



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



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

7.1. DIVISIÓN DE TAREAS Y COMPETENCIAS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

7.1.1. División de tareas y competencias

En un contexto de modificaciones relevantes en el marco de referencia de actuación de la política regional comunitaria para el periodo 2000-2006 (caracterizada especialmente por la simplificación de los procedimientos y la descentralización de la gestión), se han producido cambios en el procedimiento de trabajo entre la Comisión y los Estados miembros a todos los niveles, constituyendo la gestión y el control de las actuaciones uno de los aspectos sobre los que la Comisión Europea ha puesto un mayor énfasis en este nuevo periodo de programación.

En este sentido, la nueva figura de "autoridades de gestión" que consagra el Reglamento (CE) 1260/1999 en su artículo 34 ha exigido la definición de una serie de mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones y resto de organismos gestores de Fondos Estructurales para garantizar el adecuado cumplimiento de las responsabilidades atribuidas reglamentariamente a las autoridades de gestión (se recogen detalladamente en el capítulo 11 del DOCUP), con el objeto de asegurar la eficacia y la regularidad de la gestión y ejecución de las intervenciones.

En aplicación de esta normativa, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda ha sido designada como Autoridad de Gestión, y también como Autoridad de Pagos. En este sentido, cabe destacar que la DGFCFT, en cumplimiento con lo establecido en los artículos 3 y 5 del Reglamento 438/2001, ha procedido a reestructurar el órgano competente separando las funciones de gestión y pagos designando dos unidades: la unidad de gestión, que garantiza las tareas previstas en la normativa comunitarias relativas a la autoridad de gestión, y la unidad de control y pagos, que asume las tareas previstas en la normativa comunitarias relativas a la autoridad de pagos (el área de control es responsable de la supervisión de la idoneidad de los sistemas de control y gestión de los órganos intermedios y beneficiarios finales, y tiene competencias para realizar trabajos de verificación y control con independencia de los controles del 5% efectuados por la Intervención General de la Administración).

Siguiendo también la normativa comunitaria, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ha sido designada como Autoridad de Gestión y de Pagos a través de un régimen de corresponsabilidad con las Administraciones regionales y resto de organismos gestores de fondos estructurales. Concretamente, el artículo 38 del Reglamento (CE) 1260/1999 ya destaca la necesidad de prestar una atención especial al control financiero de las actuaciones, apuntando la obligatoriedad de que los Estados miembros adopten las medidas oportunas dirigidas a un óp-



timo control a todos los niveles de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales. Asimismo, como complemento al citado artículo, el Reglamento (CE) 438/2001 de gestión y control establece el sistema de gestión y control de la ayuda comunitaria así como el procedimiento y contenido de la información que es necesario suministrar a la Comisión, disposiciones que no se dirigen exclusivamente a la Administración General del Estado, sino que también se identifica como destinatarios de las mismas a los denominados "organismos intermedios".

De ese modo, el contenido del mencionado Reglamento de gestión y control no es exclusivo de la autoridad de gestión y autoridad pagadora del DOCUP, sino que afecta al resto de organismos que, situados aguas debajo de estos últimos, se encuentren implicados en la gestión de actuaciones cofinanciadas, introduciéndose el concepto de corresponsabilidad en la gestión por parte de las diferentes Administraciones implicadas en la intervención y la necesidad de diferenciar distintos niveles de responsabilidad en función de la materia objeto de gestión y control; de manera que el partenariatio y carácter participativo no se limita únicamente a la fase de planificación, sino que se extiende a las fases de gestión y control, seguimiento y evaluación.

En cumplimiento con las disposiciones de los Reglamentos comunitarios mencionadas, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, como Autoridad de Gestión del DOCUP, así como la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco en calidad de Organismo intermedio regional de coordinación general de las actuaciones correspondientes a las Administraciones Públicas Vascas en el DOCUP, con la colaboración de los Organismos intermedios territoriales designados para cada uno de los tres Territorios Históricos de la CAPV (Dirección de Asuntos Europeos de la Diputación Foral de Alava, Dirección de Asuntos Europeos de la Diputación Foral de Bizkaia y Departamento de Economía de la Diputación Foral de Gipuzkoa; que coordinan las actuaciones que son competencia de las Instituciones Forales correspondientes y las corporaciones locales enclavadas en sus respectivos territorios), han diseñado y establecido nuevos sistemas y procedimientos con el objeto de asegurar la adecuada gestión y control de la intervención así como de su seguimiento y evaluación.

Asimismo, en línea con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento General de los Fondos Estructurales (1260/1999) sobre la necesidad de que las intervenciones cofinanciadas respeten las distintas políticas comunitarias, se ha creado la figura de los coordinadores horizontales o coordinadores temáticos, que deben velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria en sus respectivos campos de actuación, actividad que por la necesaria distribución de funciones no debe ser desarrollada por los coordinadores generales o territoriales. En el caso del DOCUP del País Vasco se detalla que el respeto de las políticas comunitarias debe atender prioritariamente (aunque no de manera exclusiva) al Medio Ambiente y la Igualdad de Oportunidades, habiéndose designado a la Autoridad medioambiental del País Vasco (Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco) como organismo coordinador horizontal de la política medioambiental, y al Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde) como organismo coordinador horizontal de la política de igualdad de oportunidades



(participando ambos como miembros permanentes del Comité de Seguimiento para garantizar la integración de estos principios).

En este contexto descrito, cabe destacar el informe elaborado por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial sobre organización y sistemas de gestión y control de las autoridades de gestión, pagadoras y órganos intermedios, así como la guía de procedimientos de gestión y control de las AAPPVV en el DOCUP elaborada por la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, con la colaboración de la Diputaciones Forales (teniendo en cuenta asimismo las observaciones de la Comisión tras la notificación a la misma de los sistemas de gestión y control establecidos); documentos en los que se define con claridad la articulación institucional establecida para la implementación del DOCUP, así como las competencias, funciones y tareas encomendadas a los diferentes agentes intervinientes en materia de gestión, control, seguimiento y evaluación de las actuaciones. En los dos gráficos adjuntos al final del apartado se detalla la estructura organizativa y los flujos y circuitos de la información descriptiva y financiera establecidos en los diferentes ámbitos de actuación (relaciones verticales y horizontales).

Por otra parte, por lo que respecta a la implementación de esta articulación institucional diseñada para el periodo de programación 2000-2006, no se han detectado problemas especiales más que las dificultades propias de la puesta en marcha de los sistemas elegidos y la adecuación de los instrumentos informáticos, diseñados especialmente para la gestión y seguimiento del DOCUP (tanto el Ministerio de Hacienda en el ámbito de la Autoridad de Gestión y Pagos, como la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales en el tramo regional de la intervención), así como del elevado número de beneficiarios finales existentes en el DOCUP del País Vasco (que inciden en la complejidad del mismo); dificultades que se han ido resolviendo satisfactoriamente en el marco de la cooperación y coordinación entre las diversas administraciones participantes (aspecto que se analiza más en detalle en el siguiente apartado).

Por tanto, en un contexto en el que, siguiendo la normativa comunitaria y teniendo en cuenta las observaciones de la Comisión, las competencias y tareas de las distintas administraciones y organismos responsables de la gestión y ejecución se hallan claramente delimitadas, y en el que no se han observado problemas reseñables en su funcionamiento más allá de los derivados de la puesta en marcha y del elevado número de organismos implicados, se considera que la articulación institucional establecida para el DOCUP del País Vasco es adecuada y conforme a las exigencias comunitarias en este nuevo periodo de programación 2000-2006.

Gráfico 7.1 Estructura Organizativa: Agentes implicados en la implementación del DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco 2000-2006.

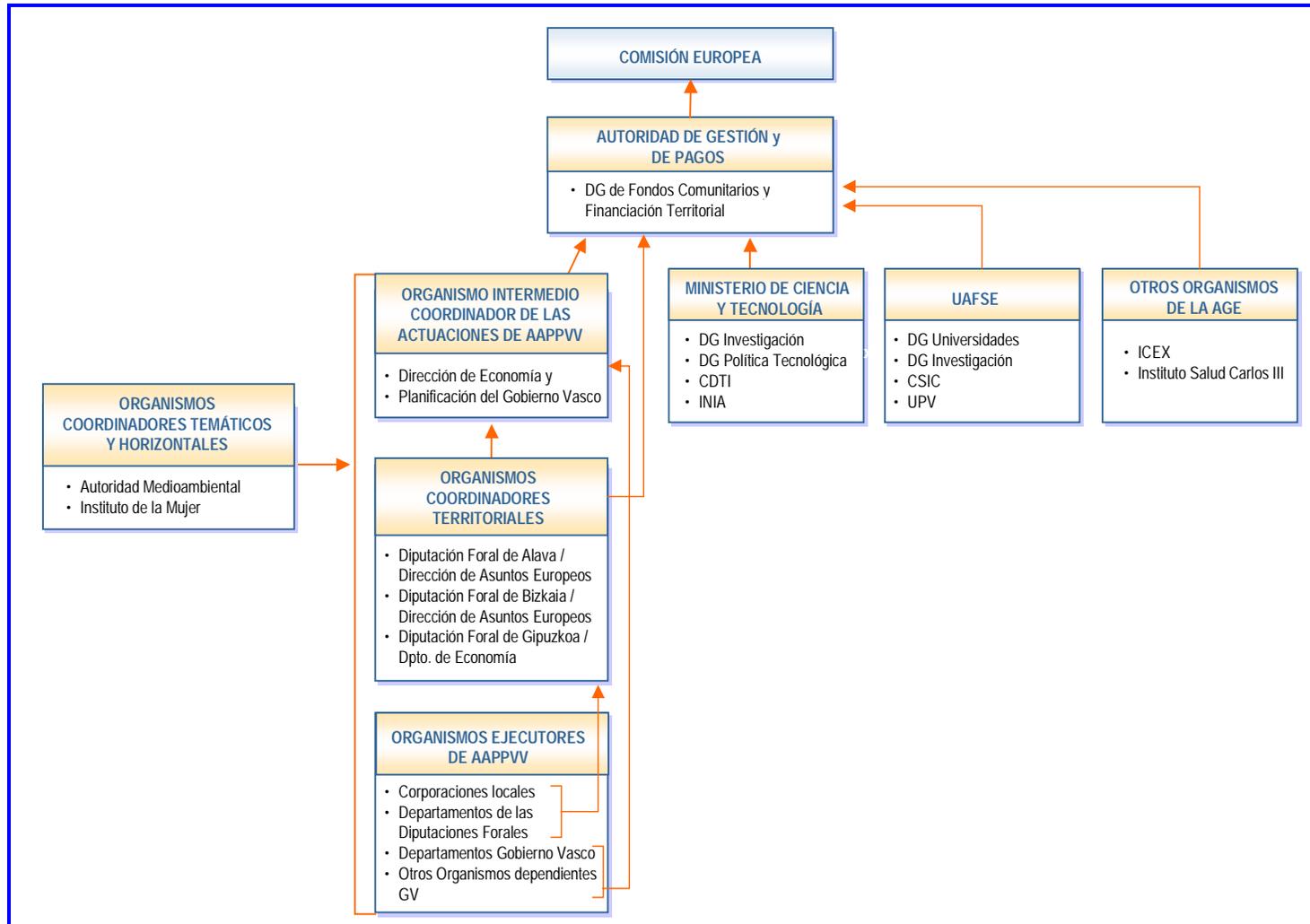
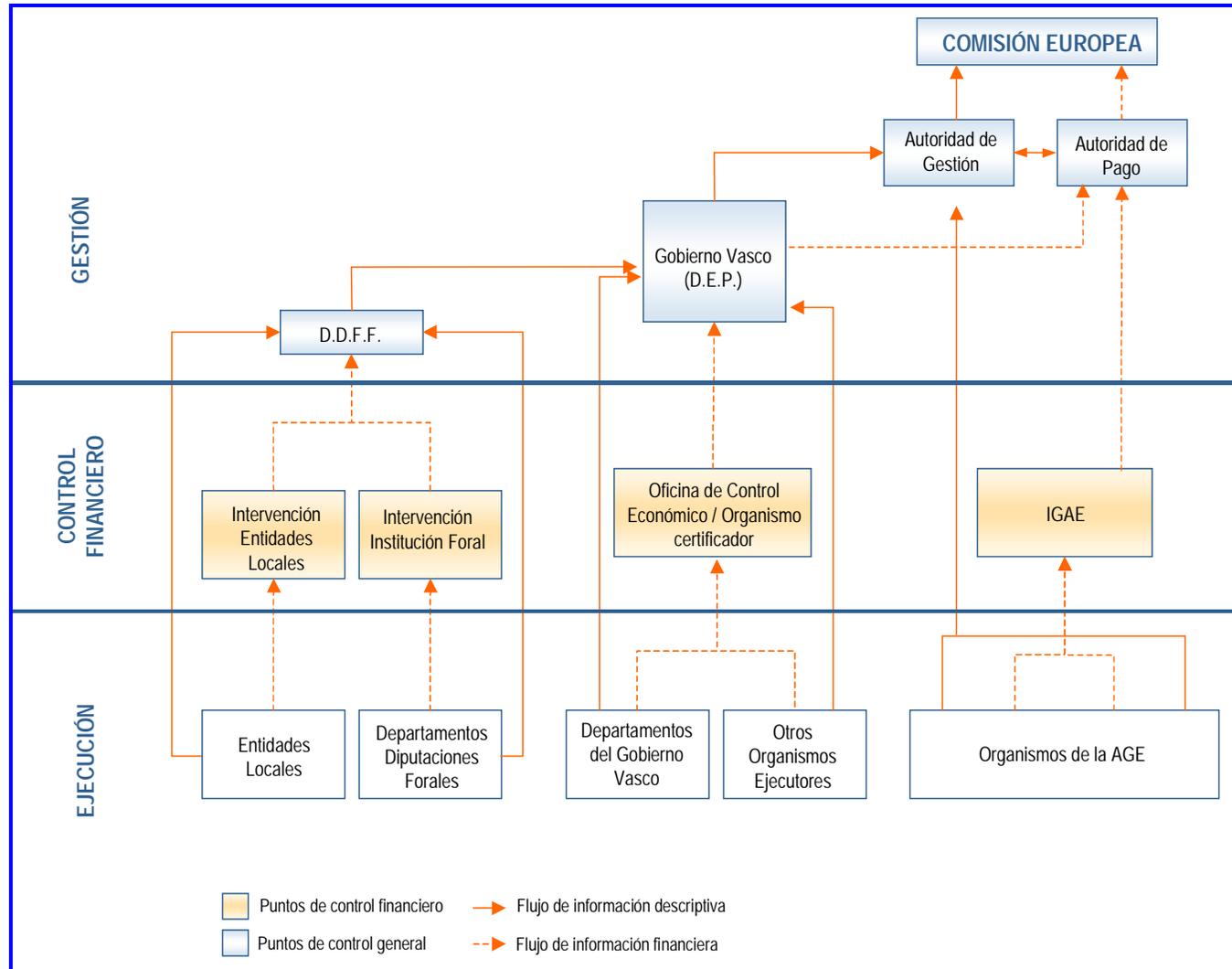


Gráfico 7.2 Flujos y circuitos de información para la gestión del DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco 2000-2006.





7.1.2. Mecanismos de coordinación, control y seguimiento

La aproximación analítica de los mecanismos de coordinación establecidos en el DOCUP permite identificar una serie de estructuras comunes o de encuentro donde concurren los diferentes coordinadores-gestores encargados de su desarrollo:

- *Comité de seguimiento del DOCUP de País Vasco:* que se ha constituido siguiendo las disposiciones del artículo 35 del Reglamento (CE) 1260/1999, con la finalidad de supervisar el desarrollo del DOCUP (en su reglamento interno se detalla la composición y funciones del mismo), y que está copresidido por la Autoridad de Gestión y la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco como el organismo intermedio coordinador del tramo regional de la intervención.
- *Estructura de programación regional:* responsable de la introducción de cambios en la programación física y financiera que sean acordados por las instancias competentes así como del establecimiento de procedimientos de trabajo conjuntos con el Ministerio de Hacienda que permitan una efectiva cooperación en la gestión del DOCUP. Esta estructura está integrada por los tres coordinadores territoriales (Diputaciones Forales) y la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, actuando ésta última de enlace con el Ministerio de Hacienda.
- *Grupo Técnico de Evaluación:* que tiene como objetivo la coordinación de la presente evaluación intermedia y asegurar la cooperación entre el Estado miembro y la Comisión, y que está integrado por la Autoridad de Gestión, la Comisión y el organismo intermedio coordinador del tramo regional de la intervención (DEP).
- *Estructura de Coordinación Nacional del Objetivo 2:* que tiene como finalidad coordinar y asegurar la coherencia y complementariedad de las actuaciones llevadas a cabo en las zonas Objetivo 2 a través del DOCUP Objetivo 2 con otras intervenciones canalizadas mediante el FEOGA-G, IFOP y Fondo de Cohesión. El organismo intermedio coordinador del tramo regional de la intervención (DEP) es miembro permanente de esta estructura, pudiendo solicitar la participación de organismos de las AAPPVV implicados en la gestión de otras intervenciones cuando lo estime oportuno.

Estos mecanismos o estructuras de coordinación están funcionando adecuadamente, sin problemas reseñables más que las dificultades derivadas del periodo de creación y lanzamiento de las mismas; observándose asimismo en general una buena coordinación entre las distintas administraciones responsables de la gestión y ejecución del DOCUP. Únicamente cabría apuntar la necesidad de resolver la participación de los agentes económicos y sociales en el Comité de Seguimiento, ya que en principio se había planteado la participación del Consejo Económico y Social del País Vasco, pero la comisión permanente de este Consejo considera que no puede sustituir a los interlocutores económicos y sociales, tarea que corresponde ejercer a éstos directamente. Asimismo, en el actual periodo de programación la Comisión tiene un papel consultivo en los Comités de seguimiento, lo que supone que las cuestiones planteadas a la Comisión en los mismos con frecuencia no se resuelvan y haya que hacer una consulta por escrito, aunque también cabe destacar que a pesar de ese papel meramente consultivo, la Comisión está manteniendo un papel activo. No obstante,



sería más adecuada una mayor implicación de la Comisión, tal como ocurría en el periodo de programación anterior.

Con relación a los principales problemas detectados (entre los organismos coordinadores-gestores) en el actual sistema de seguimiento, destaca sobre el resto la dificultad de disponer de indicadores de realización física adecuados, y la falta de unidad de criterio o dificultades existentes a la hora de interpretar la normativa comunitaria en determinados aspectos de procedimiento (gastos elegibles, imputación de gastos, etc., ante los que en general se está actuando con el criterio de prudencia financiera, que en principio se considera adecuado pero retrasa la absorción financiera), a los que habría que añadir la lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información (tienen mayor dificultad para obtener la información no financiera), y la variación de los requisitos de información que se solicita periódicamente una vez lanzado el proyecto.

También se han observado algunos elementos o circunstancias que han dificultado el desarrollo de las tareas de organización y de gestión de las actuaciones, como los relativos a los plazos y formatos establecidos a la hora de la petición de información y su circulación entre los diferentes coordinadores-gestores. En este sentido, se plantea la necesidad de incidir en un mejor acompasamiento de los flujos de información, adecuándolos además al tipo de actividad que se trate (no todas las tareas son iguales, y necesitan plazos y formatos diferentes), y el establecimiento de sistemas que permitan una comunicación rápida y ágil; aspectos en los que ya se ha ido avanzando a lo largo del periodo 2000-2002 y donde puede jugar un papel especialmente relevante el aprovechamiento de las posibilidades ligadas a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTICs).

Por otra parte, el gran número existente de gestores de proyectos dificulta las labores de coordinación y la recogida de información homogénea por parte de los organismos intermedios de coordinación (como ya se señalaba en el capítulo 5), lo que ha supuesto la necesidad de incrementar los mensajes y las directrices para la coordinación de los mismos. Asimismo, hay que tener en cuenta las dificultades añadidas que genera el requerimiento de información adicional a la inicialmente prevista cuando ya está lanzada la intervención (necesidad de recuperar esa información desde el año 2000), así como el inconveniente de saturar a los gestores de proyectos con los envíos de información, documentación y requerimientos de información. En este punto, cabe resaltar los esfuerzos que están realizando los organismos intermedios a la hora de tratar de filtrar el flujo de información, tratando de facilitar y sintetizar a los gestores la información más relevante.

En este contexto descrito, se plantea la conveniencia de mantener y reforzar las relaciones de coordinación entre las Diputaciones Forales (como organismos intermedios territoriales), la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco (como organismo intermedio coordinador del tramo regional de la intervención), y la Administración General de Estado para los casos del tramo de intervención de sus competencias; para la puesta en común de dudas y aclaraciones que permitan una unificación de criterios en la interpretación de las diferentes materias que les competen, y especialmente en casos tales como aspectos de procedimiento, gastos elegibles, imputación de gastos, etc., dinamizando de este modo el desarrollo de las actuaciones.



Por lo que se refiere ya a la coordinación de las actuaciones ejecutadas por la AGE con las realizadas por las AAPPVV en aquellas medidas en las que concurren (1.5, 3.2, y 3.5), se aprecia que este es un aspecto que se está resolviendo satisfactoriamente en el desarrollo del DOCUP. Concretamente, y por lo que se refiere a las actuaciones en la medida 1.5, por el Real Decreto 317/1996 el ICEX incorpora como miembros de su Consejo de Administración (que es el que aprueba los programas y el plan de actuaciones) al Director General del Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España, en representación de las cámaras españolas, y ocho consejeros de Comercio de las Comunidades Autónomas (las cinco más exportadoras como miembros fijos y las tres restantes se rotan cada dos años). El mismo decreto mencionado crea la Comisión de Promoción Exterior, en la que participan las Consejerías de Comercio de las 17 CCAA, que se reúne periódicamente y cuenta con cuatro grupos de trabajo, uno de ellos de programas y presupuestos, en el que se analizan los diferentes programas de apoyo de las instituciones participantes para una mejor complementariedad de los mismos y evitar solapes.

Adicionalmente, y con motivo de la negociación del plan cameral, se realiza una ronda por todas las CCAA en la que participan todas las Cámaras de Comercio de esa Comunidad, el Organismo de Promoción Autonómico, Turespaña y el ICEX, coordinándose en esa reunión las actividades que van a realizar en el exterior durante el siguiente año todos los Organismos de Promoción Exterior (ICEX-CCAA-Cámaras), con el objetivo nuevamente de evitar duplicidades. Señalar que en 2002 la coordinación del ICEX con las CCAA se ha ido intensificando con visitas periódicas y reuniones permanentes en las diferentes CCAA.

Respecto a las actuaciones en las medidas 3.2. y 3.5 (en las que también concurren la AGE y las AAPPVV), cabe señalar que dentro de la sociedad del conocimiento la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología ha representado una nueva concepción de la gestión y la aplicación de la política de I+D+I, implementando una cooperación entre administraciones para garantizar la complementariedad de sus intervenciones, aspecto que se traduce en una mejora cuantitativa y cualitativa de los recursos aplicados a esta política de I+D+I. Esa colaboración se articula a través de la estrecha colaboración entre la AGE y las Administraciones Autonómicas, articulada en torno a distintas mesas de coordinación.

Finalmente, por lo que respecta a la coordinación de las intervenciones del DOCUP cofinanciadas por el FEDER con las cofinanciadas por el Fondo de Cohesión, ésta es necesaria en los ejes 2 y 4, actuaciones correspondientes en su totalidad a las Administraciones Públicas Vascas en el caso del DOCUP del País Vasco. En este sentido, se considera que desde la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales se han establecido los mecanismos necesarios y adecuados para evitar posibles duplicidades y solapes. Concretamente, desde la mencionada Dirección se chequean detalladamente las decisiones realizadas por la Administración General del Estado relativas a resoluciones de aprobación de actuaciones cofinanciadas por el Fondo de cohesión, observándose asimismo que en ese proceso de coordinación entre el FEDER y el Fondo de Cohesión se ha venido actuando con un criterio de prudencia financiera en aquellos casos pendientes de resolución hasta comprobar qué actuaciones se pueden afectar al FEDER (como por ejemplo en el caso de las actuaciones hidráulicas en las que el Gobierno Vasco no ha certificado gasto en el DOCUP hasta el 2002, una vez clarificado el proceso de coordinación entre Fondos).



7.2. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

Las acciones de información, difusión y publicidad del DOCUP en líneas generales se vienen realizando satisfactoriamente de conformidad con la normativa comunitaria de aplicación en esa materia, la cual facilita de forma detallada las exigencias de difusión y publicidad que han de seguir las acciones cofinanciadas. Concretamente se trata del Reglamento (CE) 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, en especial los artículos 34 y 36, y específicamente el Reglamento (CE) 1159/2000 sobre las actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales, aspectos que se recogen en el Plan de acciones de información y publicidad integrado en el Complemento de Programa del DOCUP (capítulo 7), que basa su estrategia en la necesidad de extender y ampliar el conocimiento que la sociedad vasca tiene respecto al DOCUP.

De este modo, todos los organismos intervinientes en el DOCUP conocen la normativa (los coordinadores-gestores la han transmitido a los diferentes organismos ejecutores, tanto al nivel de la AGE como al nivel de la AAPPVV), y las intervenciones la están respetando, cumpliendo adecuadamente las obligaciones existentes en los diferentes aspectos (vallas publicitarias, placas conmemorativas, carteles, notificación de la cofinanciación comunitaria a los beneficiarios, publicaciones y actividades informativas, etc.) que están siendo objeto de seguimiento y control por la Autoridad de Gestión en el caso de la AGE, y por el Gobierno vasco y las Diputaciones Forales en el caso del tramo de las AAPPVV, y de los que se viene informando en los informes de ejecución anuales (cumpliendo el artículo 37 del Reglamento 1260/99).

En este sentido, a modo de síntesis las actividades de información y publicidad desarrolladas en el DOCUP del País Vasco se han centrado fundamentalmente en:

- Informar sobre las posibilidades ofrecidas por la intervención a los beneficiarios finales potenciales, a las organizaciones profesionales, a los interlocutores económicos y sociales, a los organismos de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y del respeto al medio ambiente, y a las correspondientes organizaciones no gubernamentales.
- Informar a la opinión pública de los resultados de la intervención y del papel desempeñado por la Comunidad Europea. En este caso cabe resaltar, como buena práctica de información y publicidad, la desarrollada por la publicación "Europa" (suplemento mensual de la publicación Estrategia Empresarial con una sección específica dedicada al DOCUP, y con una tirada de 10.000 ejemplares). Esta publicación, tiene como principal objetivo contribuir a la divulgación de los Fondos Estructurales, en especial de los Fondos FEDER, y a su implementación mediante el DOCUP Objetivo nº 2 (2000-2006) en el País Vasco, así como informar sobre la situación y utilización de los Fondos Estructurales por las empresas vascas, participando en la elaboración de sus contenidos los diferentes organismos intermedios de coordinación. También se puede destacar la colaboración de la Autoridad de Gestión en dos actuaciones de información y publicidad promovidas por la Comisión Europea: la Reunión Anual de Redes de Información de la UE celebrada en Cuenca (abril 2002) o el Seminario de información para la prensa regional (Impacto y futuro de la política regional de la UE en España) celebrada en Sevilla (abril 2002).



- En el caso de las inversiones físicas en empresas las placas conmemorativas se están colocando durante al menos un año.
- En los casos de proyectos de inversiones en infraestructuras cuyo coste total sobrepasa los 3 millones de euros se están instalando vallas informativas según las exigencias reglamentarias (una vez finalizada la obra se colocarán placas conmemorativas durante al menos un año).
- En las comunicaciones a los beneficiarios se hace constar la cofinanciación de la Unión Europea en las ayudas concedidas, indicándose el porcentaje o la cuantía correspondiente.
- Las publicaciones y anuncios relativos a actuaciones cofinanciadas llevan grabado el símbolo de la UE. Asimismo, en la generalidad de las páginas web de los diferentes organismos consultadas se hace referencia a las ayudas comunitarias incluyéndose también el logotipo de la UE.

El contraste de esas actuaciones de información, difusión y publicidad que se vienen realizando con las programadas en el Plan de Comunicación del Complemento de Programa, refleja la puesta en marcha de la generalidad de las medidas establecidas en el mismo, tanto de las actividades relacionadas con la puesta en funcionamiento del DOCUP como de las actividades relacionadas con la ejecución y los resultados obtenidos, con la excepción relevante (en ambos casos) de la creación de la página web inicialmente prevista para la difusión del DOCUP, en la que poder consultar su contenido e ir incluyendo información sobre su ejecución y resultados, aspecto que sería conveniente cubrir en el corto plazo.



7.3. CRITERIOS DE SELECCIÓN

7.3.1. Enfoque general

Como ya se ha comentado en el apartado 7.1, el nuevo periodo de programación 2000-2006 ha supuesto una serie de modificaciones importantes en el marco de referencia de actuación de la política regional comunitaria. En este sentido, las orientaciones de programación marcadas por la Comisión (DG Regio) para el período 2000-2006 han supuesto una sensible mejora respecto al procedimiento seguido en el anterior período de programación, derivada especialmente de la simplificación en los procedimientos y la descentralización de la gestión a favor de la Autoridad de gestión y Organismos intermedios de coordinación, lo que ha redundado en una mayor calidad de la programación. El método utilizado en la planificación de la estrategia se ha planteado en principio de "arriba hacia abajo", aunque los procesos de participación y colaboración establecidos entre las diferentes administraciones y organismos intervinientes también ha facilitado la conexión y el flujo de información y opinión de "abajo hacia arriba", observándose una adecuada implicación de los mismos.

De este modo, con relación a la participación de los diferentes agentes y organismos públicos en el diseño de las actividades cofinanciadas, en algunos casos han tenido una participación más directa en los procesos de consulta y flujos de información (como las Corporaciones Locales, la Autoridad Medioambiental o el Instituto de la Mujer), mientras que en otros casos su participación se ha producido previamente en la definición de las estrategias sectoriales y de desarrollo general del País Vasco (asociaciones empresariales, sindicatos, Consejo Económico y Social regional, cámaras de comercio, etc.).

Cuadro 7.1. Integración de la Estrategia del DOCUP en la Política de desarrollo regional de la CAPV

Estrategia de desarrollo regional de la CAPV	AAPPVV						AGE	
	Plan Interinstitucional de Promoción Económica	Plan Interinstitucional de Empleo y Formación	Plan Interinstitucional de Infraestructuras Económicas y Sociales	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación	Plan Euskadi en la Sociedad de la Información	Otras Estrategias y Planes	Internacionalización y promoción exterior (ICEX)	Plan Nacional de I+D+I
Eje 1: Mejora de la competitividad, el empleo y desarrollo del tejido productivo								
Eje 2: Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos.								
Eje 3: Sociedad del conocimiento (innovación, I+D, sociedad de la información)								
Eje 4: Redes de transporte y energía								
Eje 5: Desarrollo local y urbano								

En este contexto, tal y como ya se avanzaba en el análisis de la pertinencia de la estrategia del DOCUP (capítulo 4), cabe resaltar que el proceso de programación estratégica planteado no ha sido específico para la elaboración del DOCUP, si no que



ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo general del País Vasco y las estrategias de desarrollo sectoriales asociadas (planteamiento coherente con el carácter complementario de los fondos comunitarios en el caso del País Vasco). De este modo, las estrategias de base del DOCUP se fundamentan en las diversas políticas de intervención pública que llevan a cabo las Administraciones que intervienen en el País Vasco (ver matriz adjunta), pretendiendo contribuir a la consecución de sus objetivos, aspecto de especial relevancia a la hora de facilitar tanto la compatibilidad de la intervención comunitaria (con las políticas regionales y estatales) como su implementación.

Así, se aprecia una adecuada integración de la estrategia del DOCUP en la Política de desarrollo regional de la CAPV, que sin ánimo de exhaustividad tiene como pilares fundamentales el Plan Interinstitucional de Promoción Económica, el Plan Interinstitucional de Empleo y Formación, el Plan Interinstitucional de Infraestructuras Económicas y Sociales, el Plan Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Plan Euskadi en la Sociedad de la Información, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (y el Programa Marco Medioambiental), el III Plan de acción positiva para las mujeres, y las Directrices de Ordenación Territorial (así como los planes sectoriales y comarcales de ordenación territorial) en el caso de las Administraciones Públicas Vascas; y las líneas de actuación dirigidas a la internacionalización y promoción exterior desarrolladas por el ICEX y el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología en el caso de la Administración General del Estado.

Sobre la base de esos planes se desarrollan diferentes actuaciones y programas de intervención, algunos de los cuales están cofinanciados por el DOCUP incorporando la generalidad de los mismos criterios de selección de proyectos (o actuaciones) explícitos y adecuados, al venir marcados o definidos por los objetivos establecidos en la estrategia del DOCUP y de desarrollo regional en general y por el cumplimiento de las exigencias reglamentarias de la Comisión Europea (en el caso de los regímenes de ayudas, éstos se notifican a la comisión para recibir su visto bueno); criterios recogidos en detalle en el complemento de programa, y que se están teniendo efectivamente en cuenta a la hora de la selección (contraste de los recogidos en los regímenes de ayudas de las medidas 1.1, 1.4, 1.5, 3.1 y 3.2, y los del resto de actuaciones).

En este sentido, cabe señalar que en general no ha habido excesivas dificultades a la hora de encontrar actuaciones viables, habiéndose empleado los criterios de selección de proyectos mencionados anteriormente para optimizar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones (tanto por parte de la Administración General del Estado como del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, en el caso de las AAPPVV), entre los que a grandes rasgos cabe destacar los siguientes:

- Prioridades de los Organismos ejecutores y existencia de programas de actuación.
- Adecuación a las líneas prioritarias del DOCUP.
- Cumplimiento de la normativa comunitaria: coherencia con las políticas y legislación comunitarias y principios horizontales.
- Satisfacción de los criterios de elegibilidad de gastos según se contemplan en el Reglamento (CE) 1685/2000.
- Viabilidad técnica y económica de los proyectos y volumen financiero.



Por último, en este ámbito temático cabe resaltar que el DOCUP del País Vasco se ha caracterizado por la inclusión de un buen número de proyectos locales, que han sido seleccionados por las tres Diputaciones Forales a partir de criterios específicos establecidos por las mismas, y cuyo contraste permite hacer extensible el comentario de adecuación y pertinencia realizado al nivel general del DOCUP. Concretamente, en las tres Diputaciones se han tenido en cuenta los criterios señalados anteriormente, añadiéndose alguno más para la selección de los proyectos, como por ejemplo el criterio de peso poblacional en el caso de la Diputación Foral de Alava; la integración en otras políticas (comarcales y/o carácter interinstitucional), población beneficiaria y nivel de desempleo, o una dimensión mínima de 300.506 euros en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa; y la relevancia y madurez del proyecto en el caso de la Diputación Foral de Bizkaia, todos ellos también considerados pertinentes y adecuados.

7.3.2. Respeto a las políticas y prioridades horizontales comunitarias

El respeto de las actuaciones cofinanciadas a las políticas y prioridades horizontales comunitarias (empleo, pymes, competencia, contratación pública, medio ambiente, igualdad de oportunidades...) y su coherencia con las mismas, están garantizados dada su observancia como criterios necesarios para la elegibilidad de los proyectos (ver apartado anterior), cumpliendo en todos los casos la legislación comunitaria vigente. De este modo, todos los organismos que participan en el DOCUP conocen y aplican las normativas comunitarias.

Adicionalmente, en el caso de las prioridades horizontales comunitarias, y en especial del medio ambiente y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cabe señalar, como ya se comentaba en el apartado de división de tareas y competencias, que se ha creado la figura de los coordinadores horizontales o coordinadores temáticos, que deben velar por la integración de estos principios en la intervención, habiéndose designado a la Autoridad medioambiental del País Vasco (Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco) como organismo coordinador horizontal de la política medioambiental en el ámbito regional, y al Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde) como organismo coordinador horizontal de la política de igualdad de oportunidades, formando parte ambos organismos del Comité de Seguimiento del DOCUP como miembros permanentes.

Asimismo, en el caso del fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y como ya se indica en el Complemento de Programa del DOCUP, la transversalidad ha implicado una presencia activa en el proceso de programación del principio de igualdad, con el informe de evaluación previa relativo a esta materia que se resume en el DOCUP y que ha permitido garantizar una coherencia y una adecuada presencia de las prioridades comunitarias en igualdad de oportunidades en las medidas previstas en el DOCUP, estando el Instituto Vasco de la Mujer encargado de velar por el correcto desarrollo de esos contenidos. En términos operativos, actualmente se aprecian disparidades en el grado de sensibilización y formación de los diferentes gestores con relación a la igualdad de oportunidades, destacando favorablemente quienes gestionan fondos tanto del FEDER como del FSE, debido principalmente a que en este segundo caso se ha trabajado el tema de la igualdad desde hace más tiempo, y a la mayor facilidad de tener en cuenta las cuestiones de género por el tipo de actuaciones cofinanciadas (en el FSE son personas las beneficiarias



directas), aspecto que se hace más complicado en el caso de las intervenciones cofinanciadas por el FEDER (que cabe recordar que suponen el 95,1% del total del montante programado en el DOCUP para el periodo 2000-2006).

Por lo que respecta al medio ambiente, tanto la Administración general de Estado, como la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de sus respectivas competencias, han traspuesto las Directivas Comunitarias en esta materia a su normativa interna, destacando en este sentido la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental. Por otra parte, tanto la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda como el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco participan en la Red de Autoridades Ambientales, asegurando la integración del medio ambiente en las diferentes actuaciones del DOCUP (y en especial la de la Red Natura 2000). Por otra parte, como garantía del correcto desarrollo del contenido de las medidas, el dispositivo de coordinación establecido permite que la Autoridad Medioambiental del País Vasco (como miembro permanente del Comité de seguimiento) pueda asesorar y aconsejar en esta materia.

En este contexto, desde los órganos coordinadores y gestores del DOCUP se valora como suficiente la información disponible actualmente acerca del contenido y significado de las prioridades horizontales comunitaria al nivel teórico, aunque se considera que se puede avanzar considerablemente en términos de su adaptación operativa, empezando desde la propia Comisión, en el sentido de facilitar la asimilación de esa información: directrices más claras, herramientas concretas como el establecimiento de indicadores específicos desde la fase de programación, etc. De este modo, se plantea la necesidad de sintetizar y facilitar el acceso direccionado a los temas de interés (información y formación), tanto para los organismos coordinadores como para los organismos gestores de los proyectos, en aras de facilitar la incorporación de las prioridades horizontales de la forma más efectiva posible.

Asimismo, y ya como consideración de fondo que excede al propio desarrollo del DOCUP (cabe recordar que el proceso de programación estratégica planteado no ha sido específico para la elaboración del DOCUP, si no que ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo general del País Vasco y las estrategias de desarrollo sectoriales asociadas), se plantea la necesidad de no estancarse en el mero cumplimiento de las disposiciones relativas al medio ambiente o la igualdad de oportunidades a la hora de realizar los proyectos (incorporación de los principios a posteriori, una vez elegida la estrategia) sino de tratar de seguir avanzando en la incorporación efectiva de los mismos en las reflexiones estratégicas previas de desarrollo general y sectorial de la región (incorporación a priori de los principios horizontales), aspecto que además facilitará las labores de seguimiento y evaluación.



7.4. CIRCUITOS Y FLUJOS FINANCIEROS

En primer lugar, se considera que las etapas del circuito financiero que siguen los recursos comunitarios en el DOCUP del País Vasco se hallan bien definidas, como se puede comprobar en el gráfico adjuntado en el apartado 7.1 donde se detallan los flujos y circuitos financieros establecidos en los diferentes ámbitos de actuación de la AGE y las AAPPVV, considerándose asimismo adecuados los mecanismos de seguimiento y coordinación establecidos como ya se avanzaba en el apartado destinado al análisis de división de tareas y competencias y mecanismos de coordinación.

No obstante, como aspecto a mejorar, cabe señalar la falta de información con la que en general se encuentran los organismos intermedios de coordinación (regional y territoriales) con relación al "circuito de vuelta", es decir, la concesión de anticipos y las ordenes de pago a los beneficiarios finales. Así, sería aconsejable establecer un sistema de información que permita conocer directamente a los organismos intermedios de coordinación los anticipos y ordenes de pago relativos a todos los beneficiarios que se hallan bajo su ámbito de coordinación (especialmente los de las corporaciones locales), aspecto que redundará en un mejor control financiero de las actuaciones. En este caso cabe reseñar, como buena práctica a extender, las gestiones realizadas por la Diputación Foral de Bizkaia ante la Autoridad de Pago por las que recibe información de las órdenes de pago a todos los beneficiarios finales de su territorio.

Por otra parte, en el presente período de programación la tramitación administrativa de los proyectos no está presentando problemas reseñables en cuanto a la rapidez y agilidad de los mismos, tanto al nivel de la AGE como de las AAPPVV, en un contexto en que en general se considera como suficientemente clara la normativa aplicable. No obstante, en algunos casos se observa la existencia de dudas en la interpretación de la legislación que dificultan la gestión de las intervenciones, apuntándose la necesidad de protocolizar los contactos entre organismos coordinadores-gestores para facilitar la unificación de criterios.

Asimismo, por lo que respecta a la rapidez de los flujos financieros, cabe resaltar que la simplificación del sistema de pagos ha supuesto una mejora sustancial en los plazos de cobro por parte de los beneficiarios finales de las intervenciones, observándose unos flujos sensiblemente más ágiles que los registrados en periodos de programación anteriores.

Profundizando ya en los mecanismos de seguimiento y control diseñados, se observa un adecuado funcionamiento de los mismos: modelo normalizado de declaración de gastos, firmas del interventor y del responsable de la actuación, custodia de información que proporcione una pista de auditoría suficiente, transmisión de la información e introducción de la misma en la aplicación Fondos 2000. Como ya se mencionó en el capítulo 5, esta aplicación agrega todos los pagos grabados en el sistema por cada organismo, dando de alta un certificado que recoge los pagos grabados e imprime un modelo de certificación, que una vez firmado por el responsable del organismo gestor y por el responsable contable, se envía a la Autoridad de Pago que lo valida e incluye en una declaración de gastos a la Comisión, una vez efectuadas las comprobaciones necesarias.



Desde el punto de vista de la intervención o control financiero, y en el caso de las Administraciones Públicas Vascas, la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda fiscaliza las operaciones gestionadas por los diferentes departamentos del Gobierno Vasco y sus organismos dependientes, las unidades de intervención de las Diputaciones Forales fiscalizan las operaciones de sus departamentos, y las de las Entidades locales las implementadas por la Corporaciones municipales; mientras que en el caso de las intervenciones de la Administración General del Estado dicha fiscalización corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Asimismo, siguiendo las disposiciones del Reglamento 438/2001, se ha establecido la elaboración de un plan anual de control para determinar si los sistemas de gestión y control cumplen la normativa, cuya elaboración es responsabilidad de la IGAE y de la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco (sin perjuicio de los controles que efectúe la Comisión), estableciendo controles por muestreo que cubran como mínimo el 5% del gasto total subvencionable de cada anualidad correspondiente (siguiendo los criterios mínimos de selección establecidos en el Reglamento para que resulten representativos).

En este punto, en el momento de la elaboración del presente informe de evaluación la IGAE y la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco aún no habían comenzado a efectuar controles, al haber estado centrando sus esfuerzos en el cierre del periodo de programación anterior. Dada la relevancia de estos controles para el adecuado desarrollo del DOCUP, se considera necesario su realización lo antes posible para los ejercicios ya cerrados de 2000, 2001 y 2002, y que a partir de entonces se establezca ya su realización en el primer cuatrimestre de cada ejercicio (en el que se controle el ejercicio anterior). En este sentido, cabe señalar que la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco (en coordinación con la IGAE), y una vez cerrado el periodo de programación anterior, tiene ya prevista la realización en 2003 de los controles de los años 2000 y 2001, y en 2004 de los años 2002 y 2003, regularizando así la situación (y en 2005 se harían ya los de 2004).

Asimismo, cabe reseñar que ya en la anualidad 2002 la Autoridad de Pagos ha empezado a realizar controles de conformidad con lo establecido en los Reglamentos 438/2001 y 1260/1999, en virtud de los cuales junto a los controles de sistemas y procedimientos de distintos beneficiarios finales que intervienen en los DOCUPs, se harán paralelamente algunas auditorías financieras.



7.5. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

En lo que atañe a la dotación de recursos materiales, la valoración general percibida es positiva, dado que en general no se aprecian deficiencias de consideración, destacando la existencia de conexiones informáticas permanentes entre los centros gestores, coordinadores territoriales, coordinador regional y autoridad de gestión, así como un adecuado conocimiento y funcionamiento de las aplicaciones informáticas. En este apartado cabe resaltar la existencia de la aplicación informática de seguimiento "Fondos 2000", sistema en el que se está volcando toda la información financiera y descriptiva (indicadores) de los proyectos, observándose en algún caso concreto problemas en la velocidad de acceso o de caducidad de claves en un plazo de tiempo excesivamente reducido que sería conveniente solventar (mejora de la rapidez y agilidad de las conexiones).

Con relación a la valoración de la dotación de recursos humanos de los diferentes organismos encargados de la coordinación-gestión del DOCUP, en primer lugar cabe destacar la elevada capacitación técnica del personal asignado a estas tareas, que además en la mayoría de los casos cuenta con una larga trayectoria y gran experiencia en la gestión de los fondos comunitarios, tanto en el caso de la Administración General del Estado como en las Administraciones Públicas Vascas, aspecto que sin duda facilita tanto la coordinación como la implementación de las actuaciones cofinanciadas.

Sin embargo, la valoración de la dotación de recursos humanos ya no es tan elevada en términos cuantitativos, apreciándose una cierta escasez en estos términos para poder afrontar todas las tareas inherentes al desarrollo del DOCUP. No obstante, estas situaciones en líneas generales se están resolviendo adecuadamente a través de la contratación de asistencia técnica externa, aspecto que se debe tener presente a lo largo del nuevo período programación, planteándose la necesidad de facilitar ese acceso a la asistencia técnica externa por parte de los organismos coordinadores-gestores cuando la carga de trabajo lo haga necesario.

Concretamente, esa escasez de la dotación de recursos humanos se detecta especialmente en aquellos puntos de la articulación institucional establecida en los que descansa la mayor carga de trabajo inherente al desarrollo del DOCUP. Así, cabe señalar el caso de la Autoridad de Gestión y Pagos, en el que confluye toda la información relativa al desarrollo de las intervenciones así como las tareas de gestión, seguimiento y control correspondientes (en este último aspecto se debe consolidar la separación de funciones establecida relativa a la autoridad de gestión y a la autoridad de pagos), así como el de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco, y las Direcciones de las Diputaciones Forales encargadas de los asuntos europeos; sin olvidar el caso de las actuaciones implementadas a través de regímenes de ayudas (tanto al nivel de la AGE como de las AAPPVV), en las que el proceso de verificación y control del cumplimiento de la normativa en las ayudas concedidas requiere de una adecuada dotación de personal.