la disposición en momentos puntuales de la gestión de la intervención (elaboración de informes anuales y elaboración de certificaciones de gastos) un mayor apoyo de personal administrativo.
- ❑ Reducir, en la medida de lo posible, la rotación de las personas responsables en los órganos ejecutores. Los cambios del personal responsable de la gestión y seguimiento en los órganos ejecutores de algunas operaciones gestionadas por la Administración General del Estado han requerido emplear un tiempo considerable en formar a los nuevos responsables en la gestión de Fondos Estructurales y en realizar un control de la gestión más exhaustivo.
- ❑ En la medida de lo posible mayor anticipación, por parte del personal asignado al perfeccionamiento de las aplicaciones FONDOS 2000 y SSU, a la posible aparición de nuevas necesidades que pudieran surgir durante el periodo de ejecución de la intervención.



7.7. VALORACIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y CONTROL

La finalidad de este capítulo es evaluar la adecuación de los mecanismos de coordinación y control establecidos entre los distintos agentes que intervienen en la gestión del DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006.

En lo que hace referencia a los mecanismos de coordinación utilizados por los distintos organismos implicados en la gestión del DOCUP Objetivo 2 de Navarra 2000-2006, se aprecia que son satisfactorios, permitiendo organizar y gestionar el DOCUP con un proporcionado grado de eficacia. Por otro lado, la comunicación entre los distintos organismos que intervienen en la gestión del DOCUP es buena (autoridad de gestión con el órgano intermedio y órganos ejecutores dependientes de la AGE; y órgano intermedio con órganos ejecutores de las operaciones gestionadas por éste).

Respecto de la complementariedad de las actuaciones incluidas en el DOCUP, se trata de garantizar que los proyectos cofinanciadas por el DOCUP no sean subvencionados también por otros organismos. El objetivo es, en definitiva, que no exista una duplicidad de subvenciones para una misma actuación. En este sentido, el ámbito de actuación y el objeto de los programas de ayuda aplicados en la Comunidad Foral de Navarra son distintos entre sí, no existiendo la posibilidad de que existan programas de ayuda de contenido similar. La única excepción a este comentario serían los programas de I+D. En este caso, el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra es responsable de realizar este control.

En lo que hace referencia a los mecanismos de coordinación entre el Fondo de Cohesión y el DOCUP, dado que las funciones de gestión del DOCUP y del Fondo de Cohesión en Navarra se concentran en el Servicio de Acción Exterior del Gobierno de Navarra, la coordinación entre ambas intervenciones es directa. Por otro lado, la AGE no interviene en dicho sistema de coordinación puesto que las actuaciones de infraestructura medioambiental y de transporte cofinanciadas por el DOCUP son gestionadas por el Gobierno de Navarra.

Con relación a los mecanismos de control, de acuerdo con el artículo 38 del Reglamento (CE) 1260/1999 los distintos organismos que intervienen en la gestión del DOCUP (autoridad de gestión, órgano intermedio y órganos ejecutores) disponen de sus propios sistemas de control. De esta manera, disponen de sus propios agentes y funcionarios para realizar aquellas actuaciones de control (ex-ante y ex-post) que permiten garantizar la correcta utilización de los Fondos Estructurales, siempre de acuerdo a las disposiciones normativas existentes. Por otro lado, el análisis de los sistemas de control permite decir que, a juicio del equipo evaluador, los procedimientos existentes permiten garantizar una pista de auditoría suficiente. Asimismo, los distintos organismos implicados en la gestión del DOCUP (Administración General del Estado, Gobierno de Navarra, Ayuntamientos, etc.) disponen de distintas unidades y servicios, dentro de su estructura interna, destinados a



implementar los sistemas de control vigentes (verificación de la adecuación de los procedimientos de licitación y contratación a la normativa comunitaria, verificación de la realidad de los bienes y servicios cofinanciados, control contable, verificación de la elegibilidad de los gastos, verificación del cumplimiento de la normativa de información y publicidad, etc.)³.

En líneas generales, puede decirse que los mecanismos de coordinación y control utilizados por los organismos que intervienen en la gestión del DOCUP son adecuados, aunque existen algunos aspectos que podrían mejorarse. A continuación, se exponen los llamados “puntos fuertes” del sistema de coordinación del DOCUP y los aspectos a mejorar:

a) Aspectos destacables:

- ❑ Apropiado grado de coordinación entre la autoridad de gestión y el órgano intermedio, y entre éste y los órganos ejecutores.
- ❑ Correcto mecanismo de coordinación entre el DOCUP Objetivo 2 de Navarra y el Fondo de Cohesión.
- ❑ Adecuados sistemas de coordinación que impiden la doble cofinanciación de una misma actuación por un mismo concepto.
- ❑ Adecuados sistemas de control para el desarrollo del DOCUP conforme a una correcta gestión financiera.

b) Aspectos a mejorar:

- ❑ Aunque la comunicación entre el órgano intermedio con los órganos ejecutores es bastante fluida, se han producido algunos problemas de coordinación en cuanto a los plazos de respuesta de información solicitada. Como se ha comentado anteriormente, el problema estriba en que los órganos ejecutores consideran las tareas propias de gestión del DOCUP como algo complementario a las labores correspondientes a su puesto en la administración. A este respecto, se sugiere llevar a cabo tareas de concienciación entre los órganos ejecutores con el objetivo de que interioricen la importancia estratégica del DOCUP como fuente de financiación para Navarra.
- ❑ En lo referente a los mecanismos de control de ayudas, cabe destacar que aunque los propios órganos ejecutores poseen procedimientos específicos para evitar que un mismo proyecto sea receptor de varias ayudas comunitarias por el mismo concepto y a través de regímenes de ayuda distintos, se echa en falta un procedimiento global para todos los programas de ayuda aplicables en la Comunidad Foral de Navarra. No obstante, conviene mencionar que el Gobierno de Navarra ya ha detectado la necesidad de contar

³ A este respecto, los organismos implicados en la gestión del DOCUP disponen de documentos detallados sobre la descripción de sus sistemas de control.



con una base de datos de estas características, al objeto de centralizar toda la información relativa a programas de ayuda que operen en Navarra. El objetivo sería realizar un control más eficaz en materia de control y acumulación de ayudas.

7.8. SISTEMA DE SEGUIMIENTO DEL DOCUP OBJETIVO 2 DE NAVARRA 2000-2006

El análisis del sistema de seguimiento de la intervención se ha realizado a partir de los siguientes aspectos:

- Sistema de seguimiento empleado.
- Herramientas utilizadas en el sistema de seguimiento.
- Valoración de la composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento.

A) Sistema de seguimiento empleado:

La autoridad de gestión, en estrecha concertación con la Comunidad Foral de Navarra y los distintos órganos ejecutores, es el organismo responsable de asegurar el establecimiento de un sistema operativo de seguimiento, con una estructura y dotación de medios adecuados a los fines perseguidos. Dicho sistema permite los siguientes aspectos:

- Registro de la información relativa a la realización del DOCUP, empleando indicadores de seguimiento de acuerdo al artículo 36 del Reglamento (CE) 1260/1999.
- Disposición de datos financieros y físicos fiables.
- Facilitar información específica que pudiera ser requerida con motivo de controles, preguntas parlamentarias u otros supuestos.

De manera general, cada uno de los órganos ejecutores que participan en el DOCUP disponía de un sistema previo de seguimiento de sus operaciones. Sin embargo, los requerimientos planteados por la Comisión en cuanto a los sistemas de seguimiento utilizados han conducido a mejorar e incrementar los campos de información proporcionados por dicho sistema. En este sentido, la información proporcionada por los sistemas de seguimiento iniciales de, prácticamente, todas las operaciones no satisfacían las necesidades planteadas por la Comisión. De esta manera, los propios órganos ejecutores han tenido que incorporar nuevos contenidos a dicho sistema, tales como, un mayor alcance de indicadores (realización, resultado e impacto), información sobre información y publicidad, etc. No obstante, la obtención de información referente a estos nuevos contenidos temáticos en el sistema de seguimiento no es algo inmediata, sino que normalmente se requiere cierto



tiempo para que los distintos agentes involucrados en el sistema de seguimiento de los órganos ejecutores ajusten su sistema de trabajo a las nuevas necesidades.

El sistema de seguimiento global de la intervención, en el que participan la autoridad de gestión, el órgano intermedio y los órganos ejecutores, permite obtener tanto la información solicitada por FONDOS 2000 como la requerida para la elaboración de los informes anuales de ejecución. La información que se obtiene es, básicamente, la siguiente:

- ❑ Descripción de la operación.
- ❑ Gasto certificado de la operación.
- ❑ Avance material de la operación.
- ❑ Indicadores de seguimiento de la operación.
- ❑ Indicadores de Reserva de Eficacia de la operación.

En relación con los sistemas de gestión y control, la autoridad de gestión, en respuesta al Reglamento (CE) 438/2001, ha creado un subsistema de gestión, dentro de la aplicación FONDOS 2000, que permite efectuar el seguimiento de cada operación. En este subsistema se recoge toda la información sobre operaciones relativa a datos y pagos requerida en el Anexo IV del Reglamento (CE) 438/2001. En el caso de regímenes de ayudas, se incluye información no exigible en el Anexo IV, como clase de ayuda, ayuda de minimis y número de ayuda. Finalmente, existe información complementaria en los sistemas de gestión del órgano intermedio u órganos ejecutores. Con el objetivo de establecer de manera inequívoca la información que ha de contener la base de datos de la autoridad de gestión, así como del órgano intermedio/beneficiarios finales, la autoridad de gestión publicó un documento titulado “Sistema de gestión de los Fondos Estructurales: bases de datos y flujos de información” donde se concreta la información de seguimiento que deberá de mantenerse actualizada en dichas bases de datos y se incluyen explicaciones sobre el significado de los campos solicitados. La información contenida en dicho sistema garantiza la pista de auditoría, establecida en el Anexo I del Reglamento (CE) 438/2001.

El sistema de obtención de información de seguimiento, tanto por parte de la autoridad de gestión, para operaciones gestionadas directamente por ésta, como por el órgano intermedio, es el siguiente. En primer lugar, éstos contactan con los órganos ejecutores para solicitarles información de seguimiento de las operaciones gestionadas por ellos relativa a un periodo dado. A continuación, los órganos ejecutores elaboran la información solicitada, ya sea pidiendo información a los depositarios reales de la información de seguimiento o utilizando bases de datos o información que poseen internamente. Posteriormente, envían la información requerida a su órgano inmediato superior. Éste examina



la información recibida, contactando nuevamente con los órganos ejecutores en el caso de que sea necesario complementar o modificar la información recibida. Finalmente, se introduce la información recibida en sus bases de datos.

El principal “cuello de botella” del sistema de seguimiento, el cual se produce en la mayor parte de los órganos ejecutores, es que la información de seguimiento solicitada es elaborada a partir del momento en el que la autoridad de gestión o el órgano intermedio contactan con los órganos ejecutores para solicitarles información de seguimiento. En concreto, la información no se elabora automáticamente con carácter periódico por el órgano ejecutor, sino que es preparada cuando el órgano inmediato “superior” contacta con el órgano ejecutor. Este procedimiento de trabajo es una de las causas principales de los retrasos que se producen durante la fase de elaboración de información de seguimiento.

Conviene mencionar que tanto la autoridad de gestión como el órgano intermedio disponen de guías y manuales de procedimientos para la gestión y control de la intervención. En cuanto al sistema de seguimiento, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda, la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio de Acción Exterior del Gobierno de Navarra proporcionan, en sus respectivos manuales, información detallada sobre cómo llevar a cabo el seguimiento de las operaciones. Asimismo, cuando se considera necesario tanto la autoridad de gestión como la UAFSE o el órgano intermedio informan sobre aspectos relativos al sistema de seguimiento mediante circulares y cartas.

B) Herramientas utilizadas en el sistema de seguimiento:

Los requerimientos de la Comisión Europea relativos a la información de seguimiento que debe suministrar cada operación durante el periodo de programación 2000-2006 son muy amplios. Con el objetivo de satisfacer estas exigencias y de garantizar una gestión eficaz de la intervención se diseñaron los sistemas de información FONDOS 2000 y SSU. En el capítulo 7.4 *Dotación de recursos humanos y materiales* se comentan, en mayor medida, las características de dichas aplicaciones.

Con relación a las operaciones gestionadas por la Administración General del Estado, la autoridad de gestión emplea la aplicación FONDOS 2000 para el seguimiento de las operaciones, mientras que la UAFSE, para las actuaciones correspondientes al FSE, utiliza la aplicación SSU. Para determinados aspectos relativos al seguimiento de la intervención se utilizan también las aplicaciones MICROSOFT EXCEL y MICROSOFT ACCESS.



Respecto de las Administraciones Públicas de Navarra, la información de seguimiento proporcionada por los órganos ejecutores es registrada en una base de datos interna del Gobierno de Navarra, denominada FONDOS CE. La información contenida en dicha aplicación responde satisfactoriamente a la requerida en el Anexo IV del Reglamento (CE) 438/2001 para cada una de las operaciones contempladas en el DOCUP. La transmisión de la información a la aplicación FONDOS 2000 se realiza mediante el procedimiento de carga masiva. Para realizar esta labor el Gobierno de Navarra se nutre de la información almacenada en su propia base de datos, recopilada a través de los envíos periódicos efectuados por los órganos ejecutores. Al igual que la Administración General del Estado, para determinadas tareas se utiliza en ocasiones MICROSOFT EXCEL.

En lo relativo a las herramientas utilizadas para el intercambio de información entre órganos ejecutores y autoridad de gestión u órgano intermedio, son básicamente el correo electrónico, fax, correo postal y teléfono. Conviene mencionar que, cada vez en mayor medida, se utiliza el correo electrónico para el intercambio de información de seguimiento.

C) Valoración de la composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento:

Tal y como se establece en el artículo 35 del Reglamento (CE) 1260/1999, el DOCUP de Objetivo 2 de Navarra 2000-2006 es supervisado por un Comité de Seguimiento. Las funciones de dicho Comité, de acuerdo con su Reglamento interno, son las siguientes:

- ❑ Aprobar el Complemento de Programación.
- ❑ Establecer los procedimientos de seguimiento operativo que permitan ejecutar eficazmente las medidas de la intervención.
- ❑ Estudiar y aprobar los criterios de selección de las operaciones financiadas sobre las propuestas de cada uno de los organismos responsables.
- ❑ Revisar los avances realizados en relación con el logro de los objetivos específicos del DOCUP.
- ❑ Dirigir recomendaciones a cualquiera de los organismos gestores de ayudas comprendidas en el DOCUP y proponer las medidas necesarias para acelerar la ejecución de la intervención cuando esté retrasada.
- ❑ Estudiar los resultados de la evaluación intermedia del DOCUP.
- ❑ Estudiar y aprobar las propuestas de modificación del DOCUP y del Complemento del Programa.
- ❑ Estudiar y aprobar cada informe anual y el informe final de ejecución.
- ❑ Ser informado periódicamente sobre la complementariedad entre las acciones del DOCUP de Navarra y los proyectos del Fondo de Cohesión que se realicen en esta Comunidad Foral.



- ❑ Conocer, a través de su autoridad de gestión las acciones llevadas a cabo en Navarra correspondientes a las intervenciones de Objetivo 3.
- ❑ En cualquier caso, podrá proponer a la autoridad de gestión toda adaptación o revisión de la intervención que permita lograr los objetivos previstos en el artículo 1 del Reglamento (CE) 1260/1999 o mejorar la gestión de la intervención, incluida la gestión financiera.

En cuanto a la composición del Comité de Seguimiento, en el cuadro siguiente se muestran sus miembros:

COMPONENTES DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL DOCUP DE OBJETIVO 2 DE NAVARRA

Composición	Cargo
Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda	Presidencia
Dirección General de Economía y Asuntos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra	
Subdirección General de Administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional del Ministerio de Hacienda	Secretaría
Un representante de la Subdirección General de Administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional del Ministerio de Hacienda	Miembros permanentes
Un representante de la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	
Dos representantes del Servicio de Acción Exterior de la Dirección General de Economía y Asuntos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra	
Un representante del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra	
Un representante del Instituto Navarro de la Mujer	
El Subdirector General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios del Ministerio de Hacienda	
Un representante de la Federación Navarra de Municipios y Concejos	Miembros consultivos
Dos representantes designados por el Consejo Económico y Social de Navarra	
Una representación de la Comisión	
Un representante, en su caso, del BEI	

En lo que hace referencia a la composición del Comité de Seguimiento, se considera que dicho Comité se encuentra adecuadamente representado por los principales organismos involucrados en la gestión del DOCUP. En concreto, además de los organismos coordinadores de la intervención, la autoridad ambiental y el organismo responsable de la aplicación de la política de igualdad de oportunidades en Navarra, son miembros, con carácter consultivo, los agentes socioeconómicos más representativos de la Comunidad Foral. Asimismo, todos los órganos



ejecutores que participan en el DOCUP son invitados a los Comités de Seguimiento. De esta manera, todos los agentes que intervienen en la planificación y gestión del DOCUP son invitados a participar en los Comités. Conviene mencionar que los Comités de Seguimiento constituyen la herramienta fundamental de participación de los agentes y organismos involucrados en la gestión del DOCUP, así como de información a los principales agentes económicos y sociales de la Comunidad Foral.

Respecto del funcionamiento del Comité de Seguimiento, se considera que éste es adecuado. Durante el actual periodo de programación, la Comisión participa en los Comités de Seguimiento a título consultivo. Al objeto de que la Comisión emita una opinión única sobre los aspectos tratados, los representantes de la Comisión ante el Comité de Seguimiento recogen las opiniones de los participantes para su posterior consulta a los distintos Servicios de la Comisión con competencias en dichos aspectos. Posteriormente, la Comisión en su conjunto emite unas observaciones respecto de los temas tratados en los Comités.

El análisis del sistema de seguimiento permite establecer que éste responde satisfactoriamente a las necesidades de la intervención. Sin embargo, se ha observado que existen algunos aspectos que podrían ser objeto de mejora:

a) Aspectos destacables:

- Adecuado ajuste de los sistemas de seguimiento particulares de los órganos ejecutores a las necesidades del DOCUP.
- Existencia de sistemas que garantizan el almacenamiento de la información requerida en el Anexo IV del Reglamento (CE) 438/2001.
- Buena comunicación por parte de la autoridad de gestión y órganos ejecutores sobre aspectos relativos al sistema de seguimiento.

b) Aspectos a mejorar:

- Retrasos en los envíos de información física y financiera de los órganos ejecutores al órgano intermedio o a la autoridad de gestión.
- Mejorar la operativa de trabajo por parte de los órganos ejecutores al objeto de reducir los retrasos que se producen, en ocasiones, en la fase de preparación y envío de información de seguimiento a la autoridad de gestión o al órgano intermedio. En concreto, se trata de que éstos elaboren la información de seguimiento de manera autónoma con carácter periódico sin necesidad de esperar a que el órgano inmediato "superior" se ponga en contacto con ellos para solicitarles información.