

TESIS DOCTORAL

AÑO 2021-2022



**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA
EJECUCIÓN DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES EN ESPAÑA**

A. BELÉN SANZ

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIRECTOR DE TESIS: JESUS FUENTETAJA PASTOR

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

INDICE

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	14
MARCO TEÓRICO Y JUSTIFICATIVO DE LA INVESTIGACIÓN	16
INTRODUCCIÓN	20

CAPÍTULO PRIMERO

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN

I. OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL	22
II. LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: EL CAMINO ENTRE LA CONVERGENCIA Y LA DIVERGENCIA.....	27
1. Primera etapa: una política común de actos nacionales	28
2. Segunda etapa: la llegada de la coordinación a la política regional	31
3. Tercera etapa: de la política regional a la política de cohesión económica y social.	32
4. Cuarta etapa: el afianzamiento de la política de cohesión económica y social	35
4.1.- Periodo 2007 – 2013.....	35
4.2.- Periodo 2014-2020.....	37
5. La política regional europea “post 2020”: enfoque simplificado y basado en resultados	41
III. LOS PRINCIPIOS HORIZONTALES Y LOS OBJETIVOS TRANSVERSALES	44
1. La evolución de los principios horizontales en la política de cohesión	44

2.	Principios horizontales.....	47
	2.1.- Partenariado y gobernanza multinivel	47
	2.2.- Igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación	50
	2.3.- Desarrollo sostenible.....	53
3.	Objetivos transversales	56
	3.1.- Accesibilidad	56
	3.2.- Cambio demográfico	60
	3.3.- Mitigación y adaptación al cambio climático	62
4.	Aplicación y cumplimiento de los principios horizontales	63
IV. PRINCIPIOS JURÍDICOS.....		65
1.	Principio de concentración	66
2.	Principio de complementariedad:	68
3.	Principio de adicionalidad.....	70
4.	Principio de programación.....	73
5.	Principio de proporcionalidad y subsidiariedad	74
6.	Principio de eficacia	76
7.	Principio de gestión compartida	78
8.	Principio de buena gestión financiera.....	81
9.	Principio de cofinanciación.....	84
10.	Principio de subvencionabilidad:	86
V. LA CONFIGURACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES		88
1.	El Fondo Europeo de Desarrollo Regional	89
2.	El Fondo Social Europeo.....	93

CAPÍTULO SEGUNDO
MARCO ESTRATÉGICO DE PROGRAMACIÓN

I.	MARCO ESTRATÉGICO DE REGULACIÓN EN EL PERIODO 2014-2010	96
1.	Marco general de la programación	96
2.	El proceso de negociación	100
II.	COMPOSICIÓN DEL MARCO DE REGULACIÓN 2014-2020	107
III.	INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN	112
1.	Estrategia Europea 2020	112
2.	Programa Nacional de Reformas	113
3.	Marco Financiero Plurianual	116
4.	Reglamentos Europeos	119
	4.1.- Reglamento de Disposiciones comunes 1303/2013	
	4.2.- Reglamento específico Fondo Social Europeo 1304/2013	
	4.3.- Reglamento específico Fondo Europeo de Desarrollo Regional 1301/2013	
5.	MARCO ESTRATÉGICO COMÚN	128
6.	ACUERDO DE ASOCIACIÓN	130
	6.1.- Marco regulatorio y naturaleza jurídica	1300
	6.2.- Contenido del Acuerdo de Asociación de España y procedimiento de adopción:	131
	6.3.- La modificación el Acuerdo de Asociación de España	135
7.	PROGRAMAS OPERATIVOS	137
	7.1.- Concepto, naturaleza y régimen jurídico	137
	7.2.- Contenido y procedimiento de elaboración y aprobación de los Programas Operativos: una simple atribución formal a los Estados Miembros	139

7.3.- Consecuencias del exhaustivo detallismo del contenido de los programas operativos: vaciamiento de competencias y rigidez práctico-administrativa.....	141
A) Vaciamiento de competencias	
B) Rigidez practico-administrativa	
7.4.- Modificación del acuerdo de asociación/programas operativos:	151
7.5.- Programas operativos: el instrumento clave de la programación de los Fondos como mecanismo contrario al principio de subsidiariedad.	153
IV. TIPOS NORMATIVOS:.....	155
1. Tipos normativos no formales	155
1.1.- Concepto y aplicación general.	155
1.2.- El "derecho indicativo" en los Fondos Estructurales: <i>la lex imperfecta</i> que aporta consistencia al sistema	158
2. Tipos normativos formales	163
2.1.- Marco legislativo de los Fondos Estructurales: Reglamentos y decisiones como fuentes del régimen jurídico de los Fondos Estructurales	163
2. 2.- Marco ejecutivo de desarrollo del marco legislativo de los Fondos Estructurales:.....	164
A) La generalidad del uso de los actos delegados	
B) Los actos delegados en los Fondos Estructurales	
C) Los actos de ejecución en los Fondos Europeos	
2.3.- Marco ejecutivo de aplicación a través de actos típicos normativos: Acuerdo de Asociación y programas operativos creados a través de decisiones europeas.....	173
V. TOMA DE DECISIONES EN EL SENO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES:	178
1. Proceso de toma de decisiones: necesaria coordinación de la gobernanza multinivel.....	178
2. Fases del proceso de toma de decisiones	183

3.	Análisis comparativo <i>ad extra</i> y <i>ad intra</i> :.....	185
----	---	-----

CAPÍTULO TERCERO

MARCO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

I.	ORDENACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y ÓRGANOS DE GESTIÓN:.....	187
1.	Organización administrativa de los órganos de coordinación.....	187
1.1.-	Nivel central	187
1.2.-	Nivel regional	196
	A) Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE	
	B) Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros	
	C) Participación autonómica en la Comitología (Comités de la Comisión Europea).....	198
	D) Participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el Comité de las Regiones.....	199
1.3.-	Reproducción en la administración regional del modelo organizativo descrito para la administración general.....	201
2.	Organización administrativa	204
2.1.-	Rasgos generales de los órganos administrativos en Fondos Estructurales	204
2.2.-	Autoridades, organismos intermedios y beneficiarios	211
	A) Comisión Europea	
	B) Autoridad de Gestión (artículo 125 RDC)	
	a) Naturaleza jurídica y organización	
	b) Funciones	
	C) Autoridad de Certificación (artículo 126 RDC)	

a) Naturaleza jurídica y organización

b) Funciones

D) Autoridad de Auditoría (artículo 127 RDC)

a) Naturaleza jurídica y organización

b) Funciones

E) Organismos Intermedios

a) Concepto y naturaleza jurídica

b) La evolución de los llamados “organismos colaboradores”

c) La delimitación de la figura del Organismo Intermedio

d) Organismo intermedio coordinador

F) Beneficiario: la figura que materializa las actuaciones de los Fondos

a) Concepto, definición y descripción de los diferentes tipos.....

II. PRODECIMIENTO DE DESIGNACIÓN:239

1. Autoridad de Gestión y Autoridad de Certificación: 239

2. Organismos Intermedios: 244

3. Beneficiarios: 247

3.1.- Funciones del beneficiario en la selección de operaciones

3.2.- Procedimiento y criterios de selección de operaciones

3.3.- Ejemplos del procedimiento y del documento de criterios de selección de operaciones en FSE y del FEDER

3.4.- Materialización de la relación jurídica entre el Organismo Intermedio y el Beneficiario: documento en el que se establecen las condiciones de la ayuda

III. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL.....259

1. Requisitos formales y materiales en los niveles de gestión 261

2. Evaluación y modificación de los sistemas de Gestión y Control 266

2.1.- Primera etapa de evaluación: puesta en marcha de los Sistemas de Gestión y Control 266

2.2.- Segunda etapa de evaluación: control de los Sistemas de Gestión y Control y la modificación de los mismos..... 271

a) El control preventivo del funcionamiento de los sistemas de gestión y control

b) Medidas tomadas para la adecuación de los sistemas de gestión y control

IV. RELACIÓN JURÍDICA ENTRE ADMINISTRADORES DE FONDOS ESTRUCTURALES.....277

1. Acuerdo de atribución de funciones: El supuesto jurídico de traspaso de funciones entre la Autoridad de Gestión y el Organismo Intermedio..... 279

1.1.- Naturaleza y estructura 277

1.2.- Régimen jurídico 279

2. Documento en el que se establecen las condiciones de la ayuda: El supuesto jurídico de relación entre la Autoridad de Gestión/Organismo intermedio y el beneficiario 287

2.1.- Naturaleza y estructura 287

2.2.- Régimen jurídico 296

V. GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EIE. GOBERNANZA MULTINIVEL299

1. Medidas para la implementación del principio de partenariado... 300

1.1.- Fases del proceso 301

1.2.- Lista de participantes 303

A) Administraciones Públicas

B) Agentes económicos y sociales

C) Acciones para facilitar la participación

2. Gobernanza multinivel en los Fondos Estructurales ¿ventaja o inconveniente en la gestión y control?..... 307

VI. MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES CON OTROS INSTRUMENTOS NACIONALES.....311

1. Áreas de coordinación..... 311

2. Estructuras de coordinación 312

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUTURALES EN ESPAÑA

I. LA DIFÍCIL CONVIVENCIA DE REGÍMENES COMUNITARIO- ESTATAL.....319

1. Niveles organizativos: discordancia de conceptos básicos entre nivel comunitario y estatal 321
2. Fondos Estructurales y mercado interior: el negocio de las ayudas de estado..... 328
3. Instrumentos de gestión para el reembolso de costes de la Unión Europea a los estados miembros: 333
 - A) Subvencionabilidad del gasto
 - B) El reembolso de gastos: la cuestión de opciones de costes simplificados
 - C) Des-convivencia de las opciones de costes simplificados con las normas de elegibilidad de los Fondos
4. Estructuras de control del gasto de los Fondos Estructurales..... 349
 - A) El control de la gestión por otras instituciones y órganos comunitarios y nacionales
 - a) Parlamento Europeo
 - b) El control financiero del Tribunal de Cuentas
 - c) El control jurisdiccional del Tribunal de Justicia
 - d) Intervención General del Estado e Intervenciones delegadas
 - e) La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)
 - B) Problemas de la gobernanza multinivel en las estructuras de control
5. Las medidas correctoras ex ante y ex post de la Comisión 367
 - A) Declaración de Fiabilidad del Estado Miembro

- a) Naturaleza jurídica
- b) Calendario y planificación
- B) Declaración de fiabilidad de los organismos intermedios:
continúa el procedimiento de elusión de responsabilidades: *Remisión al apartado 2.6 de este capítulo*
- 6. Suspensiones e interrupciones de pago 372
 - A) Interrupciones de pago
 - B) Suspensiones de pago
 - C) La evolución hacia un sistema de cierre de cuentas anuales
- 7. Correcciones financieras: instrumento imperfecto de control 377
 - A) Concepto y naturaleza jurídica
 - B) Correcciones financieras de la Comisión
 - a) Criterios aplicables
 - b) Procedimiento de aplicación
 - c) Correcciones financieras del Estado Miembro
 - d) Ejemplos de repercusión en los Fondos Estructurales de las correcciones financieras
- 8. Importes pagados indebidamente 388
 - A) Principio de buena gestión financiera: el principio que todo lo informa
 - B) La Auditoría de la buena gestión financiera
 - C) Opciones del Estado Miembro para recuperar importes
 - a) Retirada
 - b) Recuperación
 - c) Importes irrecuperables
 - D) El acierto de la elección de los Fondos Estructurales (frente a los fondos agrícolas) en la gestión de los importes pagados indebidamente

II. REPERCUSIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GESTIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES.....402

1. Declaración de fiabilidad: ¿un mecanismo de asunción o evasión de responsabilidades?.....	402
1.1.- De la declaración de fiabilidad política a la administrativa	403
1.2.- La Declaración de Fiabilidad del Estado Miembro: El fallido intento de una Declaración de Fiabilidad a nivel político	405
A) Declaración de Fiabilidad de la Autoridad de Gestión y de los Organismos Intermedios: continúa la cascada de elusión de responsabilidades	
B) ¿Y si todos los mecanismos anteriores fallan, quien paga? Ante un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en la gestión de fondos, ¿quién paga?	
C) La materialización normativa de la repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea	
a) Los diferentes caminos legislativos del better regulation	
b) las vías elegidas a nivel práctico en el ámbito de los fondos: Agricultura (FEOGA) y Formación y Empleo (FSE)	
c) El final del camino: Real Decreto 515/2013: ¿realmente el final del camino?	
2. Soluciones: Mejora de la cooperación en vez de evitar responsabilidades.....	431

III. SOBRE REGULACIÓN: EL FENÓMENO JURÍDICO QUE FRENA LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.....433

1. La técnica normativa del "chapado en oro"	4344
2. Legislación UE: Ámbito con necesidad de simplificar	436
3. La complejidad de simplificar en la ejecución de los Fondos Estructurales.....	440
3.1.- La simplificación en la política de cohesión: enfoque a resultados.....	440
3.2.- Simplificación <i>versus</i> sobrerregulación:	445
3.3.- La complejidad de simplificar	451
3.4.- Conclusiones simplificadas	460

CAPITULO QUINTO

LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN Y EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2021-2027

I. LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN	462
1. CONTEXTO: LA LLEGADA DE UNA NUEVA ERA FINANCIERA.....	462
2. LA RESPUESTA FINANCIERA EUROPEA A LA CRISIS COVID19: LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN.....	463
II. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2021/2027	481
1. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021/2027.....	470
2. NORMATIVA PARA PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2021/2027...	473
3. PROCESO DE PROGRAMACIÓN 2021/2027.....	477
CONCLUSIONES	484
ANEXO I: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE GOBERNANZA MULTINIVEL Y PARTENARIADO EN EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020	502
ANEXO II: OBJETIVOS TEMÁTICOS PRIORIDADES DE INVERSIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES	505
ANEXO III: PREASIGNACIÓN DE FONDOS EN POLÍTICA DE COHESIÓN PARA EL PERIODO 2014 - 2020	515
ANEXO IV: CALENDARIO DE APROBACIÓN DE LOS PRORAMAS OPERATIVOS FSE Y FEDER EN ESPAÑA.....	516
ANEXO V: RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA UE Y ESPAÑA 2013 – 2017 EN FONDOS ESTRUCTURALES FEDER Y FSE	518
ANEXO VI - MODELO DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS Y CONSIDERACIONES PARA SU CUMPLIMENTACIÓN..	522
ANEXO VII – LISTA DE VERIFICACIÓN EX ANTE DE LA IDONEIDAD DE ORGANISMOS INTERMEDIOS.....	528
BIBLIOGRAFIA.....	537

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AG	AUTORIDAD DE GESTIÓN
AC	AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN
AAD	AUTORIDAD DE AUDITORÍA
AA	ACUERDO DE ASOCIACIÓN
CARCE	CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS
CE	COMISIÓN EUROPEA
CECA	COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO
CES	COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL
CTE	COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA
DOUE	DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA
DG	DIRECCIÓN GENERAL
EA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA
EUR	EUROS
FC	FONDO DE COHESIÓN
FFEE	FONDOS ESTRUCTURALES
FJ	FUNDAMENTO JURÍDICO
FEDER	FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL
FEADER	FONDO EUROPEO AGRARIO DE DESARROLLO RURAL
FEMP (IFOP)	FONDO EUROPEO MARITÍMO Y DE PESCA INSTRUMENTO FINANCIERO DE ORIENTACIÓN A LA PESCA
FONDOS EIE	FONDOS ESTRUCTURALES Y DE INVERSIÓN EUROPEOS
FSE	FONDO SOCIAL EUROPEO
MCA	MARCO COMUNITARIO DE APOYO
MEC	MARCO ESTRATÉGICO COMÚN
MFP	MARCO FINANCIERO PLURIANUAL
OOII	ORGANISMOS INTERMEDIOS

PDR	PROGRAMA/PLAN DE DESARROLLO REGIONAL
PE	PARLAMENTO EUROPEO
PNR	PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS
PO	PROGRAMA OPERATIVO
PRC	POLITICA REGIONAL COMUNITARIA
SG	SUBVENCIÓN GLOBAL
RDC	REGLAMENTO SOBRE DISPOSICIONES COMUNES [REGLAMENTO (UE) Nº 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013]
RDeI	REGLAMENTO DELEGADO
RFEDER	REGLAMENTO FEDER 1301
RFSE	REGLAMENTO FONDO SOCIAL EUROPEO 1304
ROMIBÚS	REGLAMENTO FINANCIERO-ÓMNIBÚS
RF	REGLAMENTO FINANCIERO REGLAMENTO (UE, EURATOM) Nº 966/2012
SGC	SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL
TC	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
TFUE	TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA
TJUE	TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
UE	UNIÓN EUROPEA

MARCO TEÓRICO Y JUSTIFICATIVO DE LA INVESTIGACIÓN

La implementación de la política de cohesión económica, social y territorial y su manifestación más relevante a través de los Fondos Estructurales se viene reforzando década tras década como resultado del aumento de la distribución financiera que estos instrumentos europeos tienen en el presupuesto comunitario.

La ejecución de los Fondos Estructurales por los Estados miembros hace que esta importante inversión en la estructura financiera y organizativa de los mismos haya supuesto un cambio fundamental tanto a nivel cualitativo como cuantitativo en sus intervenciones públicas, concretamente en determinados sectores como el agrícola, el pesquero, el social y el de desarrollo regional; así como que inevitablemente ha llevado a la necesidad de que las autoridades nacionales hayan reorganizado sus estructuras para acomodar el proceso de programación y el de administración de los fondos así tanto como el de responsabilidad en la aplicación de la política de cohesión para cumplir la misión a la que se habían comprometido con la adhesión a la Unión Europea.

Así pues, a pesar de su importancia política (ordenación de sectores) y financiera, e incluso del omnipresente marco normativo que determina la intervención de los Fondos Estructurales, no es muy abundante el tratamiento especializado de estos temas y es muy escasa la literatura que se dedica al análisis de la gestión de aquellos¹. Por tanto, con el presente estudio se pretende realizar un examen pormenorizado de la perspectiva de la gestión de los Fondos Estructurales en todas sus vertientes.

Tratando de conseguir este propósito, se tendrá en cuenta en este estudio como enfoque principal el complejo entramado jurídico-normativo así como de estructura administrativa y financiera que no siempre es fácil comprender en el marco de un particular modelo europeo de creación y de aplicación del Derecho. En efecto, en la adopción de las políticas comunitarias se presenta un marco

¹ Exceptuando las publicaciones en la materia de académicos como FÉRNÁNDEZ, FUENTETAJA, GUILLÉM; interventores como BÁSCONES, así como juristas como ORDÓÑEZ. Para más información, consultar sus obras indicadas en la bibliografía.

comunitario-nacional (desde la creación de la política de cohesión, establecimiento del marco estratégico de programación y estudio de los principios en los que se asienta la ejecución de los fondos comunitarios) y la gestión administrativa de los Fondos Estructurales (a partir del análisis de la distribución de competencias, organización de los órganos administrativos e identificación de aspectos y ámbitos jurídicos donde la convivencia comunitaria-nacional sufre en exceso la no armonización de sistemas); examinando la acción llevada a cabo por parte de las instituciones europeas como la realizada por las autoridades nacionales.

En el análisis se ha utilizado un enfoque fundamentalmente jurídico-administrativo, con la atención debida a otras perspectivas desde las que se puede abordar la intervención de los Fondos, como el análisis económico-financiero (indispensable cuando analizamos el alcance de los instrumentos financieros comunitarios por excelencia) o el enfoque político-sociológico (necesario para entender ámbitos de la organización y gestión de las políticas comunitarias a cuyo servicio están estos Fondos Estructurales).

Por lo que al plano metodológico se refiere, este estudio se verá completado con el análisis jurisprudencial al que se harán las oportunas referencias a lo largo del trabajo de investigación por cuanto las Sentencias y autos de los tribunales europeos (Tribunal de Justicia y Abogacía General), nacionales (Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo) resultan imprescindibles para comprender el alcance y las consecuencias de las reglamentos legislativos y ejecutivos (delegados y de ejecución).

No obstante, se advierte que en este trabajo no se intenta realizar un examen de la política de cohesión, la política de estructuras agrarias o de la política social, sino que se limitará a los instrumentos financieros comunitarios que constituye, indudablemente el eje de las políticas anteriores (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP –actual FEMP- así como el Fondo de Cohesión), pero centrando la atención en los Fondos Estructurales, en sentido estricto, que recibe España en el periodo de programación en el que nos situamos 2014-2020: Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Esta limitación pretende

concentrar la atención en aspectos jurídicos muy particulares de la gestión, dejando al margen otros más generales.

El incremento extraordinario de la intervención de la administración estatal y subestatal en la política comunitaria de cohesión económica y social y en concreto en la gestión de los fondos comunitarios, tanto en intensidad como en extensión, hace necesario que se traslade esta nueva realidad organizativa de la administración española al estudio del Derecho europeo en general cuyo programa está dedicado de modo casi exclusivo, salvo contadas excepciones, a las líneas maestras del mismo, con omisión de la debida atención que merecen la aplicación de las distintas potestades y técnicas administrativas de esta parte especial del derecho europeo que es la gestión de fondos comunitarios.

Así, este análisis supone el estudio de la incidencia de la gestión de los Fondos Estructurales en el derecho europeo a través de las distintas técnicas y potestades que se han puesto a disposición del aquel y que trataría de colaborar en la subsanación de la deficiencia antes señalada. Se trata, por tanto, de verificar la aplicación de las potestades y técnicas generales del Derecho Europeo y de analizar las innovaciones que tiene lugar como consecuencia de la necesidad de adaptación de dichas técnicas generales a los nuevos retos de la sociedad contemporánea europea en la concreta realidad, las transformaciones que se operan en ellas mismas, en lo que pudiéramos denominar "efecto retorno" capaz de modificar los parámetros fundamentales de dichas potestades y técnicas.

Por lo demás, la redacción de este trabajo se realiza en un momento clave en que si volvemos la vista atrás, resulta muy apropiado para realizar un balance del funcionamiento de los Fondos Estructurales (FFEE) puesto que siguiendo la estructura de programación en el ciclo presupuestario comunitario, por un lado, el inicio del periodo de programación financiero 2014-2020 ha conllevado importantes novedades en la ejecución de los Fondos dentro de la política de cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea; y por otro, la apertura del periodo de programación 2021-2027 están en plena puesta en marcha.

Con el objetivo de recoger todos estos aspectos, este trabajo está dividido en 4 grandes capítulos, en los que se intenta presentar con carácter general la regulación y la gestión de los FFEE en la Unión Europea. En los dos primeros

capítulos de este trabajo se estudiará el régimen jurídico-comunitario de los FFEE mediante un examen detenido de la evolución de la política regional y de los Fondos Estructurales, así como de los principios en los que basa el ejercicio de su gestión (capítulo I) así como el marco estratégico y normativo en el que se enmarca en la actualidad de la programación de los fondos (capítulo II).

El tercer capítulo analiza la distribución de competencias a nivel nacional del ejercicio de la política de cohesión económica, así como se inicia el descenso al análisis de las estructuras obligatorias nacionales cuyo cumplimiento es requisito indispensable para que las autoridades puedan beneficiarse de las intervenciones de los fondos.

El cuarto capítulo trata, pormenorizadamente, la gestión organizativa, administrativa y de control interna tanto desde el punto de vista centralizado, es decir, por la Comisión Europea como descentralizado, esto es, por parte de las distintas administraciones nacionales (así como el descenso a otros niveles administrativos para adecuar la distribución de competencias en función de la materia de la gestión) pero desde un punto de vista que responde a un análisis más cercano a la “desconvivencia” de regímenes comunitario-nacional que a la propia convivencia de los mismos (y que son vía necesaria de armonización) donde una ayuda por razón de su financiación queda sometida a multiplicidad de regímenes.

El capítulo quinto introduce el análisis del impacto financiero de respuesta de la Comisión Europea a la crisis derivada de la pandemia COVID19 a través del estudio de los Fondos Europeos de Recuperación así como la introducción al nuevo periodo de programación 2021/2027

Finalmente, la tesis termina con unas conclusiones acerca de la ejecución de los Fondos Estructurales que permitirán abordar desde la lógica de intervención no solo en la regulación de un marco teórico y normativo tan complicado cuando los receptores son una Unión supranacional de 28 Estados Miembros (27 Estados Miembros a fecha de fin de este trabajo) y millones de personas; sino que también nos facilitará conocer cómo se estructura la gestión diaria de las ayudas provenientes de la Unión Europea y cómo el destino final de las mismas trata de conseguir el desarrollo equilibrado de las regiones de la UE, superando las desigualdades existentes entre los distintos países miembros.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea comprende 28 Estados miembros que forman una comunidad y un espacio de convivencia de 493 millones de ciudadanos. Sin embargo, aún existen grandes disparidades económicas y sociales entre los diferentes países y sus 271 regiones. La política de cohesión (cuando se indica "política de cohesión" se ha de entender en sus diferentes ámbitos "económico, social y territorial") centraliza los esfuerzos llevados a cabo para mejorar la posición competitiva de la Unión en su conjunto y de sus regiones menos desarrolladas.

La política de cohesión, a través de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) así como del Fondo de Cohesión, invierte en miles de proyectos en todas las regiones europeas para lograr su objetivo primordial: la reducción de las disparidades entre los Estados y las regiones miembros mediante el fomento de la cohesión económica y social. Esta política de la Unión es la fuente más importante de apoyo financiero a nivel comunitario para invertir en el crecimiento y el empleo, y está diseñada para permitir que todas las regiones puedan competir de manera eficaz en el mercado interno.

No obstante, y de la misma manera que los retos a los que se enfrentan las regiones europeas han ido cambiando con el tiempo, también lo ha hecho esta política. En el marco de los cambios que se han producido en el seno de la Unión Europea con motivo de su ampliación y el proceso de globalización, la política de cohesión ha ido evolucionando erigiéndose en un elemento clave de la respuesta diseñada para adaptarse a estas nuevas realidades.

Los Fondos Estructurales europeos se orientan para favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el área comunitaria, para reducir las desigualdades territoriales, a través de la cofinanciación de las políticas de gasto público desarrolladas por los Estados miembros. En virtud de lo establecido en los artículos 158 y 160 del Tratado de la Unión Europea, dicha finalidad se

persigue a través de políticas encaminadas a conseguir un mayor equilibrio en los niveles de desarrollo de las distintas regiones².

Sin embargo, la propia gestión de las competencias de las políticas comunitarias, y entre ellas, la de cohesión, resulta especialmente compleja en la Unión Europea. La evolución de las mismas ha permitido establecer unos procedimientos y unos mecanismos que se caracterizan por una estrecha cooperación entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales derivando en un modelo de ejecución conjunta del derecho aplicable y de gestión compartida de la ejecución financiera del presupuesto.

La gestión administrativa y el consiguiente control financiero de la gestión de los Fondos Estructurales se encomiendan, sustancialmente, a las Administraciones nacionales. Esto no impide, sin embargo, la supervisión general de la Comisión Europea y el control ejercido por el Tribunal de Cuentas europeo. La adaptación de su regulación al régimen competencial de la Constitución Española ha generado un sistema en el que convienen ayudas de ámbito estatal, de Comunidades autónomas, de Administraciones locales, junto con las de la Unión europea.

Esta dicotomía de realidad donde una ayuda por razón de su régimen financiero está sujeta a intervención pública y, por ello, a las diferentes normativas aplicadas: europea, regional y municipal (junto con la necesaria adaptación a los principios transversales) hacen del ámbito de los Fondos Estructurales una materia pertinente de un amplio estudio como es el que sigue.

² Desde su adhesión a las Comunidades Europea (actual Unión Europea), España ha sido considerada como uno de los Estados miembros con más dificultades para lograr los niveles medios de desarrollo europeos, por ello es uno de los socios que mayor porcentaje de cofinanciación ha recibido procedente de los Fondos Estructurales. Pero en los últimos años, España ha estado sujeta a cambios sustanciales que han implicado por un lado modificaciones en su desarrollo económico y en la dirección de los mecanismos de apoyo y, al mismo tiempo, una creciente complejidad en la articulación y papel de los diferentes niveles de la Administración.

CAPÍTULO PRIMERO

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN

El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que, a fin de reforzar su cohesión económica, social y territorial, la Unión se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, y que se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones ultra periféricas, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

La cohesión económica y social (establecida como política en el Título XVIII del Tratado de Ámsterdam) y que con el Tratado de Lisboa de 2009 se añade la dimensión territorial), se define como "un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad". A tal efecto, "la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales" (artículo 158 del TUE). La cohesión pretende aumentar el crecimiento económico y crear nuevas oportunidades en las regiones más pobres para los grupos sociales desfavorecidos, lo que no debe confundirse con la idea de plantear uniformidad en Europa; cohesión y diversidad no son objetivos contrapuestos, sino que han de reforzarse mutuamente.

I. OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

El objetivo de la Política Regional Europea desde sus inicios (hoy, política de Cohesión -económica, social y territorial-) ha sido reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones y Estados miembros que la integran. Para ello, a lo largo de períodos de programación, se ha movilizadado un importante volumen de recursos a través de sus instrumentos con el fin de promover el desarrollo de las regiones más desfavorecidas y corregir sus deficiencias en cuanto a factores productivos se refiere (capital físico y capital humano) y mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante el aumento de su renta per cápita.

La versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010, tras las modificaciones debidas al Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, recoge la política regional en el TÍTULO XVIII, como Política de Cohesión Económica y Social, en los artículos 174-178³.

³ Título XVIII Cohesión Económica y Social

Artículo 174 (antiguo artículo 158 TCE); 2ª A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.”

Artículo 175 (antiguo artículo 159 TCE)

“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes. Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”

Artículo 176 (antiguo artículo 160 TCE)

“El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”.

La actuación de la política de cohesión está dirigida al apoyo de la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea (UE).

A fin de lograr estos objetivos y responder a las diversas necesidades en materia de desarrollo de todas las regiones de la UE basado en un principio de equilibrio territorial y solidaridad, se han reservado 351.800 millones de euros – casi un tercio del presupuesto total de la UE – para la política de cohesión entre 2014-2020. Estos importes, junto a la suma de las aportaciones nacionales y otras inversiones de carácter privado, hace esperar que el impacto de la política de cohesión para el período 2014-2020 ascienda a unos 450.000 millones de euros.

En palabras de LINDE⁴, “podría concluirse que la política de cohesión económica, social y territorial sería, por una parte, una *política de objetivos transversales*, en la medida en que los objetivos de la política de cohesión económica, social y territorial son también objetivos que deben tener en cuenta las demás políticas y acciones de la Unión y, en particular, la política económica y el mercado interior, de acuerdo con el artículo 175 del TFUE y, por otra, *competencias de apoyo y complemento* en lo material, que se lleva a cabo mediante *competencias relacionales de carácter facultativo de la Unión* y por las

Artículo 177 (antiguo artículo 161 TCE)

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 178, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes. Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte”.

Artículo 178 (antiguo artículo 162 TCE)

“Los reglamentos de aplicación relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomados por el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43 y 164.”

⁴ LINDE PANIAGUA, E.; “El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 21 - 2º semestre 2011, 27-294

políticas económicas de los Estados miembros. De modo que no podría encuadrarse esta política en el artículo 2.2 *in fine* del TFUE”.

Los instrumentos que utiliza la política de cohesión para conseguir sus objetivos son los Fondos Estructurales y de inversión, siendo considerados como estructurales el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE); que junto con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), constituyen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

La política de cohesión se basa en conceptos de solidaridad y cohesión social teniendo por objetivo el desarrollo equilibrado de las regiones de la UE, superando las desigualdades existentes entre los distintos países miembros.

Desigualdades como consecuencia de la coyuntura económica, cambios sociales recientes, la distancia en términos geográficos o como resultado de una economía centralizada de regímenes anteriores. Y se enmarca dentro de los objetivos de la estrategia Europa 2020, siendo una política de inversiones que tiene por objetivo apoyar el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad, así como la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo sostenible.

Para el período 2007-2013, la política regional contó con un presupuesto de 348.000 millones de euros y de 70.000 millones para el Fondo de Cohesión. Constituyó el segundo apunte presupuestario más importante de Unión representado en un 35 % del presupuesto comunitario.

Para el actual periodo de programación 2014-2020, los Fondos EIE son la principal herramienta de la política de inversiones de la UE: se han asignado 450.000 millones de euros del presupuesto de la Unión para ser invertidos en más de quinientos programas operativos.

Con esta dotación presupuestaria, los Fondos EIE han ido adquiriendo una importancia cada vez mayor para la cofinanciación de las inversiones públicas y

han servido de mecanismo de compensación por la reducción de las inversiones nacionales y regionales.

Por aportar algunos datos cualitativos de relevancia, además de las inversiones en infraestructuras fundamentales en banda ancha, transporte o suministro de agua, por nombrar unas pocas, y de las inversiones en educación y formación, inclusión social y adaptabilidad profesional de la población activa europea; los Fondos EIE ayudarán directamente a más de dos millones de empresas de toda Europa a mejorar su competitividad y empleabilidad, desarrollar productos y actuaciones innovadoras, intercambiar buenas prácticas a nivel nacional y transnacional y generar empleo. Asimismo, como parte esencial del Plan de Inversiones para Europa⁵ y como complemento del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas⁶ (FEIE), los Fondos EIE movilizarán la inversión pública, apoyarán la acometida de las reformas estructurales necesarias, impulsarán la financiación del sector privado y afrontarán los desequilibrios del mercado.

En palabras de FERNÁNDEZ⁷, “los Fondos Estructurales son los instrumentos financieros quizá más importantes del conjunto del presupuesto comunitario. Se trata de los medios de que se vale la Comunidad para el logro de la que también podríamos de alguna forma denominar «política estructural» de la Unión: la cohesión económica y social. En sus orígenes, no obstante, estaban destinados genéricamente a conducir la aplicación de las políticas comunitarias, sin distinción alguna. El tiempo ha demostrado la evolución necesaria de la especialización de cada uno de los Fondos Estructurales hacia el logro de una

⁵ El Plan de Inversiones se centra en la eliminación de los obstáculos para la inversión, la visibilidad de los proyectos de inversiones, la asistencia técnica a los mismos y el uso inteligente de los recursos financieros tanto nuevos como existentes. Para alcanzar estos objetivos, el plan prevé tres ejes de actuación: movilizar inversiones de, al menos, 315.000 millones de euros en tres años, respaldar la inversión en la economía real y crear un entorno propicio a la inversión.

⁶ El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) es el elemento central del Plan de Inversiones para Europa, destinado a impulsar el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo en la Unión Europea. El Fondo pretende movilizar financiación pública, en particular financiación con cargo al presupuesto de la UE, para atraer la inversión privada hacia una amplia variedad de proyectos emprendidos en la UE, por ejemplo, en infraestructura, investigación e innovación, educación, salud y tecnologías de la información y la comunicación, entre otros ámbitos. El Fondo es una entidad diferenciada y transparente y una cuenta independiente gestionada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Fue creado en julio de 2015 por el Reglamento relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión.

⁷ FERNÁNDEZ, C.: “El Fondo Social Europeo” en *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º 5- 2º semestre, página 143 y ss.

política específica en cuestión de materia, sin perder el objetivo de la política de cohesión económica y social".

La Comunicación *Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*⁸ ofrece una perspectiva general de lo que está previsto que consigan los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) durante el periodo 2014-2020, al mismo tiempo que contribuyen directamente a los objetivos de la UE en materia de crecimiento y empleo, el Plan de Inversiones y las prioridades de la Comisión durante la década.

Durante el periodo de programación 2014-2020 analizado en este estudio, se prevé que 456 programas nacionales y regionales y 79 programas de cooperación interregional que se acogen a los Fondos EIE aporten inversiones en ámbitos clave que se estima que tendrán un impacto positivo en la economía de la Unión Europea.

II. LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: EL CAMINO ENTRE LA CONVERGENCIA Y LA DIVERGENCIA

El problema de las desigualdades regionales no fue en un principio objeto de preocupación de la entonces llamada Comunidad Europea. Realmente, hasta mediados de los setenta, los problemas regionales y las soluciones políticas para afrontarlos quedaron relegados al ámbito de la política "interna" de cada país miembro.

Sin embargo, ya en el preámbulo del Tratado Constitutivo (marzo de 1957) se puede atisbar como uno de los objetivos básicos de los países integrantes "reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas".

Igualmente, y de forma muy general, el artículo 2 del Tratado incluía como objetivo "promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad

⁸ Bruselas, 14.12.2015 COM(2015) 639 final *Comunicación de la Comisión Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*

creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”.

Cuando el Tratado entró en vigor, los instrumentos financieros disponibles para acciones estructurales se limitaban al Fondo Social Europeo (FSE)⁹ y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)¹⁰.

Por lo que podemos afirmar que en el Tratado Constitutivo se abordaba la Política Regional de forma muy incipiente, pero dejaba abierta la posibilidad de que los seis países fundadores (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) pudiesen reducir sus desequilibrios a través de intervenciones de carácter nacional.

La evolución que ha experimentado la política regional puede diferenciar, hasta ahora, cinco fases:

- 1.- Primera etapa: una política común de actos nacionales
- 2.- Segunda etapa: la llegada de la coordinación a la política regional
- 3.- Tercera etapa: de la política regional a la política de cohesión
- 4.- Cuarta etapa: el afianzamiento de la política común de cohesión
 - 4.1.- Periodo 2007 – 2013
 - 4.2.- Periodo 2014 - 2020
- 5.- La política de cohesión europea “post 2020”: enfoque simplificado y basado en resultados

1. Primera etapa: una política común de actos nacionales

En su primera etapa, década de los 60 y principios de los 70, la Política Regional europea se concibe como una política dirigida a reducir las disparidades económicas y sociales entre regiones en función de la redistribución de las contribuciones de los estados miembros hacia aquellas

⁹ Creado en el Tratado de Roma, artículo 126.

¹⁰ Creado en el Tratado de Roma, artículo 130.

regiones menos favorecidas. Fundamentalmente consistía en inducir de manera puntual e independiente, a la creación de puntos de localización estratégica de empresas para el crecimiento económico a través de los incentivos impositivos y financieros que impulsaran el proceso de industrialización en las regiones desfavorecidas.

En estos años para los diferentes gobiernos de los países de la Comunidad Económica Europea la política regional no fue común, sino que era una política individualizada sin ninguna coordinación comunitaria. Como no podía ser de otra manera, los problemas de desequilibrio regional en algunas regiones se agudizarán y en otras perduraron.

En 1965, la Comisión Europea reconoce que es necesario avanzar en la integración coordinada real (pues se reconocían los valores positivos aportados en aquellas áreas donde se habían iniciado proyectos pilotos de cooperación territorial integrada) para solucionar los desequilibrios regionales dando lugar en 1968 a creación de la Dirección General de Política Regional¹¹. Con esta importante actuación se inicia la Política Regional, como tal, de los seis países fundadores.

La crisis de mediados de los 70 y el proceso de reestructuración económica que continuó hicieron temblar este modelo de actuación individual de la Política regional tradicional, provocando una profunda revisión de los objetivos. La Comisión elaboró en 1973 el "Informe Thompson"¹² en el que se hace un diagnóstico de la situación de las regiones que integraban la entonces CEE y se proponen varias directrices para la corrección de los desequilibrios regionales observados¹³.

¹¹ Los orígenes de la Política regional Europea se remontan a la Conferencia de Mesina (1956), aunque dicha política no se presenta de manera explícita hasta la Primera Comunicación sobre Política regional en la CEE, en 1965, concretándose con la creación de un órgano permanente como será la Dirección General de Política Regional (1968) y posteriormente con la puesta en marcha del primer Fondo europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 1973).

¹² Nombre del Comisario que promovió su realización. Fue, posiblemente, el primer documento en el que se planteaba con cierta amplitud la necesidad de abordar el problema de las desigualdades y las cuestiones regionales dentro de la Comunidad.

¹³ En 1971, gracias a varias Resoluciones del Consejo, se autorizan incentivos al desarrollo regional en la Política Agrícola Comunitaria (PAC), ya que se coordinan las ayudas financieras con la intervención del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su sección Orientación (FEOGA-O) en actuaciones de desarrollo regional.

El informe destaca la importancia de la Política Regional comunitaria para reducir las distorsiones estructurales e insiste en la importancia de que la intervención comunitaria no debía sustituir en el futuro a las políticas nacionales, sino que debían ser complementarias¹⁴. El informe Thompson también se propone la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional, como un órgano de carácter institucional con la misión de coordinar la política regional de los Estados Miembros.

Es decir, esta fase de la política comunitaria regional se caracterizaba por no encontrar fundamento jurídico en el derecho originario, por lo que el lanzamiento de acciones se servía de actos atípicos o de decisiones del Consejo Europeo, lo que le hacía estar particularmente sujeta a los grandes cambios coyunturales de la CE.

Los criterios de funcionamiento de las acciones eran primordialmente nacionales, sin que existiera una planificación de objetivos y estrategias, por lo que la desconexión entre los distintos elementos integrantes de la política, y de ésta con las demás políticas comunitarias era considerable con la consecuencia de falta de margen de acción de las instituciones.

No obstante, esta caracterización de falta de coordinación de la política regional en esta primera etapa, hay que acentuar cómo de manera constituyente, es decir, en el Tratado fundacional de Roma en 1957, se define el instrumento de apoyo al equilibrio en el ámbito laboral, como es el Fondo Social Europeo¹⁵ que nace como un mecanismo de carácter financiero¹⁶ y estructural en materia de mercado laboral. El FSE fue el primer

¹⁴ Se plantea en esta etapa tan temprana la línea fundadora de lo que será uno de los principios jurídicos claves de la política regional: la adicionalidad. Constituye un principio de utilización de los Fondos en virtud del cual se pretende evitar que la ayuda financiera que los mismos prestan sustituya al gasto público u otro gasto estructural equivalente de los Estados Miembros.

¹⁵ Tratado de Roma, artículo 126

¹⁶ Hasta 1970, este fondo reembolsaba a los Estados miembros el 50 % de los costes de formación profesional y reinstalación de los trabajadores víctimas de reestructuraciones económicas. En 1971, mediante una Decisión del Consejo, se aumentaron sustancialmente los recursos del Fondo y se modificó el sistema sustituyendo el método de financiación retroactiva por una nueva normativa que exigía a los Estados miembros la presentación previa de las solicitudes de ayuda.

Fondo Estructural. Se amplía información en sucesivos apartados y en concreto, en el VI del capítulo I referente a la *Configuración de los Fondos Estructurales*.

Es sin duda el elemento más importante del que dispone la Comunidad para contribuir desde el capítulo social al proceso de integración económica de Europa. En palabras de W. Hallstein (primer presidente de la Comisión) “el acierto del Tratado constitutivo fue recurrir para hacer avanzar a Europa en materia social a la libertad de circulación y al Fondo Social Europeo”.

2. Segunda etapa: la llegada de la coordinación a la política regional

Las nuevas estrategias de la intervención territorial de manera coordinada como una verdadera política se concentran en el nuevo marco de la Política Regional que identifica esta segunda etapa.

En 1975 es un año que marcará el desarrollo de esta política pues se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), mediante el Reglamento 724/75 CEE, de 18 de marzo¹⁷, destinado a corregir los principales desequilibrios regionales debidos al predominio de la agricultura, el cambio industrial y el desempleo estructural existente (desarrollado ampliamente en capítulos sucesivos, en concreto, en el capítulo I, apartado VI “La configuración de los Fondos Estructurales”).

Nos encontramos en una época centralizadora en lo referido a la gestión directamente de algunos fondos comunitarios —por ejemplo, el Fondo Social Europeo en el período comprendido entre 1983 a 1988—; sin embargo, se vislumbra el punto de cambio donde las Comunidades Europeas de 12 Estados miembros, que inician un proceso de ampliación continuada son conscientes de que no se puede recurrir a otro modelo de gestión que no sea el descentralizado.

¹⁷ Se creó para un periodo de prueba de tres años. El Reglamento establecía la cuantía de recursos para los tres primeros años, la asignación de cuotas para cada uno de los países beneficiarios y su campo de intervención

Con la creación del instrumento FEDER la situación empieza a cambiar pues este fondo se concibe como una verdadera herramienta de apoyo a las políticas regionales de los Estados miembros.

Como hechos a destacar en esta segunda etapa, podemos señalar en primer lugar, la incorporación de Grecia a la CEE (1981), supuso un impulso del crecimiento del importe de las ayudas regionales (hasta un 7,3 % del presupuesto) y la integración de España y Portugal (1986): países con PIB por habitante muy por debajo de la media europea (77 % en el caso de España; 55 % en el de Portugal), lo que implicaba la ampliación de los fondos a nivel presupuestario, en segundo lugar, se consiguió que el Consejo aprobase una nueva versión de la lógica de intervención del FEDER (19 de junio de 1984)¹⁸, con la idea de incorporar los problemas regionales vinculados a la reconversión industrial.

Esta ampliación de la Comunidad coincidió con la entrada en vigor del Acta Única Europea (febrero de 1986), cuyo título V ya se refería específicamente a la necesidad de lograr la mayor *cohesión económica y social* posible¹⁹. Esta situación condujo a la Comisión a proponer al Consejo una nueva reforma conjunta de los tres Fondos Estructurales y de sus dotaciones financieras.

3. Tercera etapa: de la política regional a la política de cohesión económica y social.

En esta fase podemos afirmar que la política regional europea se redefine hacia una efectiva política de cohesión económica y social.

Ajustándose a las medidas establecidas en el Acta Única Europea de 1985 donde se incluye por primera vez a la Política Regional como uno de los objetivos prioritarios de la CEE, en febrero de 1988, el Consejo Europeo

¹⁸ El nuevo Reglamento del FEDER se adoptó por el Consejo el 19 de junio de 1984 (JO, L 1C9 de 28 de junio de 1984). Este Reglamento se publicó en versión castellana en el número 3 de 1984 de la Revista de Instituciones Europeas, p. 1057.

¹⁹ En sus artículos 130A y 130C el Acta precisó que “la Comunidad se orienta a reducir el desfase entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”, señalando asimismo que el FEDER debía participar “ en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones retrasadas en su desarrollo y en la reconversión de las regiones industriales en declive”.

aprobó medidas financieras en el marco del presupuesto de la comunidad que duplicaron los Fondos Estructurales en términos reales entre 1987 y 1993, en el marco del llamado ‘paquete Delors’²⁰, un programa global de medidas políticas y financieras.

A partir de esta propuesta se crea el Reglamento 2052/88 del Consejo de junio de 1988²¹, también denominado Reglamento Marco, por el que se regulaba de manera coordinada por primera vez, junto con el Reglamento de coordinación CEE número 4253²² (reglamento de ejecución), la financiación de naturaleza estructural durante el periodo 1988-1993. Los Fondos Estructurales estarían integrados por el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación (FEOGA-O). Al mismo tiempo, y con la intención de canalizar el aumento financiero y su ejecución de manera coordinada, se aprobaron los reglamentos que garantizarían la actuación conjunta de los fondos (FSE, FEDER y FEOGA-Orientación) con arreglo a un enfoque integrado de las acciones que lo conforman en los reglamentos relativos a cada uno de los tres fondos: FEDER²³, FSE²⁴ y FEOGA-O²⁵.

²⁰ Paquete conocido por integrar las perspectivas financieras de la UE en la historia de la UE durante 1988-1992 (paquete Delors I) con el objetivo de crear un Mercado Interior. Se presentó, en febrero de 1987, basada en tres líneas: Asegurar un período de suficiencia presupuestaria, para lo que resultaba imprescindible reformar el sistema de financiación; Aumentar el grado de cohesión entre países miembros (aumentado los Fondos Estructurales) y reformar la PAC para reducir el gasto agrícola.

²¹ Reglamento (CEE) N° 2052/88 del Consejo, de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes

²² Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes

²³ Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

²⁴ Reglamento (CEE) n° 4255/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al Fondo Social Europeo.

Además de aumentar los importes financieros de los Fondos Estructurales durante el período 1988-93, se definieron los principios que debían aplicar los nuevos fondos en el futuro y que darían solidez y garantía a la aplicación de la citada política.

Tales principios, a los cuales nos referiremos más tarde con mayor detalle, fueron los siguientes: concentración, asociación, programación, y adicionalidad (junto a principios ya reconocidos anteriormente, el de complementariedad y el de subsidiariedad).

Estos importantes cambios reforzaron el papel de la política regional comunitaria -que deja de identificarse exclusivamente con el FEDER, aunque éste siguiera ocupando una posición central, incluso hoy en día- y se consagró la actuación independiente de la política regional como una propia política.

El texto del Tratado de la Unión Europea²⁶, firmado el 7 de febrero de 1992 (Maastricht) y el recorrido europeo acumulado hasta la fecha, obligaron a una nueva reforma de los tres Fondos Estructurales; fondos a los que se sumaron el nuevo Fondo de Cohesión²⁷ y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca²⁸.

El nuevo Tratado impulsó la necesidad de la adopción de medidas orientadas a conseguir un nivel de cohesión social más alto con el objetivo de lograr el avance hacia la Unión Económica y Monetaria. Es importante destacar que el nuevo TUE creó también el Comité de las Regiones, un órgano consultivo constituido por representantes de las entidades regionales y locales.

²⁵ Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación.

²⁶ Publicado en DOUEC núm. 340 de 10 de Noviembre de 1997 y BOE de 13 de Enero de 1994

²⁷ Su creación fue en 1993 y está destinado a los EEMM cuya RNB (renta nacional bruta) per cápita es inferior al 90% de la renta media de la UE.

²⁸ Su creación fue en 1994 y está destinado a ofrecer a la industria pesquera y las comunidades costeras financiación para adaptarse al cambio de las condiciones del sector y lograr que éste sea económicamente fuerte y ecológicamente sostenible.

Con la llegada del nuevo siglo se inicia un nuevo período de programación (2000-2006) donde la política regional se encuentra con la ampliación a nuevos miembros, con el consiguiente coste financiero suplementario, por un lado, y el mantenimiento de unas finanzas públicas estables, por otro²⁹.

En la cumbre de Lisboa (23 y 24 marzo de 2000), los Jefes de Gobierno de la UE aprobaron la famosa “Estrategia de Lisboa”, un nuevo objetivo para la Unión Europea: “convertir Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor Cohesión Social” antes de 2010.

Una nueva reestructuración de la Unión se hace patente: reformas dirigidas a fomentar la sociedad de la información, mejora de la calidad del sistema educativo, realización de reformas económicas, estructurales, sobre todo con el objetivo de estabilizar la moneda y máxime ante las perspectivas generadas por el ingreso de nuevo socios y con ello, el previsible incremento de los desequilibrios regionales.

4. Cuarta etapa: el afianzamiento de la política de cohesión económica y social

4.1.- Periodo 2007 – 2013

Como resultado de esta reorientación de la Política Regional a una Política de Cohesión, desde mediados de los años 90, la cohesión ha conseguido ser protagonista dentro del presupuesto comunitario. Lo muestra el hecho de que a partir de ese momento la Unión Europea dedique más de la tercera parte de su presupuesto al desarrollo regional y a la cohesión económica y social territorial a través (fundamentalmente) de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

²⁹ Comprender el funcionamiento del nuevo periodo de programación que se inicia desde el año 2000 supone enmarcar el tema en el documento preparado por la Comisión titulado *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia* y los acuerdos tomados por el Consejo Europeo en la Cumbre de Berlín celebrada durante los días 24 y 25 de marzo de 1999 respecto a las propuestas contenidas en la Agenda 2000, donde formalmente se ratificaron las mismas insistiendo en la prioridad de seguir buscando un mayor grado de cohesión económica y social en el seno de la UE, pero con recortes presupuestarios.

La Unión ampliada entre 2004 y 2007 (27 países y casi 500 millones de ciudadanos)³⁰ preveía necesario una nueva estrategia de soporte presupuestario y financiero. Se enfrentaba al peso que tiene la agricultura en las estructuras productivas de los nuevos estados miembros³¹.

Para afrontar las divergencias socioeconómicas en algunas regiones y adaptarse a los cambios que exige la incorporación de los nuevos socios, la UE adopta un nuevo escenario normativo y programático con mecanismos de funcionamiento dirigidos a incrementar y reforzar la cohesión económica y social en todo su ámbito adaptando la política a la realidad.

Sin embargo, los Estados miembros no estaban en disposición de incrementar sus aportaciones: por un lado, la influencia de los países y regiones beneficiarias por mantener su posición, España, Portugal y Grecia; y por otro lado, la desaprobación para aumentar su participación de los principales aportadores netos Alemania, Francia, Suecia, Austria y el Reino Unido³², conllevó a que la UE abriera un amplio debate sobre la financiación del presupuesto comunitario.

Se realiza un cambio importante en la Política de Cohesión en julio de 2005, al publicarse las directrices estratégicas de la Política de Cohesión Económica y Social para el periodo 2007-2013³³ y se adopta un nuevo marco

³⁰ La sexta ampliación tuvo lugar en 2004 y ha sido la que ha incorporado a un mayor número de países. En total, la Unión Europea se contó desde el 1 de mayo con diez nuevos países y unos 75 millones de habitantes formando un espacio político y económico de 450 millones de ciudadanos que ahora incluía también a tres antiguas repúblicas soviéticas (Estonia, Letonia y Lituania), cuatro antiguos satélites de la URSS (Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia), una antigua república yugoslava (Eslovenia) y dos islas mediterráneas (Chipre y Malta). En la séptima ampliación se incorporaron Bulgaria y Rumania, convirtiendo a la Unión Europea en un espacio de casi 500 millones de ciudadanos.

³¹ Un análisis del impacto de la ampliación puede estudiarse en MANCHA, T.: "La ampliación de la Unión Europea: una aproximación cualitativa de su impacto microeconómico" en *Lecturas de economía internacional e integración*, Pirámide, 2004.

³² La última ampliación creó la necesidad de adoptar un nuevo marco legal para adaptar la UE a la nueva situación. La Unión Europea aumentó en un 25 por 100, la población lo hacía en más de un 20 por 100, el porcentaje de la población con un PIB inferior al 75 por 100 de la media UE pasa de un 19 por 100 (en la UE-15) a un 27 por 100 (en la UE-25) y las disparidades regionales se habían duplicado

³³ Este documento, tal y como prevé el Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión, define un marco indicativo para la intervención de los fondos, teniendo en cuenta las demás políticas económicas pertinentes. Las Directrices establecen las grandes prioridades de la política de cohesión para el próximo período de programación: Mejorando el

normativo para los nuevos programas que se financiarán con cargo al FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

El nuevo Reglamento (CE) 1083/2006³⁴ incluye los objetivos y las acciones clave que aseguren la adecuada aplicación de la “Estrategia de Lisboa y Gotemburgo”³⁵ en función de las necesidades de las regiones buscando estimular el crecimiento económico y el empleo, esenciales para la competitividad y el crecimiento sostenible.

Durante el periodo de programación 2007-2013 se consolida la concentración en la ejecución al fijar la intervención en tres objetivos³⁶ y tres instrumentos financieros y, además, las normas se simplifican. Un importante hito marca la dinámica de entendimiento de los fondos, el FEOGA-O y el IFOP se excluyen de la Política de Cohesión y se destinan a financiar proyectos de conservación y gestión de los recursos naturales. Quedando por lo tanto como fondos estrictamente estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

4.2.- Periodo 2014-2020

En relación con la etapa denominada 2014-2020, para la fijación de las prioridades de este periodo de programación (actual en ejecución), y en un contexto de crisis económica que sacude a los Estados miembros (a

atractivo de los Estados miembros, regiones, y ciudades mediante la mejora en la accesibilidad, asegurando un nivel de servicios adecuado, y preservando el medio ambiente; estimulando la innovación, el desarrollo empresarial, y el crecimiento de la economía del conocimiento por medio de la investigación y el desarrollo, y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y creando más y mejores empleos, atrayendo más personas al mercado de trabajo y al desarrollo de la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de trabajadores y empresas y aumentando la inversión en capital humano.

³⁴ En el nuevo marco legislativo se aprueban también los siguientes Reglamentos (CE): 1080/2006, 1081/2006, el 1084/2006 y el 1082/2006.

³⁵ La “Estrategia de Lisboa” destaca la necesidad de potenciar el crecimiento económico y el empleo y la de “Gotemburgo” se insiste en la importancia de proteger el medio ambiente.

³⁶ Convergencia: promueve el crecimiento de las regiones menos desarrolladas, a fin de que sus niveles de renta y riqueza se aproximen a los de la media de la UE; Competitividad: persigue incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo de aquellas regiones incluidas en este objetivo; Cooperación: busca fortalecer el desarrollo equilibrado de todo el territorio de la UE a través de una triple cooperación (transfronteriza, transnacional e interregional).

Grecia, Irlanda, Portugal y España con más acritud), se empieza a reflexionar sobre la futura configuración de la Política de Cohesión con el objetivo de mantenerla como una de las políticas clave de la Unión.

Con una cantidad disponible de más de 450.000 millones EUR³⁷, los nuevos programas permitirán a las regiones y Estados miembros explotar al máximo su potencial para satisfacer este triple objetivo, mientras aseguran una contribución sólida a los fines inherentes a los Fondos EIE, en concreto, los objetivos de cohesión territorial, social y económica, el desarrollo sostenible de las áreas rurales y marítimas, y la gestión sostenible de los recursos naturales.

El periodo de programación 2014-2020 plantea una serie de desafíos a la Unión Europea, en especial el fomento de una intensa recuperación de los puestos de trabajo perdidos a consecuencia de la crisis económica, pero también se deben abordar los problemas ambientales y el cambio climático, contrarrestar las persistentes lagunas educativas y luchar contra la pobreza y la exclusión social. Estos desafíos afectan o amenazan a millones de nuestros conciudadanos europeos y exigen el establecimiento de nuevos instrumentos que respondan a sus aspiraciones. Esta es la razón por la que el nuevo marco está fundamentalmente orientado a los resultados.

Incluye nuevos mecanismos que deberían sentar las bases para marcar una diferencia: un sólido enfoque estratégico mediante los programas y los Acuerdos de asociación, la concentración temática, el marco de rendimiento, las condicionalidades *ex ante*, un vínculo más estrecho con la gobernanza económica europea, el aumento de las oportunidades de utilización de los instrumentos financieros, el apoyo a la capacidad institucional, las participaciones mínimas a la contribución del Fondo Social Europeo y una Iniciativa de Empleo Juvenil específicamente concebida para combatir el desempleo de los jóvenes. El nuevo marco también ofrece una serie de instrumentos que permiten combinar la

³⁷ 351 800 millones EUR para la política de cohesión (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), 99 600 millones EUR para el desarrollo rural en el marco de la política agrícola común y 5 700 millones EUR para el Fondo Europeo de la Pesca y Marítimo en el marco de la política pesquera común.

financiación de distintos Fondos EIE, con el fin de responder más adecuadamente a las necesidades de cada territorio en los ámbitos nacional, regional, local o transfronterizo.

Por último, el marco legal de los Fondos EIE establece un sistema de distribución simplificado de los fondos de la política de cohesión que cubre la racionalización de las normas de aplicación, la posibilidad de que los beneficiarios lleven a cabo todos los pasos administrativos electrónicamente, un mayor alcance del uso de las opciones de costes simplificados, pero sobre todo la obligación de que las Autoridades de Gestión adopten medidas específicas que reduzcan la carga administrativa de los beneficiarios.

Por ello, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2010³⁸ viene recogido que "la naturaleza a largo plazo de esta estrategia, cuyo objetivo es crear unas condiciones generales para el crecimiento estable y la creación de empleo en Europa y la transición a una economía sostenible, y muestra su acuerdo con las prioridades establecidas; subraya la necesidad de desarrollar posteriormente un enfoque de gobernanza multinivel para la cohesión territorial que tan necesaria es en Europa" (V Informe de la Comisión)³⁹.

Ahora existe un conjunto único de normas que se aplican a los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (los Fondos EIE) Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo

³⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2010, sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos (2010/2011(INI))

³⁹ Para alcanzar este objetivo el Consejo Europeo adoptó la estrategia Europa 2020. En el V Informe sobre cohesión económica, social y territorial aparece reflejado que "a fin de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al tiempo que se promueve el desarrollo armonioso de la Unión y de sus regiones mediante la reducción de las disparidades regionales, la política de cohesión ha de seguir desempeñando un papel fundamental en estos tiempos difíciles". Asimismo, plantea que "La vinculación explícita de la política de cohesión a Europa 2020 proporciona una oportunidad real para seguir ayudando a las regiones más pobres de la UE a ponerse al nivel de las demás, para facilitar la coordinación entre las políticas de la UE y para hacer de la política de cohesión un factor principal del crecimiento para toda la UE, incluso en términos cualitativos, afrontando, al mismo tiempo, retos sociales como el envejecimiento de la población o el cambio climático.

Marítimo y de la Pesca⁴⁰. Se planea como objetivo de esta simplificación el establecimiento de un vínculo claro con la Estrategia Europa 2020 para generar crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea, mejorar la coordinación, asegurar una aplicación coherente y facilitar el acceso a los Fondos EIE a los posibles beneficiarios.

Durante el periodo de programación 2014-2020 se implanta un nuevo marco legislativo para estos cinco fondos, que se clasifican dentro de la política de cohesión, la política agrícola común y la política pesquera común.

Estos cinco Fondos EIE son los siguientes:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER);
- Fondo Social Europeo (FSE);
- Fondo de Cohesión;
- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER);
- Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Es importante observar que, si uno de los logros de esta etapa es la unificación normativa, no todas las normas recogidas en el RDC se aplican a los cinco Fondos EIE.

Si bien las misiones generales de los Fondos EIE están claramente definidas en los Tratados, las reformas de la política para el periodo 2014-2020 se derivan de la Estrategia Europa 2020. En cuanto a la política de cohesión, la reforma ha dado como resultado la definición de dos objetivos fundamentales:

- Inversión en crecimiento y empleo, un objetivo común para las tres categorías de regiones: más desarrolladas, en transición y menos desarrolladas (financiación del FEDER, FSE y Fondo de Cohesión);
- La Cooperación Territorial Europea se financia a través del FEDER.

⁴⁰ Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión incrementan su dotación llegando a significar más de un tercio del presupuesto de la UE. En 2004 España dejará de ser beneficiaria y se convertirá por primera vez en contribuyente neta al presupuesto de la UE (sólo Extremadura, en la regionalización de territorios, continuará recibiendo ayudas destinadas a las regiones menos avanzadas).

5. La política regional europea “post 2020”: enfoque simplificado y basado en resultados

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea publicó el “Libro Blanco sobre el futuro de Europa” con la intención de presentar un debate que muestre la reflexión sobre temas necesarios que conformarán la Europa en los siguientes años.

Se fijan cinco prioridades de inversión en ámbitos en los que mayor aportación puede hacer la UE y que impulsarán las inversiones de cara al septenio 2021-2027:

- Una Europa más inteligente, mediante la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas;
- Una Europa más ecológica y libre de carbono, que aplique el Acuerdo de París e invierta en transición energética, energías renovables y la lucha contra el cambio climático;
- Una Europa más conectada, con un transporte estratégico y redes digitales;
- Una Europa más social, que haga realidad el pilar europeo de derechos sociales y que apoye el empleo de calidad, la educación, las capacidades educativas y profesionales, la inclusión social y la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria;

- Una Europa más cercana a los ciudadanos, que respalde estrategias de crecimiento de gestión local y que contribuya a un desarrollo urbano sostenible en toda la UE⁴¹.

Se plantea un enfoque adaptado al desarrollo regional. La política de cohesión sigue invirtiendo en todas las regiones en función de las mismas tres categorías de regiones (menos desarrolladas, en transición o más desarrolladas).

El método de distribución financiera de los fondos sigue en gran medida, el PIB per cápita, no obstante, basado en las nuevas directrices de la Estrategia 2020, se añaden nuevos criterios (desempleo juvenil, nivel educativo, cambio climático y acogida e integración de inmigrantes). Las regiones ultraperiféricas seguirán beneficiándose de una ayuda especial de la UE.

La propuesta normativa para el próximo periodo de programación 2012-2027 reduce la fragmentación de las normas, proporcionando un conjunto común de normas básicas para siete fondos:

- ✓ FC: Fondo de Cohesión
- ✓ FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
- ✓ FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- ✓ FSE+: Fondo Social Europeo Plus⁴²
- ✓ FAMI: Fondo de Asilo y Migración⁴³
- ✓ IGFV: Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados⁴⁴
- ✓ FSI: Fondo de Seguridad Interior

La política de cohesión mantiene su compromiso con las estrategias de desarrollo de gestión local y tratando de inmiscuir a los entes locales en la gestión de los fondos. Se plantea de igual manera un claro apoyo a la dimensión urbana de la política de cohesión con la, por primera vez aportación, del 6 % del FEDER dedicado al desarrollo urbano sostenible, y un

⁴¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/2021_2027/

⁴² Excepto el programa «Empleo e Innovación Social» y las cuestiones de sanidad.

⁴³ Únicamente componentes de gestión compartida.

⁴⁴ El Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras está compuesto por el instrumento para la gestión de fronteras y los visados y el instrumento para el equipo de control aduanero.

nuevo programa, Iniciativa Urbana Europea, de creación de capacidades y establecimiento de redes.

Tabla: Cronología de las grandes etapas de la Política Regional Europea

1957	Los Estados signatarios del Tratado de Roma mencionan en su preámbulo la necesidad de “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armoniosos, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas” y en su artículo 2 “La Comunidad promoverá desarrollo armonioso de le las actividades económicas en el conjunto de la comunidad”.
1958	Instauración de los dos Fondos sectoriales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).
1968	Creación de la Dirección General de Política Regional
1975	Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para redistribuir una parte de las contribuciones de los Estados a las regiones desfavorecidas.
1982	El Acta Única Europea plantea las bases de una política de cohesión real y coordinada que debe aportar una contrapartida a las desigualdades territoriales
1986-1988	Incorporación de Grecia (1981), España y Portugal en (1986): Acta Única Europea (1986) introduce el objetivo de cohesión económica y social. Importante regulación de los Fondos Estructurales.
1989-1993	Paquete Delors I: Los Fondos de solidaridad se denominan Fondos Estructurales (Dotación 8.000 millones de ecus) El Consejo Europeo de Bruselas (febrero de 1988) reforma el funcionamiento de los Fondos de solidaridad, llamados en lo sucesivo Fondos Estructurales, y decide asignarles 68 000 millones de ecus (precios de 1997).
1992	El Tratado de la Unión Europea, que entra en vigor en 1993, consagra la cohesión como uno de los objetivos esenciales de la Unión, paralelamente a la Unión Económica y Monetaria y al Mercado único. También prevé la creación del Fondo de Cohesión que apoya proyectos en favor del medio ambiente y de los transportes en los Estados miembros menos prósperos.
1994-1999	El Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1993) decide asignar cerca de 177 000 millones de ecus (precios de 1999), es decir, una tercera parte del presupuesto comunitario, a la política de cohesión. El nuevo Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) viene a completar los Fondos Estructurales. La política regional alcanza un presupuesto de 168.000 millones de ecus.
1997	El Tratado de Amsterdam confirma la importancia de la cohesión e incluye también un Título sobre el Empleo que saca a la luz la necesidad de actuar conjuntamente para reducir el paro.
2000-2006	Las Estrategia de Lisboa dirige las prioridades de la Unión europea hacia el crecimiento, empleo y la innovación y la política regional es afectada por estos objetivos El Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) reforma los Fondos Estructurales y modifica en parte el funcionamiento del Fondo de Cohesión. Estos Fondos serán dotados de más de 30 000 millones de euros anuales entre 2000 y 2006, es decir, de 213 000 millones de euros en siete años. Instrumentos de preadhesión se ponen a disposición de los países del este de Europa que se incorporan a la Unión Europea. Se incorporan 10 nuevos países: La población de la UE aumenta un 10% pero el presupuesto

	<p>comunitario sólo un 5%</p> <p>Presupuesto: 213.000 millones de euros para los 15 antiguos estados miembros y 22.000 millones de euros para los nuevos estados miembros.</p>
2007-2013	<p>Política de cohesión socioeconómica y territorial: convergencia, competitividad regional y empleo, y cooperación territorial europea.</p> <p>Presupuesto: 347.000 millones. Las prioridades de actuación se reflejan en: las directrices comunitarias en materia de cohesión 2007-2013; el Reglamento General; los Reglamentos específicos sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión europeo; y los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia y los programas operativos aprobados para cada Estado miembro</p>
2014-2020	<p>La política regional es por sus objetivos una política de cohesión y es el principal instrumento para alcanzar los objetivos de la Estrategia 2020. El 23 de diciembre de 2014 entró en vigor un grupo de nuevas normas y actos legislativos que rigen las inversiones de la política regional.</p> <p>Se establecen normas comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Presupuesto de 351.800 millones de euros.</p> <p>Las prioridades de inversión son: Investigación e innovación, Agenda Digital, Economía sostenible, con una reducción de las emisiones de carbono (eficiencia energética y energías renovables).</p>
Mayo 2018	<p>La Comisión adoptó una propuesta relativa al próximo marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027</p>

Fuente: Comisión europea y elaboración propia

III.- LOS PRINCIPIOS HORIZONTALES Y LOS OBJETIVOS TRANSVERSALES

1. La evolución de los principios horizontales en la política de cohesión

El derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, el partenariado y el logro de un desarrollo sostenible son principios universales, recogidos en diversos textos jurídicos, tanto internacionales como nacionales⁴⁵.

En la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴⁶ ya aparece como deber impuesto a los Estados la garantía

⁴⁵ El Programa Nacional de Reformas de España 2012-2014 (PNR), estructurado en torno a las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008, destaca el principio de igualdad de oportunidades. Los principales objetivos del PNR respecto a la igualdad de género son: Aumentar la tasa de empleo femenino del 48 al 57%, consiguiendo que supere la media europea; Aumentar la creación de empresas en un 25% mediante el fomento del espíritu emprendedor entre jóvenes y mujeres. Por otra parte, se pondrá especial énfasis en la transversalidad de género y en la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para reducir la tasa de temporalidad.

⁴⁶ La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por su sigla en inglés) es un instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas o Derecho internacional de los derechos humanos destinadas a proteger los derechos y

del principio de no discriminación y garantía de la accesibilidad. Se traslada de acuerdo con el Derecho de la Unión que armoniza los requisitos de accesibilidad aplicables a los productos y los servicios y obliga a que los Estados miembros y la Comisión deben velar por la erradicación de las desigualdades, el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de la perspectiva de género, la lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

En 1992 con el TFUE se determina que por primera vez los objetivos de los Fondos deben perseguirse en el marco del desarrollo sostenible y del fomento, por parte de la Unión, del objetivo de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente (artículo 11 y el artículo 191, apartado 1, del TFUE) y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.⁴⁷.

la dignidad de las personas con discapacidad. Partes en la Convención tienen la obligación de promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley. El texto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 en su sede en Nueva York.

⁴⁷ No obstante, el desarrollo de medidas protectoras deben tener en cuenta, a fin de proteger la integridad del mercado interior, las operaciones en favor de empresas deben cumplir las normas de la Unión sobre ayudas estatales establecidas en los artículos 107 y 108 del TFUE: el concepto de ayuda de Estado en el ámbito europeo procede del artículo 107 apartado 1 del TFUE (antiguo art. 87 del TCE), que las define como “las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”, “en la medida que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros”. Son, por lo tanto, cuatro las características fundamentales de una ayuda de Estado, de tal forma que las normas europeas sobre ayudas estatales solo se aplicarán a las medidas que reúnan todos los criterios que contempla el artículo 107. 1: Transferencia de recursos estatales, en su más amplio sentido: Ventaja económica: Para calificar una transferencia de recursos estatales a una empresa como una ayuda de Estado, es preciso que la empresa en cuestión haya obtenido mediante la misma una ventaja económica especial que no habría obtenido en el desarrollo normal de su actividad; carácter selectivo: Esta característica es fundamental y diferencia a las ayudas estatales de las denominadas “medidas generales”. Las ayudas estatales no se aplican a la generalidad de las empresas, sino a un grupo de las mismas que cumplen con una serie de requisitos establecidos por el Estado en cuestión (p. e., selectividad en función del sector o del área geográfica). Por el contrario, una medida de carácter general se aplicará a la totalidad de los sectores económicos y con alcance nacional: y Repercusiones sobre la competencia y los intercambios comerciales: Se entiende que una ayuda tiene o puede tener incidencia en la competencia y los intercambios comerciales entre los Estados miembros si el beneficiario de la misma desarrolla cualquier tipo de actividad económica y opera en un mercado en el que existen intercambios comerciales entre los Estados miembros, con independencia de la naturaleza jurídica de dicho beneficiario. Las ayudas de Estado, con carácter general, son “incompatibles con el mercado interior” (art. 107.1 TFUE). Esto es así puesto que la Comisión Europea es garante, fundamentalmente a través de la Dirección General de la Competencia, de la competencia efectiva y el libre comercio entre los Estados miembros en condiciones equitativas, que se podrían ver afectados por la utilización indiscriminada de medidas selectivas por parte de los Estados miembros para favorecer o proteger a determinadas empresas o grupos de empresas en función de criterios de política económica estrictamente nacionales, al margen de los intereses comunes de la Unión Europea y del respeto de las libertades fundamentales del Tratado. Sin embargo, existen excepciones a la prohibición general: el propio artículo 107 del TFUE establece dos categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en sus apartados 2 y 3. Medidas siempre compatibles (artículo 107. 2 TFUE) y medidas compatibles en la medida que así lo determine la Comisión (artículo 107. 3 TFUE); medidas compatibles por circunstancias excepcionales (artículo 108. 2 TFUE): y por último, se ha de tener en cuenta lo dispuesto por el artículo

Desde la perspectiva comunitaria, tanto los documentos de la Estrategia de Lisboa⁴⁸, Estrategia Europea para el Empleo, Estrategia 2020, como los textos reglamentarios sobre los Fondos Estructurales, así como el traslado de tales prioridades a los textos internos de los Estados Miembros, integran en su contenido referencias al cumplimiento de estos principios transversales en todos los documentos programáticos y acciones cofinanciadas con fondos comunitarios.

La normativa marco de programación y ejecución de los Fondos Estructurales como es el Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, (en adelante Reglamento 1303/2103) por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los Fondos EIE contiene disposiciones horizontales y objetivos políticos que se aplican a la ejecución de los Fondos:

Para aprovechar al máximo la contribución de los Fondos EIE y establecer principios rectores para facilitar el proceso de programación a nivel de los Estados miembros y regiones, es preciso establecer un Marco Estratégico Común (MEC). El MEC debe facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión con cargo a los Fondos EIE y con otras políticas e instrumentos pertinentes de la Unión, en consonancia con las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, teniendo en cuenta los retos territoriales clave de los diferentes tipos de territorios.

Los principios horizontales contemplados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 10 del TFUE, incluyendo los principios jurídicos de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del TUE, deben respetarse en la ejecución de los fondos.

La determinación, programación, aplicación, seguimiento y control de estos principios, de acuerdo con el Reglamento General de los Fondos Estructurales

108.2, tercer párrafo del TFUE "a petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 107 o en los reglamentos previstos en el artículo 109, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. [...]" Por lo tanto, el Consejo puede autorizar, de forma excepcional, ayudas de Estado que no cumplan los requisitos del artículo 107 del TFUE, ni de los reglamentos de desarrollo que haya adoptado para determinadas categorías de ayudas. La justificación de la necesidad de la medida debe ser aportada por el Estado en cuestión y ser juzgada suficiente por el Consejo por unanimidad."

⁴⁸ La Estrategia de Lisboa forma parte de la Estrategia Europea del Empleo y cuenta entre sus objetivos incrementar el índice de empleo general y el femenino, en particular, hasta el 57% para el año 2005 y en un 60% para el año 2010, así como eliminar los obstáculos de la participación de las mujeres en la población activa.

para el período 2014-2020, se desarrollarán, no solo en los textos reglamentarios sino en los sistemas de gestión y control de las autoridades que velan por la implementación de llevanza correcta de los programas operativos: Autoridad de Gestión, una autoridad de certificación, una autoridad de auditoría. El órgano máximo de supervisión de los avances de los citados programas, los Comités de Seguimiento tendrán en cuenta en su labor de garantes del sistema la revisión de cumplimiento de estos principios.

Los Estados miembros deben perseguir la aplicación de los principios en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones en el marco de todos los Fondos. Los programas del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión deben especificar explícitamente la contribución que cabe esperar de estos Fondos a los mismos, detallando los objetivos y los instrumentos utilizados para ello.

El cumplimiento de estos principios, no es solo una constatación a nivel formal, sino que deben ser una característica de todas las actuaciones, productos y servicios ofrecidos al público y cofinanciados por los Fondos Estructurales. En particular, las Autoridades de Gestión deben promover su aplicación y poner en marcha acciones positivas que han de ser apoyadas para lograr su cumplimiento en las distintas fases.

2. Principios horizontales

2.1.- Partenariado y gobernanza multinivel

El principio de partenariado es un principio básico en la aplicación de la Política de Cohesión europea. Supone una cooperación integrada entre la Comisión, las autoridades nacionales, regionales y locales del Estado miembro, así como otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que representan a la sociedad civil, con experiencia y vinculación directa con las áreas de actuación de los Fondos EIE, durante las diferentes fases del ciclo de ejecución.

Indica el artículo 5 del Reglamento 1303/2013:

Asociación y gobernanza multinivel

1. Respecto del acuerdo de asociación y de cada programa respectivamente, el Estado miembro correspondiente deberá, de conformidad con las normas y prácticas nacionales, organizar una asociación con los siguientes socios:

a) las autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes;

b) los interlocutores económicos y sociales; y

c) los organismos interesados que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la igualdad y la no discriminación.

2. De acuerdo con el enfoque de gobernanza multinivel, los Estados miembros harán participar a los socios indicados en el apartado 1 en la preparación de los acuerdos de asociación y de los informes de evolución, así como en la preparación y ejecución de los programas, lo que incluye la participación en los comités de seguimiento de los programas.

3. La Comisión consultará por lo menos una vez al año a las organizaciones que representen a los socios a nivel de la Unión acerca de la ejecución de la ayuda de cada uno de los Fondos

El objetivo de este principio es asegurar que la programación e implementación de la política de cohesión 2014-2020 responda en la misma medida al logro de las prioridades establecidas en la programación como a las inquietudes y necesidades de los actores públicos y privados, así como de la sociedad civil. También asegura el cumplimiento del principio de gobernanza multinivel, así como de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

La participación de los actores de la sociedad civil viene siendo habitual en los sucesivos períodos de programación en los que España ha participado y se ve reflejado en todos los niveles de programación del ciclo de la política de cohesión: *"para el acuerdo de asociación y para cada programa, cada Estado miembro organizará, de acuerdo con su marco institucional y jurídico, una asociación con las autoridades locales y regionales competentes. Participarán en la asociación los siguientes socios:*

a) las autoridades locales y otras autoridades públicas competentes;

b) los interlocutores económicos y sociales, y

c) los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones

*no gubernamentales y los organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación*⁴⁹.

De acuerdo con el enfoque de una gobernanza en varios niveles, los Estados miembros harán participar a los socios en la preparación de los acuerdos de asociación y de los informes de evolución durante la preparación y ejecución de los programas, inclusive a través de la participación en los comités de seguimiento de los programas.

En función de los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 149 a la Comisión Europea en lo referente a la definición de un código europeo de conducta en materia de asociación a fin de apoyar a los Estados miembros en la organización de la asociación y facilitarles esa organización; se ha establecido el código de conducta arco en el cual los Estados miembros, de acuerdo con su marco institucional y jurídico así como con sus competencias nacionales y regionales, perseguirán el desarrollo de la asociación:

La autoridad que ha coordinado la preparación del Acuerdo de Asociación ha sido la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC), del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en estrecha coordinación con los representantes de los diferentes Fondos EIE (FEDER, FSE, FEADER y FEMP), a través del Grupo de Coordinación de Fondos. El grupo ha tenido un papel muy relevante en el diseño de la metodología a emplear para desarrollar el partenariado en el proceso de programación, en la elaboración de los documentos metodológicos para recabar información de los distintos agentes y en la selección de éstos.

Cada EM ha debido identificar a los socios pertinentes más representativos. Entre dichos socios han de contarse las instituciones, organizaciones y agrupaciones que puedan influir en la preparación de los programas o que podrían verse afectado por su preparación y aplicación. En este contexto, los Estados miembros también han de poder designar como socios pertinentes, cuando corresponda, a las organizaciones

⁴⁹ Artículo 5 del Reglamento 1303/2013

centrales, es decir, a las asociaciones, federaciones o confederaciones de autoridades regionales, locales y urbanas u otros organismos pertinentes, de acuerdo con la normativa y las prácticas nacionales aplicables. Para más información se puede consultar el Anexo I: Aplicación del principio de gobernanza multinivel y partenariado en el periodo de programación 2014-2020

2.2.- Igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación

El concepto de igualdad de oportunidades en las políticas de cohesión se introdujo a nivel europeo en el año 1994 y ha sido una prioridad de los Fondos Estructurales desde entonces⁵⁰.

Queda reflejado en el Reglamento de disposiciones comunes 1303/2013 de la siguiente manera en los artículos 7 y 8:

Artículo 7. Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación

Los Estados miembros y la Comisión velarán por que se promueva la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de la perspectiva de género en la preparación y la ejecución de los programas.

Los Estados miembros y la Comisión tomarán las medidas oportunas para evitar cualquier discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual durante la preparación y ejecución de los programas.

Artículo 8. Fomento de la igualdad de oportunidades y de la no discriminación

La Comisión y los Estados miembros fomentarán la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, mediante la integración del principio de no discriminación tal como se establece en el artículo 7 del Reglamento (UE) n o 1303/2013. Los Estados miembros y la Comisión también apoyarán, a través del FSE, las medidas específicas contempladas en cualquiera de las prioridades de inversión a que se refiere el artículo 3, y en particular su apartado 1, letra b), inciso iii), del presente Reglamento. Dichas medidas estarán encaminadas a luchar contra todo tipo de discriminación, así como a mejorar la accesibilidad de las personas que tengan alguna discapacidad, con el fin de favorecer la integración en el empleo, la educación y la formación y reforzar así la

⁵⁰ En cuanto a la transposición comunitaria, se han incorporado al ordenamiento español dos Directivas en materia de igualdad de trato: la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

inclusión social, reduciendo las desigualdades en términos de nivel educativo y estado de salud y facilitando la transición de unos servicios institucionales a otros de ámbito local, en particular para aquellos que sufren múltiples discriminaciones.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros⁵¹.

De acuerdo con el Artículo 7 del Reglamento de Disposiciones Comunes, los Estados miembros perseguirán el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres, y tomarán las acciones necesarias para prevenir la discriminación y asegurar la accesibilidad durante la preparación, implantación, seguimiento y evaluación de los programas, cofinanciados con los Fondos.

Durante las fases de diseño de la programación y ejecución, se invita a los Estados miembros a asegurar la participación de los organismos relevantes responsables de la promoción de la igualdad de género, no discriminación y accesibilidad, garantizando estructuras adecuadas de asesoramiento en estos ámbitos de forma que se cuente con el conocimiento necesario durante la preparación, seguimiento y evaluación de los Fondos.

En la fase de programación, las diversas autoridades y operadores que intervienen en los programas operativos han asignado recursos de su presupuesto para aplicar la transversalidad⁵² de género en los distintos ejes prioritarios, medidas y actuaciones a desarrollar en dichos programas a través de emisión de dictámenes⁵³. La asignación de recursos para

⁵¹ Véanse los artículos B, 2, 118.1 y 119 del Tratado.

⁵² La transversalidad de género implica tener presente, en todas las fases de actuación que desarrollemos, que los proyectos tienen como destinatarios últimos a la población y que dicha población está compuesta por mujeres (51%) y hombres. Hay que tener en cuenta las necesidades de ambos sexos para lograr satisfacerlas, eliminando las desigualdades de género existentes, lo que se llevará a cabo también a través de acciones específicas (como, por ejemplo, priorizando a las mujeres en los ámbitos en que existan dichas desigualdades o realizando acciones de sensibilización para fomentar su participación).

⁵³ El dictamen emitido por los organismos de igualdad sobre los programas relativos al FSE, el FEDER y el Fondo de Cohesión tiene por objeto garantizar que se tienen en cuenta todas las disposiciones necesarias. Además, se recomienda vivamente la participación de los

aplicar la transversalidad del principio de igualdad de oportunidades significa priorizar y reasignar los recursos de manera equitativa, beneficiando a toda la población, hombres y mujeres, dada su diferente situación de partida.

La composición de los comités de seguimiento⁵⁴, como órganos de seguimiento y control de los Fondos Estructurales, será paritaria e incluirán una representación experta responsable en materia de género.

Como ejemplo de aplicación de requerimientos normativos con perspectiva de género, en la redacción de los programas operativos de Fondo Social Europeo se ha tenido en cuenta a través de un anexo específico a la atención de este principio transversal:

En la redacción de los programas operativos de Fondo Social Europeo, como particularidad importante a destacar, la sección de estrategia de los programas tiene una descripción de los objetivos globales y de los objetivos generales por eje que incluyen una serie de indicadores estratégicos cuantificando los hitos que se pretende alcanzar para final de periodo y se deben desagregar tales indicadores por sexo (entre dichos indicadores estratégicos se incluye el de tasa de empleo femenino a alcanzar).

Desde la perspectiva de la evaluación previa de los programas, la Guía Metodológica elaborada desde la Unidad Administradora del FSE contiene un anexo específicamente dedicado a «Claves para atender los requerimientos de la evaluación *ex ante* con perspectiva de género», en el que se dan pautas a los equipos evaluadores para valorar en sus informes:

- La pertinencia del programa operativo con respecto al género.
- La coherencia interna y externa del programa con perspectiva de género.
- Valoración del sistema de indicadores recogidos en el programa con respecto al género.

organismos de igualdad o de otras organizaciones que trabajan en la lucha contra la discriminación, a fin de disponer de las competencias necesarias para la preparación, el seguimiento y la evaluación de los Fondos.

⁵⁴ Los Estados miembros deben nombrar comités de seguimiento encargados de comprobar la ejecución correcta de los programas operativos financiados con los Fondos Estructurales y de inversión Europeos. Estos comités están presididos por el Estado miembro (o Autoridad de Gestión) pertinente y están compuestos por socios regionales, económicos y sociales. Las tareas de un comité de seguimiento son: evaluar la eficacia y la calidad de los programas operativos; aprobar los criterios de financiación de cada programa operativo; llevar a cabo revisiones periódicas de los programas operativos y su avance hacia los objetivos fijados; examinar los resultados de la ejecución para evaluar si dichos objetivos se han alcanzado y cuando sea necesario, proponer revisiones de los programas operativos, incluidos los cambios relativos a su gestión financiera.

Igualmente, los informes de evaluación continua y *ex post* contienen análisis sobre el grado de cumplimiento de este principio a la hora de llevar a cabo las actuaciones previstas en los programas.

Por otra parte, y desde la perspectiva del sistema de seguimiento, los datos aportados por el mismo son reflejados en los informes anuales de cada programa y que se analizan y aprueban a través de los respectivos Comités de Seguimiento, tanto a nivel plurirregional como regional, y en los que participan representantes de la Comisión, las autoridades nacionales del Estado miembro, los organismos gestores, los agentes socioeconómicos y los agentes garantes del cumplimiento de los principios horizontales, en este caso de igualdad, en nuestro país, los Institutos de la Mujer e igualdad, tanto a nivel nacional como regional. En dichos informes anuales se recoge toda la información prevista en el sistema de seguimiento informático a través de los correspondientes indicadores mencionados anteriormente. La no presentación y aprobación de dichos informes anuales en tiempo y forma puede tener repercusión financiera en el sentido de que puede producirse una paralización y suspensión de los pagos comunitarios correspondientes.

Es importante destacar en este sentido que se ha creado la Red de Políticas de Igualdad⁵⁵ como órgano de carácter consultivo de cooperación y coordinación entre los responsables de la gestión, programación y evaluación de las actuaciones financiadas con Fondos Comunitarios recogidas en el MENR en los diferentes niveles administrativos.

2.3.- Desarrollo sostenible

Siguiendo lo determinado en virtud del Tratado de Ámsterdam, los fondos de la Unión tienen que trabajar hacia el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente: esto es, hacia el desarrollo sostenible. Además, el Consejo Europeo de Viena ha confirmado la prioridad política de la integración del medio ambiente en las políticas estructurales y agrícolas en el contexto de la Agenda 2000. Esto significa que las consideraciones de tipo medioambiental, y en

⁵⁵ La Red de Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres es el principal foro de debate y análisis para mejorar la integración real y efectiva de la perspectiva de género en las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FSE, FEDER, FEMP y FEADER) durante el período de programación 2014-2020. Se perfila como un instrumento esencial para la difusión de experiencias y buenas prácticas, articulación de acciones piloto, formación, capacitación y, en general, una mejor colaboración y cooperación entre responsables de gestión.

particular el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente y de protección de la naturaleza, deben incorporarse en la definición y aplicación de medidas financiadas por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. La Unión debe ser consciente del cumplimiento de sus compromisos internacionales, en concreto los relativos al cambio climático contraídos en Kioto⁵⁶.

Se debe asegurar la transversalidad del principio de desarrollo sostenible en la implantación de los Fondos y el respeto al principio de desarrollo sostenible contemplado en el Artículo 3 (3) del Tratado de la UE⁵⁷.

Este artículo recoge la obligación de integrar los requisitos de protección medioambiental del Artículo 11 y el principio de “*quien contamina paga*” definido en el Artículo 192(5) del Tratado de Funcionamiento de la UE.

En el Reglamento 1303/2013 se traslada de la siguiente forma:

Artículo 8. Desarrollo sostenible

Los objetivos de los Fondos del MEC se perseguirán en el marco de un desarrollo sostenible y del fomento de la protección y mejora del medio ambiente por parte de la Unión, tal como se recoge en el artículo 11 del Tratado y teniendo en cuenta el principio de «quien contamina paga».

Los Estados miembros y la Comisión velarán por que en la preparación y la ejecución de los Acuerdos de asociación y los programas se promuevan los requisitos de protección medioambiental, la eficiencia de los recursos, la reducción del cambio climático y la adaptación al mismo, la capacidad de adaptación frente a los desastres y la prevención y gestión de riesgos. Los Estados miembros informarán sobre el apoyo a la consecución de los objetivos relacionados con el cambio climático aplicando la metodología basada en las categorías de intervención o medidas que adopte la Comisión. La Comisión adoptará dicha metodología por medio de un acto de ejecución.

⁵⁶ El Protocolo de Kioto sobre el cambio climático es un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de gases provocadores del calentamiento global. Este instrumento se encuentra dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), suscrita en 1992 dentro de lo que se conoció como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, y es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes destinado a luchar contra el cambio climático. Contiene los compromisos asumidos por los países industrializados de reducir sus emisiones de algunos gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global. El Protocolo de Kioto se aplica a las emisiones de seis gases de efecto invernadero: Dióxido de carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido nitroso (N₂O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF₆).

⁵⁷ Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: k) una política en el ámbito del medio ambiente

Siguiendo lo indicado en el Acuerdo de Asociación para España, las Autoridades de Gestión llevarán a cabo acciones en todas las fases de gestión de los programas, para evitar repercusiones no deseadas sobre el medioambiente de las intervenciones y asegurar beneficios para el clima:

- a) Seleccionando aquellas inversiones más eficientes y sostenibles en cuanto al consumo de recursos,
- b) Evitando inversiones que puedan tener un impacto negativo significativo sobre el medio ambiente o el clima, y apoyando acciones para mitigar los impactos que pudieran derivarse.
- c) Considerar desde una perspectiva de largo plazo cuando se comparen los costes del “ciclo de vida” de opciones alternativas para inversiones,
- d) Incrementar el uso de la compra pública verde.
- e) Asegurar que las inversiones⁵⁸ cofinanciadas con los Fondos tienen en cuenta su efecto sobre la mitigación y adaptación al cambio climático y los desastres naturales como: incremento de los riesgos de inundaciones, sequías, olas de calor y otros fenómenos meteorológicos extremos.

Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, de forma prioritaria, regulan su intervención con el objetivo de contribuir al cumplimiento de las normas medioambientales establecidas en las Directivas comunitarias al respecto, en particular respecto a la gestión del agua y de los residuos. Asimismo, en los Estados miembros del Fondo de Cohesión, debe existir una coordinación plena entre las ayudas del Fondo y las del FEDER. Por último, es preciso fomentar medidas preventivas de protección civil en zonas con tendencia a sufrir catástrofes naturales, por ejemplo, inundaciones.

Como ejemplos:

⁵⁸ Las inversiones deben ser consistentes y complementarán los esfuerzos llevados a cabo por el sector privado. Las actuaciones deberán apoyar enfoques innovadores que promuevan una economía de ciclo cerrado.

- Tratamiento de las aguas residuales:

En Cagliari, Cerdeña, se está cofinanciando un interesante proyecto de recogida y tratamiento de aguas residuales que combina tres aspectos importantes: reciclado, conservación y ventajas medioambientales. En primer lugar, el sistema de tratamiento permite la reutilización de las aguas residuales de Cagliari para regadío durante los meses de verano. En segundo lugar, durante los demás meses del año, y tras haber sido sometida a otro tratamiento para reducir el contenido de fosfatos, el agua se almacena en un embalse de agua dulce existente. De ahí se extraerá para ser utilizada en períodos de penuria a causa de la sequía. En tercer lugar, aparte del interés medioambiental suscitado por el carácter integrado del proyecto, existen otros beneficios medioambientales: las aguas residuales no se vierten ya en el Mediterráneo.

- Acondicionamiento de lugares contaminados:

Los cinco nuevos Estados federados y Berlín oriental presentan una considerable contaminación. La contaminación del agua, del aire y del suelo ha alcanzado niveles elevados, en particular debido a la falta de protección legislativa y a la concentración en objetivos económicos a corto plazo bajo el anterior sistema de planificación centralizada. La tarea de saneamiento del medio ambiente es ingente. La ayuda económica europea constituye una aportación para abordar los problemas estructurales resultantes en algunas zonas, contribuyendo así a la mejora de la calidad de los emplazamientos. Las medidas suelen adoptar la forma de descontaminación y acondicionamiento de polígonos industriales y zonas militares. En Parchim (Mecklemburgo-Pomerania Occidental), el FEDER ha participado en la descontaminación y reconversión de instalaciones militares abandonadas. Las medidas incluyeron el desmantelamiento de un enorme depósito de combustible y la consiguiente descontaminación y mejora de la calidad de las aguas subterráneas de un antiguo aeropuerto militar mediante una técnica innovadora y poco costosa. De esta forma se han eliminado las amenazas para el medio ambiente y se han creado las condiciones para la constitución de un parque empresarial.

3. Objetivos transversales

3.1.- Accesibilidad

Las Autoridades de Gestión deberán asegurar que todos los productos, bienes, servicios e infraestructuras abiertas al público, cofinanciadas con los Fondos, son accesibles para todos los ciudadanos, incluyendo las personas con discapacidad, en particular teniendo en cuenta la accesibilidad física, el transporte y tecnologías de la información y comunicación.

La “Estrategia Europea sobre Discapacidad 2012-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras”, elaborada por la Comisión

europea, proporciona un marco de acción para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de todos sus derechos y se beneficien plenamente de una participación en la economía y la sociedad europeas; es un instrumento político activo para dar cumplimiento a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD); se centra en la eliminación de barreras e identifica medidas a escala de la UE complementarias a las acciones a nivel nacional⁵⁹.

La accesibilidad se entiende como la garantía del acceso de las personas con discapacidad en las mismas condiciones que el resto de la población, tanto al entorno físico, como al transporte, a las tecnologías y los sistemas de la información y las comunicaciones (TIC) y a otras instalaciones y servicios.

El Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 prevé en el ámbito de la accesibilidad, como medida, “Apoyar la investigación en la concepción de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, de ayudas técnicas, de productos y de aparatos y dispositivos que puedan contribuir a la vida independiente y a la participación en la sociedad de las personas con discapacidad”. El otro aspecto de la accesibilidad, contemplado en la EED, es el acceso de las personas discapacitadas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)⁶⁰.

Uno de los ejemplos más destacados entre las modalidades de transporte ferroviario para pasajeros que encuentran dificultades en su movilidad es el servicio de asistencia a viajeros (*Atendo*⁶¹) (en cumplimiento del

⁵⁹ La legislación española sobre discapacidad contempla la accesibilidad universal como una condición indispensable para que todos los entornos, bienes, productos y servicios (Ley 51/2003) puedan ser utilizables por todas las personas. Uno de los ámbitos a los que se refiere esta Ley es el del transporte: se indican las condiciones básicas de accesibilidad, que en todas las modalidades de transporte han de garantizar unos mismos niveles de igualdad de oportunidades para todos.

⁶⁰ De media, en UE-27 solo el 5% de los sitios web públicos se ajustan completamente a las normas de accesibilidad de internet).

⁶¹ *Atendo* es el servicio gratuito de Atención y Asistencia a viajeros con discapacidad o movilidad reducida que Renfe Operadora pone a disposición de los clientes del ferrocarril. Se

Reglamento (CE) Nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril), servicio que ha permitido un apoyo estratégico de asistencia en viaje para las personas con discapacidad.

En materia de empleo, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014⁶², recoge medidas para facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad, al considerarlas un colectivo prioritario de actuación por tratarse de personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

En materia de educación, se fomentará la incorporación de la accesibilidad y el “diseño para todos” en los planes de estudios educativos y de formación profesional de las profesiones pertinentes, promoviendo la educación inclusiva en todas las etapas, apoyando la iniciativa “Juventud en Movimiento⁶³”. Otros sectores de las políticas públicas también contemplan la implementación de este principio, como es en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación⁶⁴ para el período 2013-

trata de un servicio especializado que orienta, informa y facilita al viajero el acceso y tránsito por las estaciones, así como la asistencia en la subida y bajada de los trenes.

⁶² La Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, como marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado a partir del cual los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas activas de empleo, persigue contribuir al fomento del empleo de la población activa y al aumento de la participación de hombres y mujeres en un mercado de trabajo sostenible, en el que se mejore la productividad y la calidad del empleo, y que se base en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial.

⁶³ Juventud en Movimiento forma parte de Europa 2020, la nueva estrategia de la UE. Es una iniciativa aprobada por la Comisión en 2010 y propone veintiocho acciones clave cuyo objetivo es hacer que la educación y la formación se ajusten mejor a las necesidades de los jóvenes y animar a que un mayor número de ellos aprovechen las becas de la UE para estudiar o formarse en otro país. Todo ello aumentará la empleabilidad de los jóvenes y mejorará su acceso al mercado laboral.

⁶⁴ La Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación constituye una herramienta para potenciar el conjunto de las capacidades del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, facilitando la colaboración entre todos sus agentes e incrementando los retornos sociales y económicos derivados de la inversión en I+D+i. es el resultado de la colaboración entre la Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas. En su elaboración también se han tenido en cuenta: (1) las condiciones de partida y la realidad del *Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación*; (2) la necesidad de orientar las actividades de I+D+i hacia los grandes desafíos del futuro; (3) el compromiso con la sostenibilidad y el fortalecimiento de las capacidades de I+D+i disponibles y la búsqueda de un adecuado equilibrio entre investigación básica, investigación orientada, investigación aplicada e innovación, y (4) la eliminación de las barreras existentes entre investigación e innovación a través del diálogo y la colaboración entre todos los agentes del Sistema, lo que permite generar

2020 y el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación⁶⁵ para el período 2013- 2016.

En el ámbito de los Fondos EIE, España tiene en cuenta en su programación la necesidad de aumentar el nivel de accesibilidad en todos los colectivos, especialmente el de las personas con discapacidad.

Así en muchos de sus objetivos temáticos que se programan como prioridades de inversión, se tiene en cuenta la importancia de la accesibilidad: por ejemplo, en el Objetivo Temático 2 “Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas”, se resalta la importancia de favorecer el empleo de la tecnología por las personas con especiales dificultades.

En el Objetivo Temático 8 “Promover el empleo y fomentar la movilidad laboral”, también encontramos muestra de ello puesto que uno de los elementos específicos del objetivo temático citado está dirigido a estas personas y su integración en el mercado laboral.

Igualmente, en el OT9 “Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación” se resalta la importancia de la lucha contra la discriminación por discapacidad.

Está prevista la participación de las entidades más representativas de las personas con discapacidad y sus familias en todas las fases de implementación de los fondos, así como miembros de los Comités de Seguimiento, con la intención de velar por la transversalización del

un flujo natural de comunicación entre la investigación fundamental y sus potenciales aplicaciones tecnológicas además de la difusión de las mismas.

⁶⁵ El Plan Estatal es el principal instrumento de la Administración General del Estado para el desarrollo y consecución de los objetivos de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y de la Estrategia Europa 2020, e incluye las ayudas estatales destinadas a la I+D+i, que se otorgan preferentemente a través de convocatorias en régimen de concurrencia competitiva. Al igual que el correspondiente al período 2013-2016, está integrado por cuatro programas estatales que corresponden a los objetivos generales establecidos en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020: promoción del talento y su empleabilidad, generación de conocimiento y fortalecimiento del sistema, liderazgo empresarial en I+D+i e I+D+i orientada a los retos de la sociedad.

objetivo de accesibilidad y la incorporación de estas orientaciones y objetivos a las actuaciones desarrolladas en el marco de la programación de los Fondos EIE.

3.2.- Cambio demográfico

Los Estados miembros, cuando resulte apropiado, emplearán los Fondos en el desarrollo de estrategias a medidas para combatir los problemas demográficos y crear empleo en el ámbito de las oportunidades que genera el envejecimiento de la población.

Los Estados miembros emplearán, cuando resulte apropiado, los Fondos en facilitar la inclusión de todos los grupos de edad. En particular, se tratarán de mejorar las oportunidades laborales para los jóvenes y personas de mayor edad. Las inversiones en infraestructuras sanitarias contribuirán al objetivo de una vida laboral más larga y saludable para todos los ciudadanos de la Unión.

En las regiones más afectadas por el cambio demográfico, los Estados miembros identificarán medidas para:

- a) Fomentar la renovación demográfica a través de mejores condiciones para las familias y el mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar;
- b) Fomentar el empleo y el incremento de la productividad y rendimiento económicos, invirtiendo en educación, TIC e investigación;
- c) Estructuras de educación y asistencia social adecuadas; y
- d) Asegurar la provisión de servicios eficientes desde el punto de vista del coste, de salud y asistencia, incluyendo inversiones en e-salud, e-asistencia e infraestructuras.

Las preocupaciones y prioridades a este respecto se tienen muy presentes en la programación de los Fondos Europeos en España: envejecimiento de la población que significa la existencia de un mayor

porcentaje de personas en el grupo de población de más de 65 años, produciendo una mayor presión sobre el sistema de pensiones y el aumento de la demanda de prestaciones de protección social, especialmente de servicios de atención sanitaria y relativas a situaciones de dependencia.

La “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”⁶⁶ atiende a estas preocupaciones.

Una red transnacional denominada “Red Europea de Regiones con Desafíos demográficos”⁶⁷ a la que se han unido las comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla León, Galicia y Extremadura, tratan de atender las cuestiones derivadas de la reducción de la natalidad, la despoblación de las zonas rurales, desindustrializadas o dispersas, entre otros fenómenos.

El reflejo de esta preocupación demográfica se refleja en el diseño y programación de los de los objetivos temáticos (OT) de la normativa comunitaria, y en concreto, en el OT2, “Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas”, pues también se tiene en cuenta la necesidad de favorecer el empleo de la tecnología a personas con especiales dificultades, como son las personas de edad avanzada.

En el Objetivo temático 8, “Promover el empleo y fomentar la movilidad laboral”, sobre empleo, se indica el problema de las elevadas tasas de

⁶⁶ La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible ha sido elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Oficina Económica del presidente del Gobierno español. El documento fue aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

⁶⁷ La Red Europea de Regiones con Desafíos Demográficos se creó con el objetivo de contemplar la necesidad de articular políticas sectoriales prioritarias para la incorporación de la perspectiva demográfica en ámbitos como la atención a la dependencia; el apoyo a las familias, conciliación y racionalización de horarios; oportunidades laborales para la juventud y estrategias para la retención del talento; el sistema de pensiones; el aprovechamiento de las oportunidades del rural para el desarrollo de proyectos de emprendimiento y autoempleo; la reivindicación del sector primario y el aprovechamiento de sus potencialidades; y la conexión de los centros educativos con su entorno: <https://pagina.jccm.es/europa/pdf/PUBLICACIONES/2017%20Desafios%20demograficos%20en%20la%20UE.pdf>

empleo juvenil, así como de las personas de mayor edad: promoción del envejecimiento activo y saludable.

También encontramos reflejo en la lucha contra la discriminación por razones de edad en el Objetivo temático 9, dedicado a la inclusión social.

3.3.- Mitigación y adaptación al cambio climático

La Estrategia Europa 2020 destaca como uno de los objetivos principales de su contenido la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad energética, con la consecución de las siguientes metas:

- reducción de gases efecto invernadero al menos en un 20% en comparación con los niveles de 1990, o en un 30% si se dan las condiciones al efecto;

- aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final hasta un 20% y mejorar la eficiencia energética en un 20%.

La “Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE⁶⁸” remarca la necesidad de hacer frente a un clima cambiante, y la necesidad de tener en cuenta que las consecuencias del cambio climático que se

⁶⁸ La Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, adoptada en abril de 2013, busca aumentar la resistencia del territorio de la UE mejorando la preparación y la capacidad de respuesta de todos los niveles de administración para responder a los efectos del cambio climático. La Estrategia se compromete a alcanzar tres objetivos —fomentar la actuación de los Estados miembros, actuaciones de la UE para reducir el impacto del cambio climático y toma de decisiones con mayor conocimiento de causa— a través de ocho actuaciones: Actuación 1: instar a todos los Estados miembros a adoptar estrategias exhaustivas de adaptación; Actuación 2: facilitar financiación de LIFE para respaldar la creación de capacidades y acelerar las medidas de adaptación en Europa (2014-2020); Actuación 3: introducir el objetivo de adaptación en el marco del Pacto de los Alcaldes (2013/2014); Actuación 4: remediar el déficit de conocimientos. Actuación 5: convertir Climate-ADAPT en la ventanilla única de información sobre la adaptación en Europa; Actuación 6: facilitar la reducción del impacto del cambio climático de la política agrícola común (PAC), la política de cohesión y la política pesquera común (PPC); Actuación 7: garantizar infraestructuras más resistentes; Actuación 8: promover los seguros y demás productos financieros para las decisiones sobre inversiones y empresas resistentes.

incrementarán en las próximas décadas debido a los efectos retardados del pasado y a las actuales emisiones de gases de efecto invernadero.

En el contexto español la preocupación por la adaptación al cambio climático se refleja en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y en las estrategias y planes de acción autonómicos y locales⁶⁹.

Al igual que el resto de los principios, la mitigación y adaptación del cambio climático y la prevención de riesgos se integrará en la preparación, programación, implementación, seguimiento y evaluación de todos los fondos. Y a través de los informes de ejecución como los informes de evaluación que se elaboren durante el periodo 2014-2020 se recogerán y evaluarán la ejecución de las actuaciones que se han llevado a cabo en relación con este objetivo transversal.

La Red de Autoridades Ambientales⁷⁰, como parte de la estructura de coordinación del periodo 2014-2020, colaborará, a petición de la Autoridad de Gestión, con las autoridades nacionales y regionales en el seguimiento de este objetivo transversal.

4. Aplicación y cumplimiento de los principios horizontales

Corresponde tanto a las instancias europeas (Parlamento Europeo, Comisión, Tribunal de Cuentas, etc.) como a las nacionales (Autoridades de Gestión, Certificación y Auditoría, Unidades de evaluación, Comités de Seguimiento, Redes sectoriales sobre igualdad) comprobar y verificar el cumplimiento de estos principios en todas las fases de la aplicación de los recursos

⁶⁹ España también desarrolló una Estrategia sobre Desarrollo Sostenible en la que se señala que es ineludible el uso eficiente y racional de los recursos naturales, en particular los energéticos, los hídricos, la biodiversidad y el suelo; desplegar políticas activas de mitigación de los determinantes del cambio climático en todos los fragmentos productivos, y en especial en los energéticos y de movilidad.

⁷⁰ La Red de Autoridades Ambientales es un foro de cooperación y coordinación entre las autoridades responsables del medio ambiente y las autoridades responsables de programación y de gestión de los fondos comunitarios, en los diferentes niveles administrativos. La Red de Autoridades Ambientales tiene su origen en la propia política de medio ambiente de la Unión Europea, y es el resultado práctico de lo dispuesto en el Reglamento Marco nº 2081/93/CEE de los Fondos Estructurales, en el cual se establece que, entre otras consideraciones ambientales, los requisitos en materia de protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y aplicación de las demás políticas comunitarias y asociar a las autoridades ambientales a la preparación y ejecución de la programación estructural.

comunitarios en los diversos programas desde el momento de su planificación y programación hasta el seguimiento, evaluación y control.

Una vez aprobados los Programas Operativos, se elabora por parte de las autoridades una propuesta de documento con los criterios de selección de operaciones. La selección de operaciones es una fase crucial en la implementación de los fondos pues en ella deben priorizarse aquellas actuaciones que incorporen criterios que aseguren la contribución de las mismas al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad de los fondos, han de ser "transparentes y no discriminatorios, y que tengan en cuenta los principios generales expuestos en los artículos 7 y 8⁷¹.

Los criterios de selección de las operaciones a financiar con Fondos recogerán, de manera homogénea, para cada Eje prioritario, Objetivo temático, Prioridad de inversión, Objetivo Específico, y Categoría de región, los elementos valorativos para seleccionar las distintas operaciones que pueden ser cofinanciadas con cargo al PO, en coherencia con el contenido del mismo y en particular con la descripción, objetivos y resultados del objetivo específico en el que se encuadran. Se hará siempre conforme a los principios generales de transparencia, concurrencia y no discriminación, y adaptados a la naturaleza y procedimientos internos del organismo o entidad pública responsable de realizarla.

Los criterios evaluadores de estos documentos deberán tener en cuenta los principios de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y de desarrollo sostenible recogidos en el RDC (artículos 7 y 8), que podrán ser objeto asimismo de criterios más específicos para determinadas actuaciones.

El procedimiento de selección de operaciones asegurará que todas las solicitudes/proyectos se evalúan de acuerdo con criterios aplicables, entre ellos, la adecuación a los principios y objetivos transversales. Además, en la evolución de la ejecución de las operaciones, y en la fase de control, los sistemas de gestión y control que deben establecerse para la gestión de los fondos incluirán procedimientos para verificar el cumplimiento de las ayudas

⁷¹ Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y desarrollo sostenible

estatales, los principios horizontales tales como la protección del medio ambiente y la igualdad de oportunidades, la gobernanza multinivel y la adaptación al cambio climático.

IV. PRINCIPIOS JURÍDICOS

En la redacción de este artículo cuarto del RDC se incluyen los principios en los que deben basarse los EM en la gestión de los Fondos: principio de programación plurianual, complementariedad, concentración, proporcionalidad, subsidiariedad, asociación, gestión compartida, buena gestión financiera y eficacia.

Artículo 4: Reglamento de Disposiciones Comunes. Principios generales

1. Los Fondos EIE proporcionarán una ayuda, a través de programas plurianuales, que complementará las intervenciones nacionales, regionales y locales, a fin de cumplir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, (...).
2. La Comisión y los Estados miembros, teniendo en cuenta el contexto específico de cada Estado miembro, velarán por que la ayuda de los Fondos EIE sea coherente con las correspondientes políticas, principios horizontales a que se refieren los artículos 5, 7 y 8 y prioridades de la Unión y por que sea complementaria con respecto a otros instrumentos de la Unión.
3. La ayuda de los Fondos EIE se aplicará en estrecha colaboración entre la Comisión y los Estados miembros, de conformidad con el principio de subsidiariedad.
- 4 Los Estados miembros, al nivel territorial apropiado, de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero, (...).
5. Las medidas tomadas para la ejecución y utilización de los Fondos EIE y, en particular, los recursos financieros y administrativos necesarios para la preparación y ejecución de programas, en relación con el seguimiento, los informes, la evaluación, la gestión y el control respetarán el principio de proporcionalidad, habida cuenta del nivel de la ayuda asignada, y tendrán en cuenta el objetivo general de reducir la carga administrativa para los organismos que participan en la gestión y el control de los programas. (...)
8. La Comisión y los Estados miembros aplicarán el principio de buena gestión financiera de conformidad con el artículo 30 del Reglamento Financiero.
9. La Comisión y los Estados miembros velarán por la eficacia de los Fondos EIE durante la preparación y ejecución, en relación con el seguimiento, los informes y la evaluación.

Junto a los tradicionales principios que han venido estableciéndose en reglamentos anteriores, como el de concentración, complementariedad, cooperación, y adicionalidad, se incorporan en la normativa actual como el de buena gestión financiera, gestión compartida y el de proporcionalidad

Al amparo de ello, hacemos un breve análisis de los principios básicos en los que operan los Fondos Estructurales:

1. Principio de concentración

Con el fin de conseguir el objetivo global de hacer realidad la Estrategia Europa 2020, las inversiones deben revestir un carácter más estratégico e integrado. Este principio contiene tres aspectos:

- Concentración territorial: la mayor parte de los recursos de los Fondos Estructurales (un 70% para 2014-2020) se concentran en las regiones más pobres. El nivel de financiación sigue dependiendo de la posición de cada región en relación con el promedio del producto interior bruto per cápita de la UE-27. En cuanto a la política de cohesión y el FEADER, el RDC distingue en la actualidad tres categorías de regiones en lugar de las dos anteriores (Convergencia y Competitividad regional y empleo en 2007- 2013). Estas tres categorías son:

- a) Regiones menos desarrolladas: aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% del promedio del PIB de la UE27;
- b) Regiones en transición: aquellas cuyo PIB per cápita se encuentra entre el 75% y el 90% del promedio del PIB de la UE-27; esta categoría reemplaza los mecanismos de inclusión y exclusión aplicados durante el periodo de financiación anterior;
- c) Regiones más desarrolladas: aquellas cuyo PIB per cápita es superior al 90% del promedio del PIB de la UE-27.

En función de la inclusión de cada región en un tipo de territorio se asignará el porcentaje de cofinanciación pertinente, es decir, el importe de reembolso de gastos proveniente del presupuesto comunitario (ver principio de cofinanciación)

- Concentración temática: Establece que los EEMM concentrarán las ayudas⁷², de acuerdo con las normas específicas de los Fondos EIE, en las

⁷² Artículo 18 del RDC

intervenciones que aporten el mayor valor añadido en relación con la Estrategia de la UE 2020.

Los Fondos EIE apoyarán los siguientes objetivos temáticos:

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
- 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
- 3) mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP);
- 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
- 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
- 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
- 8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;
- 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- 11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

Los objetivos temáticos se traducirán en prioridades específicas de cada Fondo EIE fijadas en las normas específicas de los Fondos. La concentración temática impide dispersar las inversiones apoyadas con los Fondos,

procurando tener una masa crítica suficiente y un valor añadido claro y medible⁷³.

Se puede ampliar información consultando los objetivos temáticos y prioridades de inversión en el anexo II.

- Concentración del gasto: al inicio de cada periodo de programación, se asigna una financiación anual a cada programa operativo. Esos fondos deben haberse gastado al final del segundo año siguiente a su asignación (norma N+3)⁷⁴. Si para esa fecha no se ha gastado la financiación en cuestión, la Comisión puede «liberar el compromiso» de futuras partidas presupuestarias. Se llevan a cabo liberaciones automáticas si los fondos no se gastan o no se presentan las solicitudes de pago al finalizar el segundo año.

2. Principio de complementariedad:

La complementariedad entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FIE) es uno de los principios básicos para la aplicación de todos los recursos de la UE.

El Marco Nacional para el periodo 2014-2020 define y recoge los elementos comunes a todos los Programas para determinadas medidas establece criterios de delimitación entre las actuaciones programadas a nivel nacional y las programadas a nivel autonómico.

La eficacia de la política de desarrollo solo será efectiva si las políticas aplicadas en el ámbito de la Política de Cohesión, la Política de Desarrollo Rural y la Política Agraria Común (PAC), así como la Política Pesquera Común, están coordinadas y son complementarias, evitando la doble financiación.

⁷³ Así, en el FEDER, se destinará un 63% (en media) a los cuatro objetivos de la concentración temática (I+D+i, TIC, Pymes y Economía Baja en Carbono)

⁷⁴ N+3 hace referencia a las normas financieras que rigen la asignación anual del dinero de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

El Acuerdo de Asociación garantiza la complementariedad de acciones a nivel de Estado Miembro entre los fondos ESI, así como la convergencia con los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020.

Se contemplan las siguientes estructuras de coordinación⁷⁵:

- Comité de Coordinación de Fondos EIE: que se inicia como grupo coordinador de la programación de los Fondos EIE y posteriormente de seguimiento del Acuerdo de Asociación y de las evaluaciones que se realicen a este nivel.
- Comités de Seguimiento de los programas, para el seguimiento conjunto y coordinado, evadiendo duplicidades en los diferentes niveles de la Administración.
- Redes temáticas, por la buena experiencia y resultados de períodos anteriores, se mantienen en el período 2014-2020 las redes definidas en España en el ámbito de los Fondos EIE: Red de Políticas de I+D+i: Integrada con carácter permanente por los órganos responsables de las políticas de Innovación en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y la Comisión Europea; Red de Autoridades Ambientales: integrada con carácter permanente por los órganos responsables de la gestión de Fondos EIE y medio ambiente en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y la Comisión Europea; Red de Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres: integrada con carácter permanente por los órganos responsables de las políticas de igualdad de género y de la gestión de Fondos europeos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Comisión Europea; Red de Inclusión Social: está integrada con carácter permanente por los órganos responsables de la gestión de Fondos y de las políticas de inclusión social de la

⁷⁵ A modo de ejemplo: Descripción de los medios para la complementariedad y la coherencia en los Fondos Estructurales en la Comunidad de Navarra <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D03CFC15-816B-4867-8EB8-26D9C91002F6/383366/14INFORMACIONSOBRELACOMPLEMENTARIEDAD2.pdf>

Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Comisión Europea, así como por las entidades sociales sin ánimo de lucro que participan en el PO de Fomento de la Inclusión Social (FSE); Red Rural Nacional: en el ámbito del FEADER, está integrada por los principales actores del medio rural destinada a fortalecer alianzas, divulgar experiencias y conformar un escenario común con todos los actores implicados en el desarrollo sostenible del medio rural español⁷⁶.

3. Principio de adicionalidad

La adicionalidad constituye un principio de utilización de los Fondos en virtud del cual se pretende evitar que la ayuda financiera que los mismos prestan sustituya al gasto público u otro gasto estructural equivalente de los Estados miembros, determinándose dicho gasto en correspondencia con las condiciones macroeconómicas generales de la financiación. Su medición se lleva a cabo a través de indicadores constituidos en los programas de estabilidad y convergencia presentados cada año por los propios Estados miembros. La intención es que la ayuda de los Fondos contribuya a mantener o aumentar el gasto público nacional destinado a objetivos estructurales de carácter territorial, económico o social, pero que en ningún caso el Estado prescinda de destinar recursos presupuestarios propios por el hecho de obtener recursos presupuestarios europeos para tales fines. La importancia de este principio es tal que su incumplimiento puede desembocar en la anulación, total o parcial, de la contribución de los Fondos a favor del Estado miembro en cuestión (art. 144.5 Reglamento 1303/2013).

Este principio tiene el fin de evitar que los créditos de los Fondos EIE sustituyan al gasto “obligatorio” de los estados, esto es, el gasto estructural público del Estado miembro⁷⁷.

⁷⁶ Acuerdo de asociación de España 2014-2020

⁷⁷ El principio de adicionalidad fue inicialmente establecido en el artículo 9 del Reglamento (CEE) no 4253/88 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) no 2082/93, de 20 de julio de 1993 (DO L 193 de 31.7.1993, p. 20): «1. Con el fin de garantizar la existencia de repercusiones económicas reales, los créditos de los Fondos Estructurales y del IFOP destinados a cada uno de los objetivos mencionados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) no 2052/88 en cada Estado miembro no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro en el conjunto de territorios subvencionables con arreglo a uno

El concepto de adicionalidad no es un concepto novedoso de la normativa actual, sino que ya en el Reglamento (CEE) no 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975⁷⁸, se indicaba que la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) no debía inducir a los Estados miembros a reducir su esfuerzo en materia de desarrollo regional, sino que debe ser complementario a éste (considerando 11). Desde entonces, los Reglamentos sucesivos del FEDER y de los FE han tratado de definir y precisar mejor el concepto de adicionalidad⁷⁹.

(En la Comisión, el reparto de las competencias de seguimiento y de control del respeto del principio de adicionalidad no está suficientemente definido ni formalizado. Cuatro direcciones generales (II, V, VI y XVI) deben abordar el asunto de la adicionalidad, y dentro de ellas, varios servicios⁸⁰).

La determinación de los gastos estructurales públicos que se han de tomar en consideración no es tarea fácil. Debe tratarse de gastos que, por su naturaleza y su destino puedan ser objeto de una cofinanciación por parte de los FE, incluidos los gastos que no hayan sido objeto de dicha

de los objetivos. 2. Con tal propósito, en el momento de la elaboración y de la ejecución de los marcos comunitarios de apoyo, la Comisión y el Estado miembro interesado velarán por que el Estado miembro mantenga, en el conjunto de territorios afectados, sus gastos estructurales públicos o asimilables como mínimo al mismo nivel que durante el período de programación anterior, aunque teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas en que se inscriban los ejercicios de financiación, así como determinadas situaciones económicas concretas, a saber las privatizaciones, el nivel extraordinario del esfuerzo público estructural durante el período de programación anterior y la evolución de la coyuntura nacional. La Comisión y el Estado miembro acordarán además, en el momento de la elaboración de los marcos comunitarios de apoyo, las disposiciones necesarias para comprobar el cumplimiento de la adicionalidad. 3. Para permitir el cumplimiento del principio de adicionalidad, el Estado miembro proporcionará a la Comisión la información financiera pertinente con ocasión de la presentación de los planes y, de forma periódica, durante la ejecución de los marcos comunitarios de apoyo.».

⁷⁸ Reglamento por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 73 de 21.3.1975, p. 1).

⁷⁹ No obstante, Pese a sus sucesivas formulaciones en cada modificación de los Reglamentos, de los FE, el principio de adicionalidad siempre ha seguido definiéndose en términos que inducen a interpretaciones divergentes por parte de los Estados miembros. En particular, el apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) no 4253/88 prevé que se tengan en cuenta «las condiciones macroeconómicas », «determinadas situaciones económicas concretas», «el nivel extraordinario del esfuerzo público estructural durante el período de programación anterior» y «la evolución de la coyuntura nacional».

⁸⁰ En la actualidad no existe ninguna instrucción de la Comisión que reparta claramente las competencias entre sus servicios.

cofinanciación⁸¹. Por lo tanto, teóricamente es necesario efectuar una relación de todos los gastos potencialmente subvencionables con arreglo al objetivo en cuestión⁸². Será por ello que, ningún Estado miembro ha podido efectuar un recuento de la totalidad de los gastos de estas administraciones, organismos o empresas para evaluar correctamente el principio de adicionalidad.

Muy particular es visión del Tribunal de cuentas en su Informe Especial nº 6/99 sobre el principio de adicionalidad, donde indica que aunque este principio sea relativamente claro (no sustitución de los gastos nacionales por los créditos de los Fondos Estructurales), se han encontrado dificultades importantes a la hora de su traducción práctica debido al escaso desarrollo conceptual y metodológico de su contenido.

La falta de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros explica la no consecución de disposiciones de comprobación del este principio, probablemente, indica el alto tribunal que, la no vinculación de mecanismos de sanción o consecuencias jurídicas que habría que imponer a Estados miembros si no se cumplen las obligaciones reglamentarias de mantener los gastos estructurales y facilitar a la Comisión la información financiera adecuada es la clave del poco peso de este principio. "En ninguno de los Estados miembros existe una relación de todas las intervenciones estructurales efectuadas en las regiones subvencionables por las administraciones nacionales, regionales y locales, los organismos de servicio público y las empresas públicas y privadas bajo determinadas condiciones" cita el Tribunal.

En distintos Estados miembros se están realizando esfuerzos importantes para tratar de recopilar todas las intervenciones, pero los resultados nunca se pueden considerar fiables debido a la dimensión de la tarea. Además, un procedimiento basado en estimaciones y variables hipotéticas es poco fiable. De ese modo, el ejercicio es más sencillo en los países totalmente subvencionables en virtud del objetivo no 1. Cuando las regiones o zonas subvencionables no corresponden a ninguna división estadística o administrativa, las estimaciones efectuadas dan lugar a resultados artificiales.

"Teniendo en cuenta las dificultades observadas, sería necesario, en vísperas del nuevo período de programación 2000-2006 y a la luz de las nuevas disposiciones reglamentarias sobre los Fondos Estructurales aprobadas el 21 de junio de 1999 (25), que la Comisión elaborase en cooperación con los Estados miembros unas normas de comprobación de la adicionalidad más simples, concretas y operativas. Éstas deberían definirse claramente en el momento de la elaboración de los MCA y los DOCUP en sus disposiciones de aplicación, lo que permitiría una mejor integración del principio de adicionalidad en la programación. La comprobación del principio de adicionalidad también debe coordinarse con el seguimiento y la evaluación. Las disposiciones de comprobación deben adaptarse mejor a la información presupuestaria y estadística disponible. Sin estos elementos, las evaluaciones previas de la adicionalidad de la nueva generación no podrán realizarse en buenas condiciones y los esfuerzos realizados por la Comisión y los Estados miembros volverán a resultar poco útiles. Además, si deben

⁸¹ Declaración ad-artículo 9 inscrita en el acta de la reunión del Consejo de 20 de julio de 1993.

⁸² Hay que distinguir siempre entre tres niveles: gastos potencialmente subvencionables según las disposiciones reglamentarias, gastos subvencionables para la cofinanciación correspondiente a las formas de intervención aprobadas y gastos efectivamente cofinanciados

aplicarse sanciones financieras o de otro tipo, deberán basarse, en el respeto de las disposiciones reglamentarias, en criterios precisos”; avanza el Tribunal estos aspectos de cara a la programación del periodo 2000-2006. Es por eso que, aunque es un principio introducido desde el inicio de la creación de los Fondos Estructurales, su comprobación se compone en función de un ejercicio aislado que no se integra en el ejercicio del seguimiento ni evaluación de los fondos. Se puede concluir que la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros no ha conseguido encontrar disposiciones operativas de comprobación del principio de adicionalidad.

4. Principio de programación:

El Marco Financiero Plurianual (MFF-Multiannual Financial Framework) de la Unión Europea es el programa financiero mediante el que la UE desarrolla sus políticas económicas cada siete años⁸³. Es un mecanismo para garantizar que el gasto de la UE sea previsible y, al mismo tiempo, se mantenga una estricta disciplina presupuestaria con unos límites de gastos por cada partida⁸⁴.

La programación dota a la estrategia de los Fondos Estructurales un diagnóstico de los problemas, una estrategia integrada y se definen objetivos concretos a alcanzar. La programación incluye desde la planificación más general (Marco Estratégico Común) hasta las operaciones más específicas en que se concretan las actuaciones del programa.

Los Fondos EIE deben ejecutarse mediante programas operativos que abarquen el período de programación de conformidad con el acuerdo de asociación. Son los estados miembros a través de sus respectivas autoridades quienes deben elaborar los programas operativos⁸⁵ sobre la base de procedimientos que sean transparentes, de acuerdo con su marco institucional y jurídico. Los Estados miembros y la Comisión basan su actuación en la cooperación para garantizar la coordinación y la coherencia

⁸³ El procedimiento está regulado por el artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, y requiere del acuerdo del Parlamento Europeo y el Consejo, quienes ostentan la autoridad presupuestaria de la UE.

⁸⁴ Su carácter plurianual lo hace fundamental de cara al establecimiento de los créditos de compromiso (1025,0 millones de euros propuestos para 2014-20) y de los créditos de pago (972,2 millones de euros propuestos para 2014-20).

⁸⁵ Los programas operativos son los documentos de programación aprobados por la Comisión Europea para desplegar y ejecutar una estrategia de actuación a cofinanciar con los Fondos Europeos, integrados por un conjunto coherente de ejes prioritarios conformados por medidas plurianuales

de los mecanismos de programación de los Fondos EIE⁸⁶. Debe garantizar la coherencia con el MEC y el acuerdo de asociación, la coordinación entre los Fondos EIE y con los demás instrumentos de financiación existentes (y las aportaciones del Banco Europeo de Inversiones, en su caso). –*Se amplía información en el apartado II.3.F-*

5. Principio de proporcionalidad y subsidiariedad

El texto actual concreto del Artículo 5 (antiguo 3.B) del Tratado de Maastricht, indica "en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad europea intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad sólo en la medida, en que los objetivos de la competencia a ejecutar no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o efectos de la acción contemplada a nivel comunitario".

El principio de subsidiariedad queda referido a las competencias no exclusivas de la Comunidad como tal. Por tanto, solo actúa en relación con las relaciones competenciales compartidas de la Unión con sus Estados miembros en lo que concierne a sus acciones respectivas. No afecta a la cuestión de las competencias exclusivas de la comunidad, ni tampoco a la de sus Estados miembros, ni en lo referente a las relaciones con la iniciativa privada y social.

El principio no establece ni determina jerarquía normativa, ni prevalencia competencia entre la Unión Europea y sus Estados-miembros, cual si se tratase de un Estado federal porque no lo es. Tampoco tiene por objeto resolver problemas de supletoriedad de normas Comunidad-Estados miembros, ni señalar criterios para la integración en los casos de lagunas o imprevisiones normativas.

La subsidiariedad es un principio informador y vertebrador de los criterios de actuación y de la intervención de cara a las actividades de la Comunidad

⁸⁶ Para más información *Vid.* GARCÍA GONZÁLEZ, G.: "Programas y proyectos como marco político estratégico de los Fondos EIE" en FUENTETAJA, J. (Dir.), "La ejecución de los Fondos Europeos en España", Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 195 y ss.

respecto a los Estados-miembros. Sobre la base dada de unas atribuciones y habilitaciones legales de competencias distintas o compartidas, prevé unos criterios para el ejercicio y la acción de estas, sin organizar jerárquicamente dichas competencias.

Por otro lado, en virtud del principio de proporcionalidad: "el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución". Debe existir una adecuación, entre los medios que utilizan la Comunidad y los objetivos previstos en el Tratado. Conforme a la Jurisprudencia del Tribunal, "cuando pueda optarse entre diversas medidas apropiadas para lograr un determinado objetivo, habrá que recurrir a la menos restrictiva de todas ellas"⁸⁷.

Es necesario destacar que el principio de proporcionalidad se incluye de forma expresa en el Dictamen 2/2014 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de *Auditoría Única*, al establecer en su punto VIII que debe haber un equilibrio adecuado entre el coste de los controles y los beneficios que dicho control aporta. En este sentido en el punto 25 del Documento de Apoyo al Dictamen 2/2004 sobre el modelo de *Auditoría Única* establece que:

«(...) en consecuencia el alcance y la intensidad de los controles deberían proporcionar un equilibrio adecuado entre el coste global de su realización y los beneficios globales que aportan. Dicho beneficio puede considerarse en términos de reducción o limitación de los casos de errores, de irregularidades y de empleo ineficaz de los fondos (...).»

Proporcionalidad y Subsidiariedad, son dos principios relacionados, pero diferentes⁸⁸. No cabe confundirlos o subsumirlos en uno único⁸⁹. Así como la subsidiariedad implica que una acción determinada debe ser ejercida al nivel

⁸⁷ En el Derecho Administrativo español, se ha ocupado de este principio SARMIENTO, D.: "El principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo: un análisis jurídico desde el derecho español", Universidad del Externado de Colombia, 2007.

⁸⁸ Sentencia de 8.6.2010 — Asunto C-58/08 I - 5026 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran sala) de 8 de junio de 2010.

⁸⁹ Conviene recordar que la normativa se refiere únicamente en el artículo 3.B) del TFUE de subsidiariedad sin hacer referencia alguna al de proporcionalidad que como ha quedado dicho es principio distinto y no un añadido al de subsidiariedad.

preciso para que surta los efectos más idóneos, la proporcionalidad hace referencia a la adecuación entre medios y fines. Mientras la subsidiariedad sólo se aplica cuando existen competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros el principio de proporcionalidad tiene alcance y validez general tanto si se ejecución con competencias exclusivas de la Comunidad, como compartidas entre ella y los Estados miembros.

6. Principio de eficacia

El principio de eficacia constituyó el principal cambio en la concepción de los Fondos Estructurales durante la programación 2000-06. Su inclusión implicó la aparición de una serie de controles y evaluaciones correctoras del funcionamiento de las intervenciones, tratándose por tanto de un principio de alcance transversal a los demás. Con ello se aporta, entre otros, mayor división de las tareas y de las responsabilidades en la implantación de las medidas de aplicación de los Fondos, gestión financiera más sencilla y exigente, una reasignación de los créditos de compromiso no gastados al presupuesto general, así como mejor coordinación entre los distintos Fondos y un mayor control de la adicionalidad del gasto público nacional y regional respecto de la aportación comunitaria.

El principio de eficacia alude a la obtención de los objetivos específicos fijados y a la obtención de los resultados previstos. Uno de los mecanismos para garantizar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los fondos EIE es la reserva de eficacia o reserva de rendimiento⁹⁰. Con el fin de garantizar el

⁹⁰ La reserva de rendimiento de 2014-2020 corresponde al 6 % de los fondos provenientes del FEDER, el FSE y el FC asignados al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por categoría de región con algunas excepciones - la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en el marco del FSE. Esta reserva puede oscilar entre el 5 % y el 7 % de la asignación por eje prioritario individual dentro de un PO. Sin embargo, no existe reserva de rendimiento con arreglo al RDC para ejes prioritarios dedicados a: - la asistencia técnica; - a programas dedicados a la Iniciativa pyme. Los programas de la cooperación territorial europea tampoco están sujetos a una reserva de rendimiento. La Comisión, en colaboración con los Estados miembros, debe efectuar en 2019 un examen del rendimiento basado en un marco de rendimiento. Dicho marco de rendimiento debe definirse para cada programa para que se realice el seguimiento de los avances hacia los objetivos y metas fijados para cada prioridad en el transcurso del período de programación 2014-2020 («período de programación»). A fin de garantizar que el presupuesto de la Unión no se despilfarre ni se utilice de manera ineficiente, cuando existan pruebas de que una prioridad ha fracasado notablemente en el logro de los hitos relacionados exclusivamente con los indicadores financieros, los indicadores de productividad y las etapas clave de

buen uso del presupuesto de la Unión, cuando existan pruebas de que una prioridad u objetivo ha fracasado en el logro de los hitos relacionados con los indicadores y las etapas que se prevén en el marco de rendimiento (con causa en deficiencias de ejecución identificadas) y sin que se haya aplicado las medidas correctivas adecuadas, la Comisión debe poder suspender los pagos al programa o, al final del período de programación, aplicar correcciones financieras⁹¹.

En cada eje prioritario, los PO (excepto los de asistencia técnica y los dedicados a las Iniciativa pyme) deben especificar un marco de rendimiento que se compone de un subconjunto de indicadores ya establecidos en los PO y, si fuera necesario, también de etapas clave de ejecución. Para cada uno de los indicadores de rendimiento y etapas clave de ejecución incluidos en el marco de rendimiento, los Estados miembros han de establecer hitos (que deben alcanzarse en diciembre de 2018 a más tardar) y metas (que deben alcanzarse en diciembre de 2023 a más tardar).

Los PO pueden presentar etapas clave de ejecución para cada marco de rendimiento, siempre que no puedan determinarse indicadores de realizaciones o de resultados susceptibles de medición antes de 2019⁹²

En 2019 se asignará definitivamente la reserva de rendimiento para los PO y las prioridades que hayan alcanzado sus hitos o completado sus etapas clave de ejecución. De no ser así, la reserva puede reasignarse a otras prioridades del mismo PO o de otros PO que hayan alcanzado sus hitos⁹³.

ejecución que se prevén en el marco de rendimiento, debido a deficiencias de ejecución claramente identificadas y comunicadas previamente que la Comisión sin que el Estado miembro haya aplicado las medidas correctivas adecuadas, la Comisión debe poder suspender los pagos al programa o, al final del período de programación, aplicar correcciones financieras.

⁹¹ Existen tres tipos de indicadores de rendimiento para hacer un seguimiento de los avances en la ejecución del programa: indicadores financieros destinados a medir la absorción de los fondos asignados a cada eje prioritario; indicadores de realizaciones (productividad) destinados a medir la ejecución de las medidas previstas con arreglo a las prioridades de inversión de los PO; indicadores de resultados destinados a medir la consecución de los objetivos específicos de los PO.

⁹² Reglamento (UE) n.º 1303/2013, anexo II y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 215/2014 de la Comisión, artículo 5.

⁹³ En el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, donde se exponen los resultados

La Comisión puede, asimismo, suspender los pagos intermedios para una prioridad determinada en el caso de grave incumplimiento de los hitos acordados debido a insuficiencias de ejecución claramente identificadas. Del mismo modo, la Comisión podrá aplicar correcciones financieras a una prioridad determinada en caso de grave incumplimiento de las metas acordadas al final de 2023⁹⁴. Esto puede hacerse basándose en un examen de los informes de ejecución finales que se presentarán para los programas del FEDER, del FC y del FSE únicamente en febrero de 2025.

El marco de rendimiento y la reserva de rendimiento se establecieron con el fin de ayudar a centrarse en los resultados y en la consecución de los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Pero no fueron concebidas para dar lugar a una reasignación importante del gasto de cohesión. No obstante, si los programas no llegan a alcanzar los hitos fijados en el marco de rendimiento, la reserva de rendimiento podrá reasignarse a otros programas de mejor rendimiento. Por otra parte, el marco de rendimiento es solo uno de los diversos elementos

de sus auditorías o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos "Las condiciones ex ante y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces" (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo); el TCE pretendía determinar si las condiciones ex ante y el marco y la reserva de rendimiento se utilizaron de manera eficaz para incentivar que los Estados miembros realicen un mejor empleo del gasto de cohesión durante el período de programación 2014-2020. La fiscalización abarcó el período comprendido entre diciembre de 2013 y febrero de 2017. En sus recomendaciones, puntualizó que para la legislación post 2020 la Comisión debería: a) reevaluar la pertinencia y la utilidad de cada una de las condiciones ex ante para 2014-2020, eliminar las duplicaciones y mantener únicamente aquellas que ejerzan un verdadero impacto en la consecución efectiva de los objetivos de la política; ; seguir desarrollando las condiciones ex ante como un instrumento para evaluar la disposición de los Estados miembros a ejecutar los fondos europeos y, en particular, b) garantizar la coherencia de las condiciones ex ante para el período de programación posterior a 2020 con el Semestre Europeo; c) fijar unos criterios de evaluación claros con metas mensurables en la medida de lo posible a fin de garantizar un entendimiento común de lo que es necesario lograr; d) exigir el cumplimiento y la aplicación de las condiciones ex ante durante el período de programación y supervisarlos teniendo en cuenta la posible carga administrativa. e) basándose en la experiencia adquirida, seguir desarrollando la reserva de rendimiento hasta transformarla en un instrumento que fomente y recompense de manera más eficaz los buenos resultados en el que los PO tengan que demostrar qué pretenden lograr con la financiación adicional; f) emplear en mayor medida los indicadores de resultados inmediatos, y convertir las etapas clave de ejecución en herramientas que demuestren mejor el rendimiento real de las intervenciones en infraestructuras a largo plazo al evaluar el rendimiento; g) revisar las condiciones de las suspensiones de los pagos y las correcciones financieras de manera que pueda atajarse más fácilmente el rendimiento insuficiente, en una etapa más temprana, a fin de incrementar los incentivos para la utilización adecuada de los fondos.

⁹⁴ Reglamento (UE) n.º 1303/2013, artículo 22, y Reglamento de ejecución (UE) n.º 215/2014 de la Comisión (DO L 69 de 8.3.2014, p. 65).

de la orientación a los resultados. La mayoría de los indicadores utilizados para la asignación de la reserva de rendimiento son indicadores de realizaciones, ya que sería injusto penalizar o recompensar al programa por los resultados influidos por factores externos que escapan al control de la Autoridad de Gestión del programa. No obstante, si la lógica de intervención del programa está bien diseñada, la ejecución de estas realizaciones debe contribuir a la consecución de los objetivos en términos de resultados.

En la normativa actual se incluyen dos principios que hasta ahora solo figuraban en el Reglamento financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades; el principio de buena gestión financiera y el de gestión compartida.

7. Principio de gestión compartida

Señala FUENTETAJA⁹⁵ que " La ejecución de los Fondos Europeos descansa en un reparto de competencias jurídicas, materiales y financieras entre la Unión y los Estados miembros:

a) Jurídica y materialmente, los Estados miembros, conforme al principio de autonomía orgánica y procedimental, serán los responsables de elaborar y ejecutar los programas. La Comisión, al respecto, tiene atribuidas importantes funciones de aprobación última de los programas y de supervisión y control de su ejecución. Como puede observarse, la configuración ejecutiva de los Fondos hace de los Estados los responsables principales, asumiendo la Comisión una función complementaria [*Francia v. Comisión*, 9 octubre 1990 (C-366/88)].

b) Ese reparto de competencias jurídicas y materiales, en lo que respecta a la ejecución del presupuesto europeo, es denominado "gestión compartida" por la normativa financiera (Reglamento 966/2012), la cual establece un marco general que regula el régimen de los Estados al ejecutar Fondos presupuestarios europeos, como

⁹⁵ FUENTETAJA, J.: "Derecho administrativo europeo"; Thomson Reuters: 3ª edición; página 520 y ss.

ocurre en el caso de los Fondos Europeos".

La delegación en los Estados miembros de la ejecución del presupuesto es el fundamento de régimen de gestión compartida, donde la Comisión ejercerá las responsabilidades que le corresponden en relación con la ejecución del presupuesto de la Unión Europea en cooperación con los Estados miembros. De esta manera, la Comisión tiene posibilidades de determinar si los Estados miembros utilizan los Fondos según el principio de una buena gestión financiera constatando que los gastos ejecutados son reales, regulares y legales.

En los ámbitos de la política social y de empleo y de la salud pública, la UE tiene competencias compartidas con los Estados Miembros⁹⁶, competencias para establecer las disposiciones en el marco de las cuales deberán coordinar su acción⁹⁷ o bien competencias para llevar a cabo acciones con el objetivo de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros⁹⁸.

A través del ejercicio de competencias que entraña la gestión compartida, la Comisión delega las tareas estratégicas de programación y ejecución en los Estados miembros y las regiones de la UE. Por otro lado, delimita la acción de la UE a lo necesario para alcanzar sus objetivos tal como se establecen en los Tratados. Con la gestión compartida se pretende que la adopción de las decisiones sea lo más cercana posible al ciudadano y que la acción a nivel de la UE se demuestren las posibilidades a escala nacional, regional o local. La gestión compartida acerca Europa a sus ciudadanos y conecta las necesidades locales con los objetivos europeos. Por otro lado, incrementa la atribución de los objetivos de la UE, pues los Estados miembros y la Comisión comparten el poder y la responsabilidad de la toma de decisiones.

Como muestra de la importancia de este principio en la gestión de los Fondos EIE, la nueva propuesta de Reglamento de Disposiciones comunes para el

⁹⁶ Artículo 4 del TFUE

⁹⁷ Artículo 5 del TFUE

⁹⁸ Artículo 6 del TFUE

periodo de programación 2012-2027⁹⁹ que está siendo debatido, se incluye un artículo exclusivo de definición del principio de gestión compartida¹⁰⁰, incluso por encima del artículo de asociación y gobernanza multinivel.

Esta propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) establecerá disposiciones comunes para siete fondos de gestión compartida:

- FC: Fondo de Cohesión
- FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- FSE+: Fondo Social Europeo Plus
- FAMI: Fondo de Asilo y Migración
- IGFV: Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados
- FSI: Fondo de Seguridad Interior

Puesto que los Estados miembros deben ser los principales responsables de la gestión y el control y velar por que las operaciones que reciben ayuda de los Fondos cumplan la legislación aplicable, deben especificarse sus obligaciones a ese respecto. Deben establecerse asimismo las competencias y responsabilidades de la Comisión en este contexto.

8. Principio de buena gestión financiera

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) representan

⁹⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2018/0196 (COD)

¹⁰⁰ Los Estados miembros y la Comisión ejecutarán la parte del presupuesto de la Unión asignada a los Fondos en régimen de gestión compartida de conformidad con el artículo [63] del Reglamento (UE, Euratom) [número del nuevo Reglamento Financiero] (en lo sucesivo, «el Reglamento Financiero»). 2. No obstante, la Comisión ejecutará el importe de la ayuda procedente del Fondo de Cohesión transferida al Mecanismo «Conectar Europa» (en lo sucesivo, «MCE»), la Iniciativa Urbana Europea, las inversiones interregionales en innovación, el importe de la ayuda procedente del FSE+ transferida a la cooperación transnacional, los importes de la contribución a InvestEU37 y la asistencia técnica por iniciativa de la Comisión en régimen de gestión directa o indirecta de conformidad con [el artículo 62, apartado 1, letras a) y c)] del Reglamento Financiero. 3. La Comisión podrá ejecutar la cooperación con las regiones ultraperiféricas en el marco del objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) en régimen de gestión indirecta.

menos del 0,4 % del PIB de la Unión Europea, pero ejercen un considerable impacto en las economías de muchos Estados miembros. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE), representan 349.400 millones de euros en el período de programación 2014-2020 y constituyen hasta el 75 % de los Fondos EIE. Según datos recientes de la existen nueve Estados miembros en los que el gasto del FEDER y del FC corresponde a más del 30 % de todo el gasto de capital del gobierno. En cuatro Estados miembros (Eslovaquia, Hungría, Letonia y Lituania) constituye incluso más de la mitad de todas las inversiones públicas.

Durante el período actual de ejecución 2014-2020, la Comisión puede recurrir a dos instrumentos específicos para incentivar un mejor empleo del gasto de cohesión por parte de los Estados miembros y condicionar la liberación de fondos a que los Estados miembros cumplan determinados requisitos al ejecutar los Fondos EIE: De ahí que resulte tan importante utilizar los fondos de forma óptima a través de la aplicación del principio de buena gestión financiera.

El Reglamento financiero UE¹⁰¹ describe el principio de buena gestión financiera junto con el de economía, eficiencia y eficacia: "*Los créditos se utilizarán de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, es decir, de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia*".

El principio de economía establece que los medios utilizados por las instituciones para su actuación se pondrán a disposición en el momento oportuno, en la cantidad y calidad apropiada y al mejor precio. El principio de eficiencia se refiere a "la óptima relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos".

El cumplimiento de los objetivos especificados se controlará mediante indicadores de ejecución y de resultados establecidos por medida/operación

¹⁰¹ Reglamento (UE, Euratom) n ° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 , sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n ° 1605/2002 del Consejo

bajo la información facilitada por las autoridades responsables (Comisión y Estados Miembros)¹⁰².

Por lo tanto, si el objetivo de la buena gestión financiera es la optimización de recursos, cabe la pregunta ¿se ha gestionado los fondos de manera económica, eficiente y eficaz, optimizando los recursos para los ciudadanos de la Unión Europea? Se debe poder evaluar cómo han aplicado la Comisión y los Estados miembros los principios de buena gestión financiera - economía, eficiencia y eficacia - a su gestión de los fondos comunitarios.

En la evaluación auditora por los órganos de control, se aplica dos enfoques diferentes a la fiscalización, según el objeto del control y los riesgos implicados.

El primer enfoque consiste en evaluar la gestión de los gastos, en particular las medidas adoptadas para conseguir la optimización de recursos, para lo que se procede a una evaluación del enfoque adoptado por los gestores, así como de los sistemas empleados a tal efecto y examinar las decisiones adoptadas. La auditoría determina si el enfoque aplicado puede asegurar la optimización de recursos y, en caso contrario, cómo se puede mejorar.

El segundo enfoque incluye una evaluación para determinar si un programa o proyecto concreto cumple sus objetivos y obtiene el mejor aprovechamiento del dinero. Esto supone examinar si se han cumplido los objetivos de los gastos específicos, y de qué modo, y evaluar si se han utilizado los mínimos recursos para alcanzar los resultados. La auditoría determina si se han optimizado los recursos para el programa y, en caso contrario, cómo se podría mejorar.

Los principios que se aplican al mismo tiempo a los fondos son muy parecidos a los que estaban en vigor en 2007-2013 y en 2000-2006. No obstante, se han introducido una serie de cambios sobre el modo de aplicación de estos principios:

¹⁰² Dicha información se facilitará anualmente mediante un informe anual de ejecución.

- Aclaración de las responsabilidades y tareas de las distintas autoridades: se ha reforzado la responsabilidad y se requiere a las Autoridades de Gestión que elaboren una declaración anual de gestión, junto con un resumen anual de los informes finales de auditoría y controles ejercidos. Las Autoridades de Gestión también deben adoptar medidas eficaces y proporcionadas de lucha contra el fraude, teniendo en consideración los riesgos identificados.
- Sustitución del sistema de evaluación del cumplimiento de los sistemas de control y gestión: se ha establecido un nuevo proceso de designación nacional de la Autoridad de Gestión (y de la autoridad de certificación, cuando proceda). La Comisión solo revisará este proceso de designación en tres supuestos: cuando la cantidad total de financiación en el marco del programa relacionado supere una cantidad concreta, después de un análisis de riesgos o a iniciativa de un Estado miembro.
- Preparación, examen y aceptación de las cuentas todos los años: el año fiscal comienza el 1 de julio y termina el 30 de junio (excepto para el primer periodo contable). La autoridad de certificación preparará las cuentas anuales del programa operativo, que se presentarán a la Comisión junto con la declaración de gestión de calidad, el resumen anual de los controles preparados por la Autoridad de Gestión y el correspondiente informe de control y opinión de auditoría preparada por la autoridad de auditoría. La Comisión examina estos documentos con vistas a emitir una declaración anual de garantía.

Aunque no se puedan considerar principios a los efectos que los enumerados anteriormente, hay tres elementos de gestión de los Fondos que deben ser indicados en este apartado y son los siguientes:

9. Principio de cofinanciación

Es un instrumento catalizador para la obtención de más apoyo financiero público y privado, no solo porque obliga a los Estados miembros a contribuir a

la financiación con sus presupuestos nacionales, sino también porque impulsa la confianza de los inversores.

La financiación de los fondos es entendida como un esfuerzo económico compartido entre los Estados miembros y la Unión. El objetivo es evitar que las actuaciones se nutran completamente o en su mayor parte por el presupuesto europeo y el estado que es beneficiario se desentienda a nivel económico de la parte de responsabilidad que tiene en la ejecución del presupuesto comunitario.

Es por ello por lo que para cada Fondo la normativa establezca porcentajes generales máximos de financiación europea. Tales porcentajes se fijarán que deberán ser respetados por la Comisión en las decisiones por las que adopte los programas operativos, decisiones que además cifrarán el importe máximo de la ayuda para cada eje prioritario.

La Comisión Europea cofinancia parte del proyecto, pero los socios deben responsabilizarse del resto de la financiación, pudiendo encontrarla tanto en el sector público como en el privado.

El nivel de financiación sigue dependiendo de la posición de cada región en relación con el promedio del producto interior bruto per cápita de la UE-27. En cuanto a la política de cohesión y el FEADER, el RDC distingue en la actualidad tres categorías de regiones en lugar de las dos anteriores (Convergencia y Competitividad regional y empleo en 2007- 2013). Estas tres categorías se denominan:

- Regiones menos desarrolladas que recibirán una tasa de cofinanciación del 85% sobre el gasto total en el que se haya incurrido y pagado (Islas Canarias, al considerarse Región Ultraperiférica)
- Regiones en transición que recibirán una tasa de cofinanciación del 80% sobre el gasto total en el que hayan incurrido y pagado (Andalucía, Extremadura, Murcia, Castilla La Mancha, Galicia, Asturias, Ceuta y Melilla)
- Regiones más desarrolladas que recibirán una tasa de cofinanciación del 50% sobre el gasto total en el que hayan incurrido y pagado (resto de Comunidades Autónomas: Madrid, Castilla y León, Cantabria, País

Vasco, La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña, Baleares y Comunidad Valenciana).

En los programas operativos de ámbito nacional donde todas las regiones participan en el desarrollo de una única estrategia y objetivos nacionales, se mantendrán las tasas de cofinanciación en función del territorio definido (más desarrollada, en transición y menos desarrollada); excepto en el Programa Operativo de Empleo Juvenil (dentro del marco de financiación de Fondo Social Europeo) donde se permitió la posibilidad de tomar como referencia la tasa de cofinanciación más alta de las regiones partícipes (en este caso, la tasa de Canarias que asciende a un 85%) que junto con una parte de la financiación comunitaria cuya cofinanciación es 100% presupuesto europeo, elevan la tasa de cofinanciación del programa operativo para todas las regiones y actuaciones a un 93%¹⁰³ de reembolso de gastos proveniente de Bruselas.

10. Principio de subvencionabilidad:

Los criterios para optar a este principio del gasto determinan si un coste concreto puede optar a la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESI): el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Subvencionabilidad es la posibilidad de imputar gastos a los Fondos Europeos. Salvo que la normativa europea sobre Fondos (en particular, la relativa a cada uno de ellos) establezca previsiones especiales al respecto, la subvencionabilidad del gasto se regirá por la normativa nacional. De esta forma, los conceptos de gasto y su alcance los establece, en principio, cada Estado miembro.

El Reglamento sobre las disposiciones comunes (1303/2013) establece los principios básicos de la subvencionabilidad del gasto a nivel europeo para

¹⁰³ Tasa proveniente de la suma de financiación directamente comunitaria (100%) y tasa regional más alta de España (85% para Canarias)

asegurar la coherencia de las normas aplicadas en los Estados miembros. Los criterios pormenorizados se formulan a nivel nacional.

La generalidad de los criterios viene marcada por límites a la subvencionabilidad material, temporal y territorial:

- Temporal¹⁰⁴: Para que una partida de gasto pueda optar a financiación, un requisito previo establece que debe haberse pagado entre la fecha de presentación de los programas operativos a la Comisión o desde el 1 de enero de 2014 (lo que sea anterior) y el 31 de diciembre de 2023.
- Material: Los costes que pueden optar a una contribución del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en los programas correspondientes al objetivo de la Cooperación Territorial Europea incluyen los gastos financieros y los importes de garantía, así como el gasto en que hayan incurrido las autoridades en relación con la ejecución de las operaciones. La Comisión también ha adoptado una lista de partidas de gasto que no tienen derecho a optar a las contribuciones de los fondos FEDER, FSE o el Fondo de Cohesión, por ejemplo, el interés de la deuda y el impuesto de valor añadido recuperable.
- Territorial: La normativa europea sí establece algunas exigencias geográficas donde deberá ubicarse las operaciones [*Portugal v. Comisión*, 28 febrero 2013 (C-246/11P)]. Respecto a este último aspecto, la normativa establece como marco temporal para la realización efectiva de los gastos subvencionables, desde la fecha de presentación del programa a la Comisión hasta el 31 de diciembre de 2023.

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 28 de febrero de 2013 — Inalca SpA — Industria Alimentari Carni, Cremonini SpA/Comisión Europe: Recurso de casación interpuesto contra el auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Sexta) de 4 de septiembre de 2009, Inalca y Cremonini/Comisión (T-174/06), mediante el cual el Tribunal de Primera Instancia desestimó un recurso por responsabilidad extracontractual para obtener una indemnización por el perjuicio supuestamente sufrido por los demandantes a raíz de la comunicación a las autoridades italianas de las conclusiones de una investigación realizada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para comprobar la conformidad a Derecho de determinadas restituciones a la exportación de carne de vacuno destinada a Jordania, que inculpaban a las demandantes.

V. LA CONFIGURACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Los Fondos Estructurales comunitarios se han configurado paulatinamente y se han ido adaptando a las necesidades particulares que en cada momento reclamaba la propia integración europea. Así, por ejemplo, el Fondo Social Europeo (FSE) fue creado en 1957 en virtud del propio Tratado CEE. Sin embargo, el Fondo Europeo de Orientación y garantía Agrícola (FEOGA) fue creado reglamentariamente a principios de los años sesenta y poco después se dividió en dos secciones, Garantía y Orientación, que han seguido una evolución propia. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) no surge hasta 1975, en que se adopta un Reglamento que determina su constitución y funcionamiento. Y el instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) no se constituye hasta 1993, en que es creado con motivo de las adaptaciones introducidas en la regulación general de los fondos. A estos instrumentos específicos habría que añadir el Fondo de cohesión, previsto expresamente por el Tratado de la UE de 1992 y que fue creado finalmente en virtud de un Reglamento de 1994.

Estos fondos comunitarios como parte que son del presupuesto comunitario constituyen uno de los instrumentos fundamentales de las políticas comunitarias más significativas, la política regional. En este sentido, la política socioestructural agraria, la política social, la política regional o la política común pesquera se manifiestan en la Unión Europea a través de las intervenciones del FEOGA-Orientación, del FSE, del FEDER y del Fondo de Cohesión o del IFOP, respectivamente.

En cualquier caso, para comprender el actual marco jurídico de las intervenciones estructurales es preciso conocer la evolución de cada uno de los fondos. Aunque los fondos europeos y de inversión son:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): fomenta el desarrollo equilibrado en las distintas regiones de la UE.
- Fondo Social Europeo (FSE): apoya proyectos relacionados con el empleo en toda Europa e invierte en el capital humano europeo (trabajadores, jóvenes y demandantes de empleo).

- Fondo de Cohesión (FC): financia proyectos de transporte y medio ambiente en países cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita sea menor que el 90% de la media de la UE. En 2014-2020, estos países son Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.
- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER): se centra en la resolución de problemas específicos de las zonas rurales de la UE.
- Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP): ayuda a los pescadores a practicar una pesca sostenible y a las comunidades costeras a diversificar sus economías, mejorando la calidad de vida en las zonas litorales europeas.

Alrededor de los FEIE si existe amplia literatura a este respecto¹⁰⁵, por lo que nos ajustaremos a las evoluciones de los fondos, hoy en día, estructurales por excelencia: el FEDER y el FSE, fondos objeto de nuestro estudio.

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Aunque uno de los compromisos del Tratado de Roma se dirigía a equilibrar el desarrollo regional como un medio para lograr la integración y reducir las diferencias entre las diversas regiones de la Comunidad Económica Europea realmente las primeras directrices completas para una política regional no fueron establecidas hasta 20 años más tarde. No obstante, los primeros pasos hacia el establecimiento de un Fondo de

¹⁰⁵ Véase LAZARO, L. "Política Regional Comunitaria. Evolución y Reforma del FEDER". Documento de Trabajo: Dirección General de Planificación. SGFEDER-D-91006. Ministerio de Economía y Hacienda, 1991; REIG, E.: "Fondos Estructurales y Política regional en la UE", Ciriec-España, nº 35/2000; SANCHEZ, L.: "Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea", en *Revista de Estudios Empresariales*, nº 2 (2011), pag 4 y ss.; e Informes periódicos de la Comisión Europea sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea, a modo de ejemplo *Sexto Informe sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*; Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 1999; ZILLER, J.: "Administrations comparées. Les systèmes administratifs de l'Europe de Douze, Montcherestien", París, 1993; ORDOÑEZ, D.: "La ejecución del Derecho comunitario en España", Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993; VVAA, (FUENTETAJA, J., director) "La ejecución de los Fondos Europeos en España", Thomson Reuters Aranzadi, 2017; FUENTETAJA, J.: "Derecho Administrativo Europeo", Civitas – Thomson Reuters, 2016

Desarrollo Regional se retrasaron debido a las turbulencias monetarias internacionales y a la crisis del petróleo y no fue hasta diciembre de 1974 cuando la Comisión Europea anunció que la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) de nueve Estados miembros contaría con un Fondo Europeo de Desarrollo Regional para «financiar el crecimiento de las áreas menos desarrolladas»¹⁰⁶. Se dotó un fondo de 1300 millones de unidades de cuenta (las precursoras del euro) durante un período de prueba de tres años que comenzó en 1975¹⁰⁷.

El instrumento FEDER, creado en 1975¹⁰⁸ se plantea como un instrumento destinado a financiar proyectos de inversión (especialmente en regiones deprimidas con una renta inferior al 75 por 100 de la media (de los nuevos estados miembros), cumpliendo un papel meramente redistributivo puesto que no constaban criterios en la selección de los proyectos o en la elección de las regiones.

Poco más tarde, en 1979 se modificó este instrumento financiero mediante Reglamento 214/79/CEE de 6 de febrero de 1979, en vigor a partir de 1980 (se consiguió dotar al fondo recursos en función del conjunto de países beneficiarios y no de forma individualizada como se venía haciendo).

Con la incorporación de nuevos estados y el impulso que venía por parte del mercado único, se produce una nueva orientación en la Política de Desarrollo Regional, consignada en la proposición del Reglamento, presentada por la Comisión al Consejo el 29 de octubre de 1981, que modifica el Reglamento 724/75. Es así como el Reglamento 724/75 pasó a ser reemplazado por el 1787/84, en vigor a partir de enero de 1985¹⁰⁹,

¹⁰⁶ En 1975 las áreas más pobres de la CEE eran el sur de Italia, la mayor parte de Irlanda, el oeste y sudoeste de Francia, el norte de los Países Bajos, partes de Alemania Occidental repartidas por la (antigua) frontera oriental y grandes partes del Reino Unido, en particular Gales y Escocia.

¹⁰⁷ El fondo se destinó a los Estados miembros menos aventajados y los recursos se repartieron en consonancia: Alemania, 6,4 %; Bélgica, 1,5 %; Dinamarca, 1,3 %; Francia, 15 %; Irlanda, 6 %; Italia, 40 %; Luxemburgo, 0,1 %; los Países Bajos, 1,7 %; el Reino Unido 28 %.

¹⁰⁸ Reglamento 724/1975, del Consejo, de 18 de marzo de 1975 (DOCE, núm. L73, de 21 de marzo de 1975) // Reglamento 1787/1984 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al FEDER (DOCE, núm. L169, de 28 de junio de 1984, p.1; EE 14, vol. 01, p.88)

¹⁰⁹ Es significativo puesto que tanto el primer Reglamento de 1975 como el segundo de 1984 se fundaron en el artículo 235 TCEE al no encontrarse una base jurídica específica para su creación,

concediéndole al FEDER mayor autonomía en sus actuaciones con el fin de reducir los desequilibrios regionales de forma más efectiva.

Con la entrada en vigor en 1987 del Acta Única Europea, se viabiliza el logro del Mercado Interior y como ya hemos citado en anteriores ocasiones, en su artículo 130 D recoge la propuesta de “introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos con finalidad estructural las modificaciones que fuesen necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, reforzar su eficacia y coordinar sus intervenciones entre sí con las de los instrumentos financieros existentes”. El AUE incluye por primera vez a la Política Regional como uno de los objetivos prioritarios de la CEE, formando parte en igualdad de condiciones con el conjunto de las demás políticas comunitarias¹¹⁰. A partir de esta propuesta se origina el Reglamento 2052/88 del Consejo de junio de 1988, también denominado Reglamento Marco, por el que se regulaba, junto con el Reglamento de coordinación CEE número 4253, la financiación de naturaleza estructural de los fondos durante el periodo 1988-1993.

Con antelación al periodo de programación 2000-2006, la Comisión presentó una serie de propuestas de reglamentos de los Fondos Estructurales, el 9 de junio de 1998, seguida de dictámenes del Comité de las Regiones, del Comité Económico y social y del Parlamento Europeo. El 21 de junio de 1999 el Consejo aprueba el Reglamento 1260/99 en el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006 y deroga el Reglamento Marco y el Reglamento de Coordinación.

De cara al periodo de programación 2007-2013 y ante la necesidad de reducir las enormes disparidades observadas entre las 271 regiones que la integran, la UE realiza un cambio importante en la Política de Cohesión:

fundamento jurídico explícito de atribución de competencias que no fue introducido hasta la reforma del AUE para realizar una política comunitaria.

¹¹⁰ Se adopta entonces un bloque de medidas, entre ellas una nueva reforma de los Fondos Estructurales, a los que se les concede a partir de entonces la misión de servir como instrumentos de desarrollo, beneficiando su intervención a las regiones estructuralmente más débiles de cara al establecimiento del Mercado Único

en julio de 2005 publica las directrices estratégicas de la Política de Cohesión Económica y Social para el periodo 2007-2013 y adopta un nuevo marco legal para los nuevos programas que se financiarán con cargo al FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. El nuevo Reglamento (CE) 1083/2006¹¹¹ incluye los objetivos y las acciones clave que aseguren la adecuada aplicación de la “Estrategia de Lisboa y Gotemburgo” en función de las necesidades de las regiones buscando estimular el crecimiento económico y el empleo, esenciales para la competitividad y el crecimiento sostenible.

El marco normativo del actual periodo 2014-2020 para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional viene compuesto por el Reglamento (UE) nº 1303/2013¹¹²¹¹³ y el Reglamento (UE) nº 1299/2013 así como el Reglamento (UE) nº 1301/2013 y con el objetivo de fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones.

Actualmente, FEDER centra sus inversiones en las siguientes áreas clave:

- innovación e investigación,
- programa digital,
- apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes),
- economía de bajas emisiones de carbono.

¹¹¹ En el nuevo marco legislativo se aprueban también los siguientes Reglamentos (CE): 1080/2006, 1081/2006, el 1084/2006 y el 1082/2006.

¹¹² Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo

¹¹³ Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, así como el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006.

2. El Fondo Social Europeo

El FSE cuenta desde un principio con una regulación “constitucional” en el Tratado CEE que ha sido modificado sucesivamente y de manera crucial por el AUE y por el Tratado de Maastricht.

El objetivo principal de este Fondo desde sus inicios fue el fomento, dentro de la Comunidad, de las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

El primer reglamento del Fondo Social fue el Reglamento 2396/1971 del Consejo, de 8 de noviembre, por el que se procedió a reformar esas primeras previsiones del Tratado, fraccionando sus tareas en dos modalidades de intervención (misiones que permitían la intervención del FSE en relación con la evolución del empleo en la Comunidad y la misión organizada de eliminación del paro y del empleo de larga duración)

En 1977 se lleva a cabo una nueva modificación del FSE concentrando las ayudas que éste ofrecía en las regiones más afectadas por el desempleo. Mediante la Decisión 83/516/CE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, el Fondo Social Europeo se estructuró de forma más adecuada mediante la fijación de sus misiones, las modalidades de intervención y la concreción del procedimiento de actuación de la propia Comisión en la ejecución del fondo. De la misma fecha es el Reglamento 2950/1983, del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre la aplicación de la Decisión anterior, referente a las funciones del FSE. Con la Decisión de la Comisión 83/673/CE, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del FSE entró en una nueva etapa en la que se destinaría la mayor dotación presupuestaria a las inversiones de este Fondo y se concentraría la gestión del mismo enteramente en la Comisión, novedad de ejecución que rápidamente mostró sus debilidades.

Como hemos citado para el ámbito del FEDER, a finales de la década de los 80 mediante la técnica de la aprobación de un Reglamento marco, un Reglamento de coordinación y un Reglamento específico de ordenación se regulan la gestión de ambos fondos. El Reglamento específico del Fondo Social Europeo sería para este período el Reglamento CE 4255/88 modificado posteriormente por el 2083/93, de 20 de julio de 1993. Otra

modificación se llevará a cabo por el Reglamento CE 1784/1999 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio, el que organiza y regula el Fondo Social Europeo, derogando el Reglamento de 1988 y, en el marco del Reglamento 1260/1999, que aprueba las disposiciones generales del conjunto de los Fondos Estructurales.

A partir de esta fecha, reiteramos lo indicado en el apartado anterior para FEDER, indicando que la reglamentación actual para el Fondo Social Europeo se basa el Reglamento (UE) nº 1303/2013¹¹⁴¹¹⁵ y el Reglamento (UE) nº 1304/2013.

En la actualidad, el FSE es el principal instrumento con el que Europa apoya la creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos de la UE.

Las prioridades del FSE quedan descritas de la siguiente forma: impulsar la capacidad de adaptación de los trabajadores ayudándoles a adquirir nuevas capacidades y la de las empresas fomentando nuevas formas de trabajo. Otras prioridades se centran en mejorar el acceso, apoyando a jóvenes estudiantes en su transición al mundo laboral, o formando a las personas menos cualificadas que buscan empleo para mejorar sus perspectivas laborales. De hecho, las oportunidades de formación profesional y aprendizaje permanente, dirigidas a dotar a las personas de nuevas cualificaciones, son un componente muy importante de muchos proyectos del FSE. Y otra prioridad se centra en ayudar a personas de grupos desfavorecidos a encontrar trabajo. Esto contribuye a reforzar la

¹¹⁴ Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo

¹¹⁵ Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo.

“inclusión social”, pues el empleo cumple un papel crucial en la integración social y en la vida cotidiana.

Como complemento del FSE para la lucha contra el desempleo, en particular, en el ámbito de la población joven, en 2014 se puso en marcha la Iniciativa de Empleo Juvenil, como uno de los principales recursos financieros de la UE para financiar la aplicación de medidas¹¹⁶ a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación ("ninis"), y también a los desempleados de larga duración y los que no están inscritos como solicitantes de empleo. Con este instrumento los Estados miembros deben adoptar, en el marco de la Garantía Juvenil, medidas que garanticen que los menores de 25 años, en un plazo de cuatro meses desde la fecha en que dejaron los estudios o se quedaron desempleados, reciban una oferta de empleo de buena calidad, una educación continua, una formación como aprendiz o un periodo de prácticas.

Es necesario reiterar, por lo que respecta a ambos fondos, las revisiones introducidas por el Acta Única Europea de 1986 en el Tratado CEE permitieron que en 1988 se realizase la más importante y decisiva reforma de la organización y funcionamiento de los Fondos Estructurales. El Tratado de la Unión Europea de 1992 sólo introdujo pequeñas adaptaciones, aunque previó la creación del Fondo de Cohesión. El AUE introdujo en el Tratado CEE cinco nuevos artículos (130A a 130E) en los que se establecen los objetivos de la nueva política de cohesión (130ª), los instrumentos (130B), la nueva base constitucional del FEDER (130C) y el fundamento para la adopción de las normas comunitarias que asegurasen la coordinación y el funcionamiento de los Fondos Estructurales (130D). A partir de este momento, la programación desempeñará un papel crucial a la hora de aprobar las intervenciones financieras comunitarias resultando decisiva de esta nueva regulación de los Fondos Estructurales la vía utilizada para canalizar los recursos previstos, que fueron

¹¹⁶ Por lo general, los fondos de la IEJ suelen financiar formaciones de aprendiz, periodos de prácticas, colocaciones y formación orientada a conseguir una cualificación.

incluidos por primera vez en las previsiones financieras de la Comunidad. Es por ello que analizamos en el siguiente capítulo el marco normativo de la programación actual, 2014-2020.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO ESTRATÉGICO DE PROGRAMACIÓN

I. MARCO ESTRATÉGICO DE REGULACIÓN EN EL PERIODO 2014-2010

1. Marco general de la programación

La programación de los Fondos del periodo 2007-2013, cuya ejecución concluyó el pasado 31 de diciembre de 2015¹¹⁷, estaba encaminada a la consecución de los objetivos de la llamada “Estrategia de Lisboa”¹¹⁸.

¹¹⁷ En consecuencia de la llamada regla de descompromiso presupuestario “N+2”, según la cual los EEMM disponen de dos años a contar desde el 31 de diciembre del año N para liberar los compromisos presupuestarios establecidos, esto es, para utilizar los fondos puestos a disposición, tanto en su ejecución, como en su control así como en el envío a la CE de la solicitud de pago –sin embargo, los controles posteriores al envío de la certificación a la CE pueden efectuarse fuera del periodo citado, que es el periodo subvencionable”

¹¹⁸ La Estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa, es un plan de desarrollo de la Unión Europea (UE) que fue aprobado en la reunión del Consejo Europeo en Lisboa en marzo del año 2000. En esa cumbre los Jefes de Gobierno de la UE acordaron un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: Hacer de Europa en 2010 la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Según las conclusiones de la presidencia del Consejo europeo de Lisboa, la realización de este objetivo requiere una estrategia global orientada a: • Preparar la transición hacia una sociedad y una economía del conocimiento por medio de políticas que cubran mejor las necesidades de la sociedad de la información y de la investigación y desarrollo, y acelerar las reformas estructurales para reforzar la competitividad y la innovación y conseguir un pleno mercado interior; • Modernizar el modelo social europeo invirtiendo en recursos humanos y luchando contra la exclusión social; • Mantener sostenidamente el crecimiento económico y las perspectivas favorables de crecimiento progresivo mediante un conjunto de políticas macroeconómicas interrelacionadas. Y para ello: • Desarrollar mecanismos apropiados para poner en red de forma voluntaria programas nacionales y conjuntos alrededor de objetivos libremente elegidos; • Mejorar el entorno para la inversión privada en investigación; • Fortalecer el método abierto de coordinación e identificar indicadores para evaluar las prestaciones de las políticas; • Facilitar la creación de redes de datos trans-europeas de muy alta velocidad uniendo universidades y centros de investigación; • Eliminar obstáculos a la movilidad de investigadores y atraer y retener el talento en Europa.

Para más información consultar: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

Dicha Estrategia, tenía como ambición, en palabras de GUILLEM “convertir a Europa en 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”¹¹⁹.

Sin embargo, la llegada de la crisis económica forzó a las instituciones de la UE a diseñar una nueva estrategia en línea con los desafíos de los nuevos tiempos: se organizaba de esta manera y en este momento temporal, en enero de 2011, la Estrategia Europa 2020 (analizada en profundidad más adelante), destinada a “promover el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Su objetivo era y es mejorar la competitividad de la UE, manteniendo, a la vez, su modelo de economía social de mercado y mejorando considerablemente el uso ejecutivo de sus recursos”.

El Informe KOK¹²⁰ puso de relieve (a finales del 2004 y por tanto, antes de que estallara la crisis económica mundial) que, a pesar de que algunos de los objetivos se habían alcanzado, el horizonte temporal marcado para el cumplimiento de los mismos, estaba muy distante. Manifestó la necesidad de un cambio de orientación a la estrategia, cambio de orientación que cobró una gran necesidad puesto que a los retrasos en la consecución de los hitos programados se estaban uniendo las importantes consecuencias de la crisis financiera.

Una nueva etapa se abrió con el lanzamiento de esta estrategia, la Estrategia 2020, pues planteaba unos objetivos firmes y muy ambiciosos. Para conseguir los objetivos planteados en la estrategia, las medidas que en ella se adoptaron fueron encaminadas a la consecución de lo que se conoce como el “desarrollo sostenible” en su triple dimensión:

¹¹⁹ GUILLEM, J.: “Apuntes sobre la arquitectura legal de los Fondos Estructurales y de inversión europeos” en Fuentetaja, J., (director) *La ejecución de los fondos europeos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pág. 53

¹²⁰ «Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment», informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004.

- En materia económica: para conseguir una economía de la Unión más dinámica y competitiva era fundamental tomar medidas encaminadas a la apertura de los mercados.
- En materia social: para hacerla efectiva, era necesario invertir en educación y formación en orden a lograr convertir a la UE en la economía del conocimiento.
- En materia medioambiental: un crecimiento económico, debía ir acompañado de una utilización responsable de los recursos escasos.

El objetivo de esta novedosa estrategia trata de combinar éxito económico con inclusión social y responsabilidad ambiental, tratando de incitar el crecimiento, el empleo y la competitividad, afrontando a la vez retos tan importantes como el cambio climático o el demográfico.

Este novedoso enfoque más estratégico y orientado a resultados fue establecido en el denominado “Informe Barca”¹²¹, publicado en 2009, y que fue un documento decisivo en la reorientación de la Política de cohesión del periodo 2014-2020, junto con el Cuarto y Quinto informes de cohesión¹²², editados por la Comisión Europea.

El informe Barca se basa en la motivación de una política de desarrollo fundamentada en criterios geográficos en la UE y evalúa la política de cohesión de la Unión. Señala prioridades y recomienda materias principales de la gobernanza de la política de cohesión que convendría reformar:

¹²¹ Para contribuir al debate sobre el futuro de la política de cohesión, la Comisaria Danuta Hübner pidió a D. Fabrizio Barca (Director General del Ministerio italiano de Economía y Finanzas) que elaborase un informe independiente en el que se evaluase la eficacia de la política de cohesión hasta la fecha y se presentasen una serie de propuestas sobre cómo reformar dicha política para el período posterior a 2013. En este contexto, el Sr. Barca organizó el año pasado ocho audiencias y seminarios con expertos universitarios y responsables de la elaboración de políticas. Los resultados de esas conversaciones constituyeron la base para redactar los resultados del informe. El nombre del informe es “An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European union challenges and expectations”. Las propuestas del informe se formularon con total independencia de la Comisión y ofrecen muchas ideas interesantes para el debate en curso sobre el futuro de la política de cohesión.

¹²² Cuarto informe sobre la cohesión económica y social (2007) y Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial – Invirtiendo en el futuro de Europa (2010). Para más información consultar: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_es.htm

Tiene que haber una distinción clara y explícita entre intervenciones de política apuntadas al ingreso creciente y el crecimiento (objetivos "de eficacia" en la terminología del Informe) y aquellos apuntados a reducir desigualdades (" la inclusión social " objetivos en el Informe), no lo menos para ser capaz de supervisar y evaluar los resultados. Tiene que haber una coherencia mayor con el concepto a base de lugar o territorial de política. Y una concentración verdadera sobre unas publicaciones de importancia clave para Unión Europea y su gente. Esto crearía una masa crítica Por toda Europa de intervenciones sobre prioridades comúnmente estadas de acuerdo con, atraería la atención política y pública a las medidas puestas en práctica y permitiría a la Comisión mejor enfocar sus recursos humanos y esfuerzos y jugaría un papel más estratégico.

El informe identifica conflictos en el camino del cambio de enfoque de la política, pero aporta claves para conseguir una gobernanza más estratégica para la política de Cohesión aportando prioridades en su propia práctica:

- Concentración en clave de interés comunitario con impactos verificables y se debe mantener la regla de descompromiso automático y el principio de cofinanciación nacional
- Un nuevo enfoque marco estratégico para la Política de Cohesión en cuanto a la gobernanza multinivel, el enfoque a resultados, concentración, movilización de actores locales, una Comisión más fuerte, diálogo estratégico, etc.
- Una gobernanza reforzada para las prioridades clave. A través del aseguramiento ex ante de condiciones adecuadas y del seguimiento del rendimiento hacia el logro de las metas.
- Una nueva relación contractual entre los Estados miembros y la Comisión: mayor enfoque hacia el rendimiento y los resultados.
- Promover inversiones adicionales, innovadoras y flexibles. Las inversiones deben estar justificadas desde el punto de vista de su valor añadido, deben ser innovadoras.
- Promover el aprendizaje en materia de evaluación de impacto: mejorar el conocimiento de largo plazo sobre qué ha funcionado y para quién puede tener un efecto positivo en el corto plazo.
- Re-enfocar y reforzar el papel de la Comisión Europea como centro de competencia: el conocimiento especializado y las capacidades

de la Comisión deberían reforzarse para proporcionar un apoyo más efectivo a los Estados Miembros en el diseño y la implementación de la política.

- Abordar la gestión financiera y el control: mayor eficacia y menor coste del sistema de gestión y control.
- Reformar el debate político de alto nivel sobre la Política de cohesión a través de una adecuada configuración del Consejo. Esto es necesario para dotarla de una dirección estratégica y enfocada a resultados.

Para valorar la importancia de las conclusiones de este informe hay que constatar que la práctica totalidad de las recomendaciones sobre la concepción estratégica de la Política de Cohesión 2014-2020 se han tenido en todo el proceso de negociación del marco programático y se han materializado en la incorporación de los nuevos elementos en los documentos estratégicos de la programación.

2. El proceso de negociación

El proceso de negociación del marco de programación de los Fondos EIE 2014-2020 se inició en el año 2011, con la presentación por parte de la Comisión Europea de una primera propuesta de Marco Financiero Plurianual, acordando su adopción finalmente en el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013¹²³.

Cada 7 años la Unión Europea lleva a cabo un proceso de negociación global en el que se decide cuál será el marco financiero plurianual que servirá de base para definir las prioridades políticas y la planificación financiera de la Unión en los 7 años siguientes.

Este marco, como se verá en el apartado correspondiente, establece los límites máximos de gasto de las diferentes políticas o rúbricas, así como el

¹²³ Bruselas, 8 de febrero de 2013, (OR. en); Consejo Europeo 7 y 8 de febrero de 2013). Para más información, consultar: http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/nmf/Documents/Conclusiones_Consejo_Europeo_7_8_febrero.pdf

sistema de ingresos, garantiza que el gasto de la Unión Europea sea previsible y se mantenga una precisa disciplina presupuestaria.

En palabras de Muñoz¹²⁴ “el MFP no es por tanto el presupuesto de la Unión Europea para siete años. Es un mecanismo que determina las prioridades presupuestarias de la UE, definiendo los importes máximos (techos) disponibles para cada ámbito importante de gasto (rúbrica) del presupuesto de la Unión. Dentro de este marco, el Parlamento Europeo y el Consejo negocian cada año el presupuesto del ejercicio siguiente, que siempre debe situarse por debajo del techo global del MFP. Así, el MFP establece de facto las prioridades políticas para los próximos años y constituye al mismo tiempo un marco presupuestario y político dando respuestas a cuestiones como “¿en qué ámbitos va a invertir la UE en el futuro?”, “¿qué cuantías máximas se van a dedicar a cada política?”.

La negociación del MFP comienza con la presentación por parte de la CE de una propuesta que debe negociarse y aprobarse por el Parlamento Europeo y el Consejo en proceso de codecisión¹²⁵.

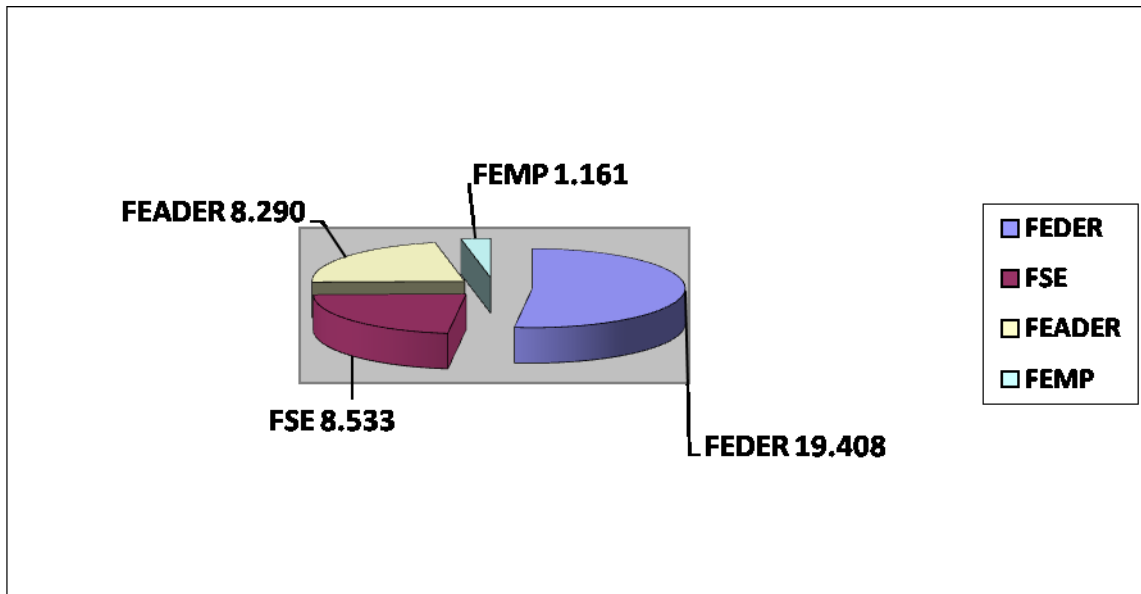
El resultado de la negociación fue la asignación a España de algo más de 38.000 millones de euros en Fondos EIE con la siguiente distribución en euros corrientes:

- ✓ 19.408 millones de euros para el fondo FEDER
- ✓ 643 millones de euros FEDER para Cooperación Territorial europea.
- ✓ 8.533 millones de euros para el FSE (incluyendo la Iniciativa de Empleo Juvenil)

¹²⁴ MUÑOZ MARTÍNEZ, M.: “El proceso de programación de los fondos europeos y el Acuerdo de Asociación de España 2014/2020”, Fuentetaja, J. (director) en *La ejecución de los Fondos Europeos en España*; Thomson Aranzadi, 2017, pág. 73 y ss

¹²⁵ El principal método de toma de decisiones en la UE se conoce como procedimiento legislativo ordinario (antes denominado “codecisión”). Consiste en que el Parlamento Europeo y el Consejo deben aprobar la legislación de la UE a propuesta de la Comisión europea. Pueden el Parlamento y el Consejo introducir modificaciones si no están de acuerdo y se efectúa una segunda lectura. El Parlamento puede bloquear la legislación propuesta si no está de acuerdo con el Consejo. Si las dos instituciones están de acuerdo en las modificaciones, la legislación puede adoptarse. En caso contrario, un comité de conciliación intenta buscar una solución. Para más información consultar: https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_es

- ✓ 8.290 millones de euros para el FEADER
- ✓ 1.161 millones de euros para FEMP



En paralelo, a lo largo del año 2013, se desarrolló la negociación de los reglamentos que regulan la aplicación de los fondos. Esto se llevó a cabo artículo por artículo, en una difícil negociación entre 27 países debido a las posiciones divergentes de los mismos, así como la especificidad de su contenido.

Finalmente, los reglamentos se aprobaron en diciembre de 2013 e incluyeron nuevos elementos que mejoran la concepción estratégica de la Política de Cohesión, en particular, la definición de los programas y su lógica de intervención, su enfoque a resultados, el seguimiento y evaluación. Algunos de estos elementos son:

- La condicionalidad ex ante:

Definidas en el artículo 19 y el Anexo XI del RDC. Clasificadas en temáticas y generales, establecen las condiciones mínimas de partida que deben cumplirse en los Estados miembros y/o sus regiones antes del 31 de diciembre de 2016, para garantizar una aplicación eficaz de los fondos. Suponen una novedad importante al plantear un juicio

sobre la existencia de estructuras estatales o autonómicas – generalmente en forma de desarrollo de políticas, de existencia de un marco estratégico, de capacidad administrativa o de disposiciones suficientes- sobre las principales realidades en que incide los Fondos¹²⁶. Son condiciones de tipo estratégico, regulatorias o de organización institucional, relacionadas con cada uno de los objetivos temáticos y su cumplimiento es una condición necesaria previa que debe cumplirse para destinar inversiones en cada objetivo. Por lo tanto, hay que tener en cuenta, como indica J.M Sánchez¹²⁷ “El resultado de este juicio no es baladí y puede condicionar la ejecución de un programa en forma de una suspensión total o parcial de los pagos intermedios”.

Es más, el acuerdo de asociación de España donde era una exigencia la descripción del cumplimiento de estas condiciones fue aprobado parcialmente debido al inobservancia de alguna de ellas (se explica con más detalle en el apartado del Acuerdo de Asociación).

- La concentración temática: definida en el artículo 18 RDC. Establece que los EEMM concentrarán las ayudas, de acuerdo con las normas específicas de los Fondos EIE, en las intervenciones que aporten el mayor valor añadido en relación con la Estrategia de la UE 2020. La concentración temática impide dispersar las inversiones apoyadas con los Fondos, procurando tener una masa crítica suficiente y un valor añadido claro y medible¹²⁸.

¹²⁶ En el Fondo Social Europeo las principales realidades donde se proyecta invertir y que deben tener un enfoque estratégico diseñado o en disposición de diseñar son las políticas activas del mercado de trabajo, la creación inclusiva de empresas, la reforma de las instituciones del mercado laboral, el envejecimiento activo, la adaptación al cambio de trabajadores, empresas y emprendedores, el empleo juvenil, la reducción de la pobreza, la inclusión de las personas de etnia gitana, la salud, el abandono escolar temprano, la enseñanza superior, el aprendizaje permanente y los sistemas de formación profesional. Así como en cuestiones más generales o transversales: la lucha contra la discriminación, la igualdad de género, la discapacidad, la contratación pública, las ayudas estatales, el medio ambiente y las estadísticas de indicadores.

¹²⁷ SÁNCHEZ-TERÁN, J.M.: “La ejecución de los Fondos Europeos en España”, Capítulo 4: “Principales novedades para el Fondo Social Europeo en el periodo de programación 2014-2020”; pág. 155 y ss.; Thompson Aranzadi, 2017.

¹²⁸ Así, en el FEDER, se destinará un 63% (en media) a los cuatro objetivos de la concentración temática (I+D+i, TIC, Pymes y Economía Baja en Carbono)

El Reglamento específico del FSE contempla tres tipos de concentración temática de los recursos comunitarios en los artículos 4.2 y 4.3 del RFSE. Una primera concentración tiene por objetivo que en los programas operativos no haya una excesiva dispersión de la ayuda, obligando a concentrar un porcentaje de la misma en un máximo de cinco prioridades de inversión. Este porcentaje es del 80%, el 70% y el 60%, en función de que la región sea más desarrollada, región en transición o menos desarrollada, respectivamente. A estos efectos, no se tiene en cuenta la asignación específica de la Iniciativa de Empleo Juvenil y tampoco se aplica a los ejes prioritarios dedicados a la cooperación transnacional y a la innovación social.

Un segundo tipo de concentración temática se deriva de la normativa de aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil, que debe llevar aparejada, como mínimo, una financiación similar del FSE por cada eje prioritario.

El tercer tipo de concentración temática va destinada a invertir al menos un 20% del total de los recursos del FSE destinados a cada EM en el objetivo temático 9 "Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación".

- La orientación a resultados y el marco de rendimiento.

La política de Cohesión para el periodo 2014-2020 tiene claro su giro hacia un enfoque basado en resultados. Queda plasmado en el acuerdo de asociación, en el que quedan reflejados los principales resultados esperados por objetivo temático para cada uno de los Fondos EIE. Además, se incluye la necesidad de contar con un sistema metodológico de herramientas de medición (indicadores de ejecución, indicadores de resultado e indicadores de resultado a largo plazo) que permita realizar un seguimiento adecuado en las actuaciones¹²⁹.

Los indicadores permitirán realizar un seguimiento del programa operativo y valorar los progresos hacia los objetivos establecidos. Existen además mecanismos correctores de la programación para el caso en que no se estén logrando suficientemente los objetivos marcados. Es el caso del examen de rendimiento que se realiza en 2019 tomando como base el marco de rendimiento recogido en cada

¹²⁹ Los indicadores se han convertido en una piedra angular para la aprobación de los programas operativos, pues la metodología descriptiva del sistema de recogida y evaluación tiene que estar incluida en la fase de negociación con la Comisión Europea para la aprobación de los programas operativos.

programa operativo. Una de las novedades ligadas al cumplimiento de los resultados es el marco de rendimiento, que consiste en una serie de hitos intermedios establecidos respecto a cada eje prioritario¹³⁰, a conseguir antes del 31 de diciembre de 2018, así como en unas metas, a lograr antes del 31 de diciembre de 2023. A su vez, la reserva de rendimiento constituye entre el 5% y el 7% de cada eje prioritario del programa operativo, suponiendo su importe total un 6% de los recursos asignados al fondo siempre que se hayan alcanzado los hitos o las metas en el examen de rendimiento. En el caso de que no se alcancen los hitos en algún eje prioritario, el Estado miembro podrá proponer la reasignación del importe de la reserva de rendimiento a aquellos que sí los hubieran logrado. Además, cuando el examen de rendimiento muestre un fracaso notable en el logro de los hitos, si el Estado miembro no toma medidas correctivas suficientes, la CE puede suspender la totalidad o parte del pago intermedio de los ejes prioritarios afectados, en tanto en cuanto no se adopten determinadas medidas correctivas. Lo mismo ocurrirá en el caso de incumplimiento grave de las metas a conseguir en 2023.

- La evaluación:

En este periodo el papel de la evaluación queda reforzado siendo un reflejo más del enfoque a resultados que alumbra la política de Cohesión. Así, frente a un enfoque dirigido a la absorción de fondos y a unas evaluaciones orientadas a la ejecución que imperaban en el periodo de programación anterior, se pasa a un enfoque a resultados y a unas evaluaciones tendentes a reflejar el impacto de las políticas puestas en marcha con la ayuda comunitaria. Estas evaluaciones, que han de quedar recogidas en un plan de evaluación, van destinadas a valorar la eficacia, eficiencia e impacto del programa y deberán evaluar, al menos una vez, la manera en que la ayuda del FSE ha contribuido “a los objetivos de cada prioridad”¹³¹.

¹³⁰ A excepción de los ejes de asistencia técnica y de instrumentos financieros.

¹³¹ En el caso de la financiación conjunta del FSE y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, esta evaluación se realizará al menos dos veces.

Está definida en el artículo 47 y siguientes del RDC. Es un elemento esencial del enfoque a resultados que debe servir para proporcionar evidencias de aquello que ha funcionado y de los resultados e impactos obtenidos. El objetivo es mejorar la calidad y ejecución de los programas, así como para valorar su eficacia, eficiencia e impacto. La actividad de evaluación se define en los correspondientes Planes de Evaluación de cada uno de los programas apoyados con los Fondos.

A su vez, se han producido evaluaciones ex ante de cada programa operativo, que se presentaron a la CE al mismo tiempo que el programa y que valoraban la idoneidad, coherencia y pertinencia de sus elementos fundamentales y se realizarán evaluaciones ex post, que serán llevadas a cabo por la CE o por el EM en colaboración estrecha con la CE, destinadas a valorar la eficacia y eficiencia de los fondos y su contribución a la Estrategia Europa 2020¹³².

- Herramientas para facilitar la gestión en los fondos: la simplificación y la inclusión de los instrumentos financieros. Los instrumentos financieros están definidos en el artículo 37 y siguientes del RDC. En este periodo se refuerza la aplicación de los Fondos EIE a través de esta herramienta que apoyará inversiones que sean financieramente viables, pero no obtengan una financiación suficiente del mercado. La normativa indica que se deben ir introduciéndose progresivamente como alternativa a las subvenciones a fondo perdido, para maximizar el apalancamiento de los Fondos.

Respecto a la necesidad de simplificar la carga administrativa de la gestión de los Fondos, las opciones de costes simplificados son un instrumento de justificación de gasto que implica un alejamiento del principio de costes reales, no siendo necesaria la justificación y el

¹³² En el caso del FSE en España, se ha optado por la elaboración de unos planes de evaluación que están integrados por una parte común, en la que se coordinan las distintas evaluaciones del FSE y se incluyen una serie de evaluaciones de carácter transversal o temático (están previstas evaluaciones temáticas relativas a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en 2018 , y sobre el empleo de calidad, el abandono temprano de la educación y la formación y la inclusión social, con especial énfasis en los itinerarios integrados de inserción, en 2020); y una parte específica, con las evaluaciones particulares de cada programa operativo, incluida la evaluación de la estrategia de comunicación del programa.

control a través de facturas pagadas o documentos contables equivalentes, sino, la justificación del gasto está basada en resultados.

El proceso de negociación del periodo de programación de los Fondos EIE 2014-2020, ha sido desarrollado desde España a través de un grupo de trabajo¹³³ con la coordinación de la Dirección General de Fondos Comunitarios, a quien corresponde ejercer las competencias en la negociación de los Marcos Financieros Plurianuales (MFP) y los documentos estratégicos nacionales (denominado “Acuerdo de Asociación” en este período) en coordinación con el resto de las administraciones.

II. COMPOSICIÓN DEL MARCO DE REGULACIÓN 2014-2020

Para alcanzar sus objetivos, la Estrategia 2020 y a su vez, la dirección de la agenda de empleo de la UE establece tres prioridades o áreas de trabajo: la promoción del conocimiento y la innovación (crecimiento inteligente), el desarrollo de una economía verde y eficiente con los recursos (crecimiento sostenible) y el logro de altos niveles de empleo mientras mejora la cohesión (crecimiento integrador).

La garantía de contribuir a la consecución de los objetivos de la estrategia, en el caso de la política de cohesión, se materializaba en la definición de una lista cerrada de 11 objetivos temáticos¹³⁴ para la intervención de los Fondos,

¹³³ Integrado por la Oficina Económica del presidente, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la secretaria de Estado para la UE, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

¹³⁴ A fin de contribuir a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como a las misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado, incluida la cohesión económica, social y territorial, los Fondos EIE apoyarán los siguientes objetivos temáticos:

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
- 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
- 3) mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del Feader) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP);
- 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
- 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;

asociada a los tres pilares de la Estrategia: crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Por otra parte, dicho enfoque integrado propició el regreso de los fondos de desarrollo rural (antiguo “Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación”, actualmente “Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural” –FEADER-) y marítimo y de la pesca (antiguos “Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca” y “ Fondo Europeo de la Pesca”, actualmente “Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca” –FEMP) a la órbita de los Fondos Estructurales, dando lugar a los “Fondos Estructurales y de Inversión Europeos” (FEIE), que incluyen los citados fondos, así como el Fondo Europeo de desarrollo Regional – FEDER-, el Fondo Social Europeo –FSE- y el Fondo de Cohesión –FdC-).

Cada periodo de programación cuenta con marco estratégico a nivel de la unión para encuadrar las inversiones de los fondos y los programas. En particular, en la década de 2000 estaba definido como hemos indicado anteriormente, por la Estrategia de Lisboa, en vigor desde 2010, que sirvió como referente en la programación de los periodos 2000-2006 y 2007-2013. El proceso de negociación y los elementos clave en la programación culminan con la aprobación del Acuerdo de Asociación y de los programas para la aplicación de los Fondos Estructurales y de los programas para la aplicación de los Fondos EIE. En 2014-2020 este enfoque más estratégico de refuerza a través de la Estrategia 2020, en vigor desde el año 2010 hasta el año 2020, que establece una mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados Miembros a través del Semestre Europeo¹³⁵.

7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;

8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;

9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;

10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;

11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

Los objetivos temáticos se traducirán en prioridades específicas de cada Fondo EIE fijadas en las normas específicas de los Fondos.

¹³⁵ El Semestre Europeo, creado en 2010, permite a los países miembros de la UE coordinar sus políticas económicas a lo largo del año y atender a los desafíos económicos a los que se enfrenta la Unión. Puede obtenerse más información sobre los objetivos del Semestre Europeo y el papel de las distintas instituciones de la UE.

El marco regulatorio que rige la ejecución de los Fondos Estructurales para el periodo de ejecución actual 2014-2020, se compone de una amplia gama de textos provenientes de diversas fuentes normativas.

Aquí podemos ver una tabla resumen de la cronología que han llevado los diferentes documentos soporte del marco regulatorio de los Fondos EIE.

Tabla 3: Cronología marco regulatorio FEIE periodo 2014-2020

MARCO ESTRATEGICO COMUN		
MEC	Documento de trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte I.	Marzo de 2012
MEC	Documento de trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte II.	Marzo de 2012
REGLAMENTOS		
RDC	REGLAMENTO (UE) Nº 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.	Diciembre de 2013
FEDER	REGLAMENTO (UE) Nº 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.	Diciembre de 2013
	REGLAMENTO (UE) Nº 1301/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones	Diciembre

Para más información consultar en. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_es

FEDER	específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006.	de 2013
FSE	REGLAMENTO (UE) Nº 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo.	Diciembre de 2013
FEADER	REGLAMENTO (UE) Nº 1305/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.	Diciembre de 2013
FEMP	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) nº 861/2006 del Consejo y el Reglamento nº XXX/2011 del Consejo relativo a la Política Marítima Integrada]	Diciembre de 2011
AECT	REGLAMENTO (UE) Nº 1302/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones	Diciembre de 2013
MARCO FINANCIERO PLURIANUAL	REGLAMENTO (UE, EURATOM) Nº 1311/2013 DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.	Diciembre de 2013
COOPERACION TERRITORIAL EUROPEA	REGLAMENTO (UE) Nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.	Diciembre de 2013
COMUNICACIONES		
EE 2020	Comunicación de la Comisión "Europa 2020", estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado COM (2010) 2020	Marzo de 2010
FONDO DE SOLIDARIDAD EUROPEA	Comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE)	Octubre de 2011
GUIAS DE LA COMISION		
EVALUACION EX ANTE	Documento-Guía de evaluación ex ante para el periodo 2014-2020	Enero de 2013

MARCO DE RENDIMIENTO	Documento-Guía sobre el marco de rendimiento	Julio de 2013
PROGRAMACION	Documento-Guía sobre la programación	Septiembre de 2013
LOGICA DE LA INTERVENCION	Documento-Guía sobre la lógica de la intervención	Septiembre de 2013
EJES PRIORITARIOS	Documento-Guía sobre la construcción de ejes prioritarios	Septiembre de 2013
CONDICIONES EX ANTE	Documento-Guía sobre las condiciones ex ante	Marzo de 2013
ACUERDO DE ASOCIACION	Draft template and guidelines on the content of the partnership agreement.	Febrero de 2013
PROGRAMAS OPERATIVOS	Draft template and guidelines on the content of the operational programme.	Febrero de 2013
PROGRAMA DE COOPERACION	Draft template and guidelines on the content of the cooperation programme	Febrero de 2013
CRECIMIENTO Y EMPLEO	Fiche on the draft model for the operational programme under the investment for growth and jobs goal.	Mayo de 2013
INVERSION TERRITORIAL INTEGRADA	Draft-Guidance for Integrated Territorial Investment	Febrero de 2012
ESPECIALIZACION INTELIGENTE	Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)	Marzo de 2013
POSITION PAPER		
	Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el periodo 2014-2020	Junio de 2012
CODIGOS DE CONDUCTA		
PATERNARIADO	Código de Conducta del Partenariado para los Fondos Estructurales y de Inversión	Enero de 2013
RECOMENDACIONES DEL CONSEJO		
PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	Recomendaciones del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016	Mayo de 2013
DOCUMENTOS DEL ESTADO MIEMBRO		
PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	Programa Nacional de Reformas para España 2013	Enero de 2013
PROGRAMA NACIONAL DE	Actualización del Programa de Estabilidad para España 2012-2015	Abril de 2012

III. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN

1. Estrategia Europea 2020

Con el fin de hacer frente a las transformaciones económicas y sociales en materia de progreso y con el objetivo de hacer de la Unión una Europa más competitiva, la UE y sus Estados miembros implementaron en 2010 una estrategia de crecimiento sostenible para toda la década: la Estrategia Europa 2020. El mes de marzo de 2010, bajo una propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo acordó poner en marcha una nueva estrategia en favor del empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mejor coordinación de las políticas económicas que se concentraría en los principales ámbitos en que es necesario actuar para promover el potencial europeo de crecimiento sostenible y competitividad.

Asimismo, el Consejo Europeo acordó fijar las metas principales de la UE, que constituyen objetivos comunes para orientar la actuación de los Estados miembros y de la Unión. Y teniendo en cuenta estas metas, los Estados miembros fijarían sus objetivos nacionales a través de los Programas Nacionales de Reforma en los que expondrán detalladamente las medidas que vayan a tomar en virtud de esta nueva Estrategia.

La UE ha establecido para 2020 cinco objetivos ambiciosos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. Son los siguientes:

1. Garantizar el empleo al 75 % de las personas de 20 a 64 años.
2. Invertir el 3 % del PIB de la UE en investigación y desarrollo.
3. Situar las emisiones de gases de efecto invernadero un 20 % (o incluso un 30 %) por debajo de los niveles de 1990, generar el 20 % de nuestras necesidades de energía a partir de fuentes renovables y aumentar la eficacia energética un 20 %.

4. Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10 % y lograr que al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años hayan terminado estudios superiores.

5. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.



Fuente: Web Comisión Europea: Inforegio

2. Programa Nacional de Reformas

En el trabajo de adecuación de la Estrategia 2020 en un plano real y a escala nacional, hay que indicar que se parte de la situación donde la economía española ha acumulado importantes desequilibrios en los últimos años, de los que en materia de mercado de trabajo cabe remarcar:

- Deterioro del mercado de trabajo debido a una excesiva rigidez y un mercado ineficiente.
- Pérdida masiva de empleo desde 2008, iniciándose en el sector de la construcción y extendiéndose al resto de sectores.

- Segmentación de nuestro mercado laboral.
- Pese a la destrucción de empleo, los salarios no caen hasta 2010.
- Falta de un patrón de crecimiento más equilibrado con sectores económicos emergentes más dinámicos, que promueva la creación de empleos de calidad.

Para mitigar estos efectos negativos, tanto el Programa de Estabilidad 2012-2015¹³⁶ como el Programa Nacional de Reformas 2012 (en vigor durante el periodo de negociación de la programación 2014-2020) recogían la Estrategia de Política Económica del Gobierno para los próximos años, en la que se incluyen, entre otras, medidas para fomentar el crecimiento, la competitividad y la creación de empleo.

Por otra parte, el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, estableció un conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Y, por último, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral contemplaba una reforma laboral cuyo objetivo principal era y sigue siendo la flexiseguridad.

En este orden, el Programa Nacional de Reformas, coherente con los compromisos adquiridos por España en el marco del Semestre Europeo¹³⁷, constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas

¹³⁶ El 30 de abril de 2014, España presentó la actualización del Programa de Estabilidad para el período 2014-2017 y su Programa Nacional de Reforma de 2014.

¹³⁷ El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Durante el Semestre Europeo los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE.

económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE y se integra plenamente en la estrategia económica del Gobierno.

En el proceso de diseño de este instrumento, se ha contado con las aportaciones de los diferentes departamentos ministeriales, que, coordinados por la Oficina Económica del presidente, han venido presentando las aportaciones, en sus respectivos ámbitos competenciales, así como se ha contado también con la participación de las Comunidades Autónomas en su propio ámbito de actuación. Asimismo, se ha recabado la colaboración de las organizaciones sindicales (Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores) y empresariales (la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa) más representativas a nivel estatal.

Adicionalmente, se ha contado con la visión que el Tercer Sector de Acción Social tiene sobre las medidas que se tienen que tomar para conseguir el objetivo de reducción de la pobreza y la exclusión social, así como para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

El 30 de abril de 2014, España presentó la actualización del Programa de Estabilidad para el período 2014-2017 y su Programa Nacional de Reforma de 2014. En ellos, se prevé de una aceleración del crecimiento del PIB español y que el mercado laboral muestra indicios de estabilización, pero el desempleo sigue siendo muy elevado y las necesidades de desapalancamiento del sector privado y del sector público limitan las perspectivas de crecimiento económico. España ha realizado algunos progresos para seguir las recomendaciones de 2013 y ha avanzado con determinación en el vasto contenido del Programa Nacional de Reforma de 2013 y en el Programa de Estabilidad de 2013 adecuándose así a las exigencias europeas.

3. Marco Financiero Plurianual

El Marco Financiero Plurianual (MFP)¹³⁸ define las prioridades presupuestarias de la Unión para un periodo de siete años. En la actualidad, el marco financiero plurianual comprende las anualidades entre 2014 y 2020.

Hasta la fecha ha habido cinco marcos financieros plurianuales¹³⁹ (MFP). Con el Tratado de Lisboa, el MFP evolucionó jurídicamente pues pasó de ser un acuerdo interinstitucional¹⁴⁰¹⁴¹ a ser un acto que jurídicamente, es vinculante.

Se trata de un escenario financiero orientado a los objetivos de la Estrategia Europea 2020 y compartidos por todos los EEMM.

La evolución legislativa del MFP viene de la mano del compromiso del Parlamento, Consejo y Comisión en base a la importancia de reforzar el control de los fondos europeos, previendo la instauración de disposiciones y actos legislativos correspondientes.

Fue de la mano del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, donde se introdujo nuevas disposiciones sobre el presupuesto de la UE. El artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la UE especifica así que el marco financiero plurianual debe, en lo sucesivo, ser objeto de un reglamento del Consejo, adoptado por unanimidad tras la aprobación del Parlamento.

¹³⁸ Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

¹³⁹ El primer Acuerdo interinstitucional (AI) se concluyó en 1988. Abarcaba las perspectivas financieras 1988-1992 (también conocidas como «paquete Delors I»), destinadas a lograr los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea. El 29 de octubre de 1993 se concluyó un nuevo AI, junto con las perspectivas financieras para el período 1993-1999 («paquete Delors II»), que permitía duplicar los Fondos Estructurales y elevar el límite de los recursos propios (1.5.1). El tercer AI sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (conocido también como «Agenda 2000») se firmó el 6 de mayo de 1999; uno de sus grandes retos era garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación (6.3.1). El cuarto AI sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013 se celebró el 17 de mayo de 2006. Con el Tratado de Lisboa, el marco financiero plurianual pasó de ser un acuerdo interinstitucional a un acto jurídicamente vinculante. El quinto MFP, que es el vigente y cubre el período 2014-2020, se adoptó el 2 de diciembre de 2013; fue el primero en ser adoptado bajo las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, según las cuales, el Consejo, de conformidad con un procedimiento legislativo especial, debe adoptar el Reglamento sobre el MFP por unanimidad tras haber obtenido la aprobación del Parlamento.

¹⁴⁰ Los acuerdos interinstitucionales son unas disposiciones normativas atípicas que se incorporan con el tratado de Lisboa, y que están previstas para la organización de cooperaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (artículo 295 del TFUE).

¹⁴¹ Vid. Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel. «Derecho administrativo europeo»; Capítulo III: El Derecho de la Administración Europea; página 102 y 103.

Artículo 312 TFUE

1. El marco financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios.

Se establecerá para un período mínimo de cinco años.

El presupuesto anual de la Unión respetará el marco financiero plurianual.

2. El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte el reglamento contemplado en el párrafo primero.

La Comisión Europea es el órgano encargado de elaborar la propuesta de Reglamento del Marco Financiero Plurianual. No obstante, es habitual que el Consejo Europeo dé orientaciones al Consejo de la UE sobre las negociaciones del MFP con el Parlamento Europeo y la Comisión.

Establecido para un período de siete años, el MFP debe garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios, y que el presupuesto anual de la Unión respeta el marco financiero plurianual, con lo que se crean las bases de la disciplina financiera.

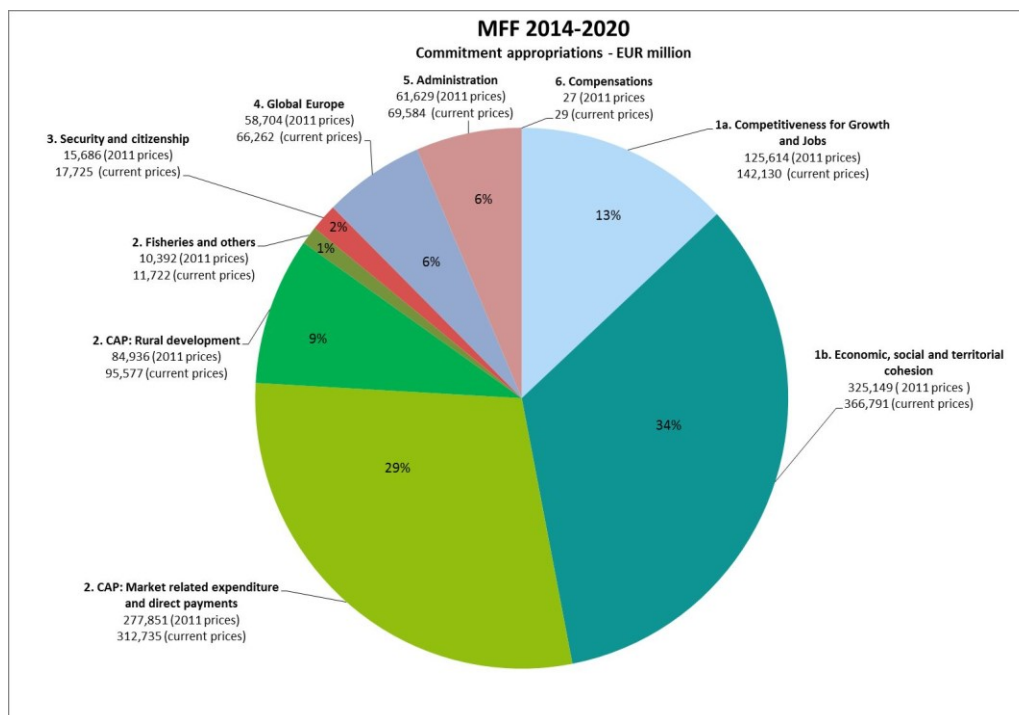
El Reglamento sobre el MFP está acompañado de un Acuerdo Institucional que abarca los ámbitos de la disciplina presupuestaria, la cooperación en materia presupuestaria y la buena gestión financiera. El quinto MFP, que es el vigente y cubre el período 2014-2020, se adoptó el 2 de diciembre de 2013; fue el primero en ser adoptado bajo las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, según las cuales, el Consejo, de conformidad con un procedimiento legislativo especial, debe adoptar el Reglamento sobre el MFP por unanimidad tras haber obtenido la aprobación del Parlamento.

Corresponde a la Comisión Europea presentar una propuesta al Parlamento Europeo y le corresponde al Consejo Europeo aprobarlo en proceso de codecisión. El objetivo de las negociaciones de cada uno de los MFP es definir para cada ciclo presupuestario:

- Los límites de gasto que definen la cantidad de dinero que la UE puede gastar (techo de gasto, cuánto se gasta).

- Los programas de gasto, que determinan en qué debe invertirse el dinero (en qué políticas)
- Las normas que definen cómo debe financiarse el gasto (cómo se gasta)

El Consejo Europeo del 8 de febrero 2013 llegó a un acuerdo sobre el marco financiero plurianual (MFP), que define las prioridades presupuestarias de la UE para los años 2014-2020¹⁴².



Los retrasos en la negociación del MFP 2014-2020 dieron lugar a retrasos en la aprobación del paquete legislativo para la política de cohesión puesto que la normativa marco no fue aprobada hasta diciembre de 2013, es decir, dos semanas antes del inicio del período de programación. Se amplía información sobre la preasignación de Fondos en la política de cohesión para el periodo 2014-2020 en el anexo III.

¹⁴² Se han incrementado los fondos para la investigación, la innovación y la educación. También se acordó la creación de una iniciativa para paliar el desempleo juvenil con una dotación de 6.000 millones de euros la mitad de los cuales serán financiados con cargo al Fondo Social Europeo y la otra mitad a partir de una nueva línea presupuestaria que no conlleva cofinanciación nacional.

Las orientaciones asociadas se fueron aprobando de manera fragmentada hasta septiembre de 2014. La legislación secundaria se aprobó gradualmente hasta enero de 2016 al mismo tiempo que se aprobaron y aplicaron los Programas Operativos.

Numerosas normas y requisitos adicionales contribuyeron al retraso de la negociación y aprobación de los PO¹⁴³. En vista de ello, el Tribunal recomendó que la Comisión presentase sus propuestas legislativas sobre la política de cohesión para el período posterior a 2020 a tiempo para que las negociaciones puedan concluir antes del inicio del período de programación.

4. Reglamentos Europeos

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) son la principal fuente de inversión a escala de la UE para ayudar a los Estados miembros a restablecer y aumentar el crecimiento en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020; afirmación ya reiterada en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo.

Y es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) el instrumento que asigna objetivos a estos instrumentos. La Comisión consideró que dichos objetivos podrían alcanzarse de forma más eficaz si existe coordinación entre los cinco Fondos para evitar duplicidades y de optimizar las sinergias con el objetivo de contribuir a la realización de la estrategia Europa 2020, involucrando a las partes interesadas nacional, regional y local. Es por ello que la Comisión propuso un Reglamento de disposiciones comunes¹⁴⁴ para los cinco Fondos.

¹⁴³ Tribunal de Cuentas Europeo (2017), Informe Especial n.º 02/2017, «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartado 55.

¹⁴⁴ Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo

La propuesta preveía una coordinación mucho más estrecha de los Fondos para lograr:

- una concentración de recursos en los objetivos de Europa 2020 a través de un conjunto de objetivos temáticos comunes a los que contribuirán los Fondos;
- la simplificación mediante una planificación y unos mecanismos de ejecución más coherentes;
- una mayor atención a los resultados a través de un marco y una reserva de eficacia;
- la armonización de las normas de subvencionabilidad y una prórroga de opciones de costes simplificados para reducir la carga administrativa que pesa sobre los beneficiarios y las Autoridades de Gestión.

Además de los Reglamentos oficiales, el desarrollo de la programación y evaluación ha contado con la ayuda de una serie de guías publicadas por la Comisión cuyo fin ha sido apoyar y orientar estos trabajos en sus diversos componentes y fases.

Además de las normas generales aplicables a todos los Fondos Estructurales recogidas por el Reglamento marco Reglamento (UE) nº 1303/2013 de 17 de diciembre de 2013, cada uno de los Fondos tiene una regulación específica en Reglamentos que se refieren básicamente al ámbito de aplicación, particularidades en las formas de intervención, las medidas innovadoras y cuestiones específicas de coordinación o información (Reglamento (UE) Nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo; Reglamento (UE) Nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; Reglamento (UE) Nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo; Reglamento (UE) nº 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014)

Se destaca aquí el cuerpo reglamentario que sirve como base de suministro de la gestión de los Fondos Estructurales, reglamentos generales periodo de programación 2014-2020:

<p>REGLAMENTO (UE, EURATOM) NO 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) N° 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012).</p>
<p>REGLAMENTO (UE) N° 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo</p>
<p>REGLAMENTO (UE) N o 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 1081/2006 del Consejo</p>
<p>REGLAMENTO (UE) N° 1305/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 de Consejo.</p>
<p>REGLAMENTO (UE) N° 1302/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones</p>
<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) No 480/2014 de la Comisión de 3 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca</p>
<p>REGLAMENTO (UE, EURATOM) N° 1311/2013 DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) No 1011/2014 DE LA COMISIÓN de 22 de septiembre de 2014 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación de</p>

<p>Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios.</p>
<p>REGLAMENTO (UE) Nº 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.</p>
<p>REGLAMENTO (UE) Nº 1301/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006.</p>
<p>REGLAMENTO (UE) Nº 508/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca</p>
<p>REGLAMENTO (UE) Nº 1300/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesion</p>
<p>REGLAMENTO (UE) Nº 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea</p>

No obstante, en el marco del análisis que nos corresponde en relación con los Fondos Estructurales, ampliamos la información sobre los siguientes reglamentos:

4.1.- Reglamento de Disposiciones comunes 1303/2013:

Formalmente denominado Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo

Europeo Marítimo y de la PESCA, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

El Reglamento 1303/2013 establece las normas comunes aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y al Fondo Europeo Marítimo y de la PESCA (FEMP) –Fondos EIE- que funcionan de conformidad con un marco. Define, asimismo, las disposiciones necesarias para garantizar la eficacia de los Fondos EIE y su coordinación entre ellos y con otros instrumentos de la Unión.

Las normas comunes aplicables a los Fondos EIE se establecen en la segunda parte.

La tercera parte establece las normas generales que rigen el FEDER, el FSE (denominados conjuntamente “Fondos Estructurales”) y el Fondo de Cohesión en relación con las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, los criterios que deben cumplir los Estados miembros y las regiones para optar a la ayuda de los Fondos, los recursos financieros disponibles y los criterios para su asignación.

La cuarta expone las normas generales aplicables a los Fondos y al FEMP en materia de gestión y control, gestión financiera, cuentas y correcciones financieras.

Se indica que las normas establecidas en el citado Reglamento se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁴⁵ relativo a la política agraria común, y de las disposiciones específicas de los siguientes Reglamentos:

Reglamento (UE) nº 1301/2013 (“Reglamento del FEDER”);

Reglamento (UE) nº 1304//2013 (“Reglamento del FSE”);

Reglamento (UE) nº 1300//2013 (“Reglamento del FC”);

¹⁴⁵ Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

Reglamento (UE) nº 1299//2013 (“Reglamento de la CTE”);

Reglamento (UE) nº 1305//2013 (“Reglamento del Feader”),

Por otro lado, la segunda parte del Reglamento 1303/2013 se aplicará a todos los Fondos EIE, a menos que expresamente se establezcan excepciones.

La tercera y cuarta del presente Reglamento establecerá normas complementarias a la segunda parte que se apliquen a los Fondos, y a los Fondos y al FEMP, respectivamente.

Los Reglamentos específicos relativos a los Fondos podrán establecer normas complementarias a la segunda parte del presente Reglamento para los Fondos EIE, a la tercera parte del presente Reglamento para los Fondos y a la cuarta parte del presente Reglamento para los Fondos y el FEMP¹⁴⁶.

Respecto a su entrada en vigor, hay que apuntar que fue al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea¹⁴⁷, es decir, el día 21 de diciembre de 2013¹⁴⁸, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Este reglamento sufrió una corrección de errores a través con fecha 26 de julio de 2016¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Las normas complementarias de los Reglamentos específicos relativos a los Fondos no estarán en contradicción con la segunda, tercera o cuarta parte del presente Reglamento. En caso de duda respecto a la aplicación entre disposiciones, la segunda parte del presente Reglamento prevalecerá sobre las normas específicas relativas a los Fondos, y la segunda, tercera y cuarta parte del Reglamento 1303/2013 prevalecerá sobre los Reglamentos específicos relativos a los Fondos.

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Unión Europea L 347 de 20 de diciembre de 2013

¹⁴⁸ Los artículos 20 a 24, el artículo 29, apartado 3, el artículo 38, apartado 1, letra a), los artículos 58, 60, 76 a 92, 118, 120, 121 y los artículos 129 a 147 se aplicarán con efecto a partir del 1 de enero de 2014. El artículo 39, apartado 2, párrafo séptimo, segunda frase, y el artículo 76, párrafo quinto, se aplicarán con efecto a partir de la fecha en que la modificación del Reglamento Financiero relativa a la liberación de los créditos haya entrado en vigor.

¹⁴⁹ Corrección de errores del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la PESCA, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo

4.2.- Reglamento específico Fondo Social Europeo 1304/2013

El Reglamento 1304/2013 establece las misiones del Fondo Social Europeo, incluida la Iniciativa de Empleo Juvenil¹⁵⁰, el ámbito de sus ayudas, disposiciones específicas y las categorías de gastos subvencionables.

Se establece en esta normativa específica los objetivos generales de este fondo, indicando que el FSE invierte en las personas con el objeto de mejorar las oportunidades de empleo y educación en toda la Unión Europea (UE). Durante el período 2014-2020, tiene por objeto prestar especial atención a los grupos vulnerables, como los jóvenes. Se centra en varios ámbitos fundamentales, como:

- el fomento del empleo y el apoyo de la movilidad laboral;
- el fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza;
- la inversión en educación, adquisición de capacidades y aprendizaje permanente;
- la mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración pública.

Establece las regiones que son subvencionables por este fondo que son todos los países de la UE y afirma que organizaciones, incluidos los sectores públicos y privado, pueden solicitar financiación de este instrumento a través de los propios países miembros.

Por primera vez, se propone una parte mínima de financiación para el FSE, fijada en el 23,1 % de la política de cohesión (que corresponde a

Marítimo y de la PESCA, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (Diario Oficial de la Unión Europea L 347 de 20 de diciembre de 2013)

¹⁵⁰ La Iniciativa de Empleo Juvenil es uno de los principales recursos financieros de la UE para financiar la aplicación de los regímenes de Garantía Juvenil. Se puso en marcha para ayudar a los jóvenes residentes en zonas cuya tasa de desempleo juvenil fuera superior al 25% en 2012. En 2017 se ha incrementado para las regiones cuya tasa de desempleo juvenil era superior al 25% en 2016. Se destina exclusivamente a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación ("ninis"), y también a los desempleados de larga duración y los que no están inscritos como solicitantes de empleo. Garantiza que los jóvenes de las zonas de Europa que tienen los mayores problemas puedan recibir una ayuda específica. Por lo general, los fondos de la IEJ suelen financiar: formaciones de aprendiz; periodos de prácticas; colocaciones y formación orientada a conseguir una cualificación.

más de 80 000 millones de euros) asignada a la programación del FSE para el período 2014-2020.

Destaca la concentración temática del Fondo Social Europeo en la inclusión social y el combate contra la pobreza, pues en cada país de la UE, como mínimo el 20 % del FSE debe destinarse a inclusión social y a combatir la pobreza. Esto supone ayuda para las personas vulnerables y los grupos desfavorecidos para que obtengan las cualificaciones y empleos que necesitan para integrarse en el mercado laboral.

También se destaca en la norma específica que se debe prestar ayuda específica para jóvenes sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación de regiones cuyas tasas de desempleo juvenil sean superiores al 25%¹⁵¹.

Al igual que el Reglamento 1303/2013 que acabamos de estudiar, el reglamento específico de FSE hizo su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea¹⁵², es decir, el día 21 de diciembre de 2013¹⁵³, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

4.3.- Reglamento específico Fondo Europeo de Desarrollo Regional 1301/2013

El Reglamento “FEDER” establece los principios, normas y estándares para la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

¹⁵¹ En vista de la persistencia de tasas elevadas de desempleo juvenil en la UE, el Reglamento (UE) 2015/779 modifica el Reglamento (UE) nº 1304/2013 y aumenta el nivel de la prefinanciación inicial adicional abonada para los programas operativos apoyados por la IEJ en 2015 del 1 % al 30 %.

¹⁵² Diario Oficial de la Unión Europea L 347 de 20 de diciembre de 2013

¹⁵³ Los artículos 20 a 24, el artículo 29, apartado 3, el artículo 38, apartado 1, letra a), los artículos 58, 60, 76 a 92, 118, 120, 121 y los artículos 129 a 147 se aplicarán con efecto a partir del 1 de enero de 2014. El artículo 39, apartado 2, párrafo séptimo, segunda frase, y el artículo 76, párrafo quinto, se aplicarán con efecto a partir de la fecha en que la modificación del Reglamento Financiero relativa a la liberación de los créditos haya entrado en vigor.

y su ámbito de inversión destinada a crecimiento y empleo y cooperación territorial en el período 2014-2020.

Tiene por objeto el fomento de un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Unión Europea (UE) corrigiendo algunas de las diferencias en los niveles de desarrollo de sus regiones (islas, montañas o escasamente pobladas) y regiones ultraperiféricas como consecuencia de su lejanía.

Indica la normativa que todas las regiones los Estados miembros son subvencionables, pero la ayuda concedida dependerá de las prioridades de la UE y del tipo de región.

Y se requiere, al igual que por el reglamento específico del FSE, concentrar sus inversiones en cuatro ámbitos fundamentales:

- innovación e investigación;
- tecnologías de la información y de la comunicación (TIC);
- ayuda a pequeñas y medianas empresas (pymes);
- fomento de una economía de bajo nivel de emisión de carbono.

Al menos un 5 % de los recursos del FEDER se asignarán al desarrollo urbano sostenible, y se establece que se creará una red de desarrollo urbano en la Unión Europea para fomentar la interconexión en red y el intercambio de experiencias sobre esta prioridad.

Al igual que el Reglamento 1303/2013 que acabamos de estudiar, el reglamento específico de FSE hizo su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea¹⁵⁴, es decir, el día 21 de diciembre de 2013¹⁵⁵, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Desde el punto de vista jurídico-formal, esta regulación en forma de un reglamento general y varios reglamentos especializados en función de la materia

¹⁵⁴ Diario Oficial de la Unión Europea L 347 de 20 de diciembre de 2013

¹⁵⁵ Los artículos 20 a 24, el artículo 29, apartado 3, el artículo 38, apartado 1, letra a), los artículos 58, 60, 76 a 92, 118, 120, 121 y los artículos 129 a 147 se aplicarán con efecto a partir del 1 de enero de 2014. El artículo 39, apartado 2, párrafo séptimo, segunda frase, y el artículo 76, párrafo quinto, se aplicarán con efecto a partir de la fecha en que la modificación del Reglamento Financiero relativa a la liberación de los créditos haya entrado en vigor.

de gestión de los fondos resulta incoherentemente limitada. Y apuntamos el adverbio “incoherente” ya que los reglamentos son muy extensos y pormenorizados en su descripción, pero a su vez su enfoque es muy limitado tanto por lo que a los artículos se refiere como por lo que al contenido respecta ya que en ambas líneas resulta poco afortunada gran parte de su redacción haciendo constantes reenvíos de un reglamento a otro y porque reitera cuestiones prácticamente resueltas que introducen más complejidad en la aplicación de los fondos.

La regulación para 28 países miembros no es tarea fácil, pero la normativa comunitaria en materia de gestión de fondos no puede estar más vinculada con la burocracia y la carga administrativa que hace en su gran mayoría incomprendible para los ciudadanos y para las administraciones.

Lo apuntaba ya el Comité de las Regiones en 1997: “existe, sin embargo, una necesidad constante de simplificación de los fondos, los objetivos, los procedimientos y los instrumentos, así como de limitación de la burocracia encargada de gestionar los Fondos Estructurales”¹⁵⁶

Más de 20 años de ejecución de fondos después, sigue siendo una necesidad imperiosa la simplificación en los Fondos Estructurales.

5. MARCO ESTRATÉGICO COMÚN

La Unión Europea adoptó el denominado “Marco Estratégico Común¹⁵⁷” (MEC) dónde se establecieron los objetivos temáticos, las acciones clave y las prioridades a las que debían atender sendos textos legales.

Los compromisos políticos adquiridos en el contexto de la Estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, para garantizar se

¹⁵⁶ Comité de las Regiones, Dictamen sobre el Sexto y el Séptimo informe anual sobre los Fondos Estructurales, 1997, apartado 3.3.4. pag. 29

¹⁵⁷ Documento de trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte I. Documento de trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte II.

apoyen en inversiones con cargo a los Fondos EIE y otros instrumentos de la Unión, se pretende alcanzar a través del Acuerdo de Asociación. Para ello, proporcionará principios rectores estratégicos que tratan de facilitar el entendimiento en el proceso de programación y coordinación sectorial y territorial (teniendo en cuenta los retos territoriales clave para distintos tipos de territorios) de la intervención de la Unión con otros instrumentos y políticas europeas.

El MEC, siguiendo el excesivo detallismo formal de la Comisión Europea por unificar la redacción de los instrumentos de programación (que analizaremos en profundidad en los apartados siguientes), define en el Anexo I del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, la estructura y contenido del MEC, a través de 7 grandes apartados y más de 110 subapartados.

Siguiendo el orden cronológico debido, en diciembre de 2013, fueron adoptados las versiones definitivas de los Reglamentos que regulan por un lado las disposiciones comunes a todos los Fondos EIE y por otro lado, los elementos específicos de cada uno de ellos, como se ha indicado en el apartado anterior. Estos reglamentos se encuentran en línea tanto con la Comunicación de la Comisión "Europa 2020" que establece la Estrategia Europea para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador, como con la Comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea¹⁵⁸ (FSUE).

Otro documento tenido en cuenta en los trabajos de elaboración del MEC ha sido el documento que recoge la posición de los servicios de la Comisión sobre, también denominado "Position Paper". Documento de gran valor pues ya que establece el marco de diálogo entre los servicios de la Comisión y las autoridades españolas para la preparación del Acuerdo de Asociación y de los programas. En este sentido, el documento expone los principales retos específicos del país y presenta las primeras impresiones de los servicios de la Comisión sobre las prioridades básicas de financiación en España para un gasto público que impulse el crecimiento.

¹⁵⁸ El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) se creó para intervenir en caso de catástrofes naturales graves y aportar la solidaridad europea a las regiones siniestradas de Europa. Se creó como respuesta a las grandes inundaciones del verano de 2002 en Europa central. Desde entonces, se ha utilizado en 76 catástrofes de muy diversos tipos, como inundaciones, incendios forestales, terremotos, tormentas y sequías. Se ha ayudado a 24 países europeos con más de 500 millones de euros.

6. ACUERDO DE ASOCIACIÓN

6.1.- Marco regulatorio y naturaleza jurídica:

El Acuerdo de Asociación es el primer elemento necesario de establecer a escala nacional del proceso de programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el periodo 2014-2020. Es un documento¹⁵⁹ elaborado por cada Estado miembro, que debe ser aprobado por la Comisión tras evaluarlo y dialogar con el Estado miembro. Expone la estrategia de España, las prioridades y disposiciones para utilizar los Fondos EIE de modo que se logre un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La elaboración del Acuerdo de Asociación se compone de una amplia gama de textos: En primer lugar, para facilitar la elaboración de los Acuerdos de Asociación de los Estados Miembros y los Programas Operativos a través de los cuales se implementan los Fondos EIE, la Unión Europea adoptó el denominado Marco Estratégico Común dónde, como hemos indicado, se establecieron los Objetivos Temáticos, las acciones clave y las prioridades a las que debían atender estos textos legales. Partiendo del Marco Estratégico, en diciembre de 2013, fueron adoptadas las versiones definitivas de los Reglamentos que regulan, por un lado, las disposiciones comunes a todos los Fondos EIE y por otro lado, los elementos específicos de cada uno de ellos, erigiéndose como los instrumentos jurídicos de referencia para la elaboración del Acuerdo de Asociación. Por otro lado, los trabajos de elaboración del Acuerdo han debido tener en cuenta el documento que recoge la posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo de este y de sus programas en España en el periodo 2014-2020, también denominado "Position Paper", al que también hemos aludido en el apartado anterior.

¹⁵⁹ Encuentra su antecesor en el Marco Estratégico Nacional de Referencia, que establecía para el periodo 2007-2013 la coherencia de la intervención de los Fondos con las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión y que indicaba la relación entre las prioridades comunitarias, por un lado, y el programa nacional de reforma, por otro.

La elaboración del Acuerdo también debe atender a lo estipulado por la Comisión en sus Recomendaciones Específicas para España que evalúan las medidas alcanzadas en el Plan Nacional de Reformas para el periodo 2013.

Con el acuerdo de asociación se trata de convertir los elementos del MEC al contexto nacional y establecer compromisos para lograr los objetivos de la Unión a través de la programación de los Fondos.

Este instrumento estratégico puede identificarse como un acto administrativo singular al que corresponde una decisión como instrumento normativo (ampliamos el análisis jurídico de los actos singulares en virtud de decisiones comunitarias en el apartado 3.3.- *Marco ejecutivo de aplicación de los actos típicos normativos: Acuerdo de Asociación y programas operativos a través de decisiones europeas*).

España presentó a la Comisión un Acuerdo de Asociación con los elementos enumerados en el artículo 15 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

La Comisión evaluó el Acuerdo de Asociación y formuló comentarios el 16 de julio de 2014.

La decisión de aprobación del AA se llevó a cabo el 4 de noviembre de 2014¹⁶⁰ pero no de forma completa, sino que fue una decisión aprobatoria parcial.

6.2.- Contenido del Acuerdo de Asociación de España y procedimiento de adopción:

En relación con lo que se indica en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Disposiciones Comunes, cada Estado miembro debe preparar un Acuerdo de Asociación que abarcará el período entre el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020, y que cuente con la participación de los agentes principales -autoridades regionales, locales y urbanas y

¹⁶⁰ Y modificado en febrero de 2019

otras autoridades públicas competentes; interlocutores económicos y sociales; y organismos que representen a la sociedad civil-, en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel y en el que se contemplará la estrategia del Estado miembro y las prioridades y medidas para la utilización de los Fondos EIE de una manera eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos de la Europa 2020.

El Acuerdo de Asociación abarca cuatro Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE): el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y la asignación específica a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil en España durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020; el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y se centra en las siguientes prioridades:

- Aumento de la participación en el mercado laboral y de la productividad laboral, así como la mejora de las políticas en educación, formación e inclusión social, con especial atención a los jóvenes y a los grupos vulnerables.
- Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las pymes.
- Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y al fortalecimiento del sistema de I+D e innovación.
- Uso más eficiente de los recursos naturales, incluido el desarrollo del potencial de la economía azul.

España moviliza a través de este Acuerdo de Asociación 10 de los 11 objetivos temáticos previstos en los reglamentos, con un claro enfoque en inversiones con un mayor potencial de impacto en términos de crecimiento sostenible y de creación de empleo, siendo estos dos elementos claves en la nueva política de cohesión.

En este sentido, dos tercios de la dotación total del FEDER se dedicarán a los objetivos temáticos 1 a 4 (I+D e innovación, TIC, competitividad de las pymes y economía baja en carbono). En este sentido, ha habido una apuesta clara de las inversiones hacia una economía baja en carbono, donde se espera que las actuaciones en eficiencia energética permitan tanto la creación de empleos cualificados como la reducción de emisiones de efecto invernadero. Asimismo, el apoyo a las Pymes no solo abarcará el fomento de la iniciativa empresarial y la creación de nuevas empresas, sino que también promoverá su competitividad y su adaptación a actividades de mayor valor añadido (por ejemplo, la economía digital y las TIC), con el objetivo final de ampliar su presencia en los mercados internacionales.

El FSE también apoyará la innovación y la competitividad de las empresas mediante el desarrollo del capital humano en todos los niveles educativos y de formación (incluida la educación superior), en cooperación con el sector empresarial y el aumento de la inversión privada. Las principales prioridades en España del FSE serán la inversión en capital humano y el apoyo para acceder al mercado laboral, centrándose particularmente en los aspectos resaltados en las recomendaciones específicas por país. Además, se hace especial hincapié en la lucha contra el desempleo juvenil. El FSE financiará iniciativas para 3 mejorar los sistemas educativos y de formación, y para garantizar que los jóvenes adquieran las competencias necesarias para ser más competitivos. La formación profesional es un área clave para la inversión. El FSE seguirá financiando proyectos que ayuden a las personas en situaciones difíciles y a las pertenecientes a grupos desfavorecidos a tener las mismas oportunidades que el resto para integrarse en la sociedad.

El FEADER contribuirá a mejorar la competitividad del sector agroalimentario (por ejemplo, a través de la reestructuración agrícola) a la vez que tendrá en cuenta la sostenibilidad social y medioambiental mediante la promoción de las inversiones y la creación de empleo para mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales. Se abordarán las prioridades anteriores y las necesidades específicas de cada región

(mientras que el marco nacional garantiza la coherencia global) para complementar de esta manera otras medidas estructurales de la UE con el fin de lograr una mayor eficiencia en el uso de la financiación de la UE.

Por último, el FEMP apoyará la aplicación de la política pesquera común y la política marítima integrada. En concreto, estimulará la competitividad del sector pesquero y acuicultor español y promoverá la gestión sostenible de los recursos. Las inversiones tienen como objetivo tratar de reducir los diferentes niveles de desarrollo regionales y, de este modo, reforzar la cohesión económica, social y territorial en España.

El acuerdo de asociación de España se envió oficialmente a la Comisión Europea el 22 de abril de 2014¹⁶¹. La Comisión evaluó el Acuerdo de Asociación mediante Decisión en octubre de 2014¹⁶² y formuló comentarios el 16 de julio de 2014, aprobando de manera parcial el acuerdo a expensas del cumplimiento de determinadas condiciones. Fue valorado como coherente con el Reglamento (UE) nº 1303/2013, incluido el Marco Estratégico Común previsto, teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reformas, las correspondientes recomendaciones específicas para el país adoptadas con arreglo a los apartados pertinentes del artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁶³, las

¹⁶¹ Se puede consultar en el siguiente enlace:<http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-S/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

¹⁶² Bruselas, 30.10.2014 C (2014) 8076 final DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN de 30.10.2014 por la que se aprueban determinados elementos del Acuerdo de Asociación con España CCI 2014ES16M8PA001

¹⁶³ Artículo 121 (antiguo artículo 99 TCE) *Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 120. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. (...) Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo. (...) Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global.*

recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas con arreglo al apartado 4 del artículo 148 del TFUE¹⁶⁴ y las evaluaciones previas de los programas.

6.3.- La modificación el Acuerdo de Asociación de España

España ha hecho uso de posibilidad que permite la normativa en relación con la modificación del acuerdo de asociación.

Indica el artículo 16¹⁶⁵, apartado 5 del Reglamento de Disposiciones Comunes que cuando un Estado miembro modifique elementos del acuerdo de asociación que no estén recogidos en la decisión inicial de la Comisión, informará de ello a la Comisión en el plazo de un mes a partir de la fecha de la decisión de efectuar la modificación.

A finales del año 2018 España identificó cambios significativos en las necesidades de desarrollo del Estado Miembro desde la adopción del Acuerdo de Asociación y es por ello que modificó lo referente a la descripción general y evaluación de los cambios en las necesidades de desarrollo, incluida una descripción de los cambios en las necesidades de

¹⁶⁴ Artículo 148 (antiguo artículo 128 TCE)

4. El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen.

¹⁶⁵ Otra opción permitida para la modificación del acuerdo de asociación se establece en el artículo 17 del citado reglamento *"Adopción del acuerdo de asociación revisado en caso de aplazamiento de la entrada en vigor de un reglamento específico del Fondo 1. Cuando se aplique el artículo 14, apartado 5, cada Estado miembro presentará a la Comisión un acuerdo de asociación revisado que incluya los elementos que falten en el acuerdo de asociación en relación con el Fondo EIE en cuestión en un plazo de dos meses a partir de la fecha de entrada en vigor del reglamento específico del Fondo objeto del aplazamiento. 2. La Comisión evaluará la coherencia del acuerdo de asociación revisado con el presente Reglamento de conformidad con el artículo 16, apartado 1, y adoptará una decisión, mediante actos de ejecución, por la que se apruebe el acuerdo de asociación revisado de conformidad con el artículo 16, apartado 2"*

desarrollo identificados en nuevas recomendaciones específicas para el país adoptadas.

La modificación del Acuerdo de Asociación consiste principalmente en reasignaciones entre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, así como en programas del Fondo Social Europeo, con el fin de redistribuir la asignación adicional resultante del ajuste técnico para el año 2017¹⁶⁶. Así, en 2017, España propuso aumentar la asignación del FEDER a la "Iniciativa pymes" (CCI 2014ES16RFSM001), y en 2018 decidió retirar esta propuesta y reasignar los fondos al Programa "España" (2014ES16RFOP002) y los programas operativos "Aragón" (CCI 2014ES16RFOP004) y "País Vasco" (CCI 2014ES16RFOP021).

Para el FSE, el importe adicional del ajuste técnico se incluyó en 2017 en el programa operativo "Empleo Juvenil" (CCI 2014ES05M9OP001); en 2018, España decidió redistribuir esta cantidad entre los demás programas del FSE.

La modificación también incluye un aumento de los recursos de la asignación específica para la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) para el año 2018

La modificación también tiene en cuenta la transferencia realizada en 2014 a partir de los pagos directos a la programación de desarrollo rural financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

El Acuerdo de Asociación revisado incluye también información actualizada sobre las inversiones territoriales integradas, y la denominación de los organismos de gestión y estructuras de coordinación

¹⁶⁶ Para cada uno de los años cubiertos por el marco financiero plurianual, el total de los créditos para pagos necesarios, tras el ajuste anual y habida cuenta de cualesquiera otros ajustes y revisiones así como la aplicación del artículo 3, apartados 2 y 3, no podrá dar lugar a un porcentaje de utilización de los recursos propios superior al límite máximo de los recursos propios, fijado de conformidad con la Decisión 2007/436/CE, Euratom.

Para el análisis de los cambios en las necesidades de desarrollo y la redacción del propio informe que lo sustentó, utilizó como fuentes de información:

- Datos procedentes de fuentes estadísticas (principalmente el Instituto Nacional de Estadística)
- El Informe sobre España 2018 (SWD (2018) 207 final)¹⁶⁷
- El Informe Anual del Banco de España 2018¹⁶⁸
- Datos procedentes de las aplicaciones de gestión de los 4 Fondos EIE (FEDER, FSE, FEADER y FEMP).

7. PROGRAMAS OPERATIVOS

7.1.- Concepto, naturaleza y régimen jurídico

Los Fondos EIE deben ejecutarse mediante programas operativos que abarquen el período de programación de conformidad con el acuerdo de asociación.

En palabras de FUENTETAJA¹⁶⁹, "No existe una definición pacífica de lo que es un programa, entre otras cosas porque se trata de un instrumento eminentemente de gestión al que su aprobación formal por una Administración Pública le dota de una fuerza jurídica ejecutiva singular, al tiempo que constituye la base para la ejecución de los créditos presupuestarios correspondientes".

En el Reglamento de Disposiciones comunes se indica en uno de los apartados del artículo de definiciones que un programa es *"el «programa operativo» contemplado en la tercera o la cuarta parte del presente Reglamento y en el Reglamento del FEMP, y el «programa de desarrollo rural» contemplado en el Reglamento del Feader.*

¹⁶⁷ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-spain-es.pdf>.

¹⁶⁸ https://www.bde.es/bde/es/Pie/informe/Informe_Anual_2018.html

¹⁶⁹ Vid. Fuentetaja Pastor, Jesús Á. "Derecho administrativo europeo"; Capítulo XVII: La ejecución de los Fondos Europeos"; Thomson Reuters: 3ª edición; página 520 y ss.

Podríamos indicar que los programas operativos son los instrumentos de programación aprobados por la Comisión Europea para desarrollar y concretar una estrategia de desarrollo a cofinanciar con los Fondos Europeos, integrados por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales.

En el caso de los Fondos Europeos, los programas constituyen no solo su instrumento de ejecución, sino que también se sitúan en el centro de un sistema de programación. El programa operativo incluye desde la planificación programática más general hasta las operaciones específicas en que se concretan las actuaciones que serán financiadas con la distribución financiera.

Los Estados miembros deben elaborar los programas sobre la base de procedimientos que sean transparentes, de acuerdo con su marco institucional y jurídico¹⁷⁰.

Estos instrumentos programáticos se pueden calificar como actos típicos obligatorios pues se trata de actos individuales vinculantes en todos sus elementos y que obligan directamente a sus destinatarios desde su notificación (se amplía análisis en el apartado *Actos típicos: Reglamentos y decisiones*).

La regulación de su régimen jurídico se conforma a lo largo de todo el Reglamento 1303/2013, con alusión a varios de los artículos que lo componen, pero especialmente en el artículo 96 donde se detalla de manera pormenorizada la composición, contenido y elaboración de los programas. Así mismo, y con el objetivo de aportar uniformidad a las condiciones de aplicación de todos los programas operativos, se dicta un reglamento de ejecución, Reglamento (UE) N° 288/2014 de la Comisión, de 25 de febrero de 2014¹⁷¹, que establece normas con arreglo al

¹⁷⁰ Para más información *Vid.* GARCÍA GONZÁLEZ, G.: "Programas y proyectos como marco político estratégico de los Fondos EIE" en FUENTETAJA, J. (Dir.), "La ejecución de los Fondos Europeos en España", Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 195 y ss.

¹⁷¹ Reglamento de ejecución (UE) N° 288/2014 de la Comisión de 25 de febrero de 2014 que establece normas con arreglo al Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del

Reglamento (UE) nº 1303/2013, en relación con el modelo para los programas operativos donde se distribuyen y describen las secciones obligatorias para la redacción de los programas (ver apartado siguiente).

7.2.- Contenido y procedimiento de elaboración y aprobación de los Programas Operativos: una simple atribución formal a los Estados Miembros

Los programas operativos son elaborados por cada Estado miembro, el cual lo presenta a la Comisión para su aprobación¹⁷².

Su procedimiento de elaboración y su contenido necesario están previstos en la legislación europea, pues los programas son actos europeos aprobados por la Comisión a propuesta de los Estados miembros.

El excesivo detallismo con el que se regula el contenido de los programas operativos, así como procedimiento para su elaboración y aprobación formal por parte de la Comisión Europea, hace, claramente que podamos titular este apartado como de mera atribución formal al Estado miembro que se plegará a lo descrito en la normativa, sin gran margen de actuación a iniciativa propia.

La normativa indica que es necesario establecer dos modelos: uno para los programas operativos en el marco del objetivo de inversión en

Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, en relación con el modelo para los programas operativos en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo, y con arreglo al Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, en relación con el modelo para los programas de cooperación en el marco del objetivo de cooperación territorial europea

¹⁷² Por lo tanto, el procedimiento lo inicia el Estado, no pudiendo la Comisión modificar unilateralmente un programa ya aprobado, si bien puede instar a aquel a presentar una iniciativa de reforma de un programa existente.

crecimiento y empleo y otro para los programas de cooperación en el marco del objetivo de cooperación territorial europea. Cada modelo ha de fijar unas condiciones uniformes para la presentación de la información en cada una de las secciones de los programas operativos o de cooperación. Ello es necesario para garantizar la coherencia, la comparabilidad y, en su caso, la agregabilidad de la información.

Dichos modelos conformarán la base para el desarrollo del sistema de intercambio electrónico de datos¹⁷³ por lo que respecta al contenido y la presentación de los programas operativos y los programas de cooperación. Además de los datos estructurados, los modelos deben contemplar la posibilidad de presentar información no estructurada en forma de anexos, obligatorios o no obligatorios¹⁷⁴.

El modelo para los programas operativos debe corresponder a la estructura que marca el artículo 96 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, mientras que el modelo para los programas de cooperación debe corresponder a la estructura del programa de cooperación establecida en el artículo 8 del Reglamento (UE) nº 1299/2013.

La Comisión dispone de tres meses para formular observaciones a dicho proyecto. Estas observaciones pueden ser tanto solicitudes de información como objeciones, en cuyo caso el Estado puede verse obligado incluso a revisar el programa propuesto.

Finalmente, la Comisión deberá dictar una resolución expresa¹⁷⁵ sobre la

¹⁷³ Función contemplada en el artículo 74, apartado 4, del Reglamento (UE) nº 1303/2013. Por tanto, deben determinar la manera de introducir en el sistema de intercambio electrónico de datos los datos sobre los programas operativos y los programas de cooperación. No obstante, ello no debería afectar a la presentación final de los programas operativos y los programas de cooperación ni a la disposición del texto y los cuadros, puesto que el sistema de intercambio electrónico de datos va a permitir estructurar y presentar de diferentes maneras los datos en él introducidos.

¹⁷⁴ Para dichos anexos no es necesario establecer características técnicas.

¹⁷⁵ A pesar de la previsión de dicho plazo, no cabría inferir del mismo que la Legislación admitiera la aprobación por silencio de los programas, no sólo porque así se deriva de la tramitación de los mismos (en particular, en caso de observaciones u objeciones realizadas por la Comisión) sino también porque las bases legales de las decisiones de gasto con cargo al presupuesto europeo deben ser explícitas.

aprobación de cada programa en el plazo de seis meses, contados desde el momento en el que el Estado presentó su proyecto (art. 29.4 Reglamento 1303/2013), pero descontando el período de observaciones, es decir, desde la fecha en que la Comisión envió esas observaciones al Estado miembro hasta que éste respondió a las mismas (según el criterio general establecido en el art. 3).

7.3.- Consecuencias del exhaustivo detallismo del contenido de los programas operativos: vaciamiento de competencias y rigidez práctico-administrativa.

En el período de programación 2014-2020, los Estados miembros elaboraron más de 390 PO. El número de PO y de autoridades en un Estado miembro depende también de su estructura constitucional y administrativa. Por ejemplo, en los Estados federales (como Alemania o Italia), casi todos los programas se establecen a nivel regional y son gestionados por entes regionales.

Aunque pueda parecer que es el Estado miembro es el que tiene la potestad de diseño del programa operativo como documento estratégico de implementación de la dotación financiera del fondo en cuestión, nada más lejos de la realidad. Las premisas técnicas que incluye el reglamento en relación con lo que deben incluir los programas en su desarrollo y las plantillas modelo que tienen que ser seguidas para la descripción de los mismos, hacen de la competencia de los EM en el diseño de los Pos una simple atribución formal.

La exhaustividad descrita en la normativa no hace nada más que corroborar esta hipótesis. No solo el RDC utiliza un extensísimo artículo para describir con exhaustividad el contenido de los programas operativos, sino que, a través de los poderes conferidos a la propia Comisión Europea como brazo ejecutor del derecho administrativo de la

Unión, se publicó un reglamento de ejecución¹⁷⁶ que detalla las secciones, elementos y otros factores que debe incluir la redacción del programa operativo.

El Reglamento de Disposiciones Comunes dispone un extenso artículo donde describe los elementos que deben componer los programas operativos:

Artículo 96 el RDC:

Un programa operativo se compondrá de ejes prioritarios. Un eje prioritario guardará relación con un Fondo y una categoría de región, y corresponder (...) a un objetivo temático y comprenderá una o varias prioridades de inversión de dicho objetivo temático, de acuerdo con las normas específicas de los Fondos (...)

2. Un programa operativo (...) presentará:

a) una justificación de la elección de los objetivos temáticos, las prioridades de inversión correspondientes y las asignaciones financieras relacionadas con el acuerdo de asociación (...);

b) con respecto a cada eje prioritario distinto de la asistencia técnica:

i) las prioridades de inversión y los objetivos específicos correspondientes,

ii) (...) los resultados previstos para los objetivos específicos y los correspondientes indicadores de resultados, además de un valor de referencia y un valor previsto,

iii) una descripción del tipo de acciones objeto de la ayuda, y ejemplos de las mismas, con arreglo a cada prioridad de inversión (...)

iv) los indicadores de productos, incluidos los valores previstos cuantificados, que se espera contribuyan al logro de los resultados (...),

v) una determinación de las etapas de ejecución y de los indicadores de productividad y, en su caso, de los indicadores de resultados,

vi) las categorías correspondientes de intervención y un desglose indicativo de los recursos programados,

vii) en su caso, un resumen del uso previsto de la asistencia técnica;

d) un plan de financiación

i) cuadros en los que se indique para cada año, el importe del crédito financiero total previsto y el importe del crédito financiero total de la ayuda de cada uno de los Fondos y la cofinanciación nacional (...)

e) una lista de los grandes proyectos

Esta puntualizada explicación exigida en la plantilla de desarrollo del programa operativo plantea la controversia de incluir elementos

¹⁷⁶ REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 288/2014 DE LA COMISIÓN de 25 de febrero de 2014 que establece normas con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, en relación con el modelo para los programas operativos.

procedimentales muy descriptivos en un documento estratégico en forma de decisión europea, como es el programa operativo.

Con el objetivo de aportar uniformidad a las condiciones de aplicación de todos los programas operativos, se dicta un reglamento de ejecución, el anteriormente referenciado Reglamento de ejecución (UE) nº 288/2014 de la comisión, donde se distribuyen y describen las secciones obligatorias para la redacción de los programas:

SECCIÓN 1: ESTRATEGIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO A LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR Y AL LOGRO DE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL [Referencia: artículo 27, apartado 1, y artículo 96, apartado 2, párrafo primero, letra a), del Reglamento (UE) n o 1303/2013 del PE y del Consejo]

SECCIÓN 2: EJES PRIORITARIOS [Referencia: artículo 96, apartado 2, párrafo primero, letras b) y c), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 3: PLAN DE FINANCIACIÓN [Referencia: artículo 96, apartado 2, párrafo primero, letra d), del Reglamento (UE) no 1303/2013]

SECCIÓN 4: ENFOQUE INTEGRADO DEL DESARROLLO TERRITORIAL [Referencia: artículo 96, apartado 3, del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 5: NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS ZONAS GEOGRÁFICAS MÁS AFECTADAS POR LA POBREZA O DE LOS GRUPOS DESTINATARIOS QUE CORREN MAYOR RIESGO DE DISCRIMINACIÓN O EXCLUSIÓN SOCIAL [Referencia: artículo 96, apartado 4, letra a), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 6: NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS ZONAS GEOGRÁFICAS QUE PADECEN DESVENTAJAS NATURALES O DEMOGRÁFICAS GRAVES Y PERMANENTES (CUANDO PROCEDA) [Referencia: artículo 96, apartado 4, letra b), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 7: AUTORIDADES Y ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN, EL CONTROL Y LA AUDITORÍA Y PAPEL DE LOS SOCIOS PERTINENTES [Referencia: artículo 96, apartado 5, del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 8: COORDINACIÓN ENTRE LOS FONDOS, EL FEADER, EL FEMP Y OTROS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN Y NACIONALES, ASÍ COMO CON EL BEI [Referencia: artículo 96, apartado 6, letra a), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 9: CONDICIONES EX ANTE [Referencia: artículo 96, apartado 6, letra b), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 10: REDUCCIÓN DE LA CARGA ADMINISTRATIVA PARA LOS BENEFICIARIOS [Referencia: artículo 96, apartado 6, letra c), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 11: PRINCIPIOS HORIZONTALES [Referencia: artículo 96, apartado 7, del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

SECCIÓN 12: ELEMENTOS INDEPENDIENTES: 12.1. Grandes proyectos que se van a ejecutar durante el período de programación [Referencia: artículo 96, apartado 2, letra e), del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

ANEXOS (cargados en el sistema de intercambio electrónico de datos como archivos independientes):

— Proyecto de informe de la evaluación ex ante, junto con un resumen ejecutivo (obligatorio)

[Referencia: artículo 55, apartado 2, del Reglamento (UE) n o 1303/2013]

— Confirmación por escrito de la conformidad con el contenido del programa de cooperación (obligatorio) [Referencia: artículo 8, apartado 9, del Reglamento (UE) n o 1299/2013]

— Mapa de la zona cubierta por el programa de cooperación (cuando proceda)

— Resumen para el ciudadano del programa de cooperación (cuando proceda)

En el citado modelo, que sigue las indicaciones del artículo 96 anteriormente relacionado, nos encontramos con secciones donde se describen de manera tan pormenorizada los elementos a incluir, que se deja poco margen posterior a un desarrollo del procedimiento. Cada una de las secciones y subsecciones (no están citadas las subsecciones ni otros apartados en la descripción que hemos incluido en el cuadro anterior) están basados en referencias al propio reglamento desarrollando el contenido del mismo.

Además, 28 cuadros detallados solicitan información en cada una de las secciones y en determinadas ocasiones, reproduciéndose en cada eje, prioridad, objetivo específico, y categoría de región; especificando en numerosas ocasiones información de actuaciones o de importes estimados en los próximos 10 años que difícilmente reflejan la realidad en el momento de la programación (durante el periodo que abarcó la anualidad 2014-2015 se abordaron cuestiones de índole financiera sobre acciones que futuriblemente se implementarían en 2020, en un ejercicio más que de inventiva que de programación real). Un claro ejemplo de excesivo detallismo lo encontramos, por ejemplo, en la sección 2.A.6.1:

“Acción que se va a financiar en el marco de la prioridad de inversión (por prioridad de inversión)”; se define que hay que incluir una "Descripción del tipo de acciones que se van a financiar, con ejemplos, y su contribución esperada a los objetivos específicos, incluyendo, cuando proceda, la identificación de los principales grupos destinatarios, de los territorios específicos destinatarios y de los tipos de beneficiarios” así como una descripción de los Principio rectores para la selección de operaciones.

Se identifica la referencia al Reglamento 1303/2013 donde procede " [Referencia: artículo 96, apartado 2, párrafo primero, letra b), inciso iii), del Reglamento (UE) no 1303/2013] Prioridad de inversión]"; hasta el punto de identificar la longitud en caracteres del texto que se tiene que incluir: *Max lenght: 17500 input.*

La descripción de los grupos destinatarios, territorios especificados y tipos de beneficiarios en el modelo del programa operativo, aportan una extrema rigidez a un elemento que basa su existencia en la estrategia.

El detallado trabajo que hace la normativa comunitaria, tanto en el RDC como en el de ejecución por el que se desarrolla el modelo de programa operativo, incurre en dos consecuencias de inflexibilidad máxima en el buen desarrollo de la estrategia que se establece a nivel programático:

A) Vaciamiento de competencias:

Se vacía de contenido el desarrollo de procedimientos: Siguiendo el ejemplo facilitado anteriormente en la sección 2.A.6.1, la descripción que hay que indicar desciende al punto en que hay que indicar las acciones/operaciones que se van a financiar, así como los principios rectores para la selección de tales operaciones en el programa operativo. Esto limita considerablemente el trabajo obligatorio impuesto a las autoridades que, siguiendo la normativa, deben establecer procedimientos en relación con un adecuado proceso de selección de operaciones en el marco de la consecución de los objetivos y prioridades del programa y basado en criterios de selección apropiados que aseguren la contribución de las operaciones al logro de los objetivos.

Ampliando más esta información sobre la importante función de la selección de operaciones en los programas, una vez aprobados los mismos, Estado Miembro¹⁷⁷ elaborará su propuesta de documento con los criterios de selección de operaciones que recogerán, de manera homogénea, para cada Eje prioritario, Objetivo temático, Prioridad de inversión, Objetivo Específico, y Categoría de región, los elementos valorativos para seleccionar las distintas operaciones que pueden ser cofinanciadas con cargo al PO, en coherencia con el contenido del mismo y en particular con la descripción, objetivos y resultados del objetivo específico en el que se encuadran.

Esta selección se hará siempre conforme a los principios generales de transparencia, concurrencia y no discriminación, y adaptados a la

¹⁷⁷ A través de sus órganos administrativos de ejecución en los Fondos: Autoridades de Gestión u Organismos Intermedios

naturaleza y procedimientos internos del organismo o entidad pública responsable de realizarla. Asimismo, los criterios de carácter general deberán tener en cuenta los principios de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y de desarrollo sostenible recogidos en el RDC (artículos 7 y 8), que podrán ser objeto asimismo de criterios más específicos para determinadas actuaciones. La selección de cada operación se iniciará con la recepción de la solicitud de financiación emitida por parte del potencial beneficiario. Se registrará y quedará formalizada; la autoridad competente estudiará las operaciones utilizando como referencia los reglamentos comunitarios, el propio Programa Operativo y el documento de Criterios de selección de operaciones, para valorar la elegibilidad de la operación.

La redacción del modelo estándar adoptado por todos los Programas Operativos de Fondo Social Europeo que presenta la siguiente estructura por capítulos:

- Requisitos básicos para la selección de operaciones recogidos en los reglamentos comunitarios, que debe cumplir toda operación cualquiera que sea el marco de intervención.
- Breve explicación sobre el propio concepto de operación.
- Descripción específica de la estructura del Programa Operativo, teniendo en cuenta los distintos ejes, las prioridades de inversión y sus objetivos específicos y resultados previstos cuyo previsible cumplimiento, constituye, al amparo del artículo 125.3 del Reglamento (UE) 1303/2013, uno de los criterios básicos para la selección de operaciones.
- Descripción de los criterios de selección de operaciones del Programa Operativo, distinguiendo: de un lado, criterios obligatorios, que son de exigible cumplimiento; y de otro lado, criterios de valoración que, aun no siendo de obligado cumplimiento en su totalidad para cada una de las operaciones, permiten evaluar la idoneidad de la operación seleccionable o priorizar, en el supuesto de concurrencia, aquellas operaciones que observando los criterios obligatorios contribuyen mejor al cumplimiento de los objetivos específicos.
- Por último, se ofrece una breve descripción de los “principales tipos de intervenciones” que se llevarán a cabo para la consecución de los objetivos específicos y resultados que se indican en el propio programa operativo.

El procedimiento de selección de operaciones descrito asegurará que todas las solicitudes de financiación de las operaciones se evaluarán de acuerdo con criterios aplicables pertinentes para asegurar la contribución de las mismas a los objetivos de los programas y que los procedimientos para su selección sean transparentes y no discriminatorios. Sin embargo, la inclusión en los programas operativos de la sección que describe las acciones a financiar, con un detalle pormenorizado en relación con los territorios y colectivos beneficiarios, deja poco margen de aplicación al procedimiento.

La descripción en los programas operativos de las acciones a financiar: Ejemplo PO FSE Valencia:

Sección 2.A.6.2 Principios rectores de la selección de las operaciones:

Con el objeto de contribuir al logro de los objetivos específicos definidos en el marco de la prioridad de inversión, se financiarán, los siguientes tipos de operaciones:

Objetivo Específico 9.1.2 Aumentar la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social:

- Ayudas a la contratación laboral de personas desempleadas con especiales dificultades de inserción laboral en empresas y entidades privadas: Se convocarán ayudas directas a empresas y otros empleadores privados para la contratación de personas desempleadas pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, modulándose las ayudas en función de la duración del contrato y del colectivo al que se atienda.

Dichos contratos tendrán una duración de al menos 6 meses, en caso de ser contratos temporales, o una duración de 12 meses, en caso de ser indefinidos.

Esta operación se complementará con medidas de acompañamiento y seguimiento, posteriores a la contratación, a fin de valorar su eficacia, articulándose una adecuada coordinación con los servicios de orientación laboral del SERVEF.

Los colectivos destinatarios de estas ayudas serán las personas en situación o riesgo de exclusión social con acreditación de Servicios Sociales, las personas mayores de 45 años desempleadas de larga duración, las personas desempleadas de muy larga duración, y las personas desempleadas mayores de 50 años.

Esta descripción a nivel de programa operativo, sin olvidar que es un documento estratégico a nivel nacional, detalla tipo de operaciones, colectivos e incluso el tipo de empresas (de ámbito privado) en las que se pueden llevar a cabo las inserciones objeto de la ayuda. De manera que, si partimos de la posibilidad de que la política de empleo diseñada abriera la puerta a la posible contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social en empresas públicas o entidades locales (el programa explicita que la empresas son de ámbito privado), no cabría tal posibilidad si no es bajo la modificación de todo el programa operativo y vaciando

de todo contenido el procedimiento de selección de operaciones que deja de tener sentido si ya las operaciones están establecidas, jerárquica y temporalmente en otro documento de diseño superior.

B) Rigidez practico-administrativa:

Cualquier adición, cambio, sustracción por pequeño que sea en el detalle de las operaciones significan la modificación del programa operativo.

Las reprogramaciones, o modificaciones de los programas operativos (se analiza más detenidamente en el siguiente apartado) conllevan decisión de la Comisión para su aprobación.

Para ello, las solicitudes de modificación de los programas presentadas por un Estado miembro estarán debidamente justificadas y, en particular, indicarán cómo se espera que los cambios repercutan en la capacidad del programa para conseguir los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y los objetivos específicos definidos en el propio programa, las normas específicas de los Fondos, los principios horizontales, así como el acuerdo de asociación.

Por lo tanto, llevarán una memoria justificativa del cambio que tendrá que ser igualmente evaluada. Irán acompañadas del programa revisado.

La Comisión evaluará la información suministrada¹⁷⁸ habida cuenta de la justificación aportada por el Estado miembro y podrá presentar sus observaciones en el plazo de un mes a partir de la

¹⁷⁸ La Comisión evaluará la coherencia de los programas respecto del presente Reglamento y de las normas específicas de los Fondos, su contribución eficaz a los objetivos temáticos seleccionados y a las prioridades de la Unión específicas de cada Fondo EIE, y también la coherencia con el acuerdo de asociación, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo 121, apartado 2, del TFUE y las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas conforme al artículo 148, apartado 4 del TFUE, así como la evaluación ex ante. La evaluación abordará, en particular, la adecuación de la estrategia del programa, los objetivos correspondientes, los indicadores, las metas y la asignación de recursos presupuestarios.

presentación formal del programa revisado y el Estado miembro le proporcionará toda la información adicional que sea necesaria.

Aprobará las solicitudes de modificación de un programa lo antes posible, pero a más tardar a los tres meses de su presentación formal por el Estado miembro, a condición de que se hayan tenido adecuadamente en cuenta las observaciones hechas por la Comisión¹⁷⁹.

Valorando el tiempo de solicitud por parte del EM, las observaciones por la CE y la respuesta a la misma, estamos hablando de un mínimo de 4 meses de procedimiento administrativo para la modificación de los programas operativos. Sin contar los meses de diagnóstico previo de la situación por parte del EM para realizar la propuesta de modificación, la justificación de la misma y las posibles observaciones de la CE que haya lo que puede dilatar el procedimiento alrededor de un año.

Sería el momento justo para preguntarnos si tras la inclusión de una actuación nueva en un programa operativo, o la matización del cambio de entidad en la inserción de una ayuda a la contratación (añadir las empresas públicas/entidades locales como posibles receptoras de las personas contratadas) para seguir el ejemplo anterior; ¿la subvencionabilidad de esa actuación no se entraría en vigor hasta la aprobación por parte de la CE de la modificación? Es decir, 4 meses/ 1 año tras la detección de la necesidad de modificación? ¿Tendría sentido que lo que parece un plan de choque inmediato para incluir determinadas operaciones o incluso matices en determinadas operaciones en el PO que puedan salvar la ejecución financiera y física de la asignación tenga que esperar el lento procedimiento administrativo de la burocracia europea?

¹⁷⁹ Cuando la modificación de un programa afecte a la información facilitada en el acuerdo de asociación conforme a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, letra a), incisos iii), iv) y vi), la aprobación de la modificación del programa por la Comisión se considerará al mismo tiempo una aprobación de la consiguiente revisión de la información en el acuerdo de asociación.

En este caso parece que obtenemos una respuesta de sentido común, y para ello, la normativa europea indica que el gasto pasa a ser subvencionable como consecuencia de la modificación introducida en un programa a partir de la fecha en que se presente a la Comisión la solicitud de modificación¹⁸⁰. Por lo tanto, parece entender que la subvencionabilidad de las nuevas operaciones no tendrá que esperar el cauce administrativo que pudiera suponer el no entendimiento entre la CE y el EM en el procedimiento de aclaraciones y observaciones.

No obstante, sigue sin tener ningún soporte jurídico la configuración de los programas operativos como instrumentos de programación tan concretos.

7.4.- Modificación del acuerdo de asociación/programas operativos:

Como se ha indicado en el apartado correspondiente, la Comisión adoptará una decisión por la que se aprueben los elementos del acuerdo de asociación que se contemplan en el artículo 15, apartado 1, y los que se contemplan en el artículo 15, apartado 2, en los casos en que un Estado miembro se haya acogido a lo dispuesto en el artículo 96, apartado 8¹⁸¹. Cuando se trate de elementos para los que se precise una decisión de la Comisión conforme a lo dispuesto en el artículo 96, apartado 10¹⁸², en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la fecha de presentación por el Estado miembro de su acuerdo de asociación, a condición de que se hayan tenido adecuadamente

¹⁸⁰ La Autoridad de Gestión notificará a la Comisión toda decisión que modifique los elementos del programa operativo no incluidos en la decisión de la Comisión a que se refiere el apartado 10, en el plazo de un mes a partir de la fecha de adopción dicha decisión modificativa. La decisión modificativa especificará la fecha de su entrada en vigor, que no será anterior a la fecha de su adopción.

¹⁸¹ Cuando un Estado miembro prepare un máximo de un programa operativo para cada Fondo, los elementos de dicho programa con arreglo al apartado 2, párrafo primero, letra a), el apartado 3, letras a), c) y d), y los apartados 4 y 6 podrán incorporarse únicamente al amparo de las disposiciones pertinentes del acuerdo de asociación.

¹⁸² La Comisión, mediante actos de ejecución, adoptará una decisión por la que se aprueben todos los elementos, incluidas todas sus futuras modificaciones, del programa operativo a que se refiere el presente artículo, a excepción de aquellos incluidos en el apartado 2, párrafo primero, letra b), inciso vi), letra c), inciso v), y letra e), los apartados 4 y 5, el apartado 6, letras a) y c), y el apartado 7, que siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros.

en cuenta las observaciones realizadas por la Comisión. No obstante, lo indicado, el acuerdo de asociación no entrará en vigor antes del 1 de enero de 2014.

La Comisión elabora un informe sobre el resultado de las negociaciones relativas a los acuerdos de asociación y los programas, incluido un resumen de las cuestiones clave, para cada Estado miembro, a más tardar el 31 de diciembre de 2015. Dicho informe se remitirá al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de forma simultánea.

Si un Estado miembro propone una modificación de los elementos del acuerdo de asociación recogidos en la decisión de la Comisión indicados en el artículo 15 apartados 1 y 2¹⁸³, la Comisión la evaluará y, si procede, adoptará una decisión mediante actos de ejecución, por la que se apruebe dicha modificación en el plazo de tres meses a partir de la fecha de presentación de la modificación por el Estado miembro¹⁸⁴.

Las reprogramaciones, o modificaciones de los programas operativos (se analiza más detenidamente en el siguiente apartado) conllevan decisión de la Comisión para su aprobación.

Para ello, las solicitudes de modificación del Acuerdo de Asociación o de los programas presentadas por un Estado miembro estarán debidamente justificadas y, en particular, indicarán cómo se espera que los cambios repercutan en la capacidad del programa para conseguir los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y los objetivos específicos definidos en el propio acuerdo/programa, las

¹⁸³ Descripción del contenido del Acuerdo de Asociación: medidas que garanticen la consonancia con la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en los Tratados, incluida la cohesión económica, social y territorial; medidas que garanticen la ejecución eficaz de los Fondos EIE; un enfoque integrado del desarrollo territorial apoyado por los Fondos EIE o un resumen de los enfoques integrados del desarrollo territorial basado en el contenido de los programas y medidas que garanticen la ejecución eficaz de los Fondos EIE, incluida una evaluación de los sistemas existentes de intercambio electrónico de datos, y un resumen de las acciones planificadas para permitir gradualmente que todo intercambio de información entre beneficiarios y autoridades responsables de la gestión y el control de los programas tenga lugar por vía electrónica.

¹⁸⁴ Cuando un Estado miembro modifique elementos del acuerdo de asociación que no estén recogidos en el artículo 15, apartados 1 y 2, informará de ello a la Comisión en el plazo de un mes a partir de la fecha de la decisión de efectuar la modificación.

normas específicas de los Fondos, los principios horizontales, así como el acuerdo de asociación. Por lo tanto, llevarán una memoria justificativa del cambio que tendrá que ser igualmente evaluada. Irán acompañadas del programa revisado.

La Comisión evaluará la información suministrada¹⁸⁵ habida cuenta de la justificación aportada por el Estado miembro y podrá presentar sus observaciones en el plazo de un mes a partir de la presentación formal del programa revisado. El Estado miembro le proporcionará toda la información adicional que sea necesaria en el proceso.

Aprobará las solicitudes de modificación de un programa lo antes posible, pero a más tardar a los tres meses de su presentación formal por el Estado miembro, a condición de que se hayan tenido adecuadamente en cuenta las observaciones hechas por la Comisión¹⁸⁶.

7.5.- Programas operativos: el instrumento clave de la programación de los Fondos como mecanismo contrario al principio de subsidiariedad.

Como se criticó de inmediato, esta notable concreción de su contenido entraña una cierta contradicción con los propios principios fundamentales de la reforma de los Fondos: con la instauración de la programación se había perseguido esencialmente racionalizar el anterior sistema que, basado en proyectos individuales, no había conducido sino a la dispersión y a la descoordinación de las ayudas comunitarias.

¹⁸⁵ La Comisión evaluará la coherencia de los programas respecto del presente Reglamento y de las normas específicas de los Fondos, su contribución eficaz a los objetivos temáticos seleccionados y a las prioridades de la Unión específicas de cada Fondo EIE, y también la coherencia con el acuerdo de asociación, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo 121, apartado 2, del TFUE y las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas conforme al artículo 148, apartado 4 del TFUE, así como la evaluación ex ante. La evaluación abordará, en particular, la adecuación de la estrategia del programa, los objetivos correspondientes, los indicadores, las metas y la asignación de recursos presupuestarios.

¹⁸⁶ Cuando la modificación de un programa afecte a la información facilitada en el acuerdo de asociación conforme a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, letra a), incisos iii), iv) y vi), la aprobación de la modificación del programa por la Comisión se considerará al mismo tiempo una aprobación de la consiguiente revisión de la información en el acuerdo de asociación.

Bajo este prisma, se ha reprochado el excesivo detallismo requerido para los programas operativos supone, materialmente, un retorno al modelo “proyecto a proyecto” que había caracterizado al sistema recién sustituido.

En consecuencia, no faltan voces que se alzan con la posibilidad que la normativa comunitaria ofrecía a la Comisión de codecidir, no ya las prioridades estratégicas, sino incluso las medidas individuales a implementar por los Estados miembros.

Es por ello por lo que hay que criticar la programación de los fondos en nombre del principio de subsidiariedad. Numerosos interlocutores consideran que el nivel comunitario debería concentrarse aún más en la selección estratégica y en descentralizar la gestión.

La Comisión propone a este respecto que la programación conste de dos partes: la que sigue siendo objeto de una decisión a escala comunitaria, de la que se ocupa la Comisión, y la que en adelante incumbirá exclusivamente a los Estados Miembros.

Solo se debería exigir un esbozo de las medidas para desarrollar los ejes prioritarios. Así pues, como cristalización de la tendencia inspiradora de la reforma a la descentralización de la gestión de fondos, se consagra como una de sus principales novedades frente a los anteriores períodos el que los PO dejen de contener los detalles de las medidas programadas. Las posibilidades de influencia de la CE se retraen pues, al ámbito de las prioridades estratégicas, abandonando el terreno de la selección de las específicas medidas, que pasa a ser monopolizado por los EM.

Sin embargo, esta utopía no queda reflejada en el detallismo intenso de los reglamentos a la hora de describir el contenido de los programas operativos, a los que dota con un anexo en el que se formula la plantilla a rellenar para desarrollar los mismos. Los programas operativos son elaborados por cada Estado miembro, el cual lo presenta a la Comisión para su aprobación. Por tanto, el procedimiento lo inicia el Estado, no pudiendo la Comisión modificar unilateralmente un programa ya aprobado.

IV. TIPOS NORMATIVOS:

1. Tipos normativos no formales

1.1.- Concepto y aplicación general.

Podemos conceptualizar los tipos normativos no formales como actos o instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio, pero incardinados, de una forma u otra, en el sistema de fuentes.

El Derecho público en general, y el Derecho Europeo en particular, donde es difícil regular la coordinación jerárquica, material y funcional en la normativa formal, este tipo de actos llamados en general “derecho indicativo” o “soft law” ha tenido una afluencia muy significativa junto con unos resultados que no parecen del todo claros.

Un buen ejemplo práctico de este derecho lo encontramos sin duda en la gestión de los Fondos Europeos cargados de sistemas, directrices, orientaciones, modelos, plantillas, recomendaciones, etc.; que adopta la Comisión Europea como instrumentos sin fuerza vinculante, pero con evidentes efectos jurídicos al inducir el sentido de la regulación de los estados miembros a la hora de legislar sobre tales materias en sus propios ordenamientos.

La gran mayoría de la documentación soporte de la implementación de los Fondos Estructurales está basada en actos no vinculantes o soft law.

No obstante, el amparo de este tipo de actos normativos tiene su amparo en la redacción constitucional formal o *hard law* para el cumplimiento de la misión que se tiene encomendada —dispone el artículo 249 TCE—,

“el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes en las condiciones previstas en el presente Tratado.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de las formas y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”.

Forman parte, junto con otros instrumentos —carentes también en principio de fuerza obligatoria— que el aparato institucional comunitario maneja al margen de la tipología del artículo 249 TCE, de lo que parte de la doctrina anglosajona denomina *soft law*, término con el que se pretende aludir, según indica ALONSO GARCÍA¹⁸⁷, «un fenómeno que presenta las características del "Derecho" en cuanto a su pretendido efecto de influenciar en el deseo y de restringir la libertad de aquellos a quien el *soft law* se dirige», pero que al ser mencionado produce la sensación de que «algo falta en la naturaleza jurídica o vinculante del Derecho tal y como lo conocemos en la vida cotidiana».

Se deduce, por lo tanto, de manera adelantada, que la ausencia de efectos vinculantes no implica *per se* ausencia de efectos jurídicos (Tribunal de Justicia en *Grimaldi*, 13 diciembre 1989 —322/88—, donde, tras recordar su falta de fuerza vinculante por imperativo del artículo 249, matizó que «los citados actos no pueden ser considerados como carentes en absoluto de efectos jurídicos»).

La utilización del *soft law* como parámetro de interpretación fue asumida por el Tribunal de Justicia en *Grimaldi*, 13 diciembre 1989 (322/88): negada la obligación de aplicar directamente una *recomendación* como consecuencia de su naturaleza no vinculante, el Tribunal sostuvo que ello no podía conducir a considerar las recomendaciones «como carentes en absoluto de efectos jurídicos», afirmando a continuación que «los tribunales nacionales están obligados a tener en cuenta las recomendaciones a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquéllas ilustran acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación, o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante» (FJ 18).

Dentro de la propia doctrina, hay interpretaciones muy diversas, desde quien excluye que tales declaraciones o acuerdos tengan “un lugar en el mundo jurídico», limitando su eficacia —no por ello carente de

¹⁸⁷ ALONSO GARCÍA, R., “El soft law comunitario”; *Revista de Administración Pública*, Núm. 154. Enero-abril 2001

importancia— al terreno político, hasta quien afirma que «si las Instituciones están obligadas conforme a Derecho a cooperar, entonces los resultados de tal cooperación deben, necesariamente, tener también fuerza jurídica” , pasando por quien sostiene que no es posible dar una respuesta general al problema al ser decisiva la intención de los protagonistas en cada caso, de manera que «si resulta de la voluntad expresa de los autores y de los términos utilizados que no han pretendido vincularse, es difícil ver en su acuerdo algo distinto de un compromiso político», mientras que «si la intención de vincularse es clara, sea unilateral o convencional, el acto debe ver reconocidos sus efectos»¹⁸⁸.

Hubo que esperar hasta *Comisión v. Consejo, 19 marzo 1996 (25/94)*, donde el Tribunal, sin mayores disquisiciones, anuló una Decisión del Consejo por vulneración de un *Arreglo entre la Comisión y el Consejo sobre la preparación de las reuniones, declaraciones y votaciones en el seno de la FAO —Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación—*, de cuyos términos dedujo el Tribunal «que las dos Instituciones han pretendido vincularse recíprocamente », advirtiendo al respecto que el Consejo, por su parte, no había discutido su alcance en ningún momento del procedimiento (FJ 49).

Apenas un mes después, en *Países Bajos v. Consejo, 30 abril 1996(58/94)*, tras confirmar que los acuerdos interinstitucionales no escapaban de su doctrina conforme a la cual «es posible ejercitar un recurso de anulación en lo que respecta a todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tienden a producir efectos jurídicos».

Apoyando la línea seguida por ALONSO GARCÍA a la luz de los mencionados pronunciamientos, se puede concluir que:

¹⁸⁸ Sin pronunciarse de modo directo sobre la cuestión, alguna pista ofreció el Tribunal de Justicia al respecto en los asuntos *Advernier v. Comisión (211/80)* y *Andersen v. Parlamento (262/80)*, ambos resueltos por sentencias de 19 enero 1984.

- 1) el Tribunal admite inequívocamente como principio que los acuerdos interinstitucionales pueden producir efectos jurídicos, incluidos efectos de naturaleza vinculante; y
- 2) que en la determinación de cuáles sean en cada caso los efectos —políticos o jurídicos— de cada acuerdo habrá que prestar especial atención a sus términos, asumido que las más de las veces, como las Instituciones intentarán moverse en el terreno de la indefinición, evitando encorsetamientos rígidos —normalmente de la mano del Derecho— que a la larga podrían menoscabar la puesta en práctica misma del principio de cooperación leal interinstitucional.

De manera más actual, SARMIENTO¹⁸⁹ indica que la irrupción del Derecho de integración supranacional, como el Derecho comunitario europeo, ha trastocado la concepción tradicional de la pirámide kelseniana del sistema de fuentes, presidida por la norma constitucional. Remitimos para más información sobre derecho indicativo al apartado XXX.

1.2.- El "derecho indicativo" en los Fondos Estructurales: *la lex imperfecta* que aporta consistencia al sistema

Para ilustrar lo descrito hasta ahora en relación con la gran importancia de este tipo de actos normativos no formales, tenemos un claro ejemplo con el primer documento facilitado por la Comisión Europea en el marco de la programación de los Fondos para el periodo actual de ejecución 2014-2020, que fue el *Position Paper*. La finalidad del tal documento era establecer el marco de diálogo entre los servicios de la Comisión y las autoridades españolas para la preparación del Acuerdo de Asociación y de los programas, que comenzó en el otoño de 2012.

¹⁸⁹ SARMIENTO, D.: "La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law" en revista *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28 (mayo-agosto 2006)

El documento expone los principales retos específicos del país y presenta las primeras impresiones de los servicios de la Comisión sobre las prioridades básicas de financiación en España para un gasto público que impulse el crecimiento.

Invita a optimizar el uso de los fondos del MEC estableciendo un nexo fuerte con las reformas que refuercen la productividad y la competitividad, movilizandoo recursos privados, impulsando los sectores con un potencial elevado de crecimiento, pero al mismo tiempo haciendo hincapié en la necesidad de preservar la solidaridad en la Unión y de garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales para las generaciones futuras. Para ello es necesario concentrar el futuro gasto de la UE en ámbitos prioritarios con el fin de optimizar los resultados que se obtengan, en vez de dispersar la financiación. La financiación de la UE debería utilizarse también para abordar prioridades genuinamente comunitarias y para garantizar que España pueda obtener plenos beneficios de su condición de miembro de la UE. Por lo tanto, la Comisión propone agrupar y limitar la financiación de la UE a los retos clave que se exponen en el presente documento.

El gasto público nacional no debe usarse solo para cofinanciar, sino también para financiar inversiones complementarias y vinculadas a los proyectos financiados por la UE, en particular a nivel autonómico y local.

Con respecto a la estructura de los Programas, el informe *Position Paper* de la Comisión establece una serie de recomendaciones generales por Fondo que son:

- La propuesta de legislación 2014-2020 de los Fondos EIE ofrece flexibilidad adicional para establecer en cada Estado miembro los Programas que mejor correspondan a su organización institucional.
- En el caso del FSE, la opción de diseñar Programas Operativos interregionales relacionados con los objetivos de Europa 2020 y las recomendaciones específicas por país puede también ofrecer oportunidades.

- Para el FEADER, la opción de elaborar subprogramas temáticos dentro de un programa de desarrollo rural ofrece la oportunidad de prestar más atención a necesidades concretas.
- En el caso del FEMP, la estructuración del programa operativo –único- por regiones, podría facilitar las sinergias con intervenciones regionales de otros fondos y a mejorar la eficiencia de la ejecución.

Respecto al número de Programas y su articulación territorial:

- Se recomienda reducir el número de Programas y por tanto los correspondientes costes administrativos en relación con la ejecución de los mismos.
- Se recomienda revisar la definición de los Programas Operativos plurirregionales del FSE, a la vista de la distribución competencial española. La cobertura temática nacional supone una mayor adaptación a las necesidades señaladas por las recomendaciones específicas por país y a los objetivos nacionales (es decir, paro juvenil, empleo, educación e integración social) y por tanto facilitaría la ejecución. Deben aplicarse las lecciones aprendidas de los períodos 2000-2006 y 2007-2013, durante los que el PO de lucha contra la discriminación ha demostrado su utilidad en la integración de grupos vulnerables en el mercado de trabajo.
- En lo que respecta al FEADER, además de 17 Programas Operativos regionales, actualmente existe un Programa de la Red Rural Nacional y un marco nacional. España debe evaluar si este último debe continuar en el período 2014-2020. Asimismo, deben revisarse los objetivos y asignaciones del Programa de la Red Rural Nacional a la luz de la experiencia acumulada.
- En lo que respecta a la designación de autoridades, se plantean los diferentes escenarios posibles: agrupación de fondos bajo la batuta de la misma autoridad, descentralización ejecutiva a las regiones, delegación de funciones de la autoridad central a las autoridades competentes a nivel regional o a nivel nacional, etc.

El punto de partida de las consideraciones de la Comisión es, por un lado, la evaluación de los avances de España hacia los objetivos de Europa 2020 realizada en su documento de trabajo sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 y su Programa de Convergencia¹⁹⁰, respaldado por las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 6 de julio de 2012 y, por otro, un análisis de los retos específicos de desarrollo del país. La posición de la Comisión tiene en cuenta la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 y las propuestas legislativas de la Comisión para el período 2014-2020.

Sin embargo, con ello vemos un claro ejemplo respecto al que, aunque la normativa parte del principio de autonomía de los Estados para regular y organizar la ejecución de los Fondos Europeos, en general, y de los programas en particular, lo cierto es que un componente esencial de este marco regulatorio es intensamente regulado por documentos normativos de la propia Comisión, no sólo a nivel reglamentario, como se veía en el apartado anterior, sino con documentos como el Position Paper que no deja de ser un documento de orientaciones de la CE al EM pero que predetermina la estructura estratégica de los documentos programáticos conformando así un régimen jurídico omnicompreensivo diseñado desde los servicios europeos.

La consecuencia jurídica más relevante de esta sistematización es la reconducción a tipos formales de lo que antes estaba en tipos no formales. En la materia que nos ocupa, tenemos un claro y actual ejemplo de la presión vinculante del derecho indicativo en la normativa "hard": el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) n. o 1301/2013, (UE) n. o 1303/2013, (UE) n. o 1304/2013, (UE) n. o 1309/2013, (UE) n. o 1316/2013, (UE) n. o 223/2014 y (UE) n. o 283/2014 y la Decisión n. o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) nº

¹⁹⁰ Los documentos pertinentes están disponibles en el sitio web de Europa 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

966/2012. La modificación a la que alude el citado reglamento, también llamado “ómnibus” manifiesta cómo los preceptos variados que se habían incluido en guías y orientaciones de la Comisión, mayoritariamente en lo que a la materia de simplificación se trata, se recogen ahora a nivel reglamentario, con la eficacia erga omnes y fuerza vinculante que de ello supone.

Resultan muy significativas las conclusiones del abogado general, Michal Bobek, presentadas el 12 de diciembre de 2017 en el asunto C-16/16 P Reino de Bélgica contra Comisión Europea¹⁹¹, en concreto sus párrafos 81 y siguientes:

Existe un amplio abanico de instrumentos en el Derecho de la Unión (aunque no solo en éste), con múltiples denominaciones y formas (directrices, comunicaciones, códigos de conducta, notificaciones, recomendaciones, dictámenes, acuerdos interinstitucionales, conclusiones, declaraciones, resoluciones, etc.), que, en general, reciben el apelativo de «Derecho indicativo». Pueden adoptarse en cualquier ámbito, en todas las posibles fases del proceso de toma de decisiones, bien en las fases anteriores de consulta a los interesados, bien en las fases posteriores de aplicación de los actos legislativos. De este modo, esos instrumentos pueden ser tanto prelegislativos como postlegislativos. Quizá existen dos elementos sobre los que existe un consenso general entre los diversos enfoques, muy distintos, con respecto a dichos instrumentos de Derecho indicativo. En primer lugar, el Derecho indicativo no encaja fácilmente en la distinción binaria (blanco o negro), de los efectos jurídicos obligatorios y no obligatorios. En segundo lugar, ha cobrado auge en las dos últimas décadas, siendo progresivamente más frecuente (...). En el ámbito de la Unión merece la pena destacar tres

¹⁹¹ Asunto C-16/16 P Reino de Bélgica contra Comisión Europea [ECLI:EU:C:2017:959].; «Recurso de casación — Protección de los consumidores — Servicios de juego en línea — Protección de los consumidores y usuarios de servicios de juego en línea y prevención del juego en línea entre los menores — Recomendación de la Comisión — Artículo 263 TFUE — Acto recurrible — Control judicial de instrumentos de Derecho indicativo (soft law) — Actos no vinculantes que producen efectos jurídicos — Actos sobre los que cabe razonablemente considerar que inducen a su cumplimiento»

tipos de efectos jurídicos de las recomendaciones [uno de los actos jurídicos de la Unión Europea que no son vinculantes]: i) generar confianza y expectativas legítimas; ii) desempeñar una función interpretativa, y iii) poder dar lugar a un conjunto de normas paralelo que preceda al proceso legislativo y que, por consiguiente, incida en el equilibrio institucional.

Por último, merece la pena destacar, a este respecto, el planteamiento del Conseil d'Etat (Consejo de Estado)¹⁹² francés que, en un extenso informe de 2013 incluyó una definición de la expresión Derecho indicativo: (...) *un conjunto de instrumentos que cumplen los tres requisitos siguientes:*

- 1. Deben tener por objeto modificar u orientar el comportamiento de sus destinatarios induciendo a su adhesión a los mismos;*
- 2. No crean en sí derechos u obligaciones para sus destinatarios; y*
- 3. Por su contenido y por el modo en que están estructurados, presentan un grado de formalismo y una estructura que los hacen parecer normas jurídicas.*

2. Tipos normativos formales

2.1.- Marco legislativo de los Fondos Estructurales: Reglamentos y decisiones como fuentes del régimen jurídico de los Fondos Estructurales

Mucho se ha escrito ya sobre el reglamento como fuente de derecho comunitario tanto en la obligatoriedad de todos sus elementos como en la aplicabilidad directa que conlleva, incidiendo de forma inmediata en el ordenamiento de los EM, sin necesidad de ningún desarrollo normativo por parte de los poderes estatales. Por lo tanto, nos remitimos a las siguientes referencias¹⁹³ a pie de página para ampliar esta información.

¹⁹² Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2013. Le droit souple*, La Documentation française, 2013, pp. 61 a 63.

¹⁹³ FUENTETAJA, J. "Derecho administrativo europeo"; Thomson Reuters: 3ª edición; página 520 y ss; y SARMIENTO, D.: "El Derecho de la Unión Europea", Marcial Pons, 2016, pág. 238 y ss.

2. 2.- Marco ejecutivo de desarrollo del marco legislativo de los Fondos Estructurales:

Los Tratados confían a la Comisión el cometido de velar por su buena aplicación y por la de las decisiones tomadas para este fin (Derecho derivado). Se trata de su función de «guardiana de los Tratados».

De conformidad con el artículo 291 del TFUE, la Comisión ejerce las competencias que le son conferidas para la ejecución de los actos legislativos adoptados por el Parlamento y el Consejo. El Tratado de Lisboa también introdujo una nueva categoría de disposiciones jurídicas, que se sitúan entre los actos legislativos y de ejecución, son los “actos no legislativos delegados” (artículo 290 del TFUE) o más comúnmente conocidos como actos delegados que alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

A) La generalidad del uso de los actos delegados

Los actos delegados son adoptados por la Comisión como una disposición que se adopta en función de una delegación otorgada a través de una ley de la UE, en este caso un acto legislativo¹⁹⁴.

El artículo 290 del TFUE¹⁹⁵ permite que el legislador de la UE (generalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo) delegue en la

¹⁹⁴ Véase al respecto BERGSTRÖM, C.: “Comitology. Delegation of Powers in the European Union and the Committee System”, , Oxford 2005, pág. 46; FUENTETAJA, J.: “Las competencias ejecutivas de la administración europea en el ámbito de la política agrícola común” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 26 - enero-junio 2014, págs. 41-76.

¹⁹⁵ Artículo 290 TFUE: 1. Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. Los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes. 2. Los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes: el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación; el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo. A efectos de las letras a) y b), el Parlamento

Comisión la facultad de adoptar actos no legislativos de alcance general que complementen o modifiquen determinados elementos no esenciales de un acto legislativo.

Los actos delegados permiten añadir nuevas disposiciones (no esenciales) o modificaciones de ciertos aspectos de un acto legislativo a posteriori, permitiendo que el legislador se concentre en la orientación política.

Solo la Comisión está autorizada a adoptar actos delegados y este instrumento normativo tiene límites de ejercicio bastante estrictos, como la propia Comisión describe:

- ✓ el acto delegado no puede modificar los elementos esenciales de la ley
- ✓ debe definir los objetivos, contenidos y el alcance¹⁹⁶;
- ✓ debe definir la duración de la delegación de poderes: se otorgan a la Comisión a partir del 21 de diciembre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020 y los actos delegados adoptados en virtud de este procedimiento¹⁹⁷ entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo formulan

Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada. 3. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo delegado o delegada.

¹⁹⁶ La adopción de los actos delegados del RDC están mencionados en el artículo 5, apartado 3, el artículo 12, párrafo segundo, el artículo 22, apartado 7, párrafo cuarto, el artículo 37, apartado 13, el artículo 38, apartado 4, párrafo tercero, el artículo 40, apartado 4, el artículo 41, apartado 3, el artículo 42, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, el artículo 61, apartado 3, párrafos segundo, tercero, cuarto y séptimo, el artículo 63, apartado 4, el artículo 64, apartado 4, el artículo 68, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 101, párrafo cuarto, el artículo 122, apartado 2, párrafo quinto, el artículo 125, apartado 8, párrafo primero, y apartado 9, el artículo 127, apartados 7 y 8, y el artículo 144, apartado 6.

¹⁹⁷ Establecido en el artículo 5, apartado 3, el artículo 12, párrafo segundo, el artículo 22, apartado 7, párrafo cuarto, el artículo 37, apartado 13, el artículo 38, apartado 4, párrafo tercero, el artículo 40, apartado 4, el artículo 41, apartado 3, el artículo 42, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, el artículo 61, apartado 3, párrafos segundo y tercero, cuarto y séptimo, el artículo 63, apartado 4, el artículo 64, apartado 4, el artículo 68, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 101, párrafo cuarto, el artículo 122, apartado 2, párrafo quinto, el artículo 125, apartado 8, párrafo primero, y apartado 9, el artículo 127, apartados 7 y 8, y el artículo 144, apartado 6.

objecciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto el uno como el otro informan a la Comisión de que no las formularán¹⁹⁸.

- ✓ el Parlamento y el Consejo pueden revocar la delegación o formular objeciones al acto delegado¹⁹⁹. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión de revocación surtirá efecto al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en la misma. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.

La Comisión adopta los actos delegados tras consultar con grupos de expertos, compuestos por representantes de cada país de la UE. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo²⁰⁰. Una vez que la Comisión haya adoptado el acto, el Parlamento y el Consejo disponen generalmente de 2 meses para formular objeciones. Si no lo hacen, el acto delegado entra en vigor.

B) Los actos delegados en los Fondos Estructurales

El uso de este mecanismo está muy desarrollado: en el mercado interior, agricultura, medio ambiente, protección del consumidor, transporte y en el espacio de libertad, seguridad y justicia y desde luego en el ámbito que nos ocupa.

¹⁹⁸ El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

¹⁹⁹ La delegación de poderes mencionada en el artículo 5, apartado 3, el artículo 12, párrafo segundo, el artículo 22, apartado 7, párrafo cuarto, el artículo 37, apartado 13, el artículo 38, apartado 4, párrafo tercero, el artículo 40, apartado 4, el artículo 41, apartado 3, el artículo 42, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, el artículo 61, apartado 3, párrafos segundo, tercero, cuarto y séptimo, el artículo 63, apartado 4, el artículo 64, apartado 4, el artículo 68, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 101, párrafo cuarto, el artículo 122, apartado 2, párrafo quinto, el artículo 125, apartado 8, párrafo primero, y apartado 9, el artículo 127, apartados 7 y 8, y el artículo 144, apartado 6, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo

²⁰⁰ De acuerdo con el programa "Legislar mejor" de la Comisión, los ciudadanos y otras partes interesadas pueden presentar comentarios sobre el proyecto de texto de un acto delegado durante un período de cuatro semanas. Hay algunas excepciones, por ejemplo en caso de emergencia o cuando los ciudadanos y los interesados ya han participado con sus comentarios.

Con la fórmula “Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 149 en lo referente a (...)” o “La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 149, por los que se establezcan normas detalladas relativas a (...)”; se remite al citado artículo para describir el ejercicio de la delegación.

En él, se formulan distintos criterios de cumplimiento para la ejecución de los actos delegados, en primer lugar, una restricción temporal pues los poderes para adoptar actos delegados²⁰¹ se otorgan a la Comisión a partir del 21 de diciembre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020. En segundo lugar, admite la revocación para los actos delegados²⁰² en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen y surtirá efecto al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*²⁰³ No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor. Pero entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo formulan objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto el uno como el otro informan a la Comisión de que no las formularán²⁰⁴.

²⁰¹ Mencionados en el artículo 5, apartado 3, el artículo 12, párrafo segundo, el artículo 22, apartado 7, párrafo cuarto, el artículo 37, apartado 13, el artículo 38, apartado 4, párrafo tercero, el artículo 40, apartado 4, el artículo 41, apartado 3, el artículo 42, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, el artículo 61, apartado 3, párrafos segundo, tercero, cuarto y séptimo, el artículo 63, apartado 4, el artículo 64, apartado 4, el artículo 68, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 101, párrafo cuarto, el artículo 122, apartado 2, párrafo quinto, el artículo 125, apartado 8, párrafo primero, y apartado 9, el artículo 127, apartados 7 y 8, y el artículo 144, apartado 6 del Reglamento 1303/2013.

²⁰² La delegación de poderes mencionada en el artículo 5, apartado 3, el artículo 12, párrafo segundo, el artículo 22, apartado 7, párrafo cuarto, el artículo 37, apartado 13, el artículo 38, apartado 4, párrafo tercero, el artículo 40, apartado 4, el artículo 41, apartado 3, el artículo 42, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, el artículo 61, apartado 3, párrafos segundo, tercero, cuarto y séptimo, el artículo 63, apartado 4, el artículo 64, apartado 4, el artículo 68, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 101, párrafo cuarto, el artículo 122, apartado 2, párrafo quinto, el artículo 125, apartado 8, párrafo primero, y apartado 9, el artículo 127, apartados 7 y 8, y el artículo 144, apartado 6 del Reglamento 1303/2013

²⁰³ O en una fecha posterior indicada en la misma decisión de revocación.

²⁰⁴ El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Parafraseando a FUENTETAJA²⁰⁵, “el legislador faculta a la Comisión para dictar actos delegados sobre aspectos importantes del régimen jurídico de los Fondos Europeos desde el Código de Conducta europeo en materia de asociación hasta los criterios para determinar el grado de corrección financiera que la Comisión puede aplicar en caso de irregularidades, pasando por el contenido de las auditorías o los criterios para determinar la existencia de deficiencias graves en el funcionamiento efectivo de los sistemas de gestión y de control, así como otros muchos (...)”

La mejor manera de afirmar esta práctica es poniendo de relevancia los reglamentos delegados dictados hasta la fecha en el periodo 2104-2020

<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) N o 240/2014 DE LA COMISIÓN de 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos</p>
<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) No 480/2014 DE LA COMISIÓN de 3 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca</p>
<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) No 481/2014 DE LA COMISIÓN de 4 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las disposiciones específicas en materia de subvencionabilidad de los gastos para los programas de cooperación.</p>
<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) No 522/2014 DE LA COMISIÓN de 11 de marzo de 2014 por el que se completa el Reglamento (UE) no 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas detalladas sobre los principios para la selección y gestión de acciones innovadoras de desarrollo urbano sostenible que vayan a recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional</p>
<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/1076 DE LA COMISIÓN de 28 de abril de 2015 por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, normas adicionales sobre la sustitución de un beneficiario y las responsabilidades correspondientes, y los requisitos mínimos que deberán constar en los acuerdos de asociación público-privada financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.</p>
<p>REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/1516 DE LA COMISIÓN de 10 de junio de 2015 por el que se establece, de conformidad con el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento</p>

²⁰⁵ FUENTETAJA, J. “Derecho administrativo europeo”; Thomson Reuters: 3ª edición; página 526

Europeo y del Consejo, un tipo fijo para las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el sector de la investigación, el desarrollo y la innovación
REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/1970 DE LA COMISIÓN de 8 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades respecto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo, del Fondo de Cohesión y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2016/568 DE LA COMISIÓN de 29 de enero de 2016 por el que se complementa el Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las condiciones y los procedimientos para determinar si los Estados miembros deben reembolsar los importes irrecuperables en relación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.
REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2017/2016 DE LA COMISIÓN de 29 de agosto de 2017 por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/2195 de la Comisión, que complementa el Reglamento (UE) n.o 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Social Europeo, en lo que respecta a la definición de baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado para el reembolso de gastos a los Estados miembros por parte de la Comisión

Fuente: elaboración propia

C) Los actos de ejecución en los Fondos Europeos:

Los actos de ejecución son muy necesarios porque, con frecuencia, la legislación establece los principios generales, pero los detalles quedan sin concretar.

Así pues, para conocer los detalles del desarrollo técnico y condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión²⁰⁶ (fiscalidad, agricultura, mercado interior, salud y seguridad alimentaria, etc.), es necesario que la Comisión (o excepcionalmente, el Consejo²⁰⁷) pueda adoptar un acto de ejecución.

²⁰⁶ Denominados también “actos de base”

²⁰⁷ En casos debidamente justificados y en los casos previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea

Incumbe al legislador, en el pleno respeto de los criterios establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la decisión, respecto de cada acto de base, de conferir competencias de ejecución a la Comisión conforme al artículo 291, apartado 2, del mencionado Tratado²⁰⁸.

No obstante, el TFUE exige que exista algún mecanismo que establezcan las normas y principios generales relativos a las modalidades de control²⁰⁹, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

Para llevar a cabo este control se crean comités compuestos por los representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión²¹⁰. En la jerga de la UE se denominan procedimientos de «Comitología²¹¹», es decir, la Comisión está asistida por comités compuestos por representantes de la UE y presididos por un representante de la Comisión²¹².

²⁰⁸ Artículo 291 TFUE: 1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. 2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo. 3. A efectos del apartado 2, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. 4. En el título de los actos de ejecución figurará la expresión «de ejecución».

²⁰⁹ El Reglamento (UE) nº182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰⁹ establece las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los países de la UE del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión

²¹⁰ El comité estará presidido por un representante de la Comisión. El presidente no participará en las votaciones del comité. El presidente presentará al comité el proyecto de acto de ejecución que la Comisión deba adoptar. Cada comité aprobará su reglamento interno, por mayoría simple de sus miembros y a propuesta de su presidente, basándose en las normas estándar que la Comisión elaborará previa consulta con los Estados miembros. La Comisión publicará estas normas estándar en el Diario Oficial de la Unión Europea. Los comités existentes adaptarán sus reglamentos internos a las normas estándar en la medida en que sea necesario.

²¹¹ El término «comitología» se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Dichos comités de comitología están presididos por un funcionario de la Comisión y ofrecen una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión.

²¹² Siempre que el acto de base confiera competencias de ejecución a la Comisión referentes a programas con implicaciones presupuestarias importantes o dirigidos a terceros países, debe

El Parlamento Europeo puede plantear sus objeciones a un acto de ejecución y, en tal caso, la Comisión no tiene porqué aceptarla, aunque la debe tomar en consideración.

De acuerdo con el programa "Legislar mejor" de la Comisión, como se ha indicado anteriormente para los actos delegados, los ciudadanos y otras partes interesadas también pueden formar parte del proceso decisorio si presentan comentarios sobre el proyecto de texto de un acto de ejecución durante las 4 semanas anteriores al voto del comité pertinente para aceptarlo o rechazarlo.

Tabla 6: Reglamentos de ejecución periodo 2014-2020

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 288/2014 DE LA COMISIÓN de 25 de febrero de 2014 que establece normas con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, en relación con el modelo para los programas operativos en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo, y con arreglo al Reglamento (UE) n o 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, en relación con el modelo para los programas de cooperación en el marco del objetivo de cooperación territorial europea
REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 184/2014 DE LA COMISIÓN de 25 de febrero de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) de la nomenclatura relativa a las categorías de intervención del apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional a dicho objetivo
REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 2015/207 DE LA COMISIÓN de 20 de enero de 2015 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) por lo que respecta al

aplicarse el procedimiento de examen. El presidente de un comité debe procurar hallar soluciones que reciban el apoyo más amplio posible en el comité o el comité de apelación, y debe explicar la forma en que se han tenido en cuenta los debates y las sugerencias de modificación. Con este fin, la Comisión debe prestar una atención particular a las opiniones expresadas en el comité o en el comité de apelación respecto de los proyectos de medidas antidumping o compensatorias definitivas. Cuando se considere la adopción de otros proyectos de actos de ejecución relativos a sectores particularmente sensibles, en especial la fiscalidad, la salud de los consumidores, la seguridad de los alimentos y la protección del medio ambiente, la Comisión, para encontrar una solución equilibrada, actuará en la medida de lo posible de manera que se evite ir contra cualquier posición predominante que pueda surgir en el comité de apelación contraria a la adecuación del acto de ejecución.

<p>modelo de los informes de ejecución para el objetivo de cooperación territorial europea</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 215/2014 DE LA COMISIÓN de 7 de marzo de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) en lo relativo a las metodologías de apoyo a la lucha contra el cambio climático, la determinación de los hitos y las metas en el marco de rendimiento y la nomenclatura de las categorías de intervención para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 821/2014 DE LA COMISIÓN de 28 de julio de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...)en lo que se refiere a las modalidades concretas de transferencia y gestión de las contribuciones del programa, la presentación de información sobre los instrumentos financieros, las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones, y el sistema para el registro y el almacenamiento de datos</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 964/2014 DE LA COMISIÓN de 11 de septiembre de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) en lo que respecta a las condiciones generales para los instrumentos financieros</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 1011/2014 DE LA COMISIÓN de 22 de septiembre de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2015/207 DE LA COMISIÓN de 20 de enero de 2015 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los modelos del informe de evolución, la presentación de la información sobre un gran proyecto, el plan de acción conjunto, los informes de ejecución para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo, la declaración de fiabilidad, la estrategia de auditoría, el dictamen de auditoría y el informe de control anual y la metodología para llevar a cabo el análisis coste-beneficio, y de conformidad con el Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta al modelo de los informes de ejecución para el objetivo de cooperación territorial europea</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN 2015/1974 DE LA COMISIÓN de 8 de julio de 2015 por el que se establece la frecuencia y el formato de la notificación de irregularidades, relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y al FEMP, de conformidad con el Reglamento n° 1303/2013</p>
<p>REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2018/276 DE LA COMISIÓN de 23 de febrero de 2018 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 215/2014 en lo que concierne a los cambios en la determinación de los hitos y las metas para los indicadores de productividad en el marco de rendimiento de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.</p>
<p>Reglamento de Ejecución (UE) 2018/277 de la Comisión de 23 de febrero de 2018 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 2015/207 en lo que se refiere a cambios en los modelos para los informes de ejecución en relación con el objetivo de inversión en crecimiento y empleo y con el objetivo de cooperación territorial europea, así como en los modelos del informe de evolución y los informes de control anuales, y por el que se corrige dicho Reglamento en lo que se refiere al modelo para el informe de ejecución en relación con el objetivo de inversión en crecimiento y empleo y el informe de control anual.</p>

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 1232/2014 DE LA COMISIÓN de 18 de noviembre de 2014 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 215/2014 de la Comisión, con el fin de adaptar al Reglamento (UE) no 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sus referencias, y por el que se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) no 215/2014.

2.3.- Marco ejecutivo de aplicación a través de actos típicos normativos: Acuerdo de Asociación y programas operativos creados a través de decisiones europeas

En cuanto a la referencia en este apartado del tipo normativo que son las decisiones europeas y su uso reiterado en el diseño programático de los Fondos Estructurales, hay que indicar que constituyen el acto jurídico típico mediante el que las instituciones comunitarias ejecutan el propio Derecho cuando tienen atribuida la competencia al efecto, atribuyen derechos e imponen obligaciones, de manera individual y directa, a un Estado o a un particular. Esta eficacia individual las diferencias del reglamento, en términos similares a los que en el Derecho administrativo nacional sirven para distinguir el acto administrativo y el reglamento.

En el caso del Acuerdo de Asociación, encontramos el primer ejemplo de acto administrativo singular al que corresponde una decisión: España presentó a la Comisión un Acuerdo de Asociación con los elementos enumerados en el artículo 15 del Reglamento (UE) n° 1303/2013. Este Acuerdo de Asociación se había elaborado en cooperación con los socios mencionados en el apartado 1 del artículo 5 de dicho Reglamento y en diálogo con la Comisión.

La Comisión evaluó el Acuerdo de Asociación y formuló comentarios el 16 de julio de 2014, como prevé el apartado 1 del artículo 16 del Reglamento (UE) n° 1303/2013. España suministró toda la información adicional necesaria y tuvo en cuenta debidamente estos comentarios en el Acuerdo de Asociación modificado presentado el 22 de octubre de 2014.

La decisión de aprobación del AA se llevó a cabo el 4 de noviembre de 2014²¹³ pero no de forma completa, sino que fue una decisión aprobatoria parcial.

La CE valoró el Acuerdo de Asociación teniendo en cuenta su coherencia con el Reglamento (UE) nº 1303/2013, incluido el Marco Estratégico Común previsto en el apartado 1 del artículo 10 y en su anexo I, teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reformas, las correspondientes recomendaciones específicas para el país adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 121 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas con arreglo al apartado 4 del artículo 148 del TFUE y las evaluaciones previas de los programas.

El AA estableció los mecanismos y herramientas descritas en el articulado de los reglamentos con el fin de garantizar la coherencia con la estrategia de la Unión, cumplimiento de las condiciones previas aplicables a escala nacional y, dado que varias condiciones previas no se cumplieron en la fecha de la presentación del Acuerdo de Asociación, un resumen de las medidas que deben tomarse, los organismos responsables y el calendario de aplicación previsto.

De esta manera, la Decisión de la Comisión sobre el Acuerdo de Asociación convierte al texto en un verdadero tipo normativo. Se trata de un acto individual vinculante en todos sus elementos y que obliga directamente a sus destinatarios desde su notificación (puede dirigirse a uno o varios destinatarios). El mismo tratamiento jurídico se puede trasladar a las decisiones de aprobación de los programas operativos.

Finalmente, la Comisión deberá dictar una resolución expresa sobre la aprobación de cada programa en el plazo de seis meses, a través de una Decisión.

Formalmente, tanto el Acuerdo de Asociación como el Programa Operativo son una Decisión de la Comisión cuyo destinatario es el Estado

²¹³ Y modificado en mayo de 2019: COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 3.5.2019 amending Implementing Decision C (2014) 8076 approving certain elements of the Partnership Agreement with Spain CCI 2014ES16M8PA001

miembro en cuestión. Ello permitiría, en principio, calificar los programas como actos típicos obligatorios: se trata de actos individuales vinculante en todos sus elementos y que obligan directamente a sus destinatarios desde su notificación.

Como indica FUENTETAJA²¹⁴, “aunque la naturaleza ordinaria de las decisiones es la de venir a ser el acto individual de aplicación de la norma, formalmente podía encubrir auténticas normas. Esta naturaleza normativa de las decisiones ha sido finalmente reconocida indirectamente en el TFUE. Para la jurisprudencia, el criterio de distinción entre un reglamento y una decisión se encuentra en el alcance general o no del acto de que se trate. En efecto, un acto tiene alcance general si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y si produce efectos jurídicos en relación con categorías de personas consideradas de forma general y abstracta [Veromar di Tudisco Alfio&Salvatorev. Comisión, 30 noviembre 2009 (T-313/08)]”.

No quiere ello decir que no puedan tener alcance general. Como recuerda la sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2010:

Según la jurisprudencia, para determinar el alcance de un acto, el juez de la Unión no puede contentarse con la denominación oficial del acto, sino que debe tener en cuenta, en primer lugar, su objeto y su contenido (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo, 16/62 y 17/62, Rec. pp. 901 y ss., especialmente p. 918). Así, una decisión que tiene como destinatario a un Estado miembro tiene alcance general si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos respecto a categorías de personas definidas de forma general y abstracta (véase en este sentido el auto del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C503/07 P, Rec. p. I2217, apartado 71).

También gozan de efecto directo. En sentencia de 6 de octubre de 1970 se planteó esta cuestión reconociendo que *sería incompatible con el carácter imperativo que el artículo 189 reconoce a la Decisión negar que, en*

²¹⁴ FUENTETAJA, J. “Derecho Administrativo Europeo”; página 86 y ss.

principio, los particulares afectados puedan invocar la obligación que establece; que particularmente en el caso de que las autoridades comunitarias, mediante Decisión, hayan obligado a uno o a todos los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de dicho acto se debilitaría si a los nacionales del Estado de que se trate se les privara de la posibilidad de invocarlo ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado y estos no pudieran tomarlo en consideración como elemento integrante del Derecho comunitario;

Esta sentencia añade que si bien los efectos de una Decisión no pueden ser idénticos a los de un Reglamento, esta diferencia no excluye que el resultado final sea el mismo que el de un Reglamento directamente aplicable: la posibilidad de que los justiciables los invoquen ante sus propios órganos jurisdiccionales, y tuvo en cuenta que la obligación controvertida no está sujeta a condición alguna y es lo suficientemente clara y precisa para producir efecto directo en las relaciones entre los Estados miembros y sus justiciables.

El mismo razonamiento hizo el Tribunal pocos días después, y lo recordó en su Sentencia de 10 de noviembre de 1992:

Que el hecho de que una Decisión permita a los Estados miembros destinatarios establecer excepciones a disposiciones claras y precisas contenidas en esa misma Decisión, no puede, en sí mismo, privar a dichas disposiciones de efecto directo. En particular, dichas disposiciones pueden tener efecto directo cuando el recurso a las posibilidades de establecer excepciones de tal modo reconocidas puede ser objeto de control jurisdiccional²¹⁵.

Este efecto directo vertical no parece extenderse al caso en que las partes son particulares.

²¹⁵ En el mismo sentido, véase la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, apartado 7.

Sin perjuicio de ello, también existe jurisprudencia que ha introducido el principio de interpretación conforme con relación a las Decisiones, como se hiciera para las Directivas²¹⁶.

Podemos utilizar la misma deducción para las decisiones que aprueban los programas operativos de los fondos. La Comisión deberá dictar una resolución expresa sobre la aprobación de cada programa en el plazo de seis meses, a través de una Decisión.

Formalmente, pues, el programa es una Decisión de la Comisión cuyo destinatario es el Estado miembro en cuestión. Ello permitiría, en principio, calificar los programas como actos típicos obligatorios: se trata de actos individuales vinculante en todos sus elementos y que obligan directamente a sus destinatarios desde su notificación.

De ahí que el Reglamento 1303/2013 establezca que la decisión de la Comisión por la que se adopte un programa constituirá también una decisión de financiación a los efectos de la normativa financiera (art. 84 Reglamento 966/2012), por lo que, una vez notificada al Estado miembro de que se trate, surge el compromiso jurídico de la Unión Europea de hacer los pagos correspondientes (art. 76 Reglamento 1303/2013). Además, la decisión por la que se aprueba un programa debe concretar expresamente aspectos como el porcentaje de cofinanciación o el importe máximo de la ayuda de los Fondos por cada eje prioritario (art. 120 Reglamento 1303/2013).

En definitiva, como señala FUENTETAJA²¹⁷, pues, el programa es una Decisión de la Comisión cuyo destinatario es el Estado miembro en cuestión. Ello permitiría, en principio, calificar los programas como actos singulares europeos. Ahora bien, tal y como ha señalado la jurisprudencia

²¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 2005, as. C-105/03, Rec. pág. I-5285. Vid. al respecto, en lengua española, SANTOS VARA, J.: "La aplicación de la doctrina de la interpretación conforme a las Decisiones marco. El acercamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal al primer pilar", *iustel.com*, *RGDE*, nº 8, octubre de 2005 y SARMIENTO, D.: "Un paso más en la constitucionalización del tercer pilar de la Unión Europea: la sentencia *Maria Pupino* y el efecto directo de las Decisiones marco", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10, 2005. Vid. también FLETCHER, M.: "Extending indirect effect to the third pillar: the significance of *Pupino*?", *European Law Review*, nº 30, 2005, p. 862.

²¹⁷ FUENTETAJA, J. "Derecho Administrativo Europeo"; página 86 y ss.

en el ámbito de las ayudas de Estado, las decisiones que tienen por destinatario un Estado miembro pueden presentar la particularidad de insertarse en ese Ordenamiento jurídico nacional, vinculando a todos los Poderes Públicos y tener en consecuencia un alcance general [*Euroferv. Comisión*, 4 junio 2012 (T-381/11)]. Del hecho de que de los programas se deriven un haz multiforme de actuaciones tanto operativas (proyectos) como sobre todo jurídicas (contratos, subvenciones, etc.) que no sólo se amparan en dicho programa, sino que, en última instancia, lo ejecutan, hacen del programa un parámetro de validez y de interpretación de todas esas actuaciones.

Sin embargo, con objeto de conciliar la necesidad de programas operativos que establezcan compromisos claros por parte de los Estados miembros con la necesidad de permitir cierta flexibilidad para poder adaptarse a circunstancias cambiantes, debe distinguirse entre los elementos esenciales del programa operativo que están sujetos a una decisión de la Comisión y otros elementos que no están sujetos a dicha decisión y pueden ser modificados por un Estado miembro. En consecuencia, y bajo la necesidad de no incorporar una excesiva rigidez en los procedimientos administrativos obstaculizando la ejecución de los fondos, se han podrán modificar elementos no esenciales de los programas operativos bajo decisión nacional sin que medie una decisión de la Comisión.

V. TOMA DE DECISIONES EN EL SENO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES:

1. Proceso de toma de decisiones: necesaria coordinación de la gobernanza multinivel

La lógica del proceso de toma de decisiones en relación con la programación de los Fondos Estructurales difiere fundamentalmente de la que guía la determinación de otras fases como pueda ser el establecimiento del marco presupuestario y el reparto de los recursos financieros.

Mientras que para la resolución de estos últimos necesariamente han de involucrarse la Comisión y, conjuntamente, todos y cada uno de los Estados Miembros, al penetrar en el ámbito de la programación la toma de decisiones en

sentido formal se circunscribe a las relaciones individuales de la Comisión con cada uno de los diferentes Estados. Y decimos bien “en sentido formal” pues aunque la normativa parte del principio de autonomía de los Estados para regular y organizar la ejecución de los Fondos europeos, en general, y de los programas en particular, es que un componente esencial de la legislación general europea sobre los Fondos es una regulación extensa y, en ocasiones, intensa de la manera en que los estados deben proceder a dicha ejecución.

La determinación europea de la ejecución por los Estados se observa tanto en la normativa financiera general como en la normativa sectorial sobre los fondos, hasta el punto de que la organización y la ejecución de los Fondos europeos se diseña en la legislación europea, mientras que el Estado en muchas ocasiones apenas puede hacer otra cosa que aplicar esa legislación. Lo cual no quiere decir que el proceso político se ciña a unas relaciones estrictamente bilaterales, pues como hemos visto en el análisis de los principios de actuación, en virtud del principio de cooperación, la Comisión no tiene únicamente como interlocutor al Gobierno nacional en cuanto representante hacia el exterior del Estado miembro, sino que, junto a éste, también pueden intervenir en la toma de decisiones, aunque con una influencia muy heterogénea, los entes subcentrales e, incluso, los agentes socioeconómicos.

Sin embargo, tanto la forma como la intensidad de la participación de estos diferentes actores políticos varían considerablemente en función de las distintas etapas en que se estructura la programación.

Iniciándonos por la parte reglamentaria, la normativa europea en materia de fondos precisaba el acuerdo del EM para que se aprobara el Acuerdo de Asociación, por lo que se calificaba su naturaleza contractual como “convenio”²¹⁸, “acuerdo de carácter contractual”²¹⁹ o sencillamente, como “contrato formal”²²⁰.

²¹⁸ Anne-Francoise Durand: op. Cit., pág. 268. A su juicio, en el momento de su aprobación por la CE “se cierra la fase de preparación y el acuerdo toma jurídicamente la forma de un convenio”

²¹⁹ G, Cordero Mestanza: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999...”, cit., pág. 397

²²⁰ Gary Marks, en efecto, identifica a los marcos comunitarios de apoyo como “formal contracts” en “Exploring and explaining variation in EU Cohesion Policy”, pág. 401. Por otra parte, en opinión de Marc Vaucher, se parecía claramente la “naturaleza contractual” de los

Tesis que, por lo demás, encontraba algún apoyo en el Reglamento de coordinación, toda vez que al mismo no era enteramente extraña esta terminología. En concreto, al abordar la regulación de la tramitación de las solicitudes de ayuda, apuntaba en el artículo 14.4 “los compromisos respectivos de los interlocutores, contraídos en el marco de un contrato de cooperación, se reflejarán en las decisiones de concesión de ayuda de la Comisión”. Referencia que ha desaparecido, sin embargo, en el vigente Reglamento General, aunque mantiene, desde luego, la exigencia de que los programas operativos se elaboren de acuerdo con los Estados.

Sea como fuere, se resalte su vertiente contractual o se ponga el acento en lo que pueda tener de decisión unilateral de la CE²²¹, lo que resulta innegable es la fuerza obligatoria del Acuerdo o de los programas, vinculantes tanto para la CE como para el EM signatario de los mismos. Obligatoriedad que no debe entenderse acortada por la circunstancia de que dado su alcance programático, no concrete el destino final de los fondos, y se precise por tanto pasar a la siguiente etapa del proceso de programación para que se perfeccione la obligación y puedan aplicarse en la práctica los recursos comunitarios.

En lo que respecta al Acuerdo de Asociación, y en concreto el documento programático antecesor, los “planes regionales de desarrollo” muestran una clara predilección por que se elabore un programa específico para cada una de las regiones afectadas, aunque no cierra en la decisión a la posibilidad de que los EM se decanten por presentar en plan general para la totalidad de las zonas interesadas. De hecho, la primera disposición que versó sobre este asunto, se encargaba precisamente de apuntar esta posibilidad: “Los EM podrán presentar un plan global de desarrollo regional para el conjunto de sus regiones”.

Situándonos de nuevo en el periodo actual, conviene comenzar advirtiendo que el Acuerdo de Asociación no puede concebirse, sin más, como la mera aceptación por parte de la Comisión de un documento cuya autoría corresponde al EM, el cual vendría a ser hecho suyo por la Comunidad a través del expediente formal de su aprobación por parte de la CE. Antes bien, éste no

marcos de apoyo comunitarios, aunque formalmente constituyan decisiones de la CE destinada a alguno de los EM (“REalité juridique de la notion de région communautaire”, pág. 543)

²²¹ A juicio de Luciano Monti, “se trata de un acto unilateral de la CE que se adopta el final de un proceso de concertación” (I fondi strutturali per la coesione europea, pág. 260)

constituye sino el material de trabajo que servirá de base para la confección de los programas operativos, un material que resulta sin duda absolutamente esencial e imprescindible, habida cuenta de que permite conocer la CE la estrategia del EM para alcanzar el objetivo, prioridades, y en fin, la distribución de los recursos comunitarios que considera pertinente en consonancia con dicha estrategia.

Sin embargo, como sucede en general con todas las etapas de la programación, el alcance exacto del principio de cooperación en lo que concierne a la participación de los entes subcentrales difiere sustancialmente en función de la estructura interna de los EM; aunque sí se aprecia la tendencia generalizada a que el nivel local permanezca enteramente al margen de la negociación de los programas.

Así pues, lo que existe es un partenariado a tres bandas: CE, Ejecutivo central y la Administración regional. Y aún en este caso, la virtualidad del principio de cooperación ha distado mucho de ser satisfactoria, puesto que, como revelaba el comité de las regiones, en su dictamen sobre el papel de las autoridades regionales en el principio de cooperación de los Fondos Estructurales, de 1995, el contrato formal directo entre la Comisión y las autoridades regionales tenía carácter excepcional, porque, por lo general, solo se informa oficialmente a los interlocutores sobre las negociaciones una vez que se ha acordado el documento de programación²²². De ahí que el comité solicitase reiteradamente en el dictamen su participación directa en tales negociaciones y que sus representantes fuesen signatarios del documento final “El comité de las regiones, puede leerse en el punto 58 del dictamen, tiene la firme convicción de que el funcionamiento de la cooperación y el número de sus participantes deberían especificarse claramente en los programas operativos (...) La CE sólo debería firmar el documento en caso de que las autoridades regionales y locales estuviesen convenientemente representadas de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento sobre Fondos Estructurales. El Comité de las Regiones sugiere que el documento de programación esté firmado por los siguientes signatarios: la CE, los EM y los representantes de las autoridades regionales y locales”.

²²² Vid. Punto 22 del Dictamen (DOCE nº C 100, de 2 de abril de 1996, pág. 72 y ss.)

Pues bien, aun cuando podemos ya adelantar que aún no ha cristalizado esa pretensión de que los entes regionales aparezcan como signatarios de los programas operativos, sí cabe afirmar que las CCAA vienen interviniendo en el proceso negociador desde el primer período de programación 1989-1993, tal y como suele suceder con los niveles intermedios de gobierno de los restantes Estados políticamente descentralizados de la UE. Así, mientras que las regiones italianas y los lander austríacos y alemanes, participan junto a los gobiernos centrales en la negociación con la CE, en Bélgica son las regiones y comunidades, más que el propio ejecutivo central, quienes se hayan presentes en el proceso negociador²²³.

No obstante, al principio, la intervención autonómica en este proceso se vio mermada por alguna intransigencia del gobierno nacional quien asume la dirección y la coordinación de las negociaciones con Bruselas. De hecho, inicialmente fue la propia Comisión la que impulsó la participación autonómica, procurando con ello debilitar la posición negociadora de la Administración central²²⁴ y facilitar que el diseño último de los programas operativos expresase todas las propias prioridades²²⁵.

El principio de cooperación por el que se involucran los distintos niveles de gobierno de los países en los procedimientos de negociación programáticos de los Fondos Estructurales ha tenido una evolución muy importante con la introducción del principio de asociación o partenariado en el mismo articulado de los reglamentos.

Desde el periodo 2000-2006 el principio de partenariado es un principio básico en la aplicación de la Política de Cohesión Europea. Supone una estrecha cooperación entre la Comisión, las autoridades nacionales, regionales y locales del Estado miembro, incorporando a otras organizaciones gubernamentales y no

²²³ Jean-Louis Boxstael: "La participación de las Comunidades y las regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la UE", págs.. 304-305; Gary Marks: "Exploring and explaining...", cit., pág. 402.

²²⁴ Ésta fue, al menos, la interpretación que realizaron las propias autoridades centrales (vid. L. Lázaro: "La política regional comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Único", Estudios territoriales, núm. 38, 1992, págs.. 17-41; citado por Francesc Morata "La gestión del FEDER en Cataluña", pág. 296).

²²⁵ Pues, como señala Francesc Morata, "la CE tampoco parecía estar muy interesada en negociar los diferentes PDR con las CCAA, sino en intentar componer sus propios criterios de asignación de los recursos de acuerdo con su concepción de las prioridades comunitarias.

gubernamentales que representan a la sociedad civil, con experiencia y vinculación directa con las áreas de actuación de los Fondos EIE, durante las diferentes fases del ciclo de ejecución.

El objetivo es asegurar que la programación e implementación de la Política de Cohesión responda a la representación de los actores públicos y privados, así como de la sociedad civil, por lo que su participación en el proceso es determinante, tal y como viene establecido en la reglamentación. También asegura el cumplimiento del principio de gobernanza multinivel, así como de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

En el periodo actual de programación, la autoridad que ha coordinado la preparación del Acuerdo de Asociación ha sido la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC), del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en estrecha coordinación con los representantes de los diferentes Fondos EIE (FEDER, FSE, FEADER y FEMP), a través del Grupo de Coordinación de Fondos. El grupo ha tenido un papel muy relevante en el diseño de la metodología a emplear para desarrollar el partenariado en el proceso de programación, en la elaboración de los documentos metodológicos para recabar información de los distintos agentes y en la selección de éstos.

2. Fases del proceso de toma de decisiones

La Dirección General de Fondos Comunitarios, perteneciente al Ministerio de Hacienda, lideró el proceso de toma de decisiones desde el inicio de la fase de preparación del Acuerdo de Asociación, en aplicación del principio del partenariado para el 2014-2020 que se ha llevado en una doble consulta a los agentes implicados: la primera al comienzo del proceso, en base a previsiones y estimaciones pues no existía una propuesta firme de propuesta de documento de Acuerdo y otra posterior, sobre un borrador de Acuerdo de Asociación.

Los socios integrantes del partenariado se seleccionaron con arreglo a su relevancia y representatividad en los distintos sectores o áreas de actividad que tuvieran relación con los ámbitos de aplicación de los Fondos y/o con los principios horizontales.

Las fases del proceso, que quedan fijadas con carácter posterior en el propio Acuerdo, son:

1. Identificación de los requisitos regulatorios, contenidos en el Reglamento (UE) N°1303/2013 así como en el Código de Conducta Europeo sobre partenariado.
2. Elaboración de documentos metodológicos con el fin de exponer los antecedentes a los agentes a contactar y facilitar la remisión de informes homogéneos. La elaboración de estos documentos se ha llevado a cabo conjuntamente entre todos los Fondos EIE, en el Grupo de Coordinación de Fondos.
3. Selección de agentes relevantes según los criterios que se enumeran más adelante, incluyendo las tres tipologías definidas en el Código de Conducta: autoridades públicas, representantes de los agentes económicos y sociales y representantes de la sociedad civil, en estrecha coordinación y según el criterio de los diferentes Fondos
4. Entrevistas con los agentes y entrega de los documentos metodológicos.
5. Recepción de los informes de cada uno de los agentes.
6. Agregación de información e integración en el Acuerdo de Asociación.
7. Además, y con objeto de que cualquier ciudadano u organización interesados en la Política de Cohesión 2014-2020 pudiera aportar su visión sobre el próximo periodo, en la página web de la Dirección General de Fondos Comunitarios se habilitó un buzón para la recepción de información, comentarios o sugerencias.

El 21 de marzo de 2014, el Consejo de Ministros fue informado del borrador de Acuerdo de Asociación de España 2014-2020. Posteriormente se sometió a consulta pública durante tres semanas, antes de su remisión a la Comisión Europea. Igualmente, dicho borrador fue además remitido de nuevo a los agentes del partenariado que habían participado en la primera fase de consulta.

El Programa Operativo, consiguientemente, deberá fundamentar la coherencia de sus ejes prioritarios con el pertinente Acuerdo y con el Reglamento general y

la CE procederá a examinar las propuestas de programas operativos “en función de su coherencia con los objetivos del marco comunitario de apoyo correspondiente” siendo solamente posible la participación de los Fondos en tales programas si ésta es “compatible con el plan de financiación establecido en el marco comunitario de apoyo”

3. Análisis comparativo *ad extra* y *ad intra*:

En Italia, el estado políticamente descentralizado y quien ha mostrado más reticencia a disminuir el papel preponderante de las instancias nacionales de gobierno respecto de los Fondos, se ha producido una participación efectiva de las regiones en la elaboración de los programas²²⁶, llegando a cooperar en los programas operativos nacionales²²⁷. Es más, en esta distribución administrativa de ejecución de Fondos, las regiones no solo mantienen un papel de ejecutores desarrollado por el rol de organismo intermedio, sino que está dotados del contexto más potente en cuanto a autoridad se refiere, ya que cada región es nombrada Autoridad de Gestión de los propios programas (a diferencia de España, que formula una única Autoridad de Gestión y 19 organismos intermedios por cada una de las regiones y programas operativos). Pero son, muy probablemente, Bélgica, Alemania y España los países en donde más intensamente han intervenido los niveles intermedios de gobierno en la creación de los programas operativos.

Así, en Bélgica, son las regiones y comunidades las que se encargan de su elaboración²²⁸ y mantienen contactos directos con la Comisión, desempeñando el gobierno central un papel secundario al respecto, hasta el punto de que las dificultades en este ámbito no residen tanto en las relaciones entre los ejecutivos

²²⁶ Vid. Anna Bonaduce/Piera Magnatti: “Italien”, en *Politinetzwerke und europäische Strukturfondsförderung*, pág. 245; Roberto Caranta: “I rapporti tra Regioni e comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali”, pág. 1236; Christian Engel/Joseph van Ginderachter: *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, pág. 96 y Luciano Monti: *I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 284.

²²⁷ Así se reconoce, al menos, en el MCA para el período de programación 2000-2006, en donde, tras enumerarse las líneas de actuación para las que se prevé la elaboración de programas operativos nacionales, se añade que éstos “son formulados y posteriormente implementados con la participación de las regiones”

²²⁸ Jean-Louis van Boxstael: “La participación de las comunidades y las regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la UE”, pág. 305

central y regionales como en hallar una fórmula que permita una adecuada intervención de los entes locales sobre el particular. No obstante, la dotación financiera de Fondos Estructurales en Bélgica es poco representativa en relación a España o a Italia y Alemania, pero a efectos de la estructura administrativa, es un claro ejemplo.

También en Alemania, corresponde el protagonismo a los Lander, que se encargan de elaborar sus propios programas operativos, bajo la coordinación del Ministerio federal de Economía con la participación de los Lander, y mantienen contactos directos con la CE²²⁹.

Y por lo que al estado de las autonomías por excelencia se refiere, España, el reparto de las tareas en este terreno entre las CCAA y el Estado aparece fuertemente condicionada por la práctica de que concurren, junto a los programas operativos regionales, numerosos programas de ámbito plurirregional, pues, mientras que la elaboración de los primeros queda bajo el control de la Administración autonómica, en la confección de los últimos la influencia autonómica es muy reducida al ser asumida por el ejecutivo central²³⁰. No obstante, en uno de los programas operativos del Fondo Social Europeo, el Programa Operativo de Empleo juvenil, constatamos la participación dentro de un mismo marco de los niveles centrales y regionales en la misma medida, pues la mitad del importe financiero es gestionado por los niveles estatales y subestatales en la misma medida.

Con todo, cualquiera que sea el concreto nivel de gobierno dentro del EM que se encargue de su elaboración, es seguida por la larga sombra de vigilia de la Comisión Europea. Es claro que en la configuración definitiva del programa operativo puede participar activamente la Comisión, quien en última instancia ostenta la competencia exclusiva para su aprobación, puesto que, al fin y al cabo, el programa operativo es un acto comunitario. La CE tiene ocasión durante el curso de las negociaciones de presionar para que se modifique el PO en la

²²⁹ Fritz Franzmeyer/Bernhard Seide/Cristian Weise: Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht, pág. 68.

²³⁰ Consúltense al respecto A. I. González González: "Competencias estatales y autonómicas en relación con los FFE comunitarios", pág. 805; Hubert Heinelt: "SchluBbetrachtungen"; y Gary MARcks: "Exploring and explaining Variation in EU Cohesión policy", pág 404.

dirección que marque su propia concepción acerca de cuál sea la mejor forma de satisfacer el objetivo y velar por la adecuación del PO a las directrices del MEC y a las políticas comunitarias.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

I. ORDENACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y ÓRGANOS DE GESTIÓN:

1. Organización administrativa de los órganos de coordinación

La gestión de los FFEE, tal como hemos podido comprobar se encomienda fundamentalmente a los EM, lo que en términos generales hace referencia a las Administraciones centrales. Sin embargo, en el caso de los EM con una estructura descentralizada, esta afirmación debe matizarse en función del reparto interno de competencias y por exigir también el principio comunitario de cooperación una participación de los demás niveles de administración implicados.

1.1.- Nivel central

La Administración central, siguiendo su misión de cumplimiento del objetivo de los Fondos, es el nivel administrativo que más directamente participa en el proceso de adopción de decisiones comunitarias (particularmente en el seno del Consejo).

La existencia de problemas para proceder de antemano a la regionalización de los fondos es la motivación que suele esgrimirse para justificar esta opción²³¹, aunque desde luego confluyen también razones

²³¹ Merece la pena apuntar que en el PDR 2000-2006, en relación con el FEDER, se anunció la elaboración de programas plurirregionales respecto de "aquellas materias en las que la regionalización no pueda ser determinada a priori"

de índole competencial²³². Pues en efecto hay una correspondencia entre el alcance geográfico del programa operativo y la atribución de las facultades de gestión sobre los fondos; correspondencia que resulta tanto más marcada a propósito de los fondos plurirregionales: cuando de éstos se trata, la gestión de las acciones previstas se encomienda de forma absolutamente mayoritaria a la Administración central, mientras que la presencia de ésta en los programas regionales resulta más equilibrada, aun cuando sea en todo caso preponderante la gestión autonómica.

En el Reglamento de Disposiciones comunes se proyecta este carácter prioritario de la regionalización de las intervenciones específicamente en relación con los programas operativos: “Las intervenciones cubiertas por financiación comunitaria revestirán por regla general la forma de un programa operativo integrado por región. No obstante, como se infiere ya del propio tenor literal del precepto, y asimismo se puso de manifiesto en la tramitación de los Reglamentos²³³, esta preferencia comunitaria no se impone como una exigencia inflexible a los EEMM, permitiéndose el diseño y puesta en marcha de programas plurirregionales.

El elemento más significativo a tener en cuenta ante la posición principal de la administración estatal en lo que respecta a los Fondos Estructurales es que la responsabilidad de las relaciones financieras se atribuye directamente a la Administración central, especialmente en lo que se refiere a la determinación de los recursos propios, es decir, de los ingresos del presupuesto comunitario que se imputan al presupuesto general del estado. Así pues, en los Ministerios directamente afectados, es decir, los de Economía/Hacienda, Trabajo/Empleo y Agricultura/Medioambiente, se ha prestado una atención muy particular a la canalización de estos recursos comunitarios, aunque destaca el

²³² Así se reconoció en el PDR 2000-2006 a propósito de los programas operativos vinculados al FSE: “La delimitación de los ámbitos competenciales de la Administración central y de las CCAA conlleva la necesidad de estructurar las actuaciones previstas en dos grandes grupos de programas operativos; los de carácter regional y los de carácter horizontal o plurirregional”

²³³ “El recurso a los marcos comunitarios de apoyo sigue siendo la norma general en el caso del objetivo 1 debido a la importancia de los créditos en cuestión y a la posibilidad que ofrecen para aplicar programas multirregionales relativos a tal o cual tema o sector particular, incluido el desarrollo de los recursos humanos.

protagonismo concedido al Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano designado necesariamente para mantener una coordinación entre los distintos gestores ministeriales ante la ejecución de la política exterior.

La gestión de los Fondos Estructurales corresponde dentro de la Administración central a los respectivos Ministerios que se ocupan de la materia a que se refieren los instrumentos comunitarios. Indudablemente, los demás Ministerios directa o indirectamente han procurado intervenir o beneficiarse de la gestión de los Fondos Estructurales. Así, por ejemplo, unos lo han hecho con el fin de ejercer una cierta coordinación, tal es el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores o el Ministerio de Administraciones Públicas, en relación con la participación de los entes locales, mientras que para otros ministerios ha sido importante la aplicación de los Fondos por afectar directamente a ámbitos competenciales propios, como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Medio Ambiente.

A) El Ministerio de Economía: el FEDER

La gestión del FEDER se encomendó desde el principio al Ministerio de Economía a través de una Dirección General que ha ido cambiando de nombre poco a poco. Actualmente la gestión del FEDER está en manos de la Dirección General de Fondos Europeos²³⁴ (dependiente de la Secretaría de Estado de

²³⁴ La Dirección General de Fondos Europeos ejercerá las siguientes funciones: a) La definición de la posición española en las negociaciones para la aprobación y revisión de los sucesivos Marcos Financieros Plurianuales de la Unión Europea; b) El análisis, seguimiento y evaluación de los flujos financieros con la Unión Europea (...); c) La determinación anual de la base de recursos propios procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido, a efectos de la aportación española a los recursos propios de la Unión Europea; d) La propuesta de pagos, procedentes de la Unión Europea, en los casos que le sean designados; e) La gestión y el seguimiento de la aportación española al Fondo Europeo de Desarrollo, así como la participación en los comités y grupos de trabajo del mismo; f) La distribución del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía; la programación de dicho Fondo y el seguimiento de la misma; la realización de informes y propuestas legislativas relacionadas con dicho Fondo, así como las funciones previstas para el Comité de Inversiones Públicas en la Ley Reguladora del Fondo; g) La negociación, elaboración, evaluación y revisión, en coordinación con las distintas Administraciones, fondos y otros instrumentos de la Unión Europea, de los Acuerdos, Estrategias o Marcos, que sirven para la preparación de los programas operativos cofinanciados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (...); h) Garantizar la realización de las actividades de evaluación previstas en los Reglamentos relacionadas con los distintos fondos gestionados, en coordinación con las Administraciones territoriales (...); i) La

Presupuestos y Gastos) y compuesta por varias Subdirecciones Generales que administran el FEDER:

La Dirección General de Fondos Europeos estará integrada por las siguientes Subdirecciones Generales, con las correspondientes funciones enumeradas:

- a) La Subdirección General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea
- b) La Subdirección General de Programación y Evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- c) La Subdirección General de Desarrollo Urbano
- d) La Subdirección General de Gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional

realización de análisis y estudios económicos en el ámbito de los Fondos europeos; j) Las que, según los distintos Reglamentos europeos, correspondan al Estado Miembro español en lo referente al FEDER, incluido el objetivo de Cooperación Territorial Europea, el Fondo de Cohesión y otros fondos que se le asignen; k) Las que, según los distintos Reglamentos europeos, correspondan a la Autoridad de Gestión o autoridad asimilable de los programas operativos financiados por el FEDER(...); l) La selección de las operaciones para la financiación con fondos europeos y la implantación de sistemas tendentes a garantizar la conformidad con las normas europeas y nacionales, de los gastos presentados a la Comisión Europea para su cofinanciación; m) El desarrollo legislativo y la normativa relacionada con la gestión y control de las ayudas del FEDER, el Fondo de Cohesión y otros fondos que se le asignen, así como la elaboración de las normas de subvencionabilidad de los gastos; n) La designación de organismos intermedios de los programas operativos y la definición de los términos de los acuerdos relativos a los organismos intermedios gestores de los fondos de su competencia; ñ) La negociación con la Comisión Europea y otras instituciones de los asuntos relacionados con la regulación del FEDER, incluido el objetivo de Cooperación Territorial Europea, el Fondo de Cohesión y otros fondos que se le asignen; o) La cooperación y coordinación con las Administraciones territoriales, en lo relativo a la gestión y seguimiento de las actuaciones realizadas con el FEDER, incluido el objetivo de Cooperación Territorial Europea, el Fondo de Cohesión y otros fondos que se le asignen; p) La representación en los comités y grupos de trabajo de coordinación de fondos europeos y de otros comités u órganos colegiados donde sea competente y la coordinación e impulso de las Redes Temáticas relacionadas con el FEDER y otros fondos que se le asignen; q) Todas las actuaciones necesarias para la finalización y cierre de los programas operativos del FEDER, incluido el objetivo de Cooperación Territorial Europea, Fondo de Cohesión y otros fondos que se le asignen; r) La realización de las verificaciones y la propuesta de las medidas correctoras precisas para asegurar el funcionamiento correcto del sistema de gestión y control de cada programa operativo del FEDER, del Fondo de Cohesión y otros fondos que se le asignen. La coordinación general del sistema de control y la formulación de las directrices que contribuyan a su mantenimiento; s) Las relacionadas con la certificación, la contabilización y los pagos, en lo referente al FEDER, Fondo de Cohesión, Fondo de Solidaridad, Instrumento Financiero del Espacio Económico Europeo y cualquier otro Fondo o Instrumento que se le asigne (...); t) La ejecución estatal de la política de incentivos regionales (...); u) El ejercicio de las actuaciones de inspección y comprobación que corresponden a la Administración General del Estado en relación con los incentivos económicos regionales (...); v) El análisis y evaluación del impacto territorial de los incentivos económicos regionales; w) La coordinación y gestión de las convocatorias de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado cofinanciadas por el FEDER (...).

- e) La Subdirección General de Cooperación Territorial Europea
- f) La Subdirección General de Incentivos Regionales
- g) La Subdirección General de Inspección y Control
- h) La Subdirección General de Certificación y Pagos

Este ministerio cumple una doble función en la gestión de los fondos. En primer lugar, por la importancia específica del FEDER en relación con los demás Fondos Estructurales, y en segundo lugar, porque también a este Ministerio se le encomiendan las funciones de programación, adopción y seguimiento de los distintos mecanismos de aplicación de los Fondos, en tercer lugar lleva a cabo la coordinación en la aplicación de los fondos y no sólo en relación con el FEDER.

B) La Unidad Administradora del FSE y la Subdirección General de Programación y Evaluación:

El Ministerio de Trabajo (Empleo en otras ocasiones) fue el primero en establecer en España un organismo específico de gestión de las ayudas derivadas del FSE, creándose a estos efectos la denominada "Unidad Administradora del Fondo Social Europeo". En ocasiones ha dependido de una Dirección General, en otras de una Secretaría Técnica y en la actualidad directamente de la Secretaría de Estado.

Hasta el año 2016 se ocupaba tanto de la programación, gestión y evaluación la propia Unidad, creándose en tal año una nueva SG, de Programación y Evaluación a quien se encomendaron las tareas de planificación y evaluación de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo.

Según el Real Decreto de estructura actual, 903/2018 de 20 de julio por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; en su artículo 9 se describe que de la Secretaría de Estado de Empleo

dependen los siguientes órganos directivos con rango de subdirección general, entre otros:

- la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, a la que corresponden las siguientes funciones:

1) El ejercicio de las funciones atribuidas al Estado Miembro por la normativa del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Fondo Social Europeo (FSE), a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), al Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas (FEAD) y demás normativa comunitaria aplicable a tales materias, con excepción de las funciones relativas a la programación y la evaluación.

2) La propuesta de las normas de ámbito estatal en materia de subvencionabilidad de los gastos financiados por el Fondo Social Europeo y otros Fondos que se le asignen, y de otras normas relacionadas con la gestión y control de las ayudas de dichos Fondos.

3) La gestión, seguimiento y certificación de las actividades que se financien con cargo a los recursos del FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y otros fondos que le sean encomendados, así como cualesquiera otras funciones que, según la normativa de la Unión Europea, correspondan a la Autoridad de Gestión y a la Autoridad de Certificación, o autoridades asimilables.

4) La realización de las verificaciones y la propuesta de las medidas correctoras para asegurar el funcionamiento correcto de los sistemas de gestión y control de los programas operativos del FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y de otros fondos que se le asignen.

5) La recepción de los ingresos efectuados por la Comisión Europea, tanto en concepto de reembolso como de prefinanciación, en relación con las intervenciones financiadas por el FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y de otros

fondos que se le asignen, así como la propuesta de la realización de los pagos a favor de los organismos intermedios o, en su caso, de los beneficiarios de las ayudas.

6) La relación con la Comisión Europea y otras instituciones para los asuntos correspondientes a la regulación del FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y otros fondos que se le asignen.

7) La participación en comités, foros y grupos de trabajo, así como la interlocución permanente con las autoridades comunitarias y nacionales y con los agentes sociales, en todos aquellos asuntos relativos a los fondos encomendados, y el impulso de las redes temáticas relacionadas con el FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y otros Fondos que se le asignen, con excepción de los asuntos correspondientes a programación y evaluación.

La Subdirección General de Programación y Evaluación del Fondo Social Europeo, a la que corresponden las siguientes funciones:

1) La programación y planificación de las diversas formas de intervención de la Unión Europea en coordinación con las demás unidades de la Administración General del Estado, de las Administraciones Autonómicas y, en su caso, de las Corporaciones Locales que realicen actuaciones en materia de desarrollo de capital humano, así como con los agentes sociales y demás instituciones interesadas, garantizando la aplicación de los principios de complementariedad, cooperación, subsidiariedad y cumplimiento de la normativa nacional y comunitaria aplicable.

2) Las que, conforme a las normas aplicables de la Unión Europea, correspondan al Estado Miembro en relación con la programación y evaluación en España del Fondo Social

Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), el Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas (FEAD) y otros fondos que se le asignen.

3) La elaboración y presentación de las propuestas de modificación de los Programas Operativos de FSE, IEJ, FEAG, FEAD y otros fondos que le sean encomendados.

4) La realización de las actividades de evaluación del FSE, IEJ, FEAG, FEAD y otros fondos que se le asignen, en coordinación con las administraciones territoriales.

5) La relación con la Comisión Europea y otras instituciones para los asuntos correspondientes a la programación y evaluación del FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y otros Fondos que se le asignen.

6) La representación en los comités, grupos de trabajo o redes sectoriales para las cuestiones relativas a la programación y la evaluación del FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y de otros Fondos que se le asignen.

7) La realización de análisis, estudios, informes y propuestas legislativas en el ámbito de la programación y evaluación del FSE, la IEJ, el FEAG, el FEAD y de otros Fondos que se le asignen.

En cuanto a la coordinación de los fondos en la administración central, con carácter general se lleva a cabo por el Gobierno a través de órganos específicos de coordinación que procuran tal coordinación en la agenda económica, que afecta indudablemente a la gestión de los fondos (Comisión Delegada para asuntos económicos).

El principio de coordinación recogido en el artículo 103 de la CE debe presidir la actividad de la Administración y sin duda, se tiene en cuenta a la hora de gestionar los Fondos Estructurales. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) es el

órgano de la administración central competente para planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior, garantizando así la unidad de acción del Estado en la esfera internacional. En su seno, la Secretaría de Estado para la Unión Europea es el órgano superior que asiste a la persona titular del Ministerio en la formulación y ejecución de políticas en el ámbito de la Unión Europea. Más específicamente, le compete la preparación de las reuniones del Consejo de Asuntos Generales, formación del Consejo de la UE donde se negocia la política de cohesión regional.

La Representación Permanente (REPER) es el órgano acreditado con carácter representativo y de gestión, con vistas a asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la UE, así como su eficaz participación en el proceso decisorio europeo. La REPER desempeña una función esencial de canalización de toda la documentación comunitaria e información sobre asuntos de interés para España.

Por otro lado, de acuerdo con la reciente reestructuración ministerial adoptada en mayo de 2018, recae en el nuevo Ministerio de Hacienda la aplicación de la política de cohesión regional, el cual la ejerce a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC)²³⁵. A tal fin, la DGFC tiene atribuida una competencia general de coordinación, gestión, seguimiento y control de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, que además la convierte en interlocutora directa con la Comisión Europea para la negociación de todos los asuntos relacionados con los Fondos Estructurales²³⁶.

²³⁵ Ver <http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/DGFC/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

²³⁶ Ello conlleva, además, una función de coordinación con el resto de los departamentos ministeriales y de las correspondientes administraciones territoriales que participan en la gestión de fondos, en lo relativo a su programación y seguimiento.

1.2.- Nivel regional

La atribución de importantes competencias a las Comunidades Autónomas por el propio sistema constitucional como consecuencia de la integración de España en la Unión Europea hace que las regiones resulten afectadas por las decisiones de las instituciones comunitarias. Esta situación conlleva que, en un sistema descentralizado competencialmente como es el español, la participación de las Comunidades Autónomas ante las instituciones comunitarias tome relevancia. Por ello, con objeto de articular la participación de éstas en los asuntos europeos, desde la última década del siglo pasado comienzan a ponerse en marcha diferentes instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Exponemos aquí los procedimientos participativos de los distintos niveles regionales en la política de cohesión y tangencialmente en la gestión de los Fondos Estructurales:

Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea

La Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) ha permitido desde su creación (celebró su primera reunión en 1989²³⁷) que el peso en la toma de decisiones a nivel europeo de las comunidades autónomas haya ido aumentando. Los avances más importantes de esta Conferencia son los siguientes:

- La CARUE adoptó en 1994 el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”. Fue el inicio de la participación en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas (la llamada “fase ascendente” del proceso), puesto que la participación de los entes regionales se limitaba a la ejecución del derecho europeo (es decir la “fase descendente” del mismo).

²³⁷ Este órgano acordó cambiar su anterior denominación de Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) por la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) en su reunión de 15 de abril de 2010.

- En 1997, se aprobó la *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, con lo que la regulación de la CARUE, su composición y funciones, adoptó rango de ley²³⁸²³⁹.
- En 2004 se abordó la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, mediante el Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, adoptado por la CARUE y que abre definitivamente a las Comunidades Autónomas la participación en 4 formaciones del Consejo de la Unión Europea, en concreto los Consejos de Ministros de: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura²⁴⁰.

Por otra parte, en la revisión de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo a partir de 2006 se regula de manera detallada las relaciones de las Comunidades Autónomas con las instituciones de la Unión Europea, que siempre han de llevarse a cabo en el marco de la legislación estatal:

- Participar en la posición negociadora de la Administración central ante la Unión Europea y en la participación en las delegaciones exteriores ante las instituciones europeas.
- Coordinar las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación con iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea.

²³⁸ En este mismo año la CARUE adoptó su primer Acuerdo sobre participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión Europea, que establece que un representante autonómico, actuando en nombre de todas las Comunidades Autónomas, se integra en la Delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión, en el ejercicio de su labor de ejecución de los actos adoptados por el Consejo.

²³⁹ A continuación, el 5 de junio de 1997, la CARUE aprobó su Reglamento interno, recientemente modificado por Acuerdo de 15 de febrero de 2017.

²⁴⁰ En la reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009 se aprobó modificar dicho Acuerdo ampliando la citada participación autonómica a una quinta formación, como es la de Competitividad-temas de Consumo, y en la reunión celebrada por dicha Conferencia el 15 de abril de 2010, se acordó la ampliación de dicha participación en el ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado de la citada formación de Competitividad.

Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros

Como hemos indicado, en diciembre de 2004²⁴¹, la CARUE adoptó el Acuerdo que abrió definitivamente a las Comunidades Autónomas la participación en las cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea cuya actividad se relaciona de forma más significativa con sus competencias internas, en concreto los Consejos de Ministros de: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura.

El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico que representa a todas las Comunidades, en los asuntos que afectan a sus competencias²⁴².

C) Participación autonómica en la Comitología (Comités de la Comisión Europea)

²⁴¹ El acuerdo aprobado en la CARUE del 9 de diciembre de 2004 ha sido modificado posteriormente en tres ocasiones: la primera modificación se produjo en la reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009, reunión en la que se amplió la participación autonómica a una quinta formación, la de Competitividad-temas de consumo, ya que, aunque la participación autonómica ya existía para temas de consumo desde el Acuerdo de 2004, en la práctica estos temas se debatían en el Consejo de Competitividad; la segunda modificación se acordó en la reunión de la CARUE de 15 de abril de 2010, ampliándose la participación autonómica a la formación del Consejo de Competitividad, dentro del Grupo de Trabajo de Establecimiento y Servicios, para temas relativos a la ordenación del Juego; por último, la tercera modificación se consensuó en la reunión de la CARUE del 7 de febrero de 2011, ampliándose la participación autonómica a la formación del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte en lo relativo a temas de Deporte. Estas modificaciones fueron publicadas en el B.O.E. de 11 de agosto de 2011.

²⁴² El Pleno de las Conferencias Sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico, debiendo asegurarse tanto la estabilidad (cubriendo cada Comunidad un semestre como mínimo) como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas Comunidades Autónomas. El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de Las comunidades autónomas afectadas. El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

El término "comitología"²⁴³, describe el sistema de ejecución de competencias por la Comisión, con la asistencia de comités de representantes de los Estados miembros²⁴⁴.

Los comités se manifiestan como foros de encuentro y debate formados por representantes de los Estados miembros y presididos por funcionarios de la Comisión donde se entabla un diálogo con las administraciones nacionales antes de adoptar medidas de ejecución. Es la manera en la que la Comisión adapta lo mejor posible las medidas tomadas a la realidad de cada país.

En el caso de España, las Comunidades Autónomas han ido incrementando paulatinamente su participación, que alcanza en la actualidad más de un centenar de los Comités de la Comisión Europea.

D) Participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el Comité de las Regiones

La Comisión, el Consejo y el Parlamento deben consultar al Comité de las Regiones²⁴⁵ antes de que se adopten decisiones europeas en ámbitos de repercusión local y regional (como la política de empleo, el medio ambiente, la educación o la salud pública). El CDR²⁴⁶ no tiene la condición de "institución" y su

²⁴³ La "comitología" está regulada, desde el 1 de marzo de 2011, por el Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

²⁴⁴ Según el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea ejecuta la legislación a nivel comunitario. En concreto, cada acto legislativo precisa el alcance de las competencias de ejecución asignadas a la Comisión por el Consejo de la Unión Europea. En este contexto, el Tratado prevé que la Comisión esté asistida por un comité, según un procedimiento llamado de "comitología".

²⁴⁵ El Comité de las Regiones (CDR) es un órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de la Unión Europea. Fue creado por el Tratado de Maastricht, y la primera reunión de su Pleno fue en 1994. Actualmente se encuentra regulado en el artículo 300 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

²⁴⁶ El Comité de las Regiones tiene en la actualidad 350 miembros, y el mismo número de suplentes, procedentes de los 28 países de la UE. Los miembros son responsables de las entidades regionales y locales y han de ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida. El Consejo

actividad tiene dos limitaciones jurídicas: no emite dictamen sobre todas las propuestas de actos comunitarios y sus dictámenes no son vinculantes para el Consejo o la Comisión²⁴⁷.

Cuenta con seis comisiones encargadas de estudiar las distintas políticas y elaborar los dictámenes que se debaten en el pleno:

- Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE (COTER)
 - Política Económica (ECON)
 - Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura (SEDEC)
 - Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía (ENVE)
 - Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX)
- Recursos Naturales (NAT)

España cuenta con 21 miembros en el Comité de las Regiones. De este total, 17 representan a las Comunidades Autónomas²⁴⁸ y 4 a las Entidades locales, correspondiendo a las Comunidades Autónomas proponer los miembros que formarán la delegación autonómica, y a la FEMP los representantes de las Entidades locales²⁴⁹.

En la mayor parte de los casos, los representantes titulares de las CCAA son sus presidentes, aunque normalmente la actividad es desarrollada por los suplentes, que pueden ser consejeros o altos cargos, e incluso el delegado de la Comunidad en Bruselas.

nombra a los miembros y los suplentes por un periodo de cinco años, a propuesta de los países de la UE. Cada país elige a sus miembros según sus propias normas, pero todas las delegaciones reflejan el equilibrio político, geográfico y regional/local del país correspondiente.

²⁴⁷ Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea está obligada también a consultar a los entes regionales y locales y a sus asociaciones de toda la UE ya desde la fase prelegislativa.

²⁴⁸ En la mayor parte de los casos, los representantes titulares de las CCAA son sus presidentes, aunque normalmente la actividad es desarrollada por los suplentes, que pueden ser consejeros o altos cargos, e incluso el Delegado de la Comunidad en Bruselas.

²⁴⁹ Este sistema se adoptó mediante una Moción aprobada por el Senado el 20 de octubre de 1993.

1.3.- Reproducción en la administración regional del modelo organizativo descrito para la administración general.

En cuanto a los organismos autonómicos para la gestión de asuntos europeos, se puede indicar que se ha tratado históricamente que ejerzan las funciones de impulso y coordinación interdepartamental de las actuaciones que derivan de la pertenencia a la UE, organismos que dependan de presidencia de gobierno o de consejerías potentes como puedan ser las de Economía y/o Hacienda.

Así ocurre en la gran mayoría de los casos, a excepción de los organismos que administran Fondo Social Europeo, que, por la particularidad de las materias de ejercicio, la competencia en materia de gestión del citado fondo se adscribe a la Consejería de Empleo (Cataluña, Castilla la Mancha, Asturias, Cantabria y La Rioja). En el resto, se reparten las funciones de organismos intermedios Direcciones Generales de Asuntos Europeos o de Fondos Europeos. Estas estructuras responden a un modelo de adscripción orgánica que denota claramente el carácter transversal y la relevancia asignados a los asuntos europeos en el marco de las políticas autonómicas.

Como parte de los paquetes de medidas adoptados por los gobiernos regionales ante la actual crisis económica, dichas reformas se han orientado normalmente a la simplificación y adelgazamiento de sus aparatos gubernamentales y administrativos. Ello se ha traducido en dos tendencias complementarias: por una parte, la agrupación de varias materias dentro del marco competencial de un mismo órgano directivo o superior, de donde resulta una reducción del número de direcciones generales cuyo ámbito sustantivo se circunscribe a los asuntos y/o fondos europeos. Por otra parte, una ampliación de los casos donde el tratamiento de aquellos se lleva a cabo a nivel de servicio²⁵⁰.

²⁵⁰ Destaca, en este sentido, el caso de La Rioja, donde la DG de Empleo señala una sección para que ejerza el servicio de relaciones europeas en los Fondos Estructurales Sección de Estadística y Programas Europeos y Nacionales de Empleo

Hay que destacar, que aquellos organismos coordinadores de fondos dependientes de la consejería de presidencia que no conlleve a su vez ninguna competencia en materia de hacienda o presupuestos, ha demostrado la precariedad de la gestión dentro de la estructura orgánica. Así ocurre en la Comunidad de Madrid, donde una DG de Fondos Europeos dependiente de la Vicepresidencia de Gobierno, hace las labores de organismo intermedio para los fondos, tanto el FSE como el FEDER. Esta dirección se tiene que ocupar de que consejerías o macro direcciones que administran las competencias de empleo y formación respectivas de FSE y las competencias en el fondo FEDER, repartidas en varias consejerías tengan a su disposición todas las condicionantes normativas que se solicitan para el reembolso de los gastos. Es decir, la DG que coordina fondos en Madrid tiene que “perseguir” al servicio público de empleo madrileño que administra un presupuesto que cuadriplica el de la propia dirección coordinadora de fondos, para que informe, seleccione, ejecute, verifique y certifique gasto en tiempo y forma siguiendo la normativa comunitaria. Esa difícil labor ejercida por las direcciones generales que no tienen competencia ninguna sobre la ejecución de fondos sólo hace de “policías” de la gestión de los fondos, acarrea problemas de retraso en la ejecución, desconocimiento de los elementos de gestión y control de los fondos y una gran dificultad para ejercer la responsabilidad en materia de coordinación política de los asuntos europeos.

Por tanto, y de acuerdo con la situación observada, puede afirmarse que la unificación funcional, de producirse, tiende a hacerlo dentro del departamento de economía y/o hacienda, puesto que este modelo de adscripción orgánica pone de manifiesto la creciente importancia de las dimensiones económica, financiera y presupuestaria de las políticas, y el papel expansivo que el departamento inmediatamente responsable de las mismas desempeña en la definición de las directrices generales del gobierno autonómico.

En cuanto al servicio exterior, las Oficinas de las CCAA en Bruselas son órganos de representación en Bruselas y ejercen de grupo de influencia muy importante de los gobiernos subcentrales de los Estados miembros. Su presencia se remonta a los años ochenta. En el año 1986, dos de las consideradas regiones históricas españolas, el País Vasco y Cataluña, fueron las primeras comunidades autónomas en establecer una oficina permanente en Bruselas. A partir de entonces, todas las comunidades autónomas consolidaron su correspondiente oficina o delegación en Bruselas.

Podríamos explicar este hecho sobre todo por el proceso de consolidación del Estado de las Autonomías en España, así como la importancia que tuvo en su momento la sentencia del Tribunal Constitucional que avaló la presencia de la oficina del País Vasco en Bruselas al hacerla compatible con la exclusividad del Estado en cuanto a representación exterior.

En un análisis de NOUVILLAS²⁵¹ se indica que las oficinas de Andalucía, Cataluña, País Vasco, Castilla y León, Valencia y Navarra constituyen delegaciones de sus respectivos gobiernos autonómicos. Explica que “según su régimen legal, la mayoría de ellas constituyen una representación oficial de la Comunidad Autónoma, a pesar de que, en el momento de su creación, algunas regiones que ahora son delegaciones como Cataluña, País Vasco, Andalucía y Comunidad Valenciana –entre otras– se establecieron como sociedades públicas, a excepción de la delegación catalana que se constituyó como un consorcio público, el Patronat Català Pro-Europa. Otras oficinas regionales españolas combinan la presencia del gobierno autonómico con instituciones económicas de carácter público o privado. Este sería el caso de las oficinas correspondientes a las comunidades autónomas de Galicia, Comunidad Valenciana, Castilla y León, las Islas Baleares, Extremadura y Murcia. Todas ellas se sujetan en una doble dependencia: la primera corresponde al Departamento de Presidencia Regional (Vicepresidencia

²⁵¹ NOUVILLAS. M.; en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99, septiembre 2012; p. 113 y ss.

en el caso de Extremadura); la segunda, a los diferentes tipos de instituciones regionales representantes de intereses económicos. En el caso valenciano y gallego hablamos de una fundación; una empresa semipública en la oficina de Castilla y León, Extremadura y Murcia; y un consorcio para las Islas Baleares. Ello muestra la convivencia de los intereses políticos y económicos regionales de estas comunidades”.

Podemos indicar que el alto coste de mantenimiento de las oficinas exteriores en Bruselas ha hecho valorar la decisión de cierre de determinados gobiernos, por lo que en la actualidad, el número de oficinas de representación de las CCAA ante la UE es actualmente de diecisiete.

2. Organización administrativa

2.1.- Rasgos generales de los órganos administrativos en Fondos Estructurales

Como hemos visto, los Estados asumen el principal protagonismo competencial en lo relativo a la ejecución de los Fondos por la posición que tienen sobre las funciones centrales respecto a la ejecución de los programas operativos.

Las funciones que los reglamentos atribuyen al Estado Miembro se refieren a los siguientes ámbitos: gestión del programa operativo y selección de operaciones y gestión y control financiero. Y es la propia normativa la que marca los entes participantes en la gestión de la política de cohesión: *“Para cada programa operativo, el Estado miembro designará como autoridad...”*²⁵²

²⁵² Artículo 125, Reglamento (UE) n ° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083/2006 del Consejo

En este sentido, el Reglamento Financiero 966/2012²⁵³ que ha regido el periodo actual de programación, no sólo afirma la obligación general de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias (legislativas, reglamentarias o administrativas) para proteger los intereses financieros de la Unión, sino que señala dos muy concretas: primera, garantizar que las acciones financiadas mediante el presupuesto se ejecutan correcta y eficazmente, en cumplimiento de las normas sectoriales aplicables y, a tal fin, designar, siempre conforme a la normativa europea, y supervisar a los órganos responsables de la gestión y el control de los fondos de la Unión; y la segunda obligación, prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude.

A pesar de la obligación marcada en el reglamento financiero y el reglamento general, nada se dice al respecto de la estructura administrativa adecuadamente desarrollada en la propia Unión para la ejecución de los Fondos Estructurales, donde se diseñan cientos de programas operativos, intervienen multitud de organismos político-administrativos²⁵⁴ (de ellos, entes a nivel central, regional, local, sectorial, transversal), de miles de actuaciones y medidas desarrolladas por distintos gestores y beneficiarios a distintos niveles, cientos de miles de participantes que se benefician de las actuaciones de la política comunitaria...; hace patente la imposibilidad de una gestión centralizada por parte de la Comisión Europea, quien ha tenido que sustanciar procedimientos de delegación de funciones para apoyarse en las Administraciones nacionales con el fin de canalizar estos fondos europeos.

²⁵³ Modificado por el 2018/1046 Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014 y (UE) n° 283/2014 y la Decisión n° 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 .

²⁵⁴ En el periodo de programación 2007-2013, en el ámbito de gestión del FEDER, 150 organismos intermedios intervenían en la gestión del fondo.

Remontando en la historia de la organización de la gestión de los fondos europeos y en alineación de lo citado por ORDOÑEZ²⁵⁵, ofrece un claro ejemplo de los distintos modelos que han consolidado el modelo de gestión en las Comunidades Europeas y la Unión Europea. Así, por ejemplo, puede considerarse que en los años 70 la Comunidad Económica Europea apuntaba hacia una gestión centralizada en manos de la Comisión Europea de los principales fondos europeos lo que se revelaba en una gestión del Fondo Social Europeo o del FEOGA Orientación por la propia Comisión Europea que programaba, gestionaba y financiaba directamente los distintos proyectos presentados en Bruselas; sin embargo, las ampliaciones hacia el Sur en los años 80 y las ampliaciones hacia el Este a principios del siglo XXI, impusieron (debido a la dimensión de una Unión Europea de unos 500 millones de ciudadanos), una gestión compartida por la Comisión Europea, que planifica y supervisa, y las autoridades nacionales, que participan en la programación y que canalizan los proyectos a sus destinatarios naturales: los agricultores, los desempleados, los emprendedores, etc.

Asimismo, para entender la estructura administrativa de ejecución de los fondos europeos no se puede obviar lo referido en el artículo 197 TFUE²⁵⁶, junto con el sostenimiento de los principios que informan tal ejecución: la autonomía, la cooperación y la subsidiariedad.

El esquema institucional y administrativo de nuestro Estado dota de gran importancia a las Comunidades Autónomas y a sus respectivas administraciones como agentes inversores, puesto que protagonizan

²⁵⁵ ORDOÑEZ, D.: “La gestión de los fondos europeos”; en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 20 – 1º semestre 2011; páginas 117 y siguientes.

²⁵⁶ Artículo 197 TFUE: *1. La aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común. 2. La Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión. Esta acción podrá consistir especialmente en facilitar el intercambio de información y funcionarios, así como en apoyar programas de formación. (...) 3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de aplicar el Derecho de la Unión, ni de las prerrogativas y deberes de la Comisión. Se entenderá también sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados que prevén una cooperación administrativa entre los Estados miembros y entre éstos y la Unión.*

una parte muy importante del total del gasto público por las amplias competencias de que disponen en las materias susceptibles de cofinanciación por parte de los recursos estructurales comunitarios²⁵⁷.

La adhesión de España en la Unión Europea en 1986 sucede prácticamente al mismo tiempo en que nace el Estado autonómico, por lo que se puede deducir que el Estado no dio opción al nivel regional para que tomara parte en lo convenido, no ya solo en la estrategia de adhesión sino en lo que concernía que la gestión de los fondos comunitarios. No obstante, la aseveración del TC quedó bien clara en 1992 (sentencia 79/1992 que hemos analizado anteriormente) al describir que la gestión de los fondos europeos en España no alteraba el reparto constitucional de competencias y correspondería bien al Estado bien a las Comunidades Autónomas, en virtud del principio de atribución de las competencias que hubiesen asumido o que mantuviese, sin perjuicio, desde luego, de la necesaria colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Hoy en día la gestión de los fondos europeos se lleva a cabo en la Unión conforme a un modelo de ejecución compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Fue la novedad más importante que introdujo el anterior Reglamento Financiero del año 2002²⁵⁸, la regulación de las diferentes formas

²⁵⁷ Sin embargo, importante jurisprudencia por parte del TJUE que limita la participación activa de las regiones. En la sentencia, de 2 de mayo de 2006, Regione siciliana/Comisión²⁵⁷, relativa a la recuperación de la ayuda del FEDER para la autopista Mesina-Palermo, el Tribunal de Justicia consideró que la Región de Sicilia no era titular de la ayuda del FEDER, sino que ésta se había concedido a la República italiana por lo que la región italiana no estaba legitimada para impugnarla ante los tribunales comunitarios. El Tribunal de Justicia subrayó: «el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro, toda vez que el concepto de Estado miembro, a efectos del artículo 230 CE, párrafo segundo, únicamente va destinado a las autoridades gubernativas de los Estados miembros. Dicho concepto no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o entidades de ámbito inferior al Estado sin conculcar el equilibrio institucional previsto por el Tratado» (apartado 21). Continuó el alto tribunal explicando que, si bien Sicilia había sido designada autoridad responsable de la realización del proyecto FEDER, «sin embargo, ninguno de los elementos que obran en autos permite concluir que la recurrente resultó directamente afectada, a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en dicha condición. A este respecto, es preciso destacar que la función de autoridad responsable de la realización del proyecto, mencionada en el anexo de la Decisión de concesión, no implicaba que la propia recurrente fuera titular del derecho a la ayuda» (apartado 30).

²⁵⁸ Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

de ejecución presupuestaria, ya que se preveía que la Comisión podría ejecutar presupuesto de tres posibles formas²⁵⁹:

- de modo centralizado, bien directamente a través de los servicios de la Comisión o bien indirectamente;
- por gestión compartida o descentralizada;
- por gestión conjunta con organizaciones internacionales.

En la actualidad y de conformidad con el artículo 58 del Reglamento Financiero, la Comisión puede implementar el presupuesto de las siguientes formas²⁶⁰:

- directamente (gestión directa) a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
- gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);
- indirectamente (gestión indirecta)²⁶¹, trasladando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, o terceros países, organizaciones internacionales y otros.

En la práctica, un 76 % del presupuesto se ejecuta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos),

²⁵⁹ El límite de la gestión descentralizada está en competencias que puedan reflejar decisiones políticas con un amplio margen de apreciación. En estos supuestos la Comisión no puede confiar a terceros las competencias de ejecución que ejerce en virtud de los Tratados —art. 54.1 del Reglamento Financiero—.

²⁶⁰ No obstante, la Comisión seguirá siendo responsable de la ejecución del presupuesto e informará al Parlamento Europeo y al Consejo de las operaciones efectuadas por las entidades y personas delegatarias.

²⁶¹ La gestión centralizada indirecta puede suponer la delegación de competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, a través de:

- agencias de derecho comunitario o agencias ejecutivas que son personas jurídicas de derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto determinado.
- organismos creados por las Comunidades con personalidad jurídica propia y que reciban subvenciones para su financiación.
- organismos nacionales de carácter público o entidades de derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público y presenten garantías suficientes, siempre que cumplan determinados requisitos —art. 54.2 c)— .

un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta»²⁶².

En la actualidad, la gestión de los Fondos Estructurales es compartida entre la Comisión y los Estados miembros²⁶³. Los Estados miembros elaboran programas que ejecutarán previa aprobación por la Comisión. De igual manera, es la Comisión quien debe vigilar que los Estados miembros disponen de sistemas de gestión y control que funcionan correctamente para garantizar que la utilización de los fondos europeos sea eficaz y regular, siendo además la responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE²⁶⁴.

España cuenta con una gran experiencia por parte de sus autoridades en la gestión de los Fondos EIE pues ha formado parte como tal en varios periodos de programación.

De igual manera ocurre con los organismos participantes, pues su designación se ha realizado bajo el estrecho cumplimiento de su capacidad administrativa, financiera, técnica y de ejecución para comprobar que los requisitos contenidos en los Reglamentos serían asumidos y que las funciones serían implementadas correctamente durante todo el periodo correspondiente.

Partiendo de esa situación experimentada, para el periodo 2014-2020, la propuesta de España se soporta sobre las entidades responsables de la gestión de los fondos (Autoridades de Gestión, de certificación y de auditoría), sean las mismas que para el periodo 2007-2013.

Es importante señalar en el periodo en el que se negocia la programación 2014-2020, la Administración española está en un proceso de reestructuración que inevitablemente influye en las estructuras administrativas que analizaremos posteriormente²⁶⁵.

²⁶² Datos procedentes de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión

²⁶³ En la Comisión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es gestionado por la Dirección General de Política Regional (DG Política Regional), y el Fondo Social Europeo por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

²⁶⁴ Artículo 17, apartado 1, del TUE y artículo 317 del TFUE.

²⁶⁵ El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones

Según indica el Acuerdo de Asociación, dentro del paraguas de estas actuaciones en el seno de las Administraciones, en el ámbito de los Fondos EIE se han llevado a cabo actuaciones concretas para mejorar la capacidad administrativa de las autoridades y beneficiarios, tales como:

- Un importante proceso de reducción y selección de los organismos intermedios respecto del periodo 2007-2013 así como la eliminación figuras intermedias que no estaban reconocidas en la normativa comunitaria
- Un proceso de simplificación y armonización de los procedimientos y normativa utilizados en los organismos intermedios con el objetivo de reducir la carga administrativa y aumentar la seguridad jurídica.
- La inclusión de la tramitación mediante procedimientos electrónicos de la práctica totalidad de las fases del proceso, reduciendo no sólo el número de aplicaciones integradas mediante reducción del número de organismos intermedios, sino promoviendo también la reutilización de aplicaciones para la gestión.

Otro elemento a tener en cuenta es la amplia la reducción del número de organismos intermedios en 2014-2020 respecto al período anterior, lo que conlleva una concentración importante en el volumen de ayuda gestionado por cada uno de los agentes gestores lo que, indudablemente, requerirá la adaptación de los recursos dedicados a tal fin en dichos organismos²⁶⁶.

Públicas. La reforma laboral, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la reestructuración del sistema financiero, la Ley de emprendedores, junto a otras muchas medidas en vías de implantación, como la reforma del sistema educativo, representan transformaciones importantes en sus respectivas áreas de actuación. La creación de la CORA sigue esa senda, en línea con la Recomendación 8 del Consejo a España de 2014. El proyecto iniciado con la CORA no culmina con la presentación de su Informe, sino que abre un proceso de actuaciones a ejecutar para simplificar los procedimientos adaptando nuevas tecnologías, reducir cargas administrativas a los ciudadanos y empresas o evitar solapamientos y duplicidades con otras Administraciones. El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, OPERA²⁶⁵, con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y, en su caso, proponer nuevas medidas.

²⁶⁶ En particular, en el caso del FEDER, el número agregado de organismos intermedios se ha reducido sustancialmente al no existir senda financiera de la Administración General del Estado en los Programas Operativos regionales.

Los Estados miembros están dotados de libertad plena para individualizar el nivel territorial de gobierno responsable de las funciones relacionadas con la ejecución de las políticas comunitarias, y por ende, de las políticas de cohesión. En España, la configuración del sistema de gestión y control de fondos se ha hecho descansar en un principio de jerarquía territorial y un mecanismo de delegación de funciones del gobierno central a los gobiernos autonómicos.

2.2.- Autoridades, organismos intermedios y beneficiarios

Tal y como recoge el reglamento financiero, y el resultado del análisis hecho hasta ahora, en aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones incumbe a los Estados miembros, en el nivel territorial que resulte apropiado, de acuerdo con la situación concreta de cada Estado, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de la Unión Europea.

Es preciso, por indicación de la normativa comunitaria, que los Estados miembros designen una Autoridad de Gestión, una autoridad de certificación y una autoridad de auditoría funcionalmente independiente para cada programa operativo.

No obstante, para que los Estados miembros tengan más flexibilidad al crear sus sistemas de control, se permite la posibilidad de que exista la opción de que la Autoridad de Gestión desempeñe las funciones de autoridad de certificación (opción no escogida por ninguno de los programas operativos de Fondos Estructurales en España). De igual manera, se permite a los Estados miembros designar organismos intermedios que realicen determinadas tareas de la Autoridad de Gestión o de la autoridad de certificación. En ese caso, los Estados miembros deben establecer claramente sus respectivas responsabilidades y funciones (se desarrollará en el subapartado correspondiente a los

organismos intermedios).

La Autoridad de Gestión es la principal responsable de la ejecución de los programas operativos por los que se implementan los Fondos y junto con la Autoridad de Certificación desempeñan un número importante de funciones relacionadas con la gestión y el seguimiento de los programas, la gestión y el control financieros, la selección de proyectos y la elaboración y presentación a la Comisión las solicitudes de pago. La autoridad de auditoría, como la tercera autoridad participante en el ciclo de los fondos, debe garantizar que se auditen los sistemas de gestión y control.

La normativa comunitaria posibilita designar una misma Autoridad de Gestión o de certificación o de auditoría para más de un programa operativo (opción que tampoco se ha hecho efectiva en España).

A la hora de designar a las Autoridades de Gestión y certificación, el Estado miembro designará una autoridad u organismo público nacional, regional o local. Para cada programa operativo, el Estado miembro designará como autoridad de auditoría una autoridad u organismo público nacional, regional o local funcionalmente independiente de la Autoridad de Gestión y de la autoridad de certificación.

En aras de la reducción de órganos administrativos y flexibilidad de sistemas, en el caso de Fondos relativos al objetivo de inversión en crecimiento y empleo²⁶⁷ y en el caso del FEMP, siempre que se respete

²⁶⁷ Artículo 90 Reglamento 1303/2013. Objetivo de inversión en crecimiento y empleo: *Los Fondos Estructurales apoyarán el objetivo de inversión en crecimiento y empleo en todas las regiones del nivel 2 de la clasificación común de unidades territoriales estadísticas («regiones del nivel NUTS 2») establecida por el Reglamento (CE) n o 1059/2003, modificado por el Reglamento (CE) n o 105/2007. 2. Los recursos destinados al objetivo de inversión en crecimiento y empleo se asignarán entre las tres categorías siguientes de regiones del nivel NUTS 2:*

- a) las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB per cápita sea inferior al 75 % del PIB medio de la Europa de los Veintisiete;*
- b) las regiones en transición, cuyo PIB per cápita esté entre el 75 % y el 90 % del PIB medio de la Europa de los Veintisiete;*
- c) las regiones más desarrolladas, cuyo PIB per cápita sea superior al 90 % del PIB medio de la Europa de los Veintisiete.*

La clasificación de regiones en una de las tres categorías se determinará en función de la relación entre el PIB per cápita de cada región, medido en paridades de poder adquisitivo y calculado sobre la base de las cifras de la Unión correspondientes al período 2007-2009, y el PIB medio de la Europa de los Veintisiete en el mismo período de referencia.

el principio de separación de funciones, el reglamento general (Reglamento 1303) permite una serie de posibilidades organizativas²⁶⁸:

- la Autoridad de Gestión, la autoridad de certificación, cuando proceda, y la autoridad de auditoría podrán formar parte de la misma autoridad u organismo público.
- en el caso de que la cuantía total de la ayuda procedente de los Fondos para un programa operativo sea superior a 250.000.000 EUR o, tratándose de ayuda del FEMP, a 100.000.000 EUR, la autoridad de auditoría podrá formar parte de la misma autoridad u organismo público que la Autoridad de Gestión en caso de que, con arreglo a las disposiciones aplicables al anterior período de programación, la Comisión haya informado al Estado miembro antes de la fecha de adopción del programa operativo de que se trate de su conclusión de que puede fiarse principalmente de su dictamen de auditoría, o bien en caso de que la Comisión esté convencida, basándose en la experiencia del anterior período de programación, de que la organización institucional y la responsabilidad de la autoridad de auditoría proporcionan garantías suficientes de su independencia funcional y de su fiabilidad.
- el Estado miembro podrá designar uno o varios organismos intermedios para que realicen determinadas tareas de la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación, bajo la responsabilidad de estas. Los acuerdos pertinentes entre la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación y los organismos intermedios se registrarán formalmente por escrito.
- el Estado miembro o la Autoridad de Gestión podrán confiar la gestión de parte de un programa operativo a un organismo

²⁶⁸ No obstante, lo cual, la jurisprudencia no dejado de advertir que en la medida en que la Autoridad de Gestión y la autoridad de certificación ejercen controles de diferente naturaleza en fases distintas, el ejercicio concomitante de las funciones correspondientes a dichas autoridades implica un riesgo importante de descoordinación entre los mencionados controles y, por tanto, puede generar dudas acerca de la fiabilidad de dichos controles [*Luxemburgo v. Comisión*, 18 junio 2010 (T-549/08)].

intermedio mediante un acuerdo por escrito entre el organismo intermedio y el Estado miembro o la Autoridad de Gestión («subvención global»). El organismo intermedio deberá proporcionar garantías de su solvencia y su competencia en el ámbito de que se trate, al igual que de su capacidad administrativa y de gestión financiera.

- el Estado miembro podrá, por propia iniciativa, designar un organismo coordinador que se encargará de estar en contacto con la Comisión e informarla, coordinar las actividades de los demás organismos designados competentes y promover la aplicación uniforme del Derecho aplicable. El Estado miembro deberá establecer por escrito las normas que rijan sus relaciones con las Autoridades de Gestión, las autoridades de certificación y las autoridades de auditoría, las relaciones entre estas autoridades y las relaciones de estas autoridades con la Comisión.

Como se puede deducir, la designación de Autoridades es competencia del Estado Miembro, aunque no es completamente libre, pues será comunicada a la Comisión y estarán basadas en un informe y un dictamen de un organismo de auditoría independiente que evalúe el cumplimiento por las autoridades de los criterios relativos al entorno de control interno, la gestión del riesgo, las actividades de gestión y control y el seguimiento.

Aunque la normativa parece partir del principio de separación orgánica del ejercicio de las diferentes funciones, en la práctica no es tan infrecuente encontrar que se aúnan funciones en una misma autoridad. No obstante, la presencia de tantos organismos, la responsabilidad última del Estado no se difumina en esta pluralidad de actores, imponiendo la Legislación europea al Estado la obligación de establecer por escrito las normas que rijan sus relaciones con las Autoridades de Gestión, las autoridades de certificación y las autoridades de auditoría, las relaciones entre estas autoridades y las relaciones de estas autoridades con la Comisión (art. 123.9 Reglamento 1303/2013).

Pero ni siquiera la designación de las Autoridades de Gestión y de certificación es un ejercicio discrecional del propio Estado, pues será comunicada a la Comisión y acompañada de un informe y un dictamen de un ente auditor independiente de la Autoridad de Gestión (se amplía información en el apartado siguiente referido al procedimiento de designación).

Resulta, pues, necesario desarrollar las competencias de cada una de ellas para comprender adecuadamente la intensidad de la descentralización ejecutiva que inspira la gestión compartida, así como la interrelación directa de estas autoridades con la Comisión, que la caracteriza. En los subapartados siguientes se describen los órganos gestores del sistema y se examina el ejercicio de sus funciones:

A) Comisión Europea

La Comisión Europea (CE) es el motor de la Unión Europea y realiza gran parte del trabajo cotidiano de la UE. La Comisión elabora propuestas para las nuevas leyes europeas, que presenta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Comisión garantiza que las decisiones de la UE se apliquen correctamente y supervisa la manera en que se utilizan los Fondos Europeos. Asimismo, vigila que se respeten los tratados europeos y el Derecho Comunitario. La Comisión actúa independientemente de los Gobiernos de los Estados miembros. La responsabilidad en la Comisión Europea en relación con los distintos Fondos se atribuye a las siguientes Direcciones Generales:

Responsabilidades de las DG de la Comisión Europea:

- ✓ Para el Fondo FEDER → DG Política Regional
- ✓ Para el Fondo FSE → DG Empleo
- ✓ Para el Fondo FEOGA-O → DG de Agricultura

✓ Para el Fondo IFOP → DG Pesca

Las otras Direcciones Generales de la Comisión Europea también intervienen en los gastos de los Fondos Estructurales, asegurando que sean compatibles con las otras políticas europeas. En el caso, por ejemplo, de la DG de Educación y Cultura, a través de la integración del principio de igualdad de oportunidades en todas las políticas o acciones a escala de la UE, y en particular, en el ámbito de la educación y cultura, contribuyendo a la inserción social de todos los ciudadanos, a fin de construir progresivamente una Europa del Conocimiento y de la integración social. Por su parte, la DG de Empresas adopta medidas destinadas a mejorar la competitividad de las empresas europeas, contribuyendo a facilitar el acceso a los mercados y fomentando el espíritu empresarial y la innovación. La DG de la Competencia examina las actuaciones de los Fondos para garantizar que los proyectos cumplan con las reglas de la UE sobre la competencia y las ayudas del Estado.

La Comisión no solo puede solicitar más información o formular observaciones, sino que también establece mediante actos de ejecución el modelo de informe y de dictamen del ente auditor independiente.

B) Autoridad de Gestión (artículo 125 RDC)

a) Naturaleza jurídica y organización

La Autoridad de Gestión constituye verdaderamente el eje central del sistema de programación.

La Autoridad de Gestión es una autoridad pública, nacional, regional o local o un organismo público o privado designado por el Estado miembro para gestionar y ejecutar el programa operativo.

La centralidad de este órgano que es la Autoridad de Gestión queda patente por las competencias que debe asumir en el seno

del programa operativo, de cuya gestión es responsable (art. 125 Reglamento 1303/2013) y que en determinadas ocasiones y con determinados fines, se delegan en su mayoría a otros organismos (organismos intermedios).

Como acabamos de reseñar, cada Estado miembro debe indicar cuál es su Autoridad de Gestión. Dado que el propio nombre de la institución puede conducir a equívocos, hay que advertir que la condición de Autoridad de Gestión no entraña que se asuma la tarea de llevar a efecto la ejecución material de las acciones programadas, ni que ésta tal materia corresponda necesariamente a la competencia del nivel de gobierno al que pertenezca dicha autoridad.

b) Funciones

Su función esencial, no es genuinamente sino la de servir como centro de imputación de la responsabilidad frente a las instituciones comunitarias respecto del adecuado empleo de los fondos. Ello explica por qué, es casi siempre un órgano del Estado quien actúa como Autoridad de Gestión de los programas, incluyendo los propios programas operativos regionales²⁶⁹. La Autoridad de Gestión es el órgano responsable de la ejecución de los programas operativos (aunque haya delegado sus funciones).

En cualquier caso, en aquellos programas operativos en donde se contempla la ejecución autonómica de las actuaciones, no deja de corresponsabilizarse a las CCAA en el cumplimiento de las tareas de la AG (así por ejemplo, en el PO de Andalucía se apunta que la el OI desarrollará sus tareas “en un marco de cooperación y corresponsabilidad con la Administración de la CA de Andalucía que permita la participación efectiva de la misma en el cumplimiento de las funciones atribuidas a la AG (...”).

²⁶⁹ En este periodo de programación entidades privadas como fundaciones o agrupación de asociaciones han sido nombrados organismos intermedios tras superar positivamente el proceso de evaluación que se describe en el siguiente apartado.

Así pues, aunque sea la Autoridad de Gestión la responsable del programa operativo, la implementación de las medidas programadas ha de corresponder a la Administración competente en función de la específica materia objeto de la financiación comunitaria, debiendo por tanto acomodarse los programas operarios al distribuir entre el Estado y las CCAA la ejecución de las diferentes actuaciones, al sistema de reparto competencial trazado por el bloque de la constitucionalidad. De ahí que, en efecto, la implementación de los programas no se atribuya con exclusividad a uno u otro nivel de gobierno, sino que, a instancias de ambos, aparecen como órganos ejecutores de las medidas²⁷⁰.

Y, asimismo, determinados programas operativos plurriregionales, que amplían su ámbito de actuación a nivel nacional, prevén la presencia de las CCAA en las tareas de ejecución de las acciones. De hecho, asistimos en este periodo de programación a una singular mezcla de organismos regionales y nacionales ejecutando un mismo programa.

En el Programa Operativo de Empleo Juvenil que se ejecuta bajo la batuta del Fondo Social Europeo, para su gestión financiera, se configura en un tramo nacional (gestionado por distintos organismos de la AGE) y por un tramo autonómico (comunidades autónomas). En la práctica se traduce a la participación de organismos intermedios nacionales y autonómicos además de entidades trabajando en una misma línea programática.

Sucede, sin embargo, como ya apuntamos al tratar la elaboración de los acuerdos de asociación, que en este reparto de las facultades e implementación sobre las diferentes medidas no se refleja, esencialmente sino la propia concepción y preferencias que tiene el gobierno central acerca del sistema de distribución de competencias. Así, la total ausencia de las CCAA de entre los

²⁷⁰ Tal es el caso, por ejemplo, del PO de Andalucía en donde pese a su carácter regional, la Administración central participa en la ejecución de medidas relacionadas con todos y cada uno de los ejes prioritarios objeto del programa.

órganos ejecutores de las medidas en diversos programas operativos pluriregionales, o el hecho de que se opte por elaborar un programa de esta índole, donde se atribuye a la Administración central relevantes facultades de ejecución, en relación con un sector respecto del cual la jurisprudencia constitucional ha constantemente reiterado que la gestión de las subvenciones corresponde las CCAA, atestiguan suficientemente los riesgos de conflicto competencia que pueden surgir a este respecto.

Respecto de las funciones que los reglamentos atribuyen a la Autoridad de Gestión se refieren a dos ámbitos: gestión del PO y selección de operaciones; gestión y control financiero. En lo que respecta a la gestión del programa operativo y la selección de operaciones, describimos esta tarea como principal en la atribución de competencias de la Autoridad de Gestión porque permite la elección de actuaciones que van a ser objeto de financiación comunitaria. Para ello, la Autoridad de Gestión deberá:

- ✓ Selección de operaciones:
 - Elaborar procedimientos y criterios de selección de operaciones adecuados que: aseguren la contribución al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente, sean transparentes y no discriminatorios, y recojan los principios de igualdad de oportunidades y de desarrollo sostenible²⁷¹.
 - En los programas operativos nacionales y respecto de los beneficiarios bajo la responsabilidad directa de la Autoridad de Gestión, seleccionar operaciones de conformidad con los criterios de selección aprobados por el Comité de Seguimiento, en los casos en que no se delegue esta función.

- ✓ Sistema de registro informatizado de datos

²⁷¹ De conformidad con el artículo 125.3. del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

- Establecer un sistema para el registro y almacenamiento informatizado de los datos²⁷² de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, incluyendo datos sobre cada participante cuando proceda.
 - Garantizar que los datos se recogen, registran y almacenan en el sistema y que los datos sobre indicadores estén desglosados por género cuando así lo exijan los anexos I y II del Reglamento del FSE.
 - Transmitir a la Comisión Europea por vía electrónica, los datos financieros relativos al coste subvencionable total y público de las operaciones y el número de operaciones seleccionadas para recibir la ayuda, así como el gasto total declarado por los beneficiarios.
- ✓ Medidas de información y comunicación
- Designar a una persona encargada de la información y la comunicación para los programas operativos nacionales.
 - Notificar a la Comisión la persona designada como encargada de la información y la comunicación a nivel de programa operativo.
 - Elaborar y modificar una estrategia de comunicación para cada programa operativo nacional.
 - Presentar al Comité de Seguimiento la estrategia de comunicación de los Programas Operativos y sus modificaciones para examen y aprobación.
 - Informar al correspondiente comité de seguimiento, por lo menos una vez al año, acerca de los avances en la aplicación de la estrategia de comunicación.

²⁷² De conformidad con los artículos 125.2.d y 125.2.e

- Velar por el establecimiento de un sitio o un portal Web único que proporcione información de los programas operativos del Estado miembro y acceso a los mismos, incluida la información sobre el calendario de ejecución de los programas y los procesos de consulta pública relacionados;
- Dar a conocer a los ciudadanos de la Unión el papel y los logros de la política de cohesión y de los Fondos por medio de acciones de información y comunicación sobre los resultados y el impacto de los programas operativos y las operaciones.
- Asegurarse de que las medidas de información y comunicación se aplican de conformidad con la estrategia de comunicación del correspondiente programa, procurando que esas medidas tengan la mayor cobertura mediática posible, y recurriendo a las herramientas y métodos de comunicación más adecuados.
- Velar, cuando proceda y de acuerdo con la legislación y prácticas nacionales, por la participación en las medidas de información y comunicación

✓ Comité de Seguimiento

- Creación de un comité de seguimiento encargado de hacer el seguimiento de la ejecución de cada programa.
- Formar parte de su composición y asumir la función de presidencia.
- Apoyar en su labor al comité de seguimiento y proporcionarle la información que necesite para desempeñar sus tareas, en particular, datos sobre los avances del programa operativo y sobre el logro de sus objetivos, datos financieros y datos relacionados con indicadores comunes y específicos, así como los avances e hitos determinados en el marco de rendimiento.
- Recibir observaciones formuladas por el Comité de Seguimiento acerca de la ejecución y evaluación del programa, incluidas las

acciones destinadas a reducir las cargas administrativas de los beneficiarios.

✓ Informes de Ejecución Anuales y Final

- En relación con los informes anuales y final de ejecución²⁷³, coordinar su elaboración y remitir dichos informes a la Comisión tras su aprobación por el comité de seguimiento.
- Elaborar los resúmenes del Informe Anual y Final que habrán de ponerse a disposición de la ciudadanía, en el caso de los PP.OO. nacionales. En el caso de los PP.OO. regionales, la Autoridad de Gestión coordinará su elaboración.
- Facilitar a la Comisión Europea la información precisa sobre las observaciones que ésta realice en referencia a los informes anuales y final de ejecución y, en su caso, informar en el plazo de tres meses de las medidas tomadas²⁷⁴.
- Publicar en la página Web el informe anual y final de ejecución, así como un resumen de contenido destinado a la ciudadanía.

✓ Evaluación

- Presentación a la Comisión, en relación con cada programa operativo, de un informe que resuma las conclusiones de las evaluaciones realizadas durante el período de programación y la productividad y resultados principales del programa operativo y que recoja observaciones sobre la información comunicada.
- Proponer modificaciones del programa operativo al comité de seguimiento para su consulta y posterior dictamen.

✓ Gestión y control financiero:

²⁷³ De conformidad con los artículos 50 y 125 del RDC.

²⁷⁴ De conformidad con el artículo 50.8 del RDC

- Redactar la declaración de fiabilidad del órgano directivo acerca del funcionamiento del sistema de gestión y control, la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes y el respeto del principio de buena gestión financiera, así como un resumen anual de los informes de auditoría finales y de los controles realizados, incluido un análisis de la naturaleza y el alcance de los errores y deficiencias detectados en los sistemas, así como de las medidas correctivas tomadas o previstas.
- En cuanto al pago a los beneficiarios velar por que los beneficiarios reciban íntegramente el importe total del apoyo público debido lo antes posible y, como muy tarde, antes de que hayan transcurrido 90 días desde la fecha de presentación de la solicitud de pago por el beneficiario²⁷⁵ e interrumpir el plazo del pago en aquellos casos justificados, ya sea por no exigibilidad del importe de la solicitud del pago, por falta de documentación necesaria o porque se ha iniciado una investigación sobre una eventual irregularidad relacionada con el gasto²⁷⁶.
- En caso de interrupción de pagos, adoptar las medidas necesarias al objeto de subsanar el problema²⁷⁷.
- Anotar en las cuentas las correcciones financieras correspondientes al ejercicio contable en el que se decida la anulación²⁷⁸.
- En caso de liberación de compromisos, presentar observaciones o manifestar el acuerdo respecto al importe que vaya a liberarse según la correspondiente comunicación de la Comisión Europea, en el plazo de dos meses desde la citada comunicación²⁷⁹ y presentar, antes del 30 de junio, a la Comisión Europea el plan financiero revisado para el ejercicio financiero de que se trate y que detalle el importe de la ayuda deducido para una o varias

²⁷⁵ De conformidad con el artículo 132.1 del RDC

²⁷⁶ De conformidad con el artículo 132.2 del RDC

²⁷⁷ De conformidad con el artículo 83.2 del RDC

²⁷⁸ De conformidad con el artículo 143.2 del RDC

²⁷⁹ De conformidad con el artículo 88.3 del RDC

prioridades de programa, contemplando, en su caso la asignación por cada Fondo y categoría de región²⁸⁰.

- Verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado por ellos y cumple la legislación UE y nacional aplicable, las condiciones del PO y las condiciones para el apoyo a la operación (art. 125.4.a) del Reglamento (UE) nº 1303/2013). Asimismo, se asegurará de que no exista doble financiación del gasto declarado con otros regímenes comunitarios o nacionales y con otros períodos de programación.
- Asegurarse de que las verificaciones anteriores incluyen los siguientes procedimientos:
 - *Verificaciones administrativas* de todas las solicitudes de reembolso presentadas por los beneficiarios (art. 125.5.a) del Reglamento (UE) nº 1303/2013)
 - *Verificaciones sobre el terreno de las operaciones*, cuya frecuencia y alcance serán proporcionales al importe del apoyo público dado a la operación y al nivel de riesgo identificado por dichas verificaciones y por las auditorías de la Autoridad de Auditoría en relación con el sistema de gestión y control (art. 125.5.b) del Reglamento (UE) nº 1303/2013). Podrán utilizarse para ello un método de muestreo que garantice la representatividad de las mismas.
- Garantizar que los beneficiarios que participan en la ejecución de las operaciones reembolsadas sobre la base de los costes subvencionables realmente afrontados dispongan de un sistema de contabilidad independiente o bien asignen un código contable

²⁸⁰ De conformidad con el artículo 88.4 del RDC

adecuado a todas las transacciones relacionadas con una operación²⁸¹.

- Aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos identificados²⁸².
- Establecer procedimientos que garanticen que se disponen de todos los documentos sobre el gasto y las auditorías necesarios para contar con una pista de auditoría apropiada²⁸³
- Por lo tanto, es a la Autoridad de Gestión a quien deben dirigirse los agentes (autoridades locales, empresas o asociaciones) que deseen obtener apoyo de los Fondos Estructurales.

C) Autoridad de Certificación (artículo 126 RDC)

a) Naturaleza jurídica y organización

El otro órgano básico en el ciclo gestión de los Fondos es la Autoridad de Certificación que, tal y como define el artículo 126 del Reglamento (CE) nº 1303/2013. Se trata de una o varias autoridades nacionales, regionales o locales u organismos designados por el Estado miembro para elaborar las solicitudes de pago y recibir pagos de la Comisión.

El Estado miembro determinará todas las modalidades de su relación con la autoridad de certificación (anteriormente llamada Autoridad de Control y Pago), así como todas las modalidades de las relaciones de dicha autoridad con la Comisión.

Podrá ser designada como autoridad de certificación una autoridad u organismo público nacional, regional o local. Podrá designarse una misma autoridad de certificación para más de un programa operativo.

Es una autoridad u organismo público, nacional, regional o local

²⁸¹ De conformidad con el artículo 125.4.b del RDC.

²⁸² De conformidad con el artículo 125.4.c del RDC.

²⁸³ De conformidad con el artículo 125.4.d del RDC.

designado por el Estado miembro a fin de certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión. Por tanto, es la responsable de comprobar, por un lado, que la declaración de gastos es exacta, que se ha realizado aplicando sistemas de contabilidad fiables y que se basa en justificantes verificables y, por otro, que el gasto declarado se atiene al Derecho aplicable en la materia y se ha realizado en relación con las operaciones seleccionadas para financiación, de conformidad con los criterios aplicables al programa y en cumplimiento del Derecho aplicable.

b) Funciones

Las funciones que los reglamentos atribuyen a la Autoridad de Certificación se refieren a:

- elaborar y presentar a la Comisión las solicitudes de pago y certificar que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido verificadas por la Autoridad de Gestión;
- elaborar las cuentas a que se refiere el artículo 59, apartado 5, letra a), del Reglamento Financiero;
- certificar la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas y que el gasto anotado en las cuentas cumple el Derecho aplicable y se ha efectuado en relación con operaciones seleccionadas para recibir financiación de acuerdo con los criterios aplicables al programa operativo y de conformidad con el Derecho aplicable;
- garantizar que exista un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los registros contables de cada operación, que aloje todos los datos necesarios para elaborar las solicitudes de pago y las cuentas, en especial registros de los importes recuperables, los importes recuperados y los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación o un programa operativo;

- asegurarse, de cara a la elaboración y presentación de las solicitudes de pago, de que ha sido convenientemente informada por la Autoridad de Gestión de los procedimientos y las verificaciones llevados a cabo en relación con el gasto;
- tener en cuenta, al elaborar y presentar las solicitudes de pago, los resultados de todas las auditorías llevadas a cabo por la autoridad de auditoría o bajo su responsabilidad; g) llevar registros contables informatizados del gasto declarado a la Comisión y de la contribución pública correspondiente pagada a los beneficiarios;
- llevar una cuenta de los importes recuperables y de los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación; los importes recuperados se devolverán al presupuesto de la Unión antes del cierre del programa operativo, deduciéndolos de la siguiente declaración de gastos.

D) Autoridad de Auditoría (artículo 127 RDC)

a) Naturaleza jurídica y organización

Como autoridad de auditoría se podrá designar una autoridad u organismo público nacional, regional o local funcionalmente independiente de la Autoridad de Gestión y de la autoridad de certificación. Podrá designarse una misma autoridad de auditoría para más de un programa operativo.

Es una autoridad u organismo público, nacional, regional o local, funcionalmente independiente de las Autoridades de Gestión y de certificación, designado por el Estado miembro para cada programa operativo y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control.

b) Funciones

En cuanto a las funciones que tiene que desempeñar la autoridad de auditoría²⁸⁴:

- deberá garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del programa operativo y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado.
- el gasto declarado se auditará sobre la base de una muestra representativa, y, como normal general, se basará en métodos de muestreo estadísticos. Podrá utilizarse un método de muestreo no estadístico según el criterio profesional de la autoridad de auditoría en casos debidamente justificados, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas de auditoría, y en cualquier caso cuando el número de operaciones de un ejercicio contable sea insuficiente para permitir el uso de un método estadístico²⁸⁵.
- en el plazo de ocho meses tras la adopción de un programa operativo, la autoridad de auditoría preparará una estrategia para realizar las auditorías. Esta estrategia de auditoría expondrá la metodología de auditoría, el método de muestreo para auditar las operaciones y la planificación de auditorías en relación con el ejercicio

²⁸⁴ Los resultados de sus controles se trasladarán un dictamen de auditoría y a un informe de control en el que se expongan las principales conclusiones de las auditorías realizadas, incluidas las deficiencias halladas en los sistemas de gestión y control, y las medidas correctivas propuestas y aplicadas²⁸⁴.

²⁸⁵ En tales casos, el tamaño del muestreo deberá ser suficiente para permitir que la autoridad de auditoría elabore un dictamen de auditoría válido de conformidad con el artículo 59, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento Financiero. El método de muestreo no estadístico cubrirá como mínimo el 5 % de las operaciones para las que se ha declarado un gasto a la Comisión durante un ejercicio contable y el 10 % del gasto que se ha declarado a la Comisión durante un ejercicio contable. 2. Si las auditorías son realizadas por un organismo distinto de la autoridad de auditoría, esta deberá garantizar que aquel tenga la independencia funcional necesaria. 3. La autoridad de auditoría deberá cerciorarse de que los trabajos de auditoría tienen en cuenta las normas de auditoría internacionalmente aceptadas.

contable en curso y los dos ejercicios contables siguientes²⁸⁶.

La Comisión cooperará con las autoridades de auditoría para coordinar sus planes y métodos de auditoría e intercambiará de inmediato con dichas autoridades los resultados de las auditorías a las que se hayan sometido los sistemas de gestión y control. Con objeto de facilitar esa cooperación, si un Estado miembro designa varias autoridades de auditoría podrá designar un organismo de coordinación.

La Comisión, las autoridades de auditoría y, en su caso, el organismo de coordinación se reunirá con regularidad y, como norma general, como mínimo una vez al año, salvo que se acuerde otra cosa, para examinar el informe de control anual y el dictamen de auditoría y la estrategia de auditoría, así como para intercambiar puntos de vista sobre cuestiones relacionadas con la mejora de los sistemas de gestión y control.

E) Organismos Intermedios

a) Concepto y naturaleza jurídica

La reglamentación de los Fondos Estructurales prevé la posibilidad de que una autoridad nacional o regional transfiera la gestión de un programa o un subprograma a un organismo intermedio con una misión de interés público. Puede ser una autoridad local, un organismo de desarrollo regional o una organización no gubernamental con determinada experiencia en gestión administrativa y financiera.

Teniendo en cuenta la carga de funciones y tareas encomendadas a la Autoridad de Gestión por la normativa

²⁸⁶ La estrategia de auditoría se actualizará anualmente de 2016 a 2024 inclusive. Cuando se aplique un mismo sistema de gestión y control a varios programas operativos, podrá prepararse una sola estrategia de auditoría para todos ellos. La autoridad de auditoría presentará a la Comisión la estrategia de auditoría si así se le solicita.

comunitaria, la delegación de funciones en los organismos intermedios por parte de la Autoridad de Gestión es una práctica habitual máxime cuando es necesaria la adecuación al principio de subsidiariedad y de implicación de niveles territoriales infraestatales y de la sociedad civil que conlleva el ejercicio de la ejecución descentralizada de competencias en materia de ejecución de los fondos.

Los órganos intermedios son aquellos organismos o servicios que actúan bajo la responsabilidad de las Autoridades de Gestión y de pago, o que desempeñan funciones en su nombre, en relación con los beneficiarios finales o empresas u organismos que lleven a cabo las operaciones para la realización de determinadas tareas propias de esas autoridades desempeñando competencias en nombre de tal autoridad en relación con los beneficiarios que ejecuten las operaciones en las que se concreta la ejecución de un programa operativo determinado²⁸⁷.

El Estado miembro podrá designar uno o varios organismos intermedios para que realicen determinadas tareas de la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación, bajo la responsabilidad de estas. Lo único que indica la normativa al respecto es que los acuerdos pertinentes entre la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación y los organismos intermedios se registrarán formalmente por escrito.

Una vez finalizada la designación de una Autoridad de Gestión o de una autoridad de certificación, los Estados miembros, es cuando podrán éstos designar un nuevo organismo, el cual, una vez designado, asumirá las funciones de la Autoridad de Gestión o de la autoridad de certificación, e informará de ello a la

²⁸⁷ Se prevé, por ejemplo, en los casos en que la financiación se realiza a través de subvenciones globales, según la cual el Estado miembro o la Autoridad de Gestión les confía, mediante un acuerdo escrito, la gestión de parte de un programa operativo, siempre que el organismo intermedio proporcione garantías de su solvencia y de su competencia en el ámbito de que se trate, al igual que de su capacidad administrativa y de gestión financiera (art. 123.3 Reglamento 1303/2013).

Comisión.

b) La evolución de los llamados “organismos colaboradores”

En el anterior periodo de programación, 2007-2013, además de la figura del organismo intermedio definida en el reglamento comunitario general como organismo con el que la Autoridad de Gestión podía llevar a cabo acuerdos de delegación de tareas, existía la figura de organismos colaboradores, como órganos implicados en la gestión en calidad de organismos que emitían la decisión de selección de las operaciones.

Estos organismos fueron una figura controvertida puesto que incluían un nivel más de burocracia administrativa llevando a cabo funciones del organismo intermedio siendo un órgano más propiamente cerca del beneficiario como ejecutor de las actuaciones.

Se le atribuía la realización de determinadas funciones del organismo intermedio en relación con las disposiciones de los programas operativos conllevando una delegación de la propia delegación de funciones de la Autoridad de Gestión al organismo intermedio que no dejaba de ser un ente subdelegado con una descripción funcional cercana al organismo intermedio, pero con características materiales y de ejecución propias de los beneficiarios.

Estos Órganos Colaboradores eran designados, en el proceso de aprobación de operaciones, por los organismos intermedios incluyendo la decisión aprobatoria de su designación, las obligaciones que como órganos responsables de la gestión de operaciones debían cumplir para las tareas que le eran asignadas. No obstante, en los acuerdos de delegación de tareas entre el organismo intermedio y el organismo colaborador, se indicaba claramente que la responsabilidad global de la ejecución del programa correspondía al organismo intermedio. Mientras que, por otro lado, en los Acuerdos de atribución de funciones entre la Autoridad de Gestión y el organismo intermedio también

se fijaba por escrito que, a pesar de la delegación de funciones a los organismos intermedios por la Autoridad de Gestión, ésta era la responsable de la gestión del programa operativo.

Se establece con claridad un elemento de riesgo funcional y material en la separación de funciones obligatoria entre los organismos delegantes y delegados. Es por ello que para el nuevo periodo de programación la figura de organismo colaborador no tendrá cabida. Los organismos colaboradores pasarán a constituirse como beneficiarios o como organismos intermedios, lo cual debería suponer una reducción de cargas administrativas al existir un nivel intermedio menos.

En el Programa Operativo de Aragón en el periodo 2007-2013 vemos claramente un ejemplo de la descripción de este tipo de órganos de gestión intermedios:

Órganos Colaboradores

Los Órganos Colaboradores son los organismos designados por la Dirección General de Promoción Económica, dentro del Programa Operativo FSE.

Estos Órganos Colaboradores serán designados, en el proceso de aprobación de operaciones, por la Dirección General de Promoción Económica. La decisión de aprobación incluirá, asimismo, las obligaciones que como órganos responsables de la gestión de operaciones deben cumplir son las tareas que le son asignadas.

El Organismo Intermedio exigirá a los colaboradores que redacten y mantengan actualizado un manual de procedimiento que describa sus competencias y obligaciones, y el sistema de gestión y control por ellos aplicado, estableciendo la obligación de que le remitan copia del mismo cada vez que se produzca una modificación. Este manual y, en su caso, sus modificaciones serán validados por el Organismo Intermedio.

Aunque se realicen determinadas tareas descritas en el presente manual, la responsabilidad global del Programa en el tramo regional recae sobre la Dirección General de Promoción Económica como Organismo Intermedio.

Los Órganos Colaboradores designados inicialmente para el Programa Operativo FSE 2007-2013 de Aragón son los siguientes:

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA:

- INSTITUTO ARAGONÉS DE LA MUJER (IAM)
- DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
- INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES (IASS)

c) La delimitación de la figura del Organismo Intermedio:

El Estado miembro deberá establecer por escrito las normas que rijan sus relaciones con las Autoridades de Gestión, las autoridades de certificación y las autoridades de auditoría, las relaciones entre estas autoridades y las relaciones de estas autoridades con la Comisión (art. 123.9 Reglamento 1303/2013).

Extraemos, en el caso del Fondo Social Europeo, la delimitación de la figura de organismo intermedio: El artículo 2, apartado 18 del Reglamento FSE recoge la definición de OI: «*organismo intermedio*»: *todo organismo público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una Autoridad de Gestión o de certificación, o que desempeñe funciones en nombre de tal autoridad en relación*

con las operaciones de ejecución de los beneficiarios.

Como ya se ha señalado, el artículo 123.6 del citado Reglamento, establece que *“el Estado miembro podrá designar uno o varios organismos intermedios para que realicen determinadas tareas de la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación, bajo responsabilidad de estas”*. Las funciones que la UAFSE puede confiar a los Organismos Intermedios para una correcta gestión de los programas operativos se registrarán formalmente por escrito en un acuerdo. Dichas funciones podrán ser una o varias de las enunciadas en el art 125 del Reglamento.

Para la correcta gestión de los Programas Operativos, los Organismos Intermedios deberán demostrar que poseen la capacidad administrativa, técnica y financiera necesaria para desarrollar las funciones delegadas.

A los efectos de su designación como OI en los Programas Operativos nacionales y regionales, la Autoridad de Gestión comprobará que la entidad correspondiente cumple los siguientes requisitos:

- entidad de ámbito estatal/regional para poder responder al ámbito de intervención del programa;
- entidad de naturaleza jurídica pública. En el caso de ser una entidad de naturaleza jurídica privada, deberá reunir estas 2 características básicas:
 - o No tener ánimo de lucro; y
 - o Tener capacidad para actuar en el ámbito de intervención del programa en estrecha cooperación con las administraciones públicas;
- entidad cuyas competencias o fines sociales sean pertinentes respecto a la estrategia de intervención del programa en cuestión;
- entidad con competencia técnica en el ámbito de

intervención del programa en cuestión y,
preferiblemente, con resultados demostrados;

- entidad con solvencia económica y financiera para poder ejecutar gasto y poder hacer frente a un eventual retraso en el posterior retorno comunitario;
- entidad con capacidad administrativa para la gestión, ejecución en su caso, seguimiento y verificación de la intervención, tanto técnica como financiera;
- preferiblemente, entidad con experiencia en la gestión de los Fondos Estructurales y, en particular, del Fondo Social Europeo

d) Organismo intermedio coordinador:

En el caso de los programas operativos regionales, si se propusiera la designación de varios organismos intermedios con diferentes funciones acogidas por parte de la Autoridad de Gestión, uno de ellos habrá de ser propuesto para ser nombrado Organismo Coordinador.

El Organismo Intermedio Coordinador será evaluado para su designación de la misma forma que el resto de los organismos intermedios, si bien para su evaluación se tendrán en cuenta las funciones adicionales y específicas relativas a la coordinación. Dicho organismo será el encargado de mantener la interlocución con la Autoridad de Gestión, así como de la ejecución tareas transversales en materia de información y comunicación, evaluación, sistema de información y presentación de los certificados de gastos, agrupando los del resto de OI (si bien no asumirá funciones de supervisión sobre los mismos). Esta especificidad se hará constar en el acuerdo de atribución de funciones, en el que, además, se incluirán de manera detallada las funciones específicas que el mismo asumirá como

consecuencia de su calidad de coordinador²⁸⁸.

Donde existe un organismo intermedio coordinador, suele acoger las funciones transversales de interlocución con la Autoridad de Gestión, tareas en materia de información y comunicación, evaluación, sistema de información y presentación de certificados de gastos, mientras que los organismos intermedios coordinados asumen funciones propias de la gestión de operaciones y de gestión y control financiero.

F) Beneficiario: la figura que materializa las actuaciones de los Fondos:

a) Concepto, definición y descripción de los diferentes tipos

En lo que respecta a los beneficiarios, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 apartado 10 del Reglamento, el beneficiario es : *“un organismo público o privado y, únicamente a efectos del Reglamento del Feader y del Reglamento del FEMP, una persona física, responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones; y, en el contexto de los regímenes de ayudas de Estado, como se definen en el punto 13 del presente artículo, el organismo que recibe la ayuda; y en el contexto de los instrumentos financieros en virtud del título IV de la segunda parte del presente Reglamento, el organismo que ejecuta el instrumento financiero o, en su caso, el fondo de fondos.”*

Tras un análisis pormenorizado del concepto definido en el artículo que acabamos de transcribir, el beneficiario será:

- beneficiario en términos generales dentro del marco del artículo 2.10 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, que define como

²⁸⁸ En el ámbito de ejecución de Fondo Social Europeo, tres programas operativos regionales presentan esta especificidad: Comunidad de Madrid (1 organismo coordinador y 8 organismos intermedios coordinados; Castilla y León, x organismos intermedios, uno de coordinación y País Vasco, 2 organismos intermedios, uno de coordinación). Para ampliar esta información se puede consultar la página web de estos organismos donde se describe en sus sistemas de gestión y control el organigrama

beneficiario a las entidades que inician o inician y ejecutan operaciones. En el caso de operaciones del Fondo Social Europeo estas entidades no pueden ser personas físicas. Sin embargo, dependiendo de la definición dada a una operación, una persona física puede implementar operaciones y podría ser definida en el contexto nacional como destinatario, beneficiario final o participante. Los datos de estos participantes deben ser registrados y guardados de acuerdo con lo indicado en los Reglamentos (UE) N° 1303/2013 y (UE) n° 1304/2013. En este caso, no es posible definir más de un beneficiario por operación.

- Beneficiario en el marco de ayudas de Estado: todas las entidades que reciben contribución financiera que puede ser entendida como ayuda de Estado en el sentido del art. 107(1) del TFEU incluso cuando estas ayudas puedan ser catalogadas como “de minimis” o estén incluidas en los casos de exenciones por categorías. En este sentido, el reglamento sobre las normas financieras que deroga el reglamento 966/2012²⁸⁹, permite la elección, dentro de los regímenes de ayudas de “minimis” en relación con la noción de beneficiario y permite que sea el Estado miembro el que indique si sitúa tal figura en el organismo que recibe la ayuda o en el organismo que otorga la ayuda²⁹⁰.
- Beneficiario en el contexto de los instrumentos financieros: el organismo que ejecuta el instrumento financiero o, en su caso, el fondo de fondos

²⁸⁹ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014 y (UE) n° 283/2014 y la Decisión n° 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012.

²⁹⁰ Sin perjuicio de lo establecido en los Reglamentos (UE) n° 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1); Reglamento (UE) n° 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola (DO L 352 de 24.12.2013, p. 9); Reglamento (UE) n° 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura (DO L 190 de 28.6.2014, p. 45).

Un Organismo Intermedio puede tener carácter de beneficiario también. Se indica en el artículo 125 apartado 7 que cuando la Autoridad de Gestión (o, por extensión, el organismo intermedio) sea también un beneficiario en el marco del programa operativo, las disposiciones de cara a las verificaciones de gestión garantizarán la adecuada separación de funciones. Por ello, nada impide que un mismo organismo desempeñe papeles de beneficiario y de Organismo Intermedio, siempre y cuando esté garantizada la separación de funciones.

No obstante, abundando en la variedad de roles, si la operación a ejecutar es considerada ayudas de Estado, el beneficiario será la entidad que reciba la ayuda y, por tanto, no será posible que un OI actúe como beneficiario en este tipo de ayudas.

EJEMPLOS ROLES EN FONDO SOCIAL EUROPEO

A continuación, se indican algunos ejemplos para ilustrar el papel de los organismos intermedios y de los beneficiarios según el método de gestión. Teniendo en cuenta las premisas anteriores sobre la definición de OI-Bº: al ser métodos de gestión directa (beneficiario del artículo 2.10) el beneficiario será aquel que inicie o inicie y ejecute la operación.

Método de gestión: CONTRATO ADMINISTRATIVO

Organismo Intermedio	Dirección General de Empleo
Organismo Gestor	Ente contratante Dirección General de Empleo
Beneficiario	Dirección General de Empleo

Método de gestión: CONVOCATORIA DE AYUDAS

Teniendo en cuenta las premisas anteriores sobre la definición de OI-B: si nos encontramos ante ayudas de Estado, el beneficiario será aquella entidad que reciba la ayuda. Hay que tener en cuenta que el artículo 2(13) del Reglamento (UE) nº 1303/2013 define las “ayudas de estado” como aquellas que entra en el ámbito del art. 107(1) TFUE y que, a efectos del ese reglamento, se considera que incluye también la ayuda de mínimos en el sentido de los Reglamentos (EC) Nº 1998/2006, (EC) Nº 1535/2007, (EC) Nº 875/2007.

Convocatoria de ayudas para la formación (siempre que se consideren ayudas de Estado)

Organismo Intermedio	Dirección General de Formación CCAA
Organismo Gestor	ENTE CONVOCANTE Dirección General de Formación CCAA
Beneficiario	cada una de las entidades que reciba la contribución pública

Por lo que respecta al ámbito del Derecho español, la posición jurídica del beneficiario no responde a los mismos términos que el beneficiario de ayudas comunitarias; delimita la Ley General de Subvenciones (LGS) tendrán la consideración de beneficiarios de las subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

En este sentido, encontramos diversas evidencias doctrinales y jurisprudenciales que indican que el beneficiario en una ayuda comunitaria no lo es en el sentido material que este concepto tiene en las subvenciones nacionales, sino en sentido formal, actuando más bien como un colaborador de la Comisión concedente de las ayudas comunitarias.

Para mayor entendimiento, ver apartado de niveles administrativos IV. 2. A) *Niveles organizativos: discordancia entre régimen comunitario y estatal.*

II. PRODECIMIENTO DE DESIGNACIÓN:

Para tener en cuenta la organización específica de los sistemas de gestión y control para los Fondos y el FEMP, así como la necesidad de garantizar un enfoque proporcionado, se ha establecido disposiciones específicas relativas a la designación de las autoridades, en concreto, de la Autoridad de Gestión y la autoridad de certificación a través de la evaluación ex ante del cumplimiento de los criterios de designación que se indican en el Reglamento 1303/2013 y que se detallan en el siguiente apartado; y debe limitarse a las Autoridades de Gestión y certificación.

1. Autoridad de Gestión y Autoridad de Certificación:

Para proceder a la designación de las Autoridades de Gestión y Certificación, se podrá llevar a cabo por el propio Estado Miembro, pero bajo un informe y un dictamen de un organismo de auditoría independiente.

El citado informe y dictamen se establecerán sobre el documento que presenten las autoridades describiendo las funciones y procedimientos específicos, así como la descripción de su capacidad para llevar a cabo el

desempeño de las funciones como Autoridad de Gestión o Autoridad de Certificación.

Pero ni siquiera, la designación de Autoridades, como puede parecer, es completamente libre, siendo clara la injerencia de la Comisión Europea en el procedimiento de designación. Si bien no hay aprobación explícita como tal por parte de la institución europea con el procedimiento de designación (si por parte de una autoridad independiente de auditoría), si que hay una serie de mecanismos formales de control de este proceso por su parte.

Con el argumento de que con vistas a garantizar una mayor eficacia y transparencia en la aplicación de los programas financiados por los Fondos EIE la Comisión ha desarrollado unas pautas sobre cómo las autoridades que quieran ser designadas como tal tienen que cumplimentar²⁹¹.

En su competencia de dictar actos delegados para la ejecución de los Fondos, incluye en el Reglamento de Ejecución 1011/2014 de la Comisión, de 22 de septiembre de 2014, un *ANEXO con el Modelo* para describir las funciones y los procedimientos en vigor para Autoridad de Gestión y la autoridad de certificación que servirá de base para la evaluación de la capacidad de las autoridades y su posterior designación. En el anexo VI se puede consultar el citado modelo "*Modelo para describir las funciones y los procedimientos en vigor para Autoridad de Gestión y la autoridad de certificación del Reglamento de Ejecución 1011/2014*".

Una vez redactado por las autoridades correspondientes los documentos de descripción de las funciones y procedimientos, la autoridad de auditoría como órgano independiente, procederá a su evaluación.

Y esta evaluación no es dejada al arbitrio de tales órganos independientes, sino que es la propia Comisión quien vuelve a la carga normativa de establecer una herramienta práctica que ayude a los auditores a evaluar el

²⁹¹ La Comisión, a fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución del presente artículo, adoptará actos de ejecución relativos al modelo del informe y del dictamen del organismo de auditoría independiente y la descripción de las funciones y los procedimientos establecidos para la Autoridad de Gestión y, en su caso, para la autoridad de certificación. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen indicado en el artículo 150, apartado 3.

funcionamiento de los sistemas de gestión y control establecidos por los Estados miembros para los programas de los Fondos EIE (excepto el Feader). Véase para ello el *Anexo VII: Orientaciones para la Comisión y los Estados miembros sobre una metodología común para la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estado Miembros: listado de idoneidad*

El documento se basa en las orientaciones correspondientes al período 2007-2013 y en las conclusiones de un grupo de trabajo integrado por personal de los servicios de auditoría de la Dirección General de Política Regional y Urbana, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión, con el fin de establecer un marco de referencia en el procedimiento de designación para:

- explicar los requisitos clave aplicables (véanse el RDC y el RDeIC);
- explicar los criterios de evaluación aplicables a cada requisito clave;
- ofrecer directrices para extraer conclusiones para cada requisito clave y por autoridad;
- ofrecer directrices para alcanzar una conclusión global sobre los sistemas de gestión y control (o parte de él) de un programa o grupo de programas, teniendo en cuenta los factores atenuantes o controles compensatorios existentes.

Estas premisas están dirigidas en primer lugar, a las direcciones de auditoría de los citados servicios de la Comisión y a las autoridades de auditoría, con el fin de garantizar la objetividad, la coherencia y la transparencia en la evaluación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios clave en los SGC.

Las «etapas de evaluación» descritas en este documento establecen la metodología a emplear para realizar las auditorías con el fin de garantizar la armonización de los resultados de auditoría y que los auditores de las distintas partes de la cadena de control puedan aprovechar mutuamente sus respectivos trabajos.

Las designaciones mencionadas se basarán en un informe y un dictamen de un organismo de auditoría independiente que evalúe el cumplimiento por las autoridades de los criterios relativos al entorno de control interno, la gestión del riesgo, las actividades de gestión y control y el seguimiento.

Cuando se concluya que la parte del sistema de gestión y control que afecte a la Autoridad de Gestión o a la autoridad de certificación es correcta y que haya pruebas, a la vista de la labor de auditoría realizada de conformidad con las disposiciones oportunas del Reglamento respecto a su funcionamiento efectivo durante dicho período, podrá concluir que se han cumplido los criterios pertinentes sin llevar a cabo ninguna labor de auditoría adicional.

El Estado español, en el proceso de designación de la Autoridad de Gestión y de la Autoridad de Certificación y en el desarrollo de las competencias atribuidas ha tenido presente las peculiaridades del sistema de organización territorial de España, la determinación de un nivel territorial adecuado de ejecución de los programas y el mandato de cooperación (asociación) y gobernanza entre los diferentes organismos tal y como se recoge en los artículos 4 y 5 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

La Autoridad de Auditoría en España que emitirá el dictamen independiente de designación será, para los programas operativos de ámbito nacional, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), encuadrado en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para los programas operativos de ámbito regional, la Autoridad de Auditoría será la Intervención General de la Comunidad o Ciudad Autónoma respectiva.

CRONOGRAMA DE DESIGNACIÓN AUTORIDAD DE GESTIÓN EN FONDO SOCIAL EUROPEO

→ MARZO 2016

PRESENTACIÓN DOCUMENTO DE DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS FONDO SOCIAL EUROPEO Y FEAD PARA EL PERIODO DE

PROGRAMACIÓN 2014-2020

→ ABRIL 2016

- INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE DESIGNACIÓN CON ARREGLO AL ARTÍCULO 124.2 Y ANEXO XIII del REGLAMENTO (UE) Nº 1303/2013

- DICTAMEN AUTORIDAD DE AUDITORÍA SOBRE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

→ MAYO 2016

RESOLUCIÓN DE DESIGNACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO AUTÓNOMO, ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

CRONOGRAMA DESIGNACIÓN AUTORIDAD CERTIFICACIÓN EN FONDO SOCIAL EUROPEO

→ MARZO 2016

PRESENTACIÓN DOCUMENTO DE DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LA AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS FONDO SOCIAL EUROPEO Y FEAD PARA EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020

→ ABRIL 2016

- INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE DESIGNACIÓN CON ARREGLO AL ARTÍCULO 124.2 Y ANEXO XIII del REGLAMENTO (UE) Nº 1303/2013

- DICTAMEN AUTORIDAD DE AUDITORÍA SOBRE LA AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

→ MAYO 2016

RESOLUCIÓN DE DESIGNACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO AUTÓNOMO, ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

2. Organismos Intermedios:

Como se ha indicado, el Estado miembro puede hacer uso de la posibilidad ofrecida por el reglamento de delegar funciones en organismos intermedios:

El Estado miembro podrá designar uno o varios organismos intermedios para que realicen determinadas tareas de la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación, bajo la responsabilidad de estas. Los acuerdos pertinentes entre la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación y los organismos intermedios se registrarán formalmente por escrito²⁹². Una vez finalizada la designación de una Autoridad de Gestión o de una autoridad de certificación, los Estados miembros, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2, designarán un nuevo organismo, el cual, una vez designado, asumirá las funciones de la Autoridad de Gestión o de la autoridad de certificación, e informará de ello a la Comisión²⁹³.

Una vez finalizada la designación de una Autoridad de Gestión o de una autoridad de certificación, los Estados miembros, designarán un nuevo organismo, el cual, una vez designado, asumirá las funciones de la Autoridad de Gestión o de la autoridad de certificación, e informará de ello a la Comisión.

En los programas operativos que ejecutan Fondos Estructurales en España se ha utilizado la posibilidad de designación de organismos intermedios solo para la delegación de tareas de la Autoridad de Gestión y no para las autoridades de certificación o auditoría.

En la organización de los órganos administrativos en Fondo Social Europeo, se ha hecho uso de la posibilidad contemplada en el artículo 123. 6 RDC, y una vez finalizada la designación de la Autoridad de Gestión, el Estado miembro

²⁹² Artículo 123.6 del Reglamento (UE) No 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo

²⁹³ Artículo 124.6 del Reglamento (UE) No 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo

designará a los OOII para realizar determinadas tareas o funciones de la citada autoridad, bajo la responsabilidad de ésta. Los OOII no podrán delegar estas tareas, o parte de ellas, en otras entidades.

En el marco del proceso de designación de Organismos Intermedios, la Autoridad de Gestión española ha seguido un procedimiento similar y adaptado para la propia designación de sus organismos intermedios. Se ha solicitado a los organismos interesados en participar en funciones de implementación de los fondos que llevaran a cabo la descripción de sus sistemas de gestión y control conforme al mismo documento descriptivo que lo han hecho las propias Autoridades de Gestión y control. Será la propia Autoridad de Gestión quien evalúe tales documentos en aplicación de los listados de requisitos de evaluación aplicados por la autoridad de auditoría en la designación de la Autoridad de Gestión. Una vez valorada de manera positiva a documentación adjunta por el organismo, se suscribe un acuerdo de atribución de funciones en el que queda plasmado las tareas que pasarán a ser competencia del organismo intermedio, las que mantiene la propia Autoridad de Gestión, el modelo de interrelación entre ambos, así como las pautas formales de entrada en vigor, revocación, suspensión y finalización del acuerdo (ver apartado correspondiente III.5).

Para más claridad de lo expuesto, indicamos que el procedimiento de designación de OOII²⁹⁴ seguirá las siguientes etapas:

El organismo intermedio tendrá que presentar un documento con la descripción de sus sistemas de gestión y control. Con la información facilitada por cada organismo intermedio para cada programa operativo, la Autoridad de Gestión procederá a la evaluación de sus sistemas.

Para llevar a cabo esta evaluación, la Autoridad de Gestión utilizará una lista de verificación de requisitos conforme a la metodología que ha Autoridad de auditoría utilizó para la evaluación de la propia Autoridad de Gestión, adaptada

²⁹⁴ En el ámbito de Fondo Social Europeo, la Autoridad de Gestión ha facilitado a los potenciales organismos intermedios orientaciones para efectuar una descripción de sus funciones y procedimientos (con un documento adaptado a la realidad española partiendo del modelo para describir funciones y procedimientos del Anexo III del Reglamento de Ejecución 1011/2014 de la Comisión, de 22 de septiembre de 2014).

a las singularidades de esta fase (Orientaciones para la Comisión y los Estados miembros sobre una metodología común para la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros.);

La evaluación de la idoneidad de los posibles OO.II. se realiza mediante una revisión de los sistemas de gestión y control diseñados por los mismos y de su capacidad para cumplir con las tareas delegadas²⁹⁵.

En el ámbito de FSE y FEDER, la Autoridad de Gestión incluyó en sus sistemas de gestión y control la descripción del procedimiento de designación de los organismos intermedios que tenía previsión designar, procedimiento que fue aprobado implícitamente con el dictamen favorable de la Intervención General del Estado, como órgano independiente evaluador.

La Autoridad de Gestión de ambos fondos, redactó un documento de orientaciones a los organismos intermedios para la descripción de sus funciones y procedimientos en las actuaciones cofinanciadas con el objetivo de facilitar el diseño de los sistemas más adecuados para garantizar el buen uso de los Fondos.

Con la información facilitada por cada organismo intermedio para cada programa operativo, la Autoridad de Gestión procederá a la evaluación de sus sistemas conforme a la lista de verificación, y si es favorable, procederá a la formalización de la designación de dichos organismos como tales a través de la firma de un Acuerdo de Atribución de Funciones.

Para Fondo Social Europeo, la estructura de las orientaciones respondía así:

Con los objetivos citados, este documento contiene:

- Las definiciones de cada uno de los agentes que intervienen en la gestión de los programas operativos, así como de otros conceptos utilizados a lo largo de las orientaciones.

²⁹⁵ La verificación de los sistemas se ha estructurado en torno a los requisitos clave (1 a 8) establecidos para este periodo, correspondientes a la Autoridad de Gestión (Anexo IV del Reglamento Delegado (UE) 480/2014).

- Las orientaciones propiamente dichas, para lo cual se han clasificado las obligaciones de los OO. II. en cuatro ámbitos: organización interna, gestión y seguimiento, verificación y certificación, y pagos.
- El modelo que cada OI deberá cumplimentar y remitir a la AG para facilitar la descripción del sistema de gestión y control que vaya a poner en práctica.
- La lista de verificación que utilizará la AG para evaluar los sistemas de gestión y control propuestos por los OO. II.

El modelo de Acuerdo de Atribución de Funciones que, en su caso se suscribiría, tras análisis favorable de la descripción de funciones y procedimientos del OI.

3. Beneficiarios:

3.1.- Funciones del beneficiario en la selección de operaciones:

El beneficiario, como hemos definido anteriormente, es el encargado de iniciar o iniciar y ejecutar las operaciones, haciendo realidad la programación financiera diseñada en la realidad práctica de distribución de fondos y ejecución de acciones.

Sin embargo, la figura del beneficiario no está sometida a un proceso de designación tal y como sí lo están las Autoridades de Gestión y certificación y los organismos intermedios. Las Autoridades de Gestión y organismos intermedios no seleccionan a los beneficiarios, seleccionan determinadas operaciones que están ejecutadas por beneficiarios, pero la evaluación no es a éstos últimos sino a la operación en sí.

Por consiguiente, no son los beneficiarios las entidades seleccionadas para ejecutar las actuaciones financiadas bajo los Fondos Estructurales, son las operaciones las que se seleccionan.

Las operaciones se seleccionen en el marco de un Programa Operativo y responden a unos criterios que permitan alcanzar objetivos previstos para las Prioridades de Inversión de cada Objetivo Temático del programa donde se incardinan. De esta manera, sólo podrán ser elegibles y, por tanto, cofinanciadas las operaciones que de forma clara

contribuyan a la consecución de los Objetivos Temáticos y de las Prioridades de Inversión en que se encuadren.

3.2.- Procedimiento y criterios de selección de operaciones:

Deviene aquí de importancia fundamental, una somera explicación del procedimiento de selección de operaciones por cuanto procedimiento que distingue materias objeto de la conformación del programa operativo. De todas las posibles operaciones que puedan contribuir al alcanzar los objetivos del programa operativo, solo las seleccionadas formarán parte del mismo.

Indica la normativa comunitaria que la Autoridad de Gestión, así como los Organismos Intermedios en los que se haya delegado el ejercicio de la función de selección de operaciones, deberán elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados, que aseguren la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente; sean transparentes y no discriminatorios.

Los procedimientos deberán contemplar la recepción de solicitud de ayudas, evaluación de las mismas, selección para la financiación, incluyendo la elaboración de las instrucciones y orientaciones que garanticen que las operaciones cumplen la normativa comunitaria nacional y contribuyen al logro de los objetivos específicos y los resultados de la prioridad correspondiente. Del mismo modo, la Autoridad de Gestión, y en su caso el Organismo Intermedio deberá acreditar haber valorado positivamente que la entidad gestora solicitante dispone de la experiencia, aptitud y capacidad necesarias para llevar a cabo con éxito la operación, que dispone de procedimientos suficientes para atender los requerimientos del FSE y que cuenta con la capacidad financiera adecuada para ejecutar la operación propuesta.

Una vez aprobados los programas operativos, la Autoridad de Gestión y el organismo intermedio elaborará su propuesta de documento con los

criterios de selección de operaciones. Este documento tiene que ser aprobado por el Comité de Seguimiento (Artículo 110.2 del RDC)²⁹⁶.

Los criterios de selección de operaciones recogerán, de manera homogénea, para cada Eje prioritario, Objetivo temático, Prioridad de inversión, Objetivo Específico, y Categoría de región, los elementos valorativos para seleccionar las distintas operaciones que pueden ser cofinanciadas con cargo al PO, en coherencia con el contenido del mismo y en particular con la descripción, objetivos y resultados del objetivo específico en el que se encuadran.

Se hará siempre conforme a los principios generales de transparencia, concurrencia y no discriminación, y adaptados a la naturaleza y procedimientos internos del organismo o entidad pública responsable de realizarla. Asimismo, los criterios de carácter general deberán tener en cuenta los principios de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y de desarrollo sostenible recogidos en el RDC (artículos 7 y 8), que podrán ser objeto asimismo de criterios más específicos para determinadas actuaciones.

La selección de cada operación se iniciará con la recepción de la solicitud de financiación emitida por parte del potencial beneficiario. Se registrará y quedará formalizada a través del sistema de registro y almacenamiento informatizado del organismo.

Los organismos o entidades públicas, de cualquiera de los ámbitos de la Administración pública, Estatal, Autonómica o Local, cuya responsabilidad sea la definición, programación o gestión de las políticas públicas cofinanciadas con los Programas Operativos (su capacidad se

²⁹⁶ Los Estados miembros deben nombrar comités de seguimiento encargados de comprobar la ejecución correcta de los programas operativos financiados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Estos comités están presididos por el Estado miembro (o Autoridad de Gestión) pertinente y están compuestos por socios regionales, económicos y sociales. Las tareas de un comité de seguimiento son: evaluar la eficacia y la calidad de los programas operativos; aprobar los criterios de financiación de cada programa operativo; llevar a cabo revisiones periódicas de los programas operativos y su avance hacia los objetivos fijados; examinar los resultados de la ejecución para evaluar si dichos objetivos se han alcanzado; cuando sea necesario, proponer revisiones de los programas operativos, incluidos los cambios relativos a su gestión financiera.

entenderá acreditada al amparo de las competencias y funciones que le otorgue su normativa reguladora) podrán proponer operaciones para su selección e inclusión en la cofinanciación de FSE, a través de la presentación de una solicitud de financiación al OI.

El documento de criterios de selección de operaciones es un documento clave en el proceso de ejecución en los fondos, ya que vinculará las operaciones con la consecución de los objetivos específicos definidos en los programas operativos a través de la fase de selección de operaciones. Es decir, durante el procedimiento de selección de operaciones, la Autoridad de Gestión o el Organismo intermedio (OI por delegación) a través de los elementos valorativos del documento de criterios de selección de operaciones vinculará la operación al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente, como se indica en el artículo 125.3.a) y la incluirá para recibir financiación proveniente del presupuesto comunitario.

El OI estudiará las operaciones/proyectos utilizando como referencia los reglamentos comunitarios, el propio Programa Operativo y el documento de Criterios de selección de operaciones, para valorar la elegibilidad de la operación.

El procedimiento de selección de operaciones asegurará:

- Que todas las solicitudes recibidas son registradas.
- Que todos los solicitudes/proyectos se evalúan de acuerdo con criterios aplicables.
- Que se comunican las decisiones tomadas sobre la aceptación o rechazo de solicitudes/proyectos a los solicitantes.
- Que las operaciones seleccionadas no incluyen actividades que eran parte de una operación que hubiera sido objeto de un procedimiento de recuperación consecuencia de la

reagrupación de una actividad productiva fuera del área del programa²⁹⁷.

- Que la operación seleccionada no ha concluido o se ha ejecutado con anterioridad a la solicitud de financiación de los Beneficiarios (artículo 65. 6. del Reglamento (UE) nº 1303/2013). El período de elegibilidad de los PO comenzó el 1 de enero de 2014 (septiembre 2013 en el caso del POEJ).
- Que se ha cumplido con la normativa aplicable a la operación si la ejecución de las operaciones seleccionadas ha comenzado antes de presentarse la solicitud de financiación a la AG/OOII²⁹⁸.
- Que las operaciones seleccionadas están dentro del ámbito territorial marcado por los reglamentos en los artículos 70 del RDC y 13.2 del RFSE.
- Que el beneficiario tiene la capacidad administrativa, financiera y operativa para cumplir las condiciones establecidas en el documento que establece las condiciones de la ayuda para cada operación. Por ejemplo, en aquellos casos en los que los beneficiarios hayan sido seleccionados en el marco de una línea de subvención, es en el procedimiento de otorgamiento de la subvención en el que el OI deberá obtener seguridad sobre la capacidad del beneficiario
- que el Beneficiario tiene capacidad para cumplir las condiciones de la ayuda antes de tomar la decisión de selección de la operación. Para ello, el OI podrá optar por el procedimiento que mejor se ajuste a su organización. Como propuesta, podría considerarse el habilitar un procedimiento tal que la recepción formal por parte del Beneficiario del

297 Artículo 125.3.f) del RDC

298 Artículo 125.3.e) del RDC

documento implique la declaración responsable de éste de que tiene la capacidad administrativa, financiera y operativa para cumplir las condiciones referidas en el apartado anterior. En aquellos casos en los que los beneficiarios hayan sido seleccionados en el marco de una línea de subvención, es en el procedimiento de otorgamiento de la subvención en el que el OI podrá obtener seguridad sobre la capacidad del beneficiario.

3.3.- Ejemplos del procedimiento y del documento de criterios de selección de operaciones en FSE y del FEDER:

En el ámbito de la gestión de Fondo Social Europeo, el documento de criterios de selección de operaciones presentará la siguiente estructura por capítulos:

- Requisitos básicos para la selección de operaciones recogidos en los reglamentos comunitarios, que debe cumplir toda operación cualquiera que sea el marco de intervención.
- Breve explicación sobre el propio concepto de operación.
- Descripción específica de la estructura del Programa Operativo, teniendo en cuenta los distintos ejes, las prioridades de inversión y sus objetivos específicos y resultados previstos cuyo previsible cumplimiento, constituye, al amparo del artículo 125.3 del Reglamento (UE) 1303/2013, uno de los criterios básicos para la selección de operaciones.
- Descripción de los criterios de selección de operaciones del Programa Operativo, distinguiendo: de un lado, criterios obligatorios, que son de exigible cumplimiento; y de otro lado, criterios de valoración que, aun no siendo de obligado cumplimiento en su totalidad para cada una de las operaciones, permiten evaluar la idoneidad de la operación seleccionable o priorizar, en el supuesto de concurrencia, aquellas operaciones

que observando los criterios obligatorios contribuyen mejor al cumplimiento de los objetivos específicos.

- Por último, se ofrece una breve descripción de los “principales tipos de intervenciones” que se llevarán a cabo para la consecución de los objetivos específicos y resultados que se indican en el propio programa operativo.

En el ámbito de ejecución de FEDER, la secuencia de selección de operaciones sigue el siguiente esquema:

- En cuanto a la fase de selección: en cumplimiento del artículo 65 (6) del RDC, se precisa una solicitud de financiación presentada a la AG o al OI en su caso, por parte del beneficiario de cada operación. La solicitud se formalizará siguiendo el procedimiento establecido en el correspondiente documento de funciones y procedimientos y/o en el manual de procedimientos de la AG o del OI, en su caso. Se contempla la posibilidad de que la operación esté iniciada antes de solicitar la financiación. Sin embargo, no podrá seleccionarse la operación si estuviera ya acabada en el momento de presentación de la solicitud por parte del beneficiario.

En función del tipo de convocatoria, la forma de presentar la solicitud de financiación y el modo de inicio del procedimiento, así como los trámites que se aplican a las solicitudes, se distingue la siguiente clasificación de procedimientos básicos de selección de operaciones:

1) Selección mediante convocatoria de ayudas en régimen de concurrencia. Si el beneficiario es el organismo que recibe una ayuda conforme a un régimen de ayudas (incluidas las ayudas de Estado, según se define en el artículo 2 del RDC), la solicitud de financiación será la correspondiente petición cursada por el potencial beneficiario ante el organismo que concede la ayuda, en los términos que establezca la convocatoria de las ayudas. La selección de las operaciones objeto de ayuda y la cuantía de la misma se realiza mediante la evaluación de las solicitudes presentadas, de acuerdo con los criterios de valoración

previamente fijados en unas bases reguladoras, en su caso, así como en la propia convocatoria.

Este procedimiento se realiza con sujeción a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad de trato y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por los organismos otorgantes y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, recogidos en la LGS, que cada órgano concedente aplicará y adaptará conforme a su régimen jurídico y procedimiento propios.

Todas las solicitudes recibidas quedarán registradas en los sistemas de información correspondientes al órgano que concede la ayuda. Estos procedimientos se caracterizan por iniciarse de oficio, por tener una fase de instrucción en la cual se elabora un informe propuesta de resolución, que será tenido en cuenta en la siguiente fase de resolución de otorgamiento y que, finalmente, concluye con la notificación de las solicitudes aceptadas y desestimadas.

2) Selección de operaciones ejecutadas sin convocatoria previa.

Este procedimiento de selección es el utilizado para seleccionar operaciones que vienen expresamente recogidas en los Programas operativos aprobados. El otorgamiento de subvenciones de este tipo se podrá instrumentar a través de las correspondientes resoluciones o bien mediante convenios entre el organismo que concede la ayuda y el beneficiario. En ambos casos, se establecerán en dichos documentos tanto el objeto de la subvención, como las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con la normativa vigente en la materia, siempre dentro de los límites del plan financiero asignado a cada beneficiario y garantizando el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa Operativo. En este procedimiento, los principios de publicidad y concurrencia se aplican en el ámbito que establece su propia normativa reguladora.

3) Selección de operaciones a partir de convocatorias de expresiones de interés de los potenciales beneficiarios.

Se aplica este procedimiento de selección únicamente a actuaciones desarrolladas por entidades públicas en el ejercicio de sus competencias, que tiene específicamente atribuidas, salvo que para la determinación de la ayuda pública nacional no comunitaria deba seguirse el procedimiento del apartado 1.

La AG o los OO.II. realizarán la selección a partir de las expresiones de interés remitidas a la AG o al OI por las entidades y organismos interesados. Se registrarán todas las expresiones de interés recibidas y se comunicarán las decisiones tomadas sobre la aceptación o rechazo de las solicitudes o proyectos a los solicitantes. Los formularios y procedimientos para realizar estas expresiones de interés, el contenido de las mismas, así como las condiciones que deberán satisfacer las operaciones a seleccionar y los criterios detallados de selección serán publicados por el OI o la AG en su página *web* o a través de otros medios que aseguren una amplia difusión entre sus potenciales beneficiarios.

La selección de la operación podrá formalizarse mediante un convenio de colaboración entre la AG o el OI (o los centros directivos a los que estos se adscriban) y el organismo o entidad pública beneficiario, en el que se recogerán los términos detallados de la operación a cofinanciar: gasto elegible y ayuda, descripción de las tareas e inversiones a realizar con su importe económico, plazos, resultados y disposiciones para la gestión y supervisión de la operación, incluido el procedimiento para acordar cambios en la misma. Este convenio responderá a lo establecido en el artículo 125 (3) c) del RDC. Este procedimiento será el utilizado, así mismo, para aquellas operaciones que consistan en inversiones ejecutadas directamente por organismos o entidades públicas integrados en un determinado ámbito de competencias exclusivas (Ministerio, Comunidad Autónoma, otro organismo o entidad pública). La AG o el OI se y entidades

públicas afectadas con total transparencia. La AG o el OI formalizarán la selección de la operación mediante un documento en el que se recojan las condiciones de la ayuda, requisitos, plan financiero y calendario, de acuerdo con el artículo 125 (3) c) del RDC.

- Fase de aprobación formal de la selección de la operación: Una vez realizadas las comprobaciones señaladas, se procederá a materializar el acto de selección de la operación para su inclusión en cofinanciación de FEDER, mediante la aprobación de la misma. Los gestores de la AG o del OI, en su caso, habrán revisado que se cumplen los aspectos que se enumeran en la «lista de comprobación S-1» y si, efectivamente, procede la selección de la operación, activarán una funcionalidad de “Fondos 2020” que producirá un documento de aprobación por parte del representante de la AG o del OI habilitado para ello, en el que se hace constar el cumplimiento de los requisitos y garantías señalados por la normativa. El documento será firmado electrónicamente a través de “Fondos 2020” y a partir de este momento la operación pasa a tener el estado “seleccionado”, de modo que pueda ofrecerse la información relativa a “operaciones seleccionadas” que se envía periódicamente a la Comisión Europea.

Esta lista de comprobación sirve, por un lado de guía para hacer todas las comprobaciones debidas y, por otro, como certificación de que cada aspecto ha sido validado por un gestor competente de forma previa a la selección de la operación. En “Fondos 2020” quedará registrada la fecha y usuario que realiza las comprobaciones, los valores que responde en cada ítem y las observaciones y del documento correspondiente a cada una. De este modo, se prevé la posibilidad de realizar posteriormente la explotación de la información introducida en las funciones de selección de operaciones. El resultado de las comprobaciones está ligado a la aprobación de la operación, que firma electrónicamente el responsable del organismo que selecciona la operación (la AG o, en su caso, el OI).

3.4.- Materialización de la relación jurídica entre el Organismo Intermedio y el Beneficiario: el documento en el que se establecen las condiciones de la ayuda.

En ambos fondos, y como etapa final, en caso de que la operación objeto de solicitud de financiación por parte del beneficiario se adecue al objetivo y criterios de FSE, el OI podrá seleccionarla concretando el eje y la prioridad de inversión, así como el objetivo específico donde se incorporará la misma. Asimismo, se revisará el articulado de la norma o convenio, o bien los pliegos del contrato, para verificar que se incluyen todos los requisitos de elegibilidad y asegurarnos que los beneficiarios estén informados de las condiciones de la ayuda para cada operación, en especial los requisitos específicos relativos a los productos o servicios que deban obtenerse con ella, el plan financiero y calendario de ejecución, a través de la entrega al beneficiario del documento en el que se establecen las condiciones de la operación.

Con este documento, se señalará al futuro beneficiario (como ejecutor de la operación que ha sido seleccionada) las obligaciones esenciales, según se indica en preceptos del RDC:

- Mantener un sistema de contabilidad diferenciado para todas las transacciones relacionadas con las actuaciones objeto de ayuda, contando, al menos, con una codificación contable adecuada que permita identificar claramente dichas transacciones y su trazabilidad.
- Asegurarse de que los gastos declarados son conformes con las normas aplicables sobre ayudas de Estado y que no existe doble financiación del gasto con otros regímenes comunitarios o nacionales, así como con otros períodos de programación del Fondo Social Europeo.
- Acreditar ante la Autoridad de Gestión o, en su caso, el Organismo Intermedio la realización de la actividad y facilitar las comprobaciones encaminadas a garantizar la correcta realización del proyecto o acción objeto de la ayuda, aportando al efecto cuanta documentación le fuera requerida en su procedimiento de verificación tanto

administrativa como sobre el terreno un conjunto representativo de las actuaciones y operaciones que se estén llevando a cabo.

- Someterse a cualesquiera otras actuaciones de comprobación y control financiero que realice la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, la Intervención General de la Administración del Estado o de sus Intervenciones Delegadas, el Tribunal de Cuentas, los órganos de control de la Comisión Europea o el Tribunal de Cuentas Europeo, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable a la gestión de las ayudas cofinanciadas con fondos comunitarios, aportando para ello cuanta información le sea requerida.
- Cumplir con los requisitos de difusión y publicidad establecidos por la Estrategia de Comunicación del programa operativo correspondiente.
- Cumplir con los requisitos que en materia de igualdad de oportunidades, medio ambiente e innovación social se establezcan en el Reglamento (UE) 1303/2013, el Reglamento (UE) 1304/2013 y cualesquiera otras normas comunitarias o nacionales.
- Aceptar su inclusión en una lista pública de operaciones, que será objeto de publicación electrónica o por otros medios según lo previsto en el artículo 115.2 y el Anexo XII 1. del Reglamento (UE) 1303/2013.
- Conservar los documentos originales o copias debidamente compulsadas o bien en soportes de datos comúnmente aceptados, en especial versiones electrónicas de documentos originales o documentos existentes únicamente en versión electrónica; justificativos de la actuación realizada y la aplicación de los fondos recibidos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control. La disponibilidad de los documentos se ajustará a lo dispuesto en el artículo 140 del RDC.
- Observar las normas de subvencionabilidad nacionales que establezca el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Además, salvo los beneficiarios en el contexto de los regímenes de ayudas de estado tal y como se definen en el artículo 2, punto 13, del RDC, deberán:

- Colaborar con la Autoridad de Gestión o, en su caso, el OI, en la elaboración de los informes de ejecución anual y final correspondientes.
- Garantizar que se dispondrá de datos de los destinatarios últimos de las actuaciones a nivel de microdato, así como que se podrá realizar un adecuado seguimiento del cumplimiento de los indicadores de resultados recogidos en el anexo I del Reglamento 1304/2013.
- Registrar la información relativa a todas las actuaciones y a cada una de las personas sobre las que se ha actuado en el repositorio común que, a tal efecto, la Autoridad de Gestión o, en su caso, el OI pondrá a disposición de los beneficiarios, en la forma que en cada momento señale dicha Autoridad, con el fin de poder medir el resultado real de las actuaciones y su impacto. En el cumplimiento de esta obligación deberá respetarse en todo caso lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Utilizar el sistema de registro y almacenamiento de datos de cada operación propuesto por la Autoridad de Gestión o, en su caso, el OI y garantizar que esos datos se recojan, registren y almacenen en dicho sistema y que los datos sobre indicadores se desglosen con arreglo a lo establecido en los anexos I y II del Reglamento FSE.
- Aplicar las medidas de análisis del riesgo y prevención del fraude propuestas por la Autoridad de Gestión, o en su caso, el OI, que correspondan en función de la operación ejecutada.

III. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL

El artículo 123 del Reglamento 1303/2013 de disposiciones comunes señala que para cada programa operativo el Estado miembro designará como Autoridad de Gestión una autoridad u organismo público o un organismo

privado nacional, regional o local, pudiendo designarse una misma Autoridad de Gestión para más de un programa operativo. Por su parte, e igualmente para cada programa operativo, el Estado miembro designará como autoridad de certificación una autoridad u organismo público o un organismo privado nacional, regional o local, pudiendo designarse una misma autoridad de certificación para más de un programa operativo.

Esa designación, como hemos analizado en el apartado anterior correspondiente, se efectuará en función de los resultados evaluativos de los sistemas de gestión y control que aporten las autoridades en la descripción de los mismos.

El documento de descripción de los sistemas de gestión y control de las autoridades y de los organismos, por ende, es el documento marco de gestión de los programas operativos donde se describen los procedimientos, métodos y herramientas para la puesta en marcha de la gestión, seguimiento y control de los Fondos.

De acuerdo con el principio de gestión compartida, los Estados Miembros deben ser responsables de la gestión y el control de los programas. La responsabilidad principal de la ejecución y el control de las operaciones debe corresponder a los Estados miembros, a través de su sistema de gestión y control, pero la Comisión Europea debe garantizar que los Estados miembros disponen de sistemas de gestión y control que funcionan adecuadamente, de modo que la utilización de los fondos europeos sea eficaz y regular, y es la responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE²⁹⁹.

Es por ello por lo que con vistas a garantizar una mayor eficacia y transparencia en la aplicación de los programas financiados por los Fondos EIE, debe establecerse un modelo para la descripción de las funciones y los procedimientos de que dispone la Autoridad de Gestión y, si procede, la

²⁹⁹ Artículo 17, apartado 1, del TUE y artículo 317 del TFUE.

autoridad de certificación, y el modelo para el informe y el dictamen del organismo de auditoría independiente³⁰⁰.

Los Sistemas de gestión y control son la vía a través de la cual los Estados miembros deben ejercer su responsabilidad sobre la ejecución y control de las operaciones en los Programas Operativos. El Reglamento (UE) nº 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes y generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (RDC en lo sucesivo), indica cuáles deben ser los principios generales que inspiren los Sistemas de gestión y control.

1. Requisitos formales y materiales en los distintos niveles de gestión

Los requisitos aplicables a los sistemas de control en los Estados miembros (organismos que deben designarse y controles que tienen que realizarse, entre otros) fueron definidos por vez primera a mediados del periodo de programación 1994-1998 y ulteriormente modificados en los reglamentos de los siguientes periodos de programación.

El Reglamento (UE) Nº 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes y generales relativas a los Fondos Estructurales (RDC en lo sucesivo), indica cuáles deben ser los principios generales que inspiren los Sistemas de gestión y control. Así, en el artículo 72 se establece que estos Sistemas deberán:

- describir las funciones de cada organismo que participe en la gestión y el control y asignar las funciones en el seno de cada organismo;
- observar el principio de separación de funciones entre dichos organismos y en el seno de cada uno de ellos;
- establecer procedimientos que garanticen la exactitud y regularidad del gasto declarado;
- contar con sistemas informáticos para la contabilidad, para el almacenamiento y la transmisión de los datos financieros y los datos

³⁰⁰ Dado que estos modelos constituirán la base para el desarrollo del sistema de intercambio electrónico de datos que se menciona en el artículo 74, apartado 4, del Reglamento (UE) no 1303/2013, también debe establecerse en ellos la manera en que los datos sobre gastos subvencionables se introducirán en este sistema de intercambio electrónico de información.

sobre indicadores y para el seguimiento y la elaboración de informes;

- contar con sistemas de presentación de informes y seguimiento cuando el organismo responsable confíe la ejecución de tareas a otro organismo;
- establecer medidas para auditar el funcionamiento de los propios sistemas de gestión y control;
- contar con sistemas y procedimientos que garanticen una pista de auditoría adecuada;
- disponer lo necesario para prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente, junto con los posibles intereses de demora correspondientes.

Con el fin de garantizar la coherencia, transparencia y sobre todo uniformidad en el establecimiento de los sistemas de gestión y control de todos los Estados Miembros, la Comisión Europea emitió un Reglamento de Ejecución (UE) N° 1011/2014³⁰¹ de la Comisión de 22 de septiembre de 2014 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión, entre ella, el modelo para la descripción de las funciones y los procedimientos de que dispone la Autoridad de Gestión y, si procede, la autoridad de certificación, en el anexo III del citado reglamento.

La estructura que plantea en relación a la descripción de los sistemas de gestión y control es una descripción muy minuciosa que sigue a modo general el siguiente esquema:

³⁰¹ REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) No 1011/2014 DE LA COMISIÓN de 22 de septiembre de 2014 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios

- Estructura del sistema
- Organización de las autoridades (nombre, dirección, punto de contacto...)
- Autoridad de Gestión y Certificación y sus principales funciones (funciones directas, delegadas, medidas antifraude)
- Organización y procedimientos de la AG: organigrama y funciones, medidas de gestión del riesgo, procedimiento de selección de operaciones, procedimiento de verificación de operaciones, procedimientos de respaldo al Comité, de transferencia de información al resto de autoridades, para llevar a cabo los informes necesarios – Informe Anual de Ejecución e Informe Final de Ejecución, Resumen anual de control y declaración de fiabilidad-, procedimiento de atención a reclamaciones.
- Pista de Auditoría (archivado y custodia de documentación)
- Irregularidades y recuperaciones de importes
- Sistemas informáticos (estructura, requerimientos, interoperabilidad, seguridad y fiabilidad del sistema)

La exhaustividad solicitada por la normativa europea para la descripción de los sistemas de gestión y control de las autoridades llega a un punto muy incisivo como se puede ver en uno de los apartados:

2.2.3.6 Procedimientos para las verificaciones de las operaciones [en consonancia con los requisitos previstos en el artículo 125, apartados 4 a 7, del Reglamento (UE) no 1303/2013], incluidos los procedimientos que pretenden garantizar la conformidad de las operaciones con las políticas de la Unión (como las relativas a la asociación y a la gobernanza multinivel, a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, a la no discriminación, a la accesibilidad de las personas con discapacidad, al desarrollo sostenible, a la contratación pública, a la ayuda estatal y a las normas medioambientales), y la identificación de las autoridades o los organismos que efectúan tales verificaciones. La descripción debe comprender las verificaciones de la gestión administrativa en relación con la solicitud de reembolso presentada por los beneficiarios y las verificaciones de gestión in situ de las operaciones, que podrán realizarse sobre la base de muestras. Cuando las verificaciones de gestión se hayan delegado en organismos intermediarios, la descripción debe comprender los procedimientos aplicados por tales organismos para las verificaciones y los procedimientos aplicados por la Autoridad de Gestión para supervisar la eficacia de las funciones delegadas en los organismos intermediarios. La frecuencia y la cobertura deben ser proporcionales al importe de la ayuda pública para una operación y al nivel de riesgo que la autoridad auditora haya identificado en estas verificaciones y auditorías para el sistema de gestión y

control en su conjunto.

No podemos ni debemos olvidar el momento temporal en el que las Autoridades tienen que presentar relleno este modelo de descripción de sistemas para su evaluación. Ese momento temporal se plantea al inicio del periodo de programación, antes prácticamente de la ejecución de las actuaciones, puesto que el primer paso para iniciar la implementación de la asignación financiera y material proveniente de la UE es que las autoridades estén designadas para ello. Por lo tanto, la descripción que nos encontramos en los documentos de la Autoridad de Gestión y Certificación, así como en la posterior por parte de los Organismos Intermedios que veremos en el siguiente apartado, es una descripción puramente teórica, ilustrativa, nada que se pueda comprobar en la práctica. Por ello, la evaluación que tiene que hacer el órgano independiente de los mismos se debe basar en la creencia de la buena voluntad de los propios redactores puesto que en inicio del periodo de programación no es posible evaluar si la Autoridad de Gestión está llevando de manera adecuada las verificaciones de gestión que se efectúan una vez que la operación esté ejecutada.

Una vez la Autoridad de Gestión y Certificación han sido designadas, éstas pueden hacer uso, como se indicó en el apartado correspondiente, de la posibilidad ofrecida por el artículo 123.6 del RDC que establece que *“el Estado miembro podrá designar uno o varios organismos intermedios para que realicen determinadas tareas de la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación, bajo responsabilidad de estas”*

Es por ello que, con el objetivo de facilitar el diseño de los sistemas más adecuados para garantizar el buen uso de los Fondos, las Autoridades de Gestión (reiteramos que las Autoridades de Certificación en los Fondos Estructurales no han hecho uso de esta posibilidad) ha previsto el establecimiento de normas e instrucciones comunes en materia de gestión y control de las actuaciones objeto de cofinanciación.

En este sentido, el documento elaborado por las Autoridades de Gestión

contiene las orientaciones que han de servir a los Organismos Intermedios para conocer sus obligaciones en materia de gestión y control, de forma que puedan diseñar las herramientas y los procedimientos más adecuados para su cumplimiento en relación a las actuaciones que vayan a gestionar en los Programas Operativos del periodo 2014-2020.

La estructura seguida en estos documentos (tanto de la Autoridad de Gestión de FSE como de la Autoridad de Gestión de FEDER) se basa en el modelo para la descripción de las funciones y los procedimientos de que dispone la Autoridad de Gestión la autoridad de certificación y que hemos analizado en el apartado anterior.

Ambas autoridades han adaptado el anexo III del modelo que diseñó la CE para que los propias OOII efectúen una descripción de sus funciones y procedimientos.

Para la consecución de esos objetivos, se elabora unas orientaciones que contienen:

- Las definiciones de cada uno de los agentes que intervienen en la gestión de los programas operativos, así como de otros conceptos utilizados a lo largo de las orientaciones.
- Las orientaciones propiamente dichas, para lo cual se han clasificado las obligaciones de los OO. II. en cuatro ámbitos: organización interna, gestión y seguimiento, verificación y certificación, y pagos.
- El modelo que cada OI deberá cumplimentar y remitir a la AG para facilitar la descripción del sistema de gestión y control que vaya a poner en práctica.
- La lista de verificación que utilizará la AG para evaluar los sistemas de gestión y control propuestos por los OO. II.
- El modelo de Acuerdo de Atribución de Funciones que, en su caso se suscribiría, tras análisis favorable de la descripción de funciones y procedimientos del OI.

Cada uno de los procedimientos que deberá ser descrito por el organismo intermedio lleva una explicación de lo que la Autoridad de

Gestión espera recibir.

Con la información facilitada por cada OI para cada PO, la Autoridad de Gestión procederá a la evaluación de los sistemas de gestión y control de los organismos intermedios conforme a la lista de verificación contenida en el Anexo II, y si es favorable, procederá a la formalización de la designación de dichos Organismos como tales a través de la suscripción de un Acuerdo de Atribución de Funciones.

2. Evaluación y modificación de los sistemas de Gestión y Control

2.1.- Primera etapa de evaluación: puesta en marcha de los Sistemas de Gestión y Control

Los sistemas de gestión y control son las estructuras técnicas, administrativas y humanas que cada organismo responsable de los fondos tiene que implementar para garantizar el uso legal y regular de los mismos, estableciendo los procedimientos para prevenir, detectar y corregir irregularidades y recuperar los importes pagados indebidamente (artículo 122 del Reglamento (UE) 1303/2013 de Disposiciones Comunes).

Estos sistemas también describen y regulan los procedimientos que van a regir el desarrollo de las funciones que tanto las Autoridades de Gestión, certificación y organismos intermedios de los fondos sobre las tareas que asumen³⁰² y bajo los principios generales en los que basan su procedimiento³⁰³. Su elaboración e implementación es condición sine qua non para la presentación de la primera solicitud de pago intermedio y su deficiente funcionamiento puede dar lugar a una suspensión de pagos total o parcial de la ayuda prevista en el programa (artículo 142 RDC).

³⁰² De conformidad con los artículos 123, 124, 125, 126 y 127 del Reglamento 1303/2013, de Disposiciones Comunes.

³⁰³ De conformidad con lo establecido en el artículo 72, así como artículo 73 y 74 del Reglamento 1303/2013, de Disposiciones Comunes.

Al igual que en la descripción de los sistemas de gestión y control, la evaluación de estos se somete a la regulación comunitaria y no se deja al arbitrio de los Estado Miembros.

Se describen en un documento de *Orientaciones para la Comisión y los Estados miembros sobre una metodología común para la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros* donde se describen los requisitos clave de evaluación por parte de los órganos independientes.

Los requisitos clave para la descripción de los sistemas de gestión y control y los criterios de evaluación de su funcionamiento se refieren a:

- La Autoridad de Gestión y todo organismo intermedio en el que se hayan delegado funciones (ocho requisitos clave con treinta y seis criterios de evaluación).
- La autoridad de certificación y todo organismo intermedio en el que se hayan delegado funciones (cinco requisitos clave con dieciocho criterios de evaluación).
- La autoridad de auditoría y todo organismo de auditoría que realice trabajos de auditoría en su nombre (cinco requisitos clave con veintisiete criterios de evaluación).

Cada uno de los requisitos clave contiene criterios de evaluación. El incumplimiento de dichos criterios supone una deficiencia del sistema y, por tanto, un riesgo de certificación de gasto irregular a la Comisión y de reembolso excesivo a los Estados miembros.

Para lograr un alto grado de garantía y expresar una opinión sobre el funcionamiento del SGC, deben realizarse auditorías del sistema, incluidas pruebas de cumplimiento de los controles clave en los organismos clave.

La evaluación de los SGC responde al siguiente esquema:

- La primera etapa consiste en valorar los criterios de evaluación para cada requisito clave determinando cuál de las cuatro categorías (Categoría 1: Funciona bien. No se precisan mejoras o se precisan mejoras poco significativas; Categoría 2. Funciona, pero son necesarias algunas mejoras; Categoría 3. Funciona parcialmente; son necesarias

mejoras substanciales y Categoría 4. Esencialmente no funciona) se ajusta mejor a cada criterio de evaluación del programa que se audita. Para garantizar una evaluación transparente y objetiva de cada criterio, se empleará un anexo donde se incluyen los criterios de valoración³⁰⁴. Resulta importante subrayar que, al clasificar cada criterio de evaluación, los auditores deberían emplear su juicio profesional teniendo en cuenta cualquier otra prueba de auditoría disponible que también haya de ser analizada. Tales pruebas de auditoría podrán incluir todos los conocimientos de auditoría acumulados, incluida la información obtenida a partir del examen de las descripciones del sistema, el dictamen y el informe de auditoría de la designación, los manuales de procedimiento, el funcionamiento del Sistemas de Gestión y Control, las consultas y las entrevistas en los organismos que intervienen.

- La segunda etapa consiste en extraer una conclusión por requisito clave sobre la base de los criterios de evaluación evaluados con anterioridad en la etapa 1. Como norma general, al evaluar los requisitos clave, el impacto global sobre el nivel de confianza es un factor decisivo.
- La tercera etapa consiste en llegar a una conclusión por autoridad, basándose en el resultado de la clasificación de cada requisito clave conforme a la etapa 2. La clasificación en la categoría 1 o 2 de los siete requisitos clave establecidos³⁰⁵ tendría una influencia positiva en la conclusión general. Si uno de los requisitos clave señalados en el punto 2 o dos o más de los restantes requisitos clave de una autoridad se

³⁰⁴ Documento de Orientaciones para la Comisión y los Estados miembros sobre una metodología común para la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estado Miembros.

³⁰⁵ Requisitos clave: RC 1) Separación adecuada de funciones y sistemas apropiados de información y supervisión en casos en los que la autoridad competente encomiende la ejecución de los trabajos a otro organismo. RC 2) Selección adecuada de operaciones. RC 3) Información adecuada al beneficiario. RC 4) Verificaciones de gestión adecuadas. RC 5) Existencia de un sistema eficaz para garantizar que todos los documentos sobre los gastos y las auditorías se conservan para disponer de una pista de auditoría adecuada. RC 6) Existencia de un sistema fiable para la recopilación, el registro y el almacenamiento de datos para fines de seguimiento, evaluación, gestión financiera, verificación y auditoría, incluidos enlaces con los sistemas de intercambio electrónico de datos con los beneficiarios. RC 7) Aplicación eficaz de medidas proporcionadas contra el fraude. RC 8) Procedimientos apropiados para la elaboración por parte de la Autoridad de Gestión de la declaración de fiabilidad y el resumen anual de los informes de auditoría finales y de los controles realizados

clasifican en la categoría 3 o 4, esta autoridad no puede tener una evaluación global superior a la categoría 3 o 4. En otras palabras, una clasificación más elevada de los demás requisitos clave para la autoridad en cuestión no compensa dicha deficiencia en un requisito clave esencial. Si se han delegado algunas funciones en organismos intermedios, será preciso un nuevo desglose de los anexos II y III y se aplicarán los mismos criterios empleados en el caso de la Autoridad de Gestión y la autoridad de certificación para alcanzar una conclusión por organismo intermedio y, en función de esto, una conclusión global para la Autoridad de Gestión o la autoridad de certificación.

- En la última etapa, la concerniente a la Conclusión general, se ha de resaltar que, en todos los pasos del proceso de evaluación, el juicio profesional del auditor y los controles de calidad eficaces son esenciales para garantizar la coherencia de los resultados de la auditoría.

Los auditores establecen un vínculo entre la conclusión por autoridad y la conclusión global sobre el Sistema de Gestión y Control del programa, identificando cualquier factor atenuante y cualquier control de compensación que pueda existir en una autoridad y que reduzca eficazmente el riesgo en todo el sistema³⁰⁶. La apreciación del correcto funcionamiento de este requisito clave es, por tanto, crucial para evaluar el riesgo de reembolso de gastos irregulares por la Comisión. La conclusión general por el Sistema de Gestión y Control proporciona la base para determinar los grados de garantía y de confianza para las auditorías de las operaciones³⁰⁷.

³⁰⁶ Por ejemplo, si el auditor llega a la conclusión de que las verificaciones realizadas por la autoridad de certificación no están completas o no son suficientemente eficaces, pero las verificaciones de gestión llevadas a cabo por la Autoridad de Gestión (o, en caso de delegación, por el organismo intermedio) son de buena calidad y eficaces, esto puede reducir el riesgo de que se certifiquen gastos irregulares y se remitan a la Comisión. Es importante subrayar que, antes de que se tengan en cuenta como factor atenuante o control de compensación, se deberían obtener las pruebas del debido funcionamiento de dichos controles. Otro ejemplo de factor atenuante, antes de emitir el dictamen de auditoría, podría ser la introducción de un plan de acción que haya mejorado efectivamente el SGC (para evitar irregularidades similares futuras) y que haya corregido las principales irregularidades no detectadas con anterioridad por medio de controles por muestreo o controles de verificación de gestión (correcciones financieras de gastos declarados anteriormente).

³⁰⁷ Al elaborar el IAC, combinando sus conclusiones sobre el SGC con los resultados de las auditorías de las operaciones y de la contabilidad, el auditor puede formular un dictamen de

A continuación, los auditores (como organismo independiente de emisión de dictamen evaluador) deberán, para cada etapa (es decir, en primer lugar, para cada criterio de evaluación, seguidamente para cada requisito clave, luego para cada autoridad y finalmente para la conclusión global sobre el SGC), extraer sus conclusiones en función de las siguientes categorías:

- Categoría 1. Funciona bien. No se precisan mejoras o se precisan mejoras poco significativas. No existen deficiencias o solo se han hallado deficiencias menores. Estas no tienen impacto o tienen un impacto poco significativo en el funcionamiento de los requisitos clave, las autoridades o el sistema evaluados.
- Categoría 2. Funciona, pero son necesarias algunas mejoras. Se han hallado deficiencias que afectan moderadamente al funcionamiento de los requisitos clave, las autoridades o el sistema evaluados. Se han propuesto recomendaciones que habrá de poner en práctica el organismo auditado.
- Categoría 3. Funciona parcialmente; son necesarias mejoras substanciales. Se han observado deficiencias graves que exponen los Fondos a irregularidades. El impacto sobre el funcionamiento de los requisitos clave, las autoridades o el sistema es significativo.
- Categoría 4. Esencialmente no funciona. Se han detectado numerosas deficiencias graves o de gran alcance que exponen los Fondos a irregularidades. El impacto sobre el funcionamiento efectivo de los requisitos clave, las autoridades o el sistema evaluados es significativo; los requisitos clave, las autoridades o el sistema evaluados funcionan mal o no funcionan en absoluto.

auditoría para el programa y recomendar las acciones a adoptar en caso necesario. Además, este trabajo de auditoría debe ser utilizado por el Estado miembro para aplicar lo establecido en el artículo 124, apartado 5, del RDC sobre la obligación de supervisar el cumplimiento de los criterios de designación.

2.2.- Segunda etapa de evaluación: control de los Sistemas de Gestión y Control y la modificación de los mismos

La Comisión trata de garantizar la fidelidad de la ejecución del presupuesto comunitario a través de distintos controles sobre los sistemas de gestión y control fundamentándose en sus propias auditorías, en las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas Europeo y en las auditorías y controles de las autoridades de los Estados miembros.

Cuando estos controles³⁰⁸ son deficientes, existe un riesgo considerable de que las declaraciones y los pagos correspondan a gastos irregulares, como confirman los porcentajes de error siempre elevados que observó el Tribunal en sus fiscalizaciones anuales³⁰⁹.

a) El control preventivo del funcionamiento de los sistemas de gestión y control

El alcance de las primeras auditorías de sistemas debe tener en cuenta el trabajo de la Autoridad de Auditoría llevado a cabo durante la fase de designación, pero ya no será un control teórico como lo fue en el proceso de designación. En esta fase, el control de los sistemas de gestión y control ya se realiza sobre la práctica de los gastos certificados a la Comisión para solicitar su reembolso.

(No obstante, las auditorías realizadas durante el período 2007-2013 pueden utilizarse como punto de referencia para la Autoridad de Auditoría, en concreto en la evaluación de riesgos, a

³⁰⁸ Está previsto que la AA audite a todas las autoridades y funciones de un programa concreto al menos una vez durante el período de programación. Las auditorías de sistemas se llevan a cabo a partir del primer año de ejecución del programa, una vez que se hayan designado las autoridades.

³⁰⁹ La muestra de las transacciones para las pruebas de los controles tomada durante las auditorías de sistemas puede tener en cuenta la sección específica sobre «la técnica de muestreo aplicable a las auditorías de sistemas» incluida en las orientaciones de la Comisión de la Comisión sobre muestreo. Por lo general en las auditorías de sistemas se emplea el muestreo por atributos para probar distintos atributos de la población en cuestión. En cualquier caso, el método de selección de la muestra para las auditorías de sistemas es un aspecto que debe valorar la AA con arreglo a su criterio profesional.

la hora de planificar las auditorías de sistemas para 2014-2020 cuando el Sistema de Gestión y Control sea similar).

El objetivo del auditor sobre el terreno debe ser obtener evidencias suficientes y fiables de que el Sistema de Gestión y Control establecido funciona de forma eficaz y con arreglo a lo descrito, a fin de determinar si estos sistemas son adecuados para garantizar la legalidad y la regularidad del gasto de los Fondos EIE, así como la exactitud y la integridad de la información financiera³¹⁰³¹¹

En el momento de planificar la auditoría de un sistema, la Autoridad de Auditoría debe definir previamente el umbral a partir del cual se considerará que una deficiencia se considera material³¹².

³¹⁰ Los controles de prueba pueden incluir ensayos de recorrido de los correspondientes archivos que poseen las autoridades en cuestión, entrevistas con el personal pertinente y el examen de una muestra de transacciones. En conjunto, deben realizarse pruebas suficientes que permitan extraer conclusiones sólidas sobre el funcionamiento adecuado de los sistemas que están siendo examinados. El contenido real de cada auditoría debería ser ajustado por el auditor para tener en cuenta el entorno de control como parte de la fase de preparación de la auditoría.

³¹¹ En referencia a las auditorías de sistemas sobre el funcionamiento de sistemas informáticos, las normas relativas a la tecnología de la información no están tan bien desarrolladas ni son aceptadas universalmente como en otros ámbitos de la auditoría. La falta de normas de aceptación general para los sistemas de información ha provocado que muchas organizaciones hayan desarrollado sus propias normas. No obstante, ha habido varias iniciativas para la elaboración de normas uniformes dirigidas a las actividades de procesamiento y auditoría. Además del marco COBIT (Objetivos de Control para la Información y Tecnologías Relacionadas), las normas aceptadas internacionalmente para la seguridad de la información incluyen, entre otras, la norma ISO/IEC 27001 («Tecnología de la información - Técnicas de seguridad - Sistemas de gestión de seguridad de la información - Requisitos») y la ISO/IEC 27002 («Tecnología de la Información - Técnicas de seguridad - Código de prácticas para los controles de seguridad de la información»), que ha vuelto a emitirse por última vez en 2013. La AA también podrá tener en consideración cualquier norma nacional relacionada.

³¹² Por ejemplo, en el contexto de una auditoría de este tipo y tras haber probado los controles asociados con un requisito clave concreto (por ejemplo, los procedimientos adecuados de selección de las operaciones) sobre una muestra de 10 acuerdos de subvención (de una población de por ejemplo 50 subvenciones), la AA podrá considerar que los controles para ese requisito clave son materialmente deficientes (es decir, «funciona parcialmente; necesita mejoras considerables») cuando resulte que 4 de cada 10 (es decir, el 40%) de los acuerdos de subvención seleccionados no han aplicado los controles existentes o que estos no han conseguido detectar y corregir el gasto irregular. En la tabla siguiente se recogen umbrales indicativos que puede utilizar la AA para definir sus umbrales de materialidad a efectos de la planificación y para comunicar deficiencias. Pueden considerarse umbrales distintos por

Cuando la conclusión de auditoría del sistema es que el índice de desviación detectado es superior al umbral de materialidad que define la Autoridad de Auditoría para auditoría en cuestión, esto implica que el sistema no cumple los criterios establecidos para un nivel de garantía alto. A consecuencia de ello, debe clasificarse el Sistema de Gestión y Control con un nivel de garantía medio o bajo (lo cual tendrá implicaciones para determinar el tamaño de la muestra de las auditorías de las operaciones):

- Funciona bien. Solo son necesarias mejoras menores: Categoría de riesgo 1
- Funciona, pero se precisan algunas mejoras: Categoría de riesgo 2
- Funciona parcialmente; necesita mejoras considerables: Categoría de riesgo 3
- Básicamente no funciona: Categoría de riesgo: 4

No solo la propia categorización de los sistemas del 1 al 4 mide la necesidad de modificar los sistemas de gestión y control con necesidad de cambios menores a cambios absolutamente necesarios por falta de funcionamiento, respectivamente. En todas las categorías lleva implícita el ajuste, en mayor o menor medida de los sistemas de gestión y control. Parece deducirse que no hay posibilidad de encontrarnos unos sistemas correctos y que funcionen de manera adecuada sin necesitar ningún tipo de mejora, ni siquiera menor. ¿Se ha olvidado el equipo auditor de la Comisión Europea encargado de redactar las orientaciones y notas interpretativas referentes al control de los sistemas de gestión y control de la apertura de una categoría para indicar que los sistemas de gestión y

ejemplo en función del tipo de controles en cuestión. En cualquier caso, también es necesario que la evaluación de la materialidad de las auditorías de sistemas tenga en cuenta los factores cualitativos, además del planteamiento cuantitativo simple que aquí se sugiere.

control funcionan correctamente? ¿No hay posibilidad de encontrarse con esa opción? ¿En una arquitectura programática y administrativa como es el caso del Fondo Social Europeo donde se evalúan 81 sistemas de gestión y control, no es posible encontrar ninguna implementación acertada que no conlleve algún tipo de mejora? Parece ser que no hay posibilidad de ello y la Comisión, concedora de la ejecución de los fondos a futuro, no describió una “categoría 0: Funciona todo correctamente. No son necesarias mejoras”.

Pues bien, hay que añadir que la categoría 3 y 4 no sólo no conllevan modificación de los sistemas de gestión y control para ajustar su funcionamiento a las posibles irregularidades sistémicas detectadas, sino que mientras que esa cualificación no se rebaje a categorías menores, esto es, 1 o 2, no será posible que el sistema afectado (y por ello el organismo que describan) pueda solicitar reembolso de gastos a la Comisión. Y en el caso de que la categorización llegue en medio del curso de la previa solicitud de pago por un organismo y el propio pago por parte de la Comisión, el citado reembolso quedará interrumpido hasta que se modifique la circunstancia que da lugar a la suspensión de pagos.

b) Medidas tomadas para la adecuación de los sistemas de gestión y control

Una vez que la Autoridad de Auditoría, tras haber analizado los resultados de las auditorías de sistemas y de las auditorías de operaciones, el Estado miembro (las Autoridades de Gestión o de Certificación) debe tomar las medidas correctoras necesarias.

Se considera corregido un error para el propósito de estas orientaciones, cuando la cantidad irregular ha sido deducida (vía la retirada o recuperación) de la declaración de gasto enviada a la Comisión o bien, cuando el gasto en cuestión ha sido registrado

en el sistema contable de la Autoridad de Certificación como pendiente de recuperación.

La corrección del error por parte de los Estados Miembros, se llevará a través de las retiradas o recuperaciones del gasto irregular y la adopción de medidas correctoras recogidas en un plan de acción con el objeto de corregir las deficiencias en los sistemas que no han detectado tales irregularidades y de cara a futuras declaraciones de gasto, puesto que las autoridades responsables nacionales deben comprometerse con plazos de entrega estrictos sobre cómo abordar las deficiencias sistémicas para que no vuelvan a perder la pista de generación de posibles irregularidades.

Si estas medidas se aplican antes de que el la Autoridad de Auditoría presente a la Comisión su informe y aquella tiene evidencias suficientes de su eficaz implementación, ésta informará en este sentido con el objetivo de demostrar que las irregularidades detectadas han sido objeto de un seguimiento adecuado por parte de las autoridades nacionales.

Por lo tanto, a través de los planes de acción las autoridades nacionales deberán corregir y en su caso modificar los errores en los sistemas de gestión y control. En el caso de que las medidas correctoras³¹³ adoptadas reduzcan hasta un nivel apropiado el riesgo de deficiencias materiales de los sistemas de gestión y control, la Autoridad de Auditoría podrá comunicar un dictamen sin reservas.

³¹³ En este contexto, el concepto de retención provisional del gasto por parte de la Autoridad de Certificación no se considera una medida correctora. Sin embargo, la AA podrá considerar esa retención de gasto como un acontecimiento posterior en el caso de que esta retención de gasto se adopte antes de enviar el IAC a la Comisión y la AC se comprometa por escrito (por ejemplo, una carta a la Comisión) que solamente declarará el gasto en cuestión una vez obtenida una fiabilidad razonable sobre la respectiva legalidad y regularidad y una vez haya informado a la Comisión de las acciones emprendidas para obtener tal fiabilidad así como un dictamen de la AA sobre la conveniencia de esas acciones.

Como hemos descrito, incumbe en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar el correcto funcionamiento de los sistemas de gestión y control y efectuar las necesarias correcciones financieras requeridas en relación con la irregularidad. Y la siguiente fase, es llevada a cabo por la propia Comisión, que llegará a la conclusión de que el Estado ha incumplido las obligaciones que le incumben, o que parte de una intervención o su totalidad no justifican parte o la totalidad de la participación de los Fondos o que existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que puedan conducir a irregularidades sistemáticas. En tales casos, suspenderá los pagos intermedios en cuestión y, tras exponer sus razones, solicitará al Estado miembro que presente sus observaciones y, si procede, que efectuará correcciones en un plazo determinado.

Es por ello por lo que se inicia otra fase de modificación de los sistemas de gestión y control de los organismos afectados si las irregularidades tienen alcance de afectación sistemáticos. En tal caso, las autoridades correspondientes revisarán el funcionamiento de los sistemas y gestionarán su modificación de acuerdo a lo identificado por la unidad de control de la Comisión Europea, en caso pertinente.

Por lo tanto, los sistemas de gestión y control están al albur de los controles de diferentes órganos auditores que propondrán mejoras de las deficiencias detectadas en sus informes para su subsanación de cara a la continuación de las solicitudes de pago a la Comisión.

En 2012, a raíz del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010, la Comisión adoptó un plan de acción para reforzar su supervisión de los Estados miembros que tenía como objetivo corregir el elevado nivel de errores que se producen en los reembolsos en el contexto de las acciones estructurales y las insuficiencias en los sistemas de los Estados miembros. Dos años

más tarde, en febrero de 2014, la Comisión concluyó que las primeras auditorías de los programas del periodo 2007-2013 arrojaban resultados positivos y las numerosas medidas preventivas adoptadas para el cierre, incluidas las correcciones financieras, permitían esperar que el riesgo global de error sería significativamente menor al cierre, reduciendo así el riesgo de pérdidas para el presupuesto de la UE.

IV. RELACIÓN JURÍDICA ENTRE ADMINISTRADORES DE FONDOS ESTRUCTURALES:

1. Acuerdo de atribución de funciones: El supuesto jurídico de traspaso de funciones entre la Autoridad de Gestión y el Organismo Intermedio

1.1.- Naturaleza y estructura

Como hemos indicado anteriormente, la normativa comunitaria permite la posibilidad contemplada en el artículo 123. 6 RDC de que, una vez finalizada la designación de la Autoridad de Gestión, el Estado miembro podrá designar a los OOI para realizar determinadas tareas o funciones de la citada autoridad, pero sin que la AG pierda la responsabilidad del ejercicio. Es decir, se permite que la Autoridad de Gestión pueda apoyarse en otros órganos, llamados organismos intermedios, para llevar a cabo sus funciones.

Tanto en el ámbito del FSE como del FEDER, las Autoridades de Gestión de estos fondos han utilizado el mecanismo de designación de organismos intermedios. No así las Autoridades de Certificación o Auditoría.

Una vez designadas las Autoridades de Gestión, éstas han seguido un procedimiento similar y adaptado para la propia designación de sus organismos intermedios respecto del procedimiento de su propia designación.

El procedimiento de designación ya ha sido suficientemente descrito en el apartado correspondiente a la designación de organismos intermedios por lo que nos ceñiremos en este apartado al estudio en sí del propio instrumento que canaliza ese traspaso de funciones entre la Autoridad de

Gestión y el organismo intermedio: los acuerdos de atribución de funciones.

Una vez se ha valorado de manera positiva la documentación adjunta que el organismo presenta, se suscribe un acuerdo de atribución de funciones en el que queda plasmado las tareas que pasarán a ser competencia de éste, las que mantiene la propia Autoridad de Gestión, el modelo de interrelación entre ambos, así como las pautas formales de entrada en vigor, revocación, suspensión y finalización del acuerdo.

La estructura del documento se inicia describiendo la competencia de cada uno de los órganos para comprometerse en las funciones que le son asignadas:

El Real Decreto XXX, por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, en su artículo XX establece que corresponde a esta desempeñar las funciones atribuidas por la normativa comunitaria a la Autoridad de Gestión.

En virtud del artículo (a determinar) del RD (a determinar) /2015, de fecha (a determinar); la Subdirección General Adjunta de Gestión de la S.G. de la Unidad Administradora del FSE, es la Autoridad de Gestión de los programas operativos previstos en los artículos 27 y 96, apartados 1 a 8 del Reglamento (UE) 1303/2013, financiados por el Fondo Social Europeo (FSE).

La Subdirección General Adjunta de Gestión de la S.G. de la Unidad Administradora del FSE designa a (XXX) como Organismo Intermedio en el Programa Operativo XXX

La Subdirección General Adjunta de Gestión de la S.G. de la Unidad Administradora del FSE, en su calidad de Autoridad de Gestión, encomienda a XXX, las funciones que se detallan en el presente acuerdo.

Una vez asumido el compromiso de las funciones a desempeñar³¹⁴, se inicia una descripción de apartados en los que se indica al organismo delegado por parte del delegante, las tareas que tiene que cumplir en cada una de las siguientes funciones:

³¹⁴ En lo que respecta a Fondo Social Europeo, 81 acuerdos de atribución de funciones fueron firmados con los distintos organismos intermedios gestores de los programas operativos.

- Estructura administrativa
- Gestión del programa operativo y selección de operaciones: con descripción de los procedimientos de selección de operaciones, información y comunicación, sistema informático, seguimiento e información a los beneficiarios.
- Gestión y control financiero: con funciones como la de gestión y verificación, pista de auditoría, subvencionabilidad del gasto, suministro de información, actuaciones en materia de riesgo y fraude, contabilidad separada, tramitación documental, verificación, coordinación de visitas de control y pagos. Finalmente, una parte que describe la eficacia y extinción del acuerdo.

1.2.- Régimen jurídico

Parece que la intención de las unidades designadas como Autoridad de Gestión tanto en FSE como en FEDER es delegar competencias en los organismos intermedios. Pero ¿podemos asimilar los acuerdos de atribución de funciones a un acuerdo de delegación de competencias descritos en la normativa estatal?

Comenzando el análisis de esta singular figura que entrelaza las funciones de la Autoridad de Gestión con los organismos intermedios, hay que decir que tras su lectura y análisis el “acuerdo de atribución de funciones” parece estar a medio camino entre una delegación de competencias y un convenio de colaboración entre administraciones.

En los acuerdos de atribución de funciones, la Autoridad de Gestión acuerda con el organismo intermedio el ejercicio por parte de éste de las funciones que la propia AG tiene encomendadas en la normativa europea, es decir, la competencia de las funciones es de la AG que se la traspa al organismo intermedio.

El primer punto que tenemos que analizar es la competencia de la propia AG como conjunto de facultades, deberes y atribuciones que tiene como órgano administrativo conferido por el derecho objetivo, en este caso, europeo. Viene a delimitar la esfera legal en la que puede actuar.

Pues bien, ante la posibilidad de la traslación de competencias, el ordenamiento jurídico facilita técnicas de organización administrativa como es la transferencia, la encomienda de gestión, la sustitución, la avocación, y la delegación, así como la posibilidad de conveniar. Pero no encontramos en la normativa en ningún caso, la atribución de funciones.

Descartando, por su naturaleza, el resto, entendemos que el acuerdo de atribución de funciones tiene semejanzas con el ejercicio de la delegación o la formalización de un convenio entre administraciones.

Comenzando por analizar la similitud jurídica con la delegación de competencias, hay que indicar que el régimen jurídico de la delegación es distinto según que esta opere entre entes públicos o entre órganos de un mismo ente. No es óbice decir que la normativa establece dos tipos de delegación, la delegación entre entes públicos a través de las leyes de delegación (que no analizaremos por no tener significado en este apartado)³¹⁵ y la delegación a otros órganos de la Administración.

El artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala respecto a la delegación inter orgánica, que los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de

³¹⁵ La delegación entre entes públicos o intersubjetiva ofrece escasa utilización y la regulación es muy pobre. No obstante, pueden citarse como ejemplos de esta delegación, la que tiene lugar entre el Estado y las Comunidades Autónomas; la que tiene lugar entre el Estado y las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales; y la delegación de un ente político primario en favor de las entidades instrumentales dependientes de éste y de Corporaciones de Derecho Público. La primera se realiza a través de las leyes de delegación a que hace referencia el artículo 150. 2 de la Constitución al prever que: *"el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal (...). La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado"*. A la delegación del Estado y las Comunidades Autónomas a favor de los entes locales hace referencia la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local en el artículo 27 que señala que: *"la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios (...) el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera"*. La delegación de un ente político primario, es decir, los de los entes territoriales, en favor de las entidades instrumentales dependientes de éste y en favor de Corporaciones de Derecho Público, de hecho, el ejercicio por parte de Colegios Profesionales de funciones públicas se realiza de este modo.

la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas³¹⁶. Será revocable unilateralmente en cualquier momento por el órgano que la haya conferido, en todo o parte de las potestades delegadas. El ejercicio de la competencia delegada podrá suspenderse para asuntos particulares mediante la avocación. Y, además, la traslación es de duración indefinida en el tiempo, aunque el acto de delegación también puede limitar su eficacia a un periodo determinado o a la producción de una condición extintiva.

Sin embargo, y partiendo de esta regulación, la delegación de competencias tiene unos requisitos, que no parece que en todo caso se cumplan por parte de los acuerdos de atribuciones que venimos analizando:

- Entre los requisitos objetivos, la Ley prevé toda una serie de supuestos, a los que ya hemos hecho referencia, en que esta delegación no podrá tener lugar y otros en los que para que ésta pueda tener lugar, se exige una autorización previa y expresa.
- En relación a los supuestos excluidos de delegación, además de los ya mencionados, destacan también los previstos en el artículo 20.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que prevé que los miembros del Gobierno, el Consejo de Ministros, y las Comisiones Delegadas del Gobierno, no podrán delegar las competencias atribuidas directamente por la Constitución, las relativas al nombramiento y separación de los altos cargos atribuidas al Consejo de Ministros, y las atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno, con la excepción de las funciones administrativas del Consejo de Ministros, que éste podrá delegar en las Comisiones Delegadas. Hay otros supuestos en que para

³¹⁶ No obstante, en ningún caso pueden ser objeto de delegación las competencias relativas a:
• Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; • La adopción de disposiciones de carácter general; • La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso; • Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley; • Ni las competencias que se ejerzan por delegación, salvo autorización expresa de una Ley.

que la delegación pueda tener lugar, es necesaria una previa autorización, son a los que ya se ha hecho referencia que prevé el artículo 13.5, es decir, las competencias que se ejercen por delegación y el ejercicio de una competencia para resolver un asunto cuando se haya emitido un dictamen preceptivo sobre el mismo. No parece que en el caso que nos ocupa, estemos ante ninguno de estos supuestos, por lo tanto, se cumpliría con los requisitos objetivos.

- Junto a los requisitos objetivos, los subjetivos: la delegación la realiza el titular de la competencia; en segundo lugar, que la misma puede ser efectuada tanto en favor de órganos jerárquicamente dependientes del titular de la competencia, como no dependientes de aquélla. En tercer lugar, y tomando en consideración la Disposición Adicional 13ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la delegación de competencias entre órganos debe ser previamente aprobada en la Administración General del Estado por el órgano ministerial de quien dependa el órgano delegante y en los Organismos públicos por el órgano máximo de dirección, de acuerdo con lo establecido en sus normas de creación. Cuando se trate de órganos no relacionados jerárquicamente, será necesaria la previa aprobación del órgano superior común si ambos pertenecieran al mismo Ministerio, o del órgano superior del que dependa el órgano delegado, si el órgano delegante y el delegado pertenecen a diferentes Ministerios. Deteniéndonos aquí, y en función de que los acuerdos de atribución de funciones hay que considerar este instrumento como una relación jurídica entre órganos no relacionados jerárquicamente³¹⁷, por lo tanto, sería necesaria la aprobación del órgano superior común si dependieran del mismo Ministerio (ejemplo de acuerdo de atribución de funciones en el FSE entre Ministerio de Trabajo, Migraciones y Asuntos Sociales y el Servicio Público de

³¹⁷ Los acuerdos de atribución de funciones no conllevan relación jerárquica comprobando que la mayoría de ellos se realizan entre el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Asuntos Sociales (en el Fondo Social Europeo) o el Ministerio de Economía y Hacienda (para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) con órganos de las Comunidades Autónomas y en el resto de casos, con órganos centrales no dependientes del Ministerio delegante (Servicio Público de Empleo Estatal en el caso de FSE, que se considera un organismo autónomo dentro del Ministerio) o sin dependencia del Ministerio delegante, como en el caso del acuerdo de atribución de funciones con la Agencia Estatal de Investigación (como ejemplo en el caso de FEDER)

Empleo Estatal, aunque tiene carácter de organismo autónomo dentro del Ministerio) o la aprobación del órgano superior del que dependa el órgano delegado en el caso de que pertenezcan a diferentes Ministerios (caso del acuerdo de atribución de funciones en FSE entre el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Asuntos Sociales y la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa, del Ministerio de Educación y Formación Profesional). En ninguno de los casos firmados como acuerdos de atribución de funciones existe la aprobación del órgano superior que formalizaría el requisito subjetivo de competencia de las partes. Por lo que ponemos un punto de interrogación en este sentido pues el incumplimiento de este requisito nos hace plantear que no podemos definir el acuerdo de atribución de funciones como un ejercicio completo de delegación según se estipula en la normativa, perdiendo por ello toda protección y vinculación legal con esta figura.

- En cuanto a los requisitos de la actividad, es preciso distinguir entre el acto de delegación y el acto en que se ejercita la competencia delegada. En relación con el acto de delegación, el artículo 9.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, señala que las delegaciones de competencia y su revocación deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado, en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.
- Los acuerdos de atribución de funciones firmados en el ámbito del FEDER o del FSE no han sido publicados en los boletines correspondientes. Por lo que trasladamos aquí la misma cuestión con la que cerrábamos el subapartado anterior, el incumplimiento de este requisito nos hace plantear que no podemos definir el acuerdo de atribución de funciones como un ejercicio completo de delegación según se estipula en la normativa, perdiendo por ello toda protección y vinculación legal con esta figura.

En el ámbito ahora de corresponder la figura de los acuerdos de atribución de funciones con un convenio entre Administraciones, hay que empezar indicando que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del

Sector Público, en su apartado 2 recoge los tipos posibles de convenios³¹⁸ a suscribir por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes:

- a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas. Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.
- b) Convenios intraadministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.
- c) Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.
- d) Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

³¹⁸ La Ley por tanto se refiere de forma general ya a los “*convenios*” superando la distinción entre los *convenios de colaboración y cooperación* que responden a la legislación anterior ya derogada, por lo que estas denominaciones deberán adaptarse a esa categoría general de “*convenios*” que recoge la Ley. Por otro lado, por mayor seguridad jurídica en su definición, la Ley excluye de la consideración de convenio a: a) Los Protocolos Generales de actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles; b) Los contratos. En consecuencia, los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos ya que en ese caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público; c) Las encomiendas de gestión, encargos a medios propios y los acuerdos de terminación convencional.

Descartando los dos últimos, analizamos si los acuerdos de atribución de funciones pueden considerarse un convenio interadministrativo.

La Ley prevé en su artículo 50 los trámites preceptivos para la suscripción de los convenios por parte de la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, cuyo contenido se ha completado con la Instrucción Segunda de la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, al recoger el orden de los trámites que deben sustanciarse para tramitar un convenio:

- Se recabarán los trámites, actuaciones e informes que, de conformidad con la normativa que resulte aplicable a ese concreto convenio sean preceptivos, incluyendo, entre estos informes, el del Ministerio de Hacienda y Función Pública si fuera preceptivo para ese convenio específico por exigirlo la normativa aplicable.
- Se recabará, preferentemente por parte de la Secretaría General Técnica del Ministerio promotor del convenio, y con carácter previo a la solicitud de autorización del artículo 50.2 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, el Informe favorable del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones territoriales, si se trata de la suscripción, modificación, prórroga o resolución por mutuo acuerdo, de un convenio con una o varias Comunidades Autónomas o con Entidades Locales o con sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes. A estos efectos, el Ministerio promotor del convenio deberá remitir, al menos, al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, junto con el Convenio, su memoria justificativa, el informe del servicio jurídico y, en su caso, el informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Se recabará la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública a la que se refiere el artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y otorgada la autorización del Ministerio de Hacienda y

Función Pública, se recabará la autorización del Consejo de Ministros, cuando normativamente resulte preceptiva (...) ³¹⁹.

- Una vez firmado, el Ministerio promotor del convenio, a través de quien se haya designado de conformidad con la instrucción séptima de este Acuerdo y en los términos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, inscribirá el convenio en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- Adicionalmente, se debe cumplir con lo previsto en el artículo 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en la instrucción tercera del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, que establece el requisito de incluir una memoria justificativa ³²⁰. Dicha memoria debe estar suscrita por el titular del órgano competente por razón de la materia, con rango de director general, o el máximo responsable de la entidad que promueva el convenio, o en quienes hayan delegado la competencia conforme a las reglas de delegación previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- Se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

Analizada la tramitación de los acuerdos de atribución de funciones firmados entre las Autoridades de Gestión del FSE y del FEDER y sus organismos intermedios, no se ha seguido en modo alguno el requerimiento técnico y objetivo descrito en la normativa, por lo tanto, no podemos afirmar que con los acuerdos de atribución de funciones nos encontramos ante un convenio interadministrativo.

³¹⁹ No será necesaria la autorización del Consejo de Ministros cuando se trate de convenios que instrumenten subvenciones nominativas previstas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sujetas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

³²⁰ La normativa indica las cuestiones mínimas, en epígrafes diferenciados, a analizar en la memoria justificativa: “1. Su necesidad de suscribir el convenio y la oportunidad de hacerlo en ese momento; 2. Su impacto económico cuantificado; 3. La justificación de la naturaleza jurídica del convenio y, en particular, el carácter no contractual de la actividad en cuestión a la que se refiere el objeto del convenio; 4. Justificación del cumplimiento de lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en particular, lo previsto en el artículo 48 de la citada ley.”

Ahora bien, ¿cómo podemos calificar esta figura que relaciona jurídicamente a las Autoridades de Gestión con los organismos a los que traspassa las tareas que la normativa comunitaria les encomienda? ¿Qué ocurre en caso de incumplimiento por alguna de las partes? ¿A qué jurisdicción están sometidas?

Cierto es que, tanto en el periodo 2007-2013 como en este periodo actual, la relación entre Autoridades de Gestión y organismos intermedios se fundamenta en esta especie de acuerdo donde además de delegar las funciones que se establecen en la normativa a favor de las primeras, se atribuyen adicionalmente tareas o funciones que no están explicitadas en la legislación europea pero que las Autoridades de Gestión entienden necesarias para poder cumplimentar el ejercicio de la competencia en su totalidad.

Es cierto también que el propio acuerdo establece la vinculación, eficacia y extinción del mismo. Pero, no quedan claros elementos propios de los instrumentos de relación jurídico-administrativa, como pueda ser la responsabilidad de las partes, la jurisdicción competente, el ámbito subjetivo y objetivo de validez

¿Nos encontramos, entonces, ante una figura jurídica de carácter vinculante nueva?

2. Documento en el que se establecen las condiciones de la ayuda: El supuesto jurídico de relación entre la Autoridad de Gestión/Organismo intermedio y el beneficiario

2.1.- Naturaleza y estructura

Una vez los organismos intermedios tienen las tareas competencia de la AG delegadas en función de los acuerdos de atribución de funciones, están en posición de la puesta en marcha de su ejercicio.

Indicábamos, en el apartado de descripción de funciones de la Autoridad de Gestión o organismo intermedio, que una de las funciones más importantes que tienen las éstos, es la selección de las operaciones puesto que es el período objetivo, subjetivo y material en el que se decide qué operaciones, medidas y actuaciones van a formar parte del programa operativo y, por lo tanto, van a ser susceptibles de cofinanciación por parte

del presupuesto comunitario. Como no puede ser de otra forma, las operaciones, medidas o actuaciones vienen ejecutadas por alguna entidad, institución, administración o persona jurídica. Por ello, con la selección de operaciones, no solo se escoge la operación a financiar, sino también se escoge al sujeto beneficiario del reembolso comunitario.

Una vez ejecutado el proceso de selección de operaciones, y determinada la elección de la actuación y sujeto beneficiario que van a formar parte del programa operativo del fondo estructural al que pertenezcan, la relación entre la Autoridad de Gestión/ organismo intermedio y el beneficiario tiene que quedar formalizada. Y el instrumento que se utiliza es el llamado por la normativa: Documento en el que se establecen las condiciones de ayuda (DECA).

Del análisis del documento se puede extraer que el contenido mínimo obligatorio del mismo según el artículo 125.3.c) RDC que establece que:

“En cuanto a la selección de las operaciones, la Autoridad de Gestión deberá: c) garantizar que se facilite al beneficiario un documento que establezca las condiciones de la ayuda para cada operación, en especial los requisitos específicos relativos a los productos o servicios que deban obtenerse con ella, el plan financiero y el calendario de ejecución”.

Igualmente determina la información del DECA de manera desagregada por campos el Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014³²¹ que establece las disposiciones que complementan el Reglamento (UE) no 1303/2013 en relación a la segunda parte del mencionado Reglamento, aplicable al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión, al FEADER y al FEMP y a las disposiciones que complementan la tercera parte de dicho Reglamento aplicable al FEDER y al Fondo de Cohesión, con respecto de la metodología que se utilizará para llevar a cabo la revisión de la

³²¹ REGLAMENTO DELEGADO (UE) No 480/2014 DE LA COMISIÓN de 3 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

calidad de los proyectos de gran envergadura; y las disposiciones que complementan la cuarta parte del mencionado Reglamento, aplicable al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión y al FEMP.

¿Cómo deben considerarse la información señalada como obligatoria en el DECA? Respecto al contenido general del documento, debe reflejar:

- ✓ Requisitos específicos relativos a los productos o servicios: deberá identificarse de forma clara la información siguiente:
 - El objeto de la operación.
 - La ubicación de la operación.
 - El beneficiario al que se entrega el DECA (preferentemente, nombre del organismo/razón social; CIF).
 - Identificación del programa operativo y de la actuación en la que se enmarca la operación³²².
 - Organismo que selecciona la operación y que expide el DECA³²³.
 - Indicadores de productividad que se prevé lograr con la ejecución de la operación y obligación del beneficiario de informar sobre el nivel de logro de los mismos siguiendo la metodología que se establezca.
 - Cualesquiera otros requisitos o condiciones que puedan afectar a los productos o servicios (elementos de calidad o cantidad requeridos)
- ✓ Plan financiero. El contenido mínimo consistirá en lo siguiente:
 - En los supuestos en que los beneficiarios de la operación sean entidades privadas, deberán constar tanto el importe del

³²² Opcionalmente podrán incluirse también el eje prioritario, la prioridad de inversión y el objetivo específico.

³²³ Opcionalmente podrán incluirse también el organismo intermedio y el organismo con senda financiera.

coste total subvencionable de la operación como el importe de la contribución pública que se abonará por el organismo concedente de las ayudas, ambos expresados en euros con dos decimales³²⁴. Todas las cláusulas que establezcan condicionantes sobre cualquiera de los dos importes deberán especificarse explícitamente en el DECA. En caso de que en el DECA figuren los importes anualizados, la distribución en ejercicios se entenderá estimativa, salvo que se recoja lo contrario, bien porque se expliciten en el DECA las condiciones que se imponen al beneficiario, bien porque dichas condiciones ya estuvieran recogidas en las normas reguladoras de la convocatoria de ayudas o en las bases reguladoras generales de las mismas³²⁵.

- En los supuestos en que los beneficiarios sean organismos o entidades públicas, e independientemente del modo de selección de las operaciones, en el DECA deberá figurar el importe del coste subvencionable de la operación que será abonado por el beneficiario, expresado en euros con dos decimales³²⁶. Adicionalmente, deberá constar de forma expresa la ayuda que como máximo podrá recibir el beneficiario, bien con indicación del importe correspondiente expresado del mismo modo que el importe subvencionable o mediante la fórmula “la ayuda se calculará como el gasto subvencionable de la operación multiplicado por la tasa de

³²⁴ Los importes reseñados corresponden a los campos 41 y 43 del Anexo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014.

³²⁵ En este último caso, según las guías y orientaciones emitidas, se indica que como buena práctica se aconseja trasladar al DECA esta información, de manera que en él figure explícitamente.

³²⁶ Este importe corresponde al campo 41 del Anexo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014.

cofinanciación correspondiente a la región en que se ubica” o un texto similar³²⁷³²⁸.

En los programas operativos plurirregionales, y en los casos que proceda, deberá constar de forma expresa que la ayuda podrá minorarse hasta el importe resultante de aplicar la tasa obtenida como cociente entre la ayuda y el gasto programados en las aplicaciones informáticas (efecto del redondeo), si así resultase de las operaciones de cierre del programa. Deberán indicarse cualesquiera condiciones en relación con el pago de la contribución pública y en su caso, de la ayuda (como adelantos, etc.)

- ✓ **Calendario de ejecución:** La referencia al calendario de ejecución ha de entenderse en conexión con las disposiciones reglamentarias que tienen por objeto orientar la gestión de los Fondos Estructurales hacia la consecución de resultados y que prevén, entre otras cuestiones, establecer el marco para la evaluación del rendimiento y sustentar la ejecución efectiva y eficiente de los Fondos. Por ello, en el DECA debe figurar el calendario que sustenta la ejecución efectiva de la operación cofinanciada, facilitándose con ello un mejor seguimiento de los programas, que podrá dar lugar a la revisión de la programación en las situaciones necesarias y a una evaluación más adecuada de sus logros.

El calendario de ejecución de la operación, se concreta mediante la consignación como mínimo, de las fechas de inicio y de fin previstos de la operación³²⁹. Por su propia naturaleza, el calendario de

³²⁷ Estos importes corresponden a los campos 43 y 46 del Anexo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014.

³²⁸ En el caso de que la operación se encuentre en un Eje en que pueda certificarse el gasto total subvencionable, tanto público como privado (artículo 120.2 a del RDC) el DECA deberá recoger de forma expresa que la ayuda que finalmente se abone al beneficiario podrá aumentarse hasta alcanzar el total del gasto público efectuado por el organismo beneficiario, en caso de que así resulte de las operaciones de cierre del programa operativo (este último importe corresponde al campo 47 del Anexo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014)

³²⁹ Ambas fechas deben incluirse en el sistema informático y corresponden a los campos 8 y 9 del Anexo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014.

ejecución así consignado tiene en el momento en que se entrega el DECA naturaleza estimativa, salvo que en este documento se indique expresamente lo contrario. Por tanto, en principio, estas fechas no tienen por qué coincidir con otras fechas, como la fecha de inicio o de fin de la subvencionabilidad de los gastos o las de justificación de estos últimos por el beneficiario. No obstante, el organismo que expide el DECA (información que se recoge en el campo 11 del Anexo III del Reglamento Delegado (UE) nº 480/2014) podrá exigir al beneficiario cuantos requisitos en materia de fechas o plazos estime pertinentes, debiendo recogerlos en el DECA para que el beneficiario sea conocedor de los compromisos jurídicos que asume³³⁰.

De lo expuesto se deduce que deberá hacerse constar clara y expresamente en el DECA cualesquiera requisitos relacionados con determinadas fechas cuando se condicione la ayuda a la consecución de hitos asociados al calendario de ejecución establecido en el DECA o a la observancia de dichas fechas.

- ✓ Contenido adicional que debe figurar en el DECA según las recomendaciones de la Autoridad de Gestión o del organismo intermedio: Adicionalmente a los elementos mínimos obligatorios del DECA que recoge el artículo 125.3.c) RDC, la Autoridad de Gestión considera que deben reflejarse en el DECA las obligaciones que, con independencia de la naturaleza o tipología de la operación, asume el beneficiario por el hecho de que la operación sea susceptible de ser cofinanciada; en este sentido, la guías y orientaciones de facilitadas a los beneficiarios enumeran diversas obligaciones que deben comunicarse al beneficiario, en concreto:
 - la obligación de llevar una contabilidad separada o de asignar un código contable adecuado a los movimientos relacionados

³³⁰ Así, en particular, podrá establecer la fecha en que es obligatorio y exigible que se haya ejecutado plenamente la operación y los efectos que puede tener sobre la subvencionabilidad de los gastos incurridos, o sobre la elegibilidad de la propia operación; asimismo, podrá establecer plazos para la justificación de los gastos, los requisitos referentes a la eventual tramitación de prórrogas, etc.

con la operación (cuando se trate de operaciones reembolsadas sobre la base de los costes subvencionables en los que se hubiese incurrido efectivamente);

- las obligaciones del beneficiario en materia de información y comunicación de la actividad cofinanciada;
- las obligaciones sobre custodia y conservación de la documentación sobre el gasto y las auditorías de la operación, necesaria para contar con una pista de auditoría apropiada, siendo conveniente que se refleje la documentación a conservar y la referencia a los plazos previstos en el artículo 140 RDC sobre disponibilidad de la documentación;
- las obligaciones relativas al cumplimiento en su caso, de la normativa de contratación pública, subvenciones, y de la normativa regional, nacional y comunitaria que resulte de aplicación y en particular, la adopción de las medidas adecuadas y proporcionadas contra el fraude;
- las obligaciones sobre corrección de irregularidades (incluido a tanto alzado) y la correlativa disminución de la ayuda correspondiente, y la devolución de importes percibidos indebidamente, junto con los posibles intereses de demora;
- la posibilidad de que la Autoridad de Gestión utilice la información comunicada, de conformidad con la normativa comunitaria y nacional aplicable a los Fondos Estructurales, para efectuar análisis de riesgos con ayuda de herramientas informáticas específicas situadas en la Unión Europea;
- la posibilidad de comunicar al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) aquellos hechos que pudieran ser constitutivos de fraude o irregularidad (en los términos establecidos en la Comunicación 1/2017 del SNCA, de 6 de abril, sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con

proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea);

- las condiciones para el intercambio electrónico de datos con el beneficiario; - la inclusión del beneficiario en la lista de operaciones prevista en el artículo 115.2 RDC;
- la obligación de participación en las actividades de seguimiento, evaluación y control que, de acuerdo con la normativa comunitaria, deben realizar las diferentes autoridades y órganos de control.

EJEMPLO DE LO QUE SE INDICA EN LAS ORIENTACIONES DE LA GUIA FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER) A SUS BENEFICIARIOS:

→ Otros contenidos que deben figurar en el DECA en función de la tipología de las operaciones:

Para determinadas operaciones, se deben incluir en el DECA otros datos y requisitos cuya obligatoriedad dependerá de las características de la propia operación y de la normativa que resulte de aplicación. Los requisitos, así como los datos a ellos vinculados, que se establezcan como obligatorios deberán estar, en tal caso, claramente identificados en el DECA. Se recomienda no obstante como buena práctica que todos los datos relevantes (sean o no obligatorios) se especifiquen en el DECA que se entrega a los beneficiarios. En particular, será el caso si la operación se ejecuta fuera de la zona del Programa Operativo, si se utilizan las opciones de costes simplificados, o si se trata de operaciones sujetas a regímenes de ayudas de Estado o ayudas de minimis; en los supuestos en que resultan subvencionables los costes indirectos, terrenos y bienes inmuebles y contribuciones en especie; cuando la operación sea un gran proyecto; si la operación forma parte de una ITI o de una estrategia DUSI; en el caso de los instrumentos financieros, etc.

2. Modificación del DECA Dada la naturaleza de las operaciones que se cofinancian por el FEDER, cuyo plazo de ejecución en la mayoría de los casos abarca varios años, pueden sobrevenir circunstancias en la misma que incidan en alguno de los tres apartados (requisitos específicos relativos a los productos o servicios, plan financiero y calendario de ejecución) que como mínimo, obligatoriamente debe recoger el DECA de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125.3.c) antes citado. Esta modificación en las condiciones de la operación (que desde un punto de vista informático se sustancia en la aplicación Fondos 2020 a través de una nueva versión de la operación) debe tener también su correspondiente reflejo en el DECA.

3. Subsanación del DECA Por las propias características de un documento que establece las condiciones de la ayuda, las deficiencias y errores que se detecten en el contenido del DECA serán subsanables en todo momento, independientemente de la fase en que se encuentre la operación.

En conclusión, con el presente documento se informa al beneficiario de que la aceptación de la ayuda supone declarar que conoce y acepta los requisitos que se establecen en el mismo con el fin de obtener la ayuda solicitada. El beneficiario quedará obligado a respetar los requisitos específicos relativos a los productos o servicios que deben obtenerse con la operación que es receptora de ayuda, sin sustitución ni cambio sobre los previstos en el proyecto o memoria de la operación. De igual manera la aceptación de esta ayuda implica declarar que el beneficiario cuenta con capacidad administrativa, financiera y operacional capaz de garantizar el cumplimiento de las condiciones de la misma.

2.2.- Régimen jurídico

De lo analizado anteriormente, se puede deducir que nos encontramos ante una semejanza de lo que es una resolución administrativa en el sentido de que es una orden que pronuncia el responsable de un servicio público con carácter obligatorio y con alcance limitado al contexto del servicio en cuestión.

Si hacemos un pequeño resumen extraído de la normativa procedimental administrativa, donde se distingue que una resolución debería cumplir:

- composición de una parte, digamos, expositiva donde se establece la cuestión; una segunda fase considerativa, que examina el problema; y finalmente la resolutive, donde se determina la solución acordada de todas las cuestiones planteadas y las que, como consecuencia, procedan de las mismas.
- La competencia para dictar la resolución la ostenta la persona que, normativamente, tenga atribuida tal competencia sobre la decisión que deba proceder a adoptarse.

- La ley es la que determina unos plazos, específicos o generales, para dictar la resolución administrativa. Plazos que, como no puede ser de otra manera, deben respetarse absolutamente.

Entendiendo las resoluciones administrativas como un acto administrativo, los efectos de los actos administrativos se regulan en el Art. 39, Ley 39/2015, de 1 de octubre, que determina básicamente, al igual que hacía su antecedente legislativo inmediato (el Art. 50 ,Ley 30/1992, de 26 de noviembre) la presunción de validez de los mismos, así como la posibilidad excepcional de su eficacia retroactiva cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado³³¹.

Respecto a si las resoluciones de los documentos que establecen las condiciones de la ayuda (DECA) en los Fondos Estructurales como instrumento jurídico formal entre la Autoridad de Gestión/organismo intermedio y el beneficiario; son actos sobre los que los propios beneficiarios pueden interponer recurso por no estar de acuerdo con la motivación esgrimida, tenemos que detallar qué tipo de actos ponen fin a la vía administrativa: son los establecidos el Art. 114, Ley 39/2015, de 1 de octubre: la relación de los mismos es relevante, por cuanto según establece el Art. 123, Ley 39/2015, de 1 de octubre, podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo

³³¹ Los efectos de los actos administrativos se encuentran recogidos en el Art. 39 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre cuyo contenido es el siguiente: Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa; La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior; excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas; las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración; cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración Pública distinta y aquélla entienda que es ilegal, podrá requerir a ésta previamente para que anule o revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 44 ,Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución.

órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo³³².

El agotamiento de la vía administrativa conforme a lo establecido en la legislación tiene una gran importancia en el ordenamiento jurídico español porque es una de las manifestaciones de la autotutela reduplicativa o en segunda potencia, que, como afirma DE LA QUADRA-SALCEDO³³³, refuerzan o duplican las manifestaciones normales de la autotutela.

Teniendo en cuenta que el DECA es un acto en vía administrativa a través del cual la Administración Pública ejerce sus potestades, declarando derechos e imponiendo gravámenes a los beneficiarios, estaremos ante un acto que pone fin de la vía administrativa pues permitiendo que el interesado pueda interponer el recurso contencioso administrativo. Este último acto agota la mencionada vía y permite el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

³³² El Art. 114, Ley 39/2015, de 1 de octubre se ocupa de relacionar los actos que ponen fin a la vía administrativa: Las resoluciones de los recursos de alzada; las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el apartado 2 del Art. 112, Ley 39/2015, de 1 de octubre; las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario; los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento; la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive; la resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el apartado 4 del Art. 90, Ley 39/2015, de 1 de octubre; las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca. Además de lo previsto en el apartado anterior, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes: Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno; Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares; Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal; En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

³³³ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMAS: “Lección 6. La autotutela administrativa”, Instituciones Básicas del Derecho Administrativo; Universidad Carlos III de Madrid. Marzo de 2009. Pág. 16.

V. GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EIE.

GOBERNANZA MULTINIVEL

La asociación, uno de los principios clave de la gestión de los fondos de la Unión Europea, supone la estrecha cooperación de las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros con el sector privado y otras partes interesadas. Hasta ahora, a pesar de que forman parte de la política de cohesión, las observaciones de las partes interesadas indican que su aplicación ha variado considerablemente entre los diferentes Estados miembros, en función de si el marco institucional y la cultura política en un Estado miembro ya era favorable a la consulta, la participación y el diálogo con las partes interesadas pertinentes.

Las nuevas normas, en forma de Reglamento de la Comisión jurídicamente vinculante y directamente aplicable (denominado «acto delegado»), refuerzan, por tanto, la asociación contemplada en el artículo 5 del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el FEADER y el FEMP para el periodo 2014-2020.

Establece el RDC que para el acuerdo de asociación y para cada programa, cada Estado miembro organizará, de conformidad con su marco institucional y jurídico, una asociación con las autoridades locales y regionales competentes. Participarán en la asociación los siguientes socios:

- a) las autoridades locales y otras autoridades públicas competentes;
- b) los interlocutores económicos y sociales, y
- c) los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación.

De acuerdo con el enfoque de una gobernanza en varios niveles, los Estados miembros harán participar a los socios indicados en la preparación de los acuerdos de asociación y de los informes de evolución durante la preparación y ejecución de los programas, inclusive a través de la participación en los comités de seguimiento de los programas.

Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 149 en lo referente a la definición de un código europeo de conducta en materia de asociación (en lo sucesivo, «código de conducta») a fin de apoyar a los Estados miembros en la organización de la asociación y facilitarles esa organización. El código de conducta establecerá el marco en el cual los Estados miembros, de acuerdo con su marco institucional y jurídico así como con sus competencias nacionales y regionales, perseguirán el desarrollo de la asociación. El código de conducta, respetando plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establecerá los siguientes elementos.

Los estados miembros deben identificar a los socios pertinentes más representativos. Entre dichos socios han de contarse las instituciones, organizaciones y agrupaciones que puedan influir en la preparación de los programas o que podrían verse afectados por su preparación y aplicación. En este contexto, los Estados miembros también han de poder designar como socios pertinentes, cuando corresponda, a las organizaciones centrales, es decir, a las asociaciones, federaciones o confederaciones de autoridades regionales, locales y urbanas u otros organismos pertinentes, de acuerdo con la normativa y las prácticas nacionales aplicables.

1. Medidas para la implementación del principio de partenariado

El principio de partenariado es un principio básico en la aplicación de la Política de Cohesión europea. El Acuerdo de Asociación lo describe como una estrecha cooperación entre la Comisión, las autoridades nacionales, regionales y locales del Estado miembro, así como otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que representan a la sociedad civil, con experiencia y vinculación directa con las áreas de actuación de los Fondos EIE, durante las diferentes fases del ciclo de ejecución.

El objetivo es asegurar que la programación e implementación de la Política de Cohesión 2014-2020 responda a las inquietudes y necesidades de los actores públicos y privados, así como de la sociedad civil, por lo que su participación en el proceso es determinante, tal y como viene establecido en la reglamentación para el período 2014-2020. También asegura el cumplimiento del principio de

gobernanza multinivel, así como de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

La participación de los actores de la vida civil viene siendo habitual en los sucesivos períodos de programación en los que España ha participado.

La autoridad que ha coordinado la preparación del Acuerdo de Asociación ha sido la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC), del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en estrecha coordinación con los representantes de los diferentes Fondos EIE (FEDER, FSE, FEADER y FEMP), a través del Grupo de Coordinación de Fondos. El grupo ha tenido un papel muy relevante en el diseño de la metodología a emplear para desarrollar el partenariado en el proceso de programación, en la elaboración de los documentos metodológicos para recabar información de los distintos agentes y en la selección de éstos.

1.1.- Fases del proceso

La DGFC comenzó y mantuvo este proceso de asociación desde los primeros trabajos de programación de los Fondos, en concreto, en la fase de preparación del Acuerdo de Asociación.

El proceso de desarrollo del citado principio asociativo se ha llevado a cabo a través de una consulta al comienzo del proceso, cuando aún no existe una propuesta de documento y otra posterior, sobre un borrador de Acuerdo de Asociación.

Las fases del proceso son:

1. Identificación de los requisitos regulatorios, contenidos en el Reglamento (UE) N°1303/2013 así como en el Código de Conducta Europeo sobre partenariado.
2. Elaboración de fichas para establecer los antecedentes y los objetivos y facilitar la recepción de información homogénea.
3. Selección de agentes relevantes según los criterios que se enumeran más adelante, incluyendo las tres tipologías definidas

en el Código de Conducta: autoridades públicas, representantes de los agentes económicos y sociales y representantes de la sociedad civil, en estrecha coordinación y según el criterio de los diferentes Fondos

4. Entrevistas con los agentes y entrega de los documentos metodológicos.

5. Recepción de los informes de cada uno de los agentes.

6. Agregación de información e integración en el Acuerdo de Asociación.

7. En la página web de la Dirección General de Fondos Comunitarios se ha habilitó un buzón para la recepción de información, comentarios o sugerencias, con el objetivo de implementar la transparencia en la consulta pública.

El 21 de marzo de 2014, el Consejo de Ministros fue informado del borrador de Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, tras lo que fue sometido a una nueva fase de consulta al público de tres semanas de duración, antes de su remisión a la Comisión. Dicho borrador fue además remitido de nuevo a los agentes del partenariado que habían participado en la primera fase.

Los socios integrantes del partenariado se seleccionaron en función de su representatividad y relevancia en los temas y objetivos prioritarios relacionados con la aplicación de los Fondos o con los principios transversales:

- Competencia, bien trasversal o sectorial: se han seleccionado agentes directamente vinculados con los objetivos temáticos, con competencia y experiencia en dichos ámbitos.
- Nivel de representación adecuado: se han seleccionado agentes con representación y ámbito de actuación en todo el territorio nacional e incluso, en algunos casos, ámbito europeo e internacional.
- Capacidad de participación activa: fundamentalmente relacionada con los dos criterios anteriores de competencia y nivel de

representación. Asimismo, se han incluido algunas organizaciones “paraguas”

- Interés en las temáticas prioritarias de aplicación de los Fondos en el periodo 2014-2020.

1.2.- Lista de participantes

A) Administraciones Públicas:

Organismos de la Administración General del Estado: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Competitividad, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente, Ministerio de Fomento, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, así como los órganos de ellos dependientes.

También se contactó con otras autoridades públicas representativas de los sectores prioritarios de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) y con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Finalmente se tuvo en cuenta las autoridades públicas representativas de los principios horizontales y objetivos transversales concernientes a la igualdad de género, igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad, cambio demográfico y cambio climático, en concreto: el Instituto de la Mujer y las unidades competentes en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente.

Las Administraciones regionales, en concreto las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, aportando un análisis socioeconómico actualizado de las distintas regiones, principales problemas de desarrollo y retos territoriales que se plantean en cada región.

Administración local, a través de la participación de los agentes locales, tanto a nivel global con los responsables de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como a nivel particular con determinados Diputaciones y Ayuntamientos españoles.

B) Agentes económicos y sociales:

- Se ha contactado en primer lugar con una “organización paraguas”, como es el Consejo Económico y Social (CES), que engloba diferentes tipologías de agentes.
- Organizaciones empresariales más representativas a nivel nacional: CEOE y CEPYME
- Organizaciones sindicales más representativas a nivel nacional: CCOO y UGT
- Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación
- Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
- Fundación para la Innovación Tecnológica- COTEC

- Representantes de la sociedad civil

- Organizaciones ecologistas más representativas a nivel nacional: WWF-ADENA, Greenpeace, Amigos de la Tierra, Oceana, Ecologistas en Acción y SEO-Birdlife.
- Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, donde están representadas las ONG's a través de vocales:
- 7 entidades generalistas o de ámbito de actuación transversal:
- Cruz Roja Española

C) Acciones para facilitar la participación

Diversos diálogos se han establecido con los agentes del partenariado solicitado aportaciones para el diagnóstico y análisis de contexto de los diferentes objetivos temáticos en este caso desde el punto de vista de agentes directamente involucrados en alguno de dichos objetivos (los Ministerios sectoriales), bien como agentes que pueden aportar una visión transversal sobre todos o algunos de ellos.

Así mismo, se les ha solicitado su opinión y recomendaciones sobre cómo dar cumplimiento a la aplicación práctica de los principios horizontales (Partenariado y gobernanza multinivel, Igualdad entre hombres y mujeres, No discriminación, Desarrollo Sostenible) y objetivos transversales (Accesibilidad, Cambio demográfico y Mitigación y adaptación al cambio climático) en todas las fases del ciclo de implementación de los Fondos: programación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El propio texto de Acuerdo de Asociación indica que tras ser informado el Consejo de Ministros del borrador de Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, éste fue sometido a otra fase de consulta al público, antes de su remisión oficial a la Comisión. Para ello, el borrador de Acuerdo de Asociación y los documentos que han servido de base para su elaboración han sido puestos a disposición de todos los agentes, administraciones y el público en general a través de Internet.

Este patrón de gobernanza se ha establecido como un modelo de gestión compartida prevaleciendo sobre la estructura del estado tradicional jerárquico que se muestra rígida e insuficiente para integrar los niveles actuales de representación de la sociedad, así como enfrentarse ante los nuevos retos, problemas y demandas ante los que no se pueden aplicar soluciones en un solo nivel.

En la gran mayoría de ocasiones, la respuesta a un problema difiere del nivel en el que surge tal problema y el nivel en el que se encuentra la autoridad con capacidad de resolverlo. Por ello, la inclusión de un sistema de asociacionismo coordinado y en cooperación tanto con

diferentes niveles de la administración como con entidades ajenas a la misma, es un modelo de gobierno que se hace indispensable.

Sin embargo, la gobernanza multinivel no significa un gobierno de diferentes procesos independientes de gobernanza que se ejecutan en distintos niveles, sino como un modelo de integración y cooperación donde diferentes niveles de gobierno y niveles administrativos pueden interactuar entre sí para lograr un objetivo común, aunque no haya relación de jerarquía ni dependencia entre los mismos³³⁴.

En el ámbito que nos ocupa respecto de la Política de Cohesión, el objetivo es asegurar que la programación e implementación de los Fondos Estructurales responda a la representación de los actores públicos y privados, así como de la sociedad civil, por lo que su participación en el proceso es determinante, tal y como viene establecido en la reglamentación. De esta manera, se asegura también el cumplimiento del principio de gobernanza multinivel, así como de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

En el marco de la reglamentación relativa a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, era necesario disponer de un “Código de Conducta Europeo sobre las Asociaciones”. Este código, promulgado por la Comisión Europea como un acto delegado basándose en el principio de asociación establecido por el Artículo 5 del nuevo Reglamento, se está aplicando en el periodo de ejecución actual, 2014-2020.

El periodo de programación 2014 – 2020 comprende, en primer lugar, una obligación establecida a través de un reglamento jurídicamente vinculante que ha sido adoptado por la Comisión con el fin de incluir a los interlocutores sociales en el trabajo de preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas. Este reglamento refleja la importancia que la Comisión otorga al principio de asociación. Estos son

³³⁴ Ese es el caso, por ejemplo, de los intercambios entre las entidades regionales y la Comisión Europea en el marco de la política de cohesión. La perspectiva del gobierno multinivel se desarrolla teniendo en cuenta la fluidez y la incertidumbre que caracterizan el proceso de construcción europeo y su objetivo consiste en captar la complejidad y diversidad de las formas de gobierno en el ámbito europeo (Chaqués 2004: 141).

los principales elementos que lo constituyen: El Código de Conducta Europeo sobre las Asociaciones³³⁵ obliga a los Estados miembros a determinar los socios pertinentes – regionales, económicos y sociales, así como aquellos que representan a la sociedad civil – que han de participar en la preparación de los Acuerdos de Asociación y los Programas Operativos.

De hecho, la CES ha sido partidaria de que se establezca un Código de Conducta Europeo que obligue a los Estados miembros a cumplir con el principio de asociación. El Código define de manera clara este principio, en lugar de referirse simplemente a "las normas y las prácticas nacionales en vigor", señalando al mismo tiempo de manera concreta la función que corresponde a cada socio a nivel nacional, regional y local. Esto último es particularmente importante para establecer la diferencia entre las diferentes funciones de los agentes sociales y las funciones de las otras partes interesadas que representan a la sociedad civil.

2. Gobernanza multinivel en los Fondos Estructurales ¿ventaja o inconveniente en la gestión y control?

Como hemos indicado, la gestión compartida en la ejecución de los Fondos Estructurales constituye un supuesto especial de organización (entre la Unión y los Estados miembros) que se desarrolla en un marco de gobernanza multinivel. También hemos comentado que la ejecución de esta política se clasifica como competencia compartida en el art. 4.2 TFUE, y esto implica que entran en juego los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Aunque es cierto que la gestión y el control de los Fondos Estructurales se encomiendan, en su mayoría, a las Administraciones nacionales, no resta

³³⁵ Para más información, consultar:

file:///C:/Users/manuel/Downloads/esf_eccp_leaflet_es%20(1).pdf

conocer que la fiscalización de la Comisión Europea y el control ejercido por el Tribunal de Cuentas comunitario son dos puntos principales en este sistema de ejecución compartida. Si a ello le sumamos que la ejecución de las actuaciones que conforman los programas operativos que sustentan los fondos se lleva a cabo en su mayoría por las administraciones centrales, regionales y locales, tenemos como resultado del sistema de política de gestión un sistema dirigido de “metagobernanza”³³⁶.

Se ha generado un sistema en el que convienen sistemas de ámbito estatal, de Comunidades autónomas, de Administraciones locales, junto con las de la Unión europea en un sistema de gestión conjunta o partenariado que han conseguido adaptar sus regulaciones competenciales al régimen establecido en la Constitución española.

Sin embargo, el propio sistema de gobernanza multinivel no solo aporta el beneficio de la cooperación integrada y representativa que hemos reproducido en el apartado anterior, sino que la indudable independencia de unos actores para con otros, conlleva distorsiones en el sistema pues en la mayoría de los casos, los objetivos perseguidos por la Unión pueden ser distintos que los objetivos pretendidos a nivel de la administración central o subcentral. El cambio de paradigma que tienen que llevar a cabo las administraciones centrales y regionales con relación a sus políticas públicas para asumir las prioridades que la Unión Europea ha marcado a nivel supranacional, es una maquinaria nada fácil de movilizar y menos, pretender hacerla cambiar de sentido.

Los intereses creados por parte de los diferentes agentes y sectores tienen como claro ejemplo el problema generado en un escenario de falta de liquidez para las haciendas de los países miembros, donde el presupuesto europeo se

³³⁶ Ordoñez Solís, D.: Entendida como *gobierno de la gobernanza*, constituye un concepto que se sitúa como clave de bóveda para la asimilación constitucional de los fenómenos de gobernanza, subrayando un sentido de soberanía mediante el cual actores de gobierno, investidos con legitimidad democrática, defienden y promueven el *interés general* en el seno de redes de gobernanza. Recordemos que la metagobernanza es un nuevo concepto en la teoría política, con un incipiente *corpus* científico (Scharpf 1994; Jessop 1997, 2003, 2004, 2006, 2011; Whitehead 2003; Bell y Park 2006; Sørensen 2006; Sørensen y Torfing 2009; Baker y Stoker 2012), que todavía carece de la consistencia necesaria como para mostrar un claro consenso en torno a sus dimensiones conceptuales.

convierte en un activo muy interesante³³⁷ para “sanear las cuentas” sometidas a presión.

En este punto tenemos un ejemplo muy significativo respecto al impacto de la decisión de Eurostat en relación con el déficit y la deuda en las transferencias de presupuesto comunitario a los Estados Miembros. La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas ha tomado una decisión sobre el tratamiento del impacto de la generación de déficit/ superávit del gobierno³³⁸ como consecuencia de las transferencias del presupuesto de la UE a las cuentas nacionales.

Teniendo en cuenta las importantes transferencias del presupuesto de la UE a los Estados miembros en el contexto de la política de cohesión y en concreto, de los Fondos Estructurales, donde pueden tomar diferentes formas como anticipos financieros o reembolsos de gastos, el registro de ingresos del gobierno respecto al pago efectuado por la UE deben evitar las diferencias de tiempo entre el momento de un pago del gobierno y el momento de pago efectivo por parte de la Comisión para garantizar una comparabilidad completa de los datos.

La decisión que ha tomado la Unión Europea toma distintos caminos en función de si consideramos al beneficiario final como un gobierno o no:

- En el caso de que el beneficiario de la transferencia sea un gobierno, es decir, que el importe transferido se utilice para cumplir por parte de la administración central un objetivo de gasto corriente realizado (por ejemplo, para asistencia social o educación) o que se quiera aumentar el stock de activos fijos en poder de gobierno (generalmente en el contexto de un procedimiento de cofinanciación, como es la ejecución de los

³³⁷ Esta tendencia viene a ser reforzada cuando los Estados miembros consideran los fondos europeos como una especie de “beneficios extraordinarios y más aún cuando, debido a la falta de un sistema de impuestos europeos, los ciudadanos no tienen la percepción de estar contribuyendo al gasto público europeo.

³³⁸ Es el resultado del trabajo realizado en 2004 en cooperación con los miembros de la UE. Estados y diferentes organismos internacionales. La decisión está en línea con el Sistema Europeo de Cuentas (ESA95) y es consistente con la opinión de la Comisión de Estadísticas Financieras Monetarias y de Balanza de Pagos (CMFB)

Fondos Estructurales); donde los gobiernos estarían gestionando el proyecto bajo un acuerdo con la Comisión y se lleva a cabo el pago de lo que efectivamente se declara (puesto que los pagos de la UE se basan sobre la "certificación" gubernamental a nivel nacional) se realizará el registro de la transferencia en el momento en que la unidad de gobierno que es el beneficiario final realice la gastos, que debería estar en la práctica en el momento en que el gobierno envíe los documentos a la UE Comisión. Por lo tanto, no hay un impacto temporal en el déficit.

- Por lo que respecta al caso donde el beneficiario final no sea un gobierno, podría ocurrir que el gobierno del Estado miembro donde se asienta el beneficiario adelante los pagos al beneficiario que tiene derecho a recibir la transferencia de la UE. Este es principalmente el caso de los Fondos Estructurales así como de la política agrícola, por lo que en estos casos debe considerarse que el gobierno actúa "en nombre" de la UE y considerar que la transferencia entre el gobierno y el beneficiario final debe registrarse como un gasto del presupuesto de la UE y como un ingreso del presupuesto del beneficiario final, sin que afecte al déficit/superávit del gobierno.

Como contrapartida del efectivo transferido, la transacción financiera se registrará como un pasivo de la UE ante el gobierno receptor, y se cancelará una vez que se realice el pago de la UE al gobierno. En este contexto, la transacción entre el gobierno y la UE no tendrá ningún impacto en el déficit / superávit aquel.

En caso de que el gobierno hubiera pagado a los beneficiarios finales por adelantado más de lo que la UE finalmente hubiera reembolsado al gobierno, se deben distinguir dos casos:

- Si el beneficiario final adquiere definitivamente el sobrepago del gobierno, esta cantidad no será considerado como gasto de la UE, pero como gasto del gobierno al momento del pago por el gobierno. Este sería el caso, por ejemplo, cuando el gobierno tiene permitido completar la ayuda de la UE y cuando el sobrepago no se considera una distorsión en la competencia.

- Si el pago final por parte del gobierno no es adquirido definitivamente por el beneficiario final, el monto en el exceso se deduce del gasto de la UE en el año en que se registró el pago. En este caso, los importes en exceso pueden deducirse de pagos futuros de la Comisión de la UE (y los beneficiarios recibirán menos en el futuro) o pueden ser devueltos a la Comisión de la UE.

VI. MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES CON OTROS INSTRUMENTOS NACIONALES

Los mecanismos de coordinación entre los distintos instrumentos que forman el Marco Financiero Plurianual (MFP) describen la capacidad para generar sinergias y complementariedades en la consecución de los objetivos de la UE2020 puesto que el objetivo es que los instrumentos financieros de la Unión Europea en las diferentes políticas se alineen con las políticas nacionales hasta el punto de crear sinergias evolutivas y que no se solapen, si no que se coordinen y complementen en el logro de los objetivos tanto del propio país como de la Unión.

1. Áreas de coordinación

Para conocer las áreas de coordinación hay que tener en cuenta las políticas a nivel nacional relevantes así como son las definidas en el Anexo I del Reglamento (UE) N°1303/2013 sobre el Marco Estratégico Común que se interrelacionarán con las propias estructuras de coordinación relacionadas con los principios horizontales y objetivos transversales: principio de asociación y gobernanza multinivel, principio de igualdad de género e igualdad de oportunidades, desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático y accesibilidad. Además de la coordinación entre los Fondos EIE, los programas operativos FSE fomentarán y velarán por la complementariedad y la coordinación con otros programas e iniciativas comunitarias (el Programa LIFE, en particular, con los proyectos integrados LIFE en las áreas de la naturaleza y la biodiversidad, el agua, los residuos, el aire, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo)

Incida el propio Acuerdo de Asociación que esta coordinación se llevará a cabo mediante medidas como el fomento de la financiación de actividades, que complementen los proyectos integrados en el marco del Programa LIFE, así como promoviendo la utilización de soluciones, métodos y planteamientos validados en el marco de LIFE (como inversiones en infraestructura ecológica, eficiencia energética, innovación ecológica, soluciones basadas en ecosistemas y la adopción de tecnologías innovadoras en estos ámbitos). Los planes, programas o estrategias sectoriales correspondientes (incluidos los marcos de acción prioritaria, los planes hidrológicos de cuenca, los planes de gestión de residuos, los planes de reducción del cambio climático o las estrategias de adaptación al cambio climático) servirán de marco de coordinación.

Por otra parte, la intervención del FEAD se plantea desde la óptica de la complementariedad y creación de sinergias con los programas operativos del FSE. Así, el FEAD tiene como objeto facilitar bienes de primera necesidad (alimentos) a personas excluidas o en grave riesgo de exclusión social con medidas de acompañamiento básicas (principalmente derivación a otros recursos existentes) para, una vez cubierta la necesidad alimentaria, ponerles en disposición de acceder a otras actividades de fomento de la inclusión social que se financian en el marco del FSE. De esta forma, mientras el primero cubre necesidades básicas, el segundo complementa y prosigue el proceso de inclusión, principalmente, promoviendo la inclusión activa en el mercado de trabajo.

Finalmente, respecto al Programa de Empleo e Innovación Social, se buscará el establecimiento de sinergias con los Ejes Progress y Microfinanciación y emprendimiento social a través de una estructura estable de cooperación entre los responsables y unidades de gestión y coordinación del EaSI y del FSE.

2. Estructuras de coordinación

El Acuerdo de Asociación define las siguientes estructuras para dar cumplimiento a los requisitos del periodo 2014-2020:

1. Comité de Coordinación de Fondos EIE. Se inicia como grupo para coordinación de la programación de los Fondos EIE y posteriormente de seguimiento del Acuerdo de Asociación y de las evaluaciones que se realicen a este nivel. En éste participan representantes de cada uno de los Fondos EIE.
2. Comité de Evaluación. Da continuidad al Comité de Seguimiento Estratégico y Evaluación Continua del FEDER y FSE, con el objetivo de avanzar en el seguimiento y evaluación de los Programas apoyados con estos Fondos, el desarrollo de metodologías y la difusión de las evaluaciones que se lleven a cabo. Tendrá un papel fundamental en lo referente al sistema de indicadores y marco de rendimiento de los Programas. Integrado con carácter permanente por los órganos responsables de la gestión del FEDER y FSE en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y la Comisión Europea.
3. Comités de Seguimiento de los Programas, para el seguimiento conjunto y coordinado, evitando solapamientos y duplicidades en los diferentes niveles de la Administración.
4. Redes de Comunicación: la AGE y las CCAA forman la Red de Comunicación GERIP (Grupo Español de Responsables en materia de Información y Publicidad), formada por los responsables en materia de información y publicidad de las Administraciones regionales y los designados por las Autoridades de Gestión de los distintos Fondos (FEDER y FSE). Asimismo, se da continuidad a la Red de Comunicación GRECO-AGE, formada por organismos gestores FEDER de la AGE y de las Entidades Locales.
5. Redes temáticas. En base a la experiencia y los buenos resultados de períodos anteriores, se mantienen en el período 2014-2020 las 6 redes definidas en España en el ámbito de los Fondos EIE para la coordinación y desarrollo de: la I+D+i, igualdad de género, el desarrollo sostenible, el desarrollo urbano sostenible, la inclusión social y el desarrollo rural.

Estas redes responden al principio de coordinación, partenariado y gobernanza multinivel y cumplen las siguientes funciones:

- Coordinación en la gestión de fondos de la política de cohesión, entre los distintos actores e instrumentos al objeto de eliminar duplicidades, potenciar los enfoques integrados entre los Fondos, fomentar sinergias, y favorecer la coordinación.
- Análisis de la contribución de los Fondos EIE al desarrollo de los sectores y su coordinación con otras políticas comunitarias y nacionales.
- Servir de intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en su ámbito.
- Análisis de problemas técnicos suscitados por la aplicación de la legislación comunitaria y nacional en las actuaciones financiadas con Fondos EIE.
- Aspectos relacionados con la gestión de los Fondos.

A más abundamiento en la idea de coordinación entre los programas operativos de un fondo y entre los propios fondos entre sí para el período 2014-2020 se definen las siguientes Redes temáticas:

- Red de Políticas de I+D+i: Integrada con carácter permanente por los órganos responsables de las políticas de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y la Comisión Europea. Con la participación ocasional de otros agentes y actores principales ligados al sector.
- Red de Iniciativas Urbanas: integrada con carácter permanente por los órganos responsables de las políticas urbanas en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, la Federación de Municipios y Provincias, y representantes de Ayuntamientos con participación

especialmente significada en la gestión de Fondos Comunitarios, y la Comisión Europea.

- Red de Autoridades Ambientales: integrada con carácter permanente por los órganos responsables de la gestión de Fondos EIE y medio ambiente en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y la Comisión Europea.
- Red de Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres: integrada con carácter permanente por los órganos responsables de las políticas de igualdad de género y de la gestión de Fondos europeos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Comisión Europea.
- Red de Inclusión Social: está integrada con carácter permanente por los órganos responsables de la gestión de Fondos y de las políticas de inclusión social de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Comisión Europea, así como por las entidades sociales sin ánimo de lucro que participan en el PO de Fomento de la Inclusión Social (FSE).
- *Red Rural Nacional*: en el ámbito del FEADER, está integrada por los principales actores del medio rural destinada a fortalecer alianzas, divulgar experiencias y conformar un escenario común con todos los actores implicados en el desarrollo sostenible del medio rural español. Está formada por Administraciones estatal, autonómica y local, organizaciones profesionales, asociaciones de mujeres rurales, grupos ecologistas y redes de desarrollo rural, entre otros, en representación de todos los actores del medio rural.
- Red Española de Grupos de Pesca: en el ámbito del FEMP, está integrada por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña y Galicia, así como por los Grupos de Pesca. Es un instrumento para el aprendizaje e interacción entre los grupos, siendo además el canal de información, comunicación y difusión de las actividades realizadas para contribuir al desarrollo sostenible de las zonas pesqueras.

Es una plataforma que facilita la cooperación y el trabajo en red, dando el protagonismo a las aportaciones de los grupos, Autoridades de Gestión e instituciones públicas y privadas implicadas en consolidar un presente sostenible y un futuro viable para las comunidades pesqueras.

En 2014-2020 las redes temáticas refuerzan su papel esencial en la coordinación entre los Fondos EIE y el resto de las rúbricas del MFP³³⁹.

En estas redes participan representantes de los Estados Miembros o de las regiones de Estados Miembros, la Comisión Europea, expertos temáticos, grupos de acción, representantes de asociaciones privadas y otros grupos horizontales concedores de la materia. Son las propias redes temáticas las que definen su objetivo, en ocasiones más cercano de la línea estratégica y en otras ocasiones, con perfil estrictamente técnico.

Tal y como se ha indicado además de los miembros permanentes, las Redes cuentan con la presencia, como invitados, de representantes de otras instituciones del sector público y privado, de la Unión Europea u otros países en calidad de observadores o expertos.

ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN	ÁMBITO/POLÍTICAS A NIVEL NACIONAL	ÁMBITO/POLÍTICAS A NIVEL EUROPEO	FONDOS EIE	PRINCIPIOS HORIZONTALES Y OBJETIVOS TRANSVERSALES U OTROS
COMITÉ DE COORDINACIÓN DE FONDOS	Acuerdo de Asociación Recomendaciones	Marco Estratégico Común Estrategia Atlántica	FEDER, FEDER-CTE, FSE,	Gobernanza

³³⁹ Así, la Red de I+D+i en su plenario de 2014 estableció como cometido la coordinación en esta temática entre los diversos fondos EIE y Horizonte 2020. También la Red de Autoridades Medioambientales se ha dirigido a los responsables de la programación de los Fondos EIE al objeto de impulsar, desde la misma programación inicial, la existencia de proyectos integrados LIFE con Fondos EIE. Por su parte, la Red de Iniciativas Urbanas ha sido reformada en profundidad, incorporando la participación de expertos externos, al igual que hace la Red de I+D+i, para conseguir la definición de las estrategias integradas urbanas y la articulación de la participación de las administraciones y Fondos, como el FSE en las mismas.

	Específicas al país PNR	Obj. Crecimiento y empleo y Obj. Cooperación Territorial Europea	FEADER, FEMP	
RED DE POLÍTICAS DE I+D+I	Acuerdo de Asociación EECTI RIS3	UE2020: Unión por la innovación Horizonte 2020 COSME	FEDER	Asociación y gobernanza multinivel
RED DE INICIATIVAS URBANAS	Acuerdo de Asociación Programas Operativos	Red de Desarrollo Urbano Plataforma europea de ciudades	FEDER, FSE	Desarrollo Urbano Sostenible (Integrado)
RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES	Acuerdo de Asociación Normativa Ambiental Evaluación Ambiental Estratégica de los POs Programas Operativos Programas de Desarrollo Rural	UE2020: Una Europa que utilice eficazmente los recursos. Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Seguimiento de la contribución al Cambio Climático ⁵⁶ . Programa LIFE	FEDER, FSE, FEADER, FEMP	Desarrollo sostenible Lucha contra el cambio climático
RED DE POLÍTICAS DE IGUALDAD	Acuerdo de Asociación Programas Operativos	Estrategia para la Igualdad entre mujeres y Hombres	FEDER, FSE, FEADER, FEMP	Asociación y gobernanza multinivel Igualdad de género
RED DE INCLUSIÓN SOCIAL	Acuerdo de Asociación Programas Operativos	Agenda Social UE2020: Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social	FSE	Asociación y gobernanza multinivel Accesibilidad Atención a grupos en riesgo de

				exclusión social Igualdad de trato y no discriminación
--	--	--	--	--

CAPÍTULO IV

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUTURALES EN ESPAÑA

I. LA DIFÍCIL CONVIVENCIA DE RÉGIMENES COMUNITARIO-ESTATAL:

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos con un presupuesto de 454.000 millones de euros para el período 2014-2020, son la principal herramienta de la política de inversión de la Unión Europea, como hemos reiterado en varias ocasiones. Se canalizan mediante programas plurianuales cofinanciados a nivel nacional, autorizados por la Comisión y aplicados por los Estados miembros y sus regiones en régimen de gestión compartida.

La ejecución a través del régimen de gestión compartida de los Fondos EIE supone, en su conjunto, alrededor de un 75% del presupuesto de la Unión Europea, siendo un sistema que descansa en un reparto de competencias jurídicas, materiales y financieras entre la Unión Europea y los Estados miembros.

La gestión de los Fondos Estructurales depende, tal como lo señala el artículo 197 TFUE, de la aplicación efectiva por los Estados miembros y la implicación de las autoridades nacionales para conseguir un buen funcionamiento del mecanismo de la Unión, en general.

Esto es lo que ocurre precisamente en la gestión de los fondos europeos donde se pueden examinar los principios que informan la gestión compartida: la autonomía, la cooperación y la subsidiariedad. “De acuerdo con el principio de gestión compartida, los Estados miembros y la Comisión deben ser responsables de la gestión y el control de los programas. La responsabilidad principal de la ejecución y el control de las operaciones en los programas debe corresponder a los Estados miembros, a través de sus sistemas de gestión y control”³⁴⁰.

³⁴⁰ Considerando 65 del Reglamento N° 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de

La autonomía institucional y procedimental en materia de gestión de fondos europeos significa que se pueden producir diferencias admisibles en la ejecución de las políticas comunitarias europeas. Así se ha puesto de manifiesto en la sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath, donde el Tribunal de Justicia, a requerimiento de un tribunal británico, admite diferencias en la aplicación de los fondos europeos³⁴¹: «cuando las disposiciones del Tratado o de los Reglamentos reconocen facultades a los Estados miembros o les imponen obligaciones en el marco de la aplicación del Derecho comunitario, la forma en que los Estados pueden atribuir el ejercicio de tales facultades y el cumplimiento de dichas obligaciones a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado» (apartado 49). Asimismo, el Tribunal de Justicia subraya en estos términos el alcance de la autonomía de las autoridades nacionales: «según reiterada jurisprudencia, cada Estado miembro es libre de repartir las competencias en el plano interno y de ejecutar los actos de Derecho comunitario que no sean directamente aplicables por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales, siempre y cuando dicho reparto de competencias permita una correcta ejecución de los referidos actos de Derecho comunitario» (apartado 50).

Pero también el Tribunal de Justicia considera que la autonomía viene determinada por el Derecho derivado y así lo explica: «cuando un Reglamento faculte a un Estado miembro para adoptar medidas de aplicación, las formas de ejercicio de esta facultad están reguladas por el Derecho público del Estado miembro interesado [...] La posibilidad que tienen los Estados miembros, en la medida en que su sistema constitucional o su Derecho público se lo autorice, de atribuir a las autoridades regionales o locales la ejecución de los actos de Derecho comunitario está, por otra parte, expresamente reconocida en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003. En dicha disposición se indica, en efecto, que «los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y

Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo

³⁴¹ TJCE (Gran Sala), sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath (C-428/07, Rec. p. I-6355).

medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV» (apartados 51 y 52).

La gestión de los FFEE tal como hemos podido comprobar se encomienda fundamentalmente a los EM, lo que en términos generales hace referencia a las Administraciones centrales. Sin embargo, en el caso de los EM con una estructura descentralizada, esta afirmación debe matizarse en función del reparto interno de competencias y por exigir también el principio comunitario de cooperación una participación de los demás niveles de administración implicados.

Por lo tanto, cualquier cuestión en la planificación, gestión y/o control de los Fondos EIE quedarán sometidas indudablemente a esta doble vertiente que manifiesta la gestión compartida, este análisis abordará la situación ante la que una única ayuda proveniente de los Fondos Estructurales, por razón de su financiación está sujeta a varios regímenes jurídicos, en este caso, normativa comunitaria y normativa nacional (además de la normativa sectorial, autonómica, provincial y local), valorando esta doble vertiente que manifiesta la gestión compartida: por un lado, al régimen financiero-presupuestario de la Unión Europea y por otro, en la medida que los Fondos financian programas y proyectos de los Estados miembros, su gestión debe observar el régimen financiero nacional que corresponda. Por lo que se valorará la convivencia de ambos en el ámbito objetivo, subjetivo y de aplicación de las subvenciones en la ejecución de los Fondos Estructurales en el siguiente marco:

1. Niveles organizativos: discordancia de conceptos básicos entre nivel comunitario y estatal

Como vemos, los Fondos Estructurales constituyen un supuesto de organización cuya gestión se caracteriza por ser compartida (entre la Unión y los Estados miembros) con un claro enfoque de gobernanza multinivel.

La gestión administrativa y el consiguiente control financiero de la gestión de los Fondos Estructurales se encomiendan, sustancialmente, a las Administraciones nacionales. Esto no impide, sin embargo, la supervisión general de la Comisión Europea y el control ejercido por el Tribunal de Cuentas

comunitario. La adaptación de su regulación al régimen competencial de la Constitución española ha generado un sistema en el que convienen ayudas de ámbito estatal, de Comunidades autónomas, de Administraciones locales, junto con las de la Unión europea.

Por lo que aquí interesa hemos podido comprobar que la aplicación de los Fondos Estructurales ha tenido un efecto determinante en la modernización y mejora de las distintas administraciones nacionales. Ha habido países que se han beneficiado de una importante transformación de sus estructuras administrativas³⁴². No obstante, es precisa una eficaz estructura administrativa nacional que integre los distintos niveles de gobierno para poder gestionar adecuadamente los Fondos Comunitarios. Teniendo en cuenta el principio de absorción, precisamente aquellos países que tiene mayor volumen relativo de ayuda comunitaria suelen ser, por la misma razón, los que disponen de estructuras administrativas más débiles, consideración que es aplicable especialmente a los niveles inferiores al central.

Las estructuras nacionales no siempre se han adaptado a las necesidades de la gestión de un número creciente de programas. A los retrasos en la conclusión y en la puesta en marcha de las acciones se añade la dificultad que se plantea a los servicios de los Estados Miembros de supervisar las acciones sobre el terreno, ya que de hecho toda su actividad queda absorbida por la ejecución de los procedimientos y la gestión de la documentación. Si a todo ello se suma la discordancia de entendimiento de los órganos que administran los fondos, nos encontramos ante un área de interpretación por parte de numerosos entes que perjudican seriamente la seguridad jurídica de la implementación del presupuesto comunitario.

³⁴² Al mismo tiempo, la aplicación de los Fondos Estructurales ha tropezado con dificultades derivadas de la propia configuración o tradición administrativa de determinados países, como es el caso particular de Reino Unido, donde como destaca el informe de la Comisión Europea "L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale..." "los principios de programación se han adaptado con dificultad debido a las prácticas administrativas tradicionales del Reino Unido lo que ha supuesto que los programas hayan operado frecuentemente como mecanismos de financiación para proyectos elaborados en un primer momento fuera del marco de los programas. Teniendo en cuenta que las demás fuentes de financiación para el desarrollo económico han disminuido y que la concurrencia para obtener la ayuda de los Fondos Estructurales se ha intensificado, la función de los programas se ha convertido en crucial".

Para iniciar el análisis de este apartado, es necesario recordar que la puesta en marcha de la implementación de los Fondos se articula a través de Programas Operativos. Para cada Programa Operativo, señala el artículo 123 del Reglamento 1303/2013, el Estado miembro designará como Autoridad de Gestión una autoridad u organismo público o un organismo privado nacional, regional o local, pudiendo designarse una misma Autoridad de Gestión para más de un programa operativo. No obstante, de acuerdo con el mismo artículo, se prevé la posibilidad de que el Estado Miembro designe organismos intermedios para realizar determinadas tareas o funciones de la Autoridad de Gestión, bajo la responsabilidad de ésta.

En el periodo de programación 2007-2013, además de la figura del organismo intermedio definida en el reglamento comunitario general como organismo con el que la Autoridad de Gestión podía llevar a cabo acuerdos de delegación de tareas, otros órganos implicados en la gestión eran los organismos colaboradores, en calidad de organismos que emitían la decisión de selección de las operaciones. Para el nuevo periodo de programación la figura de organismo colaborador no tendrá cabida. Es por ello que, los organismos colaboradores pasarán a constituirse como beneficiarios o como organismos intermedios, lo cual debería suponer una reducción de cargas administrativas al existir un nivel intermedio menos.

Respecto de la noción de beneficiario, indica la normativa comunitaria que a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento 1303/2013, el beneficiario es : *“un organismo público o privado y, únicamente a efectos del Reglamento del Feader y del Reglamento del FEMP, una persona física, responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones; y, en el contexto de los regímenes de ayudas de Estado, como se definen en el punto 13 del presente artículo, el organismo que recibe la ayuda; y en el contexto de los instrumentos financieros en virtud del título IV de la segunda parte del presente Reglamento, el organismo que ejecuta el instrumento financiero o, en su caso, el fondo de fondos.”*, por lo tanto, habrá que analizar ante qué sistema de gestión nos encontramos, para delimitar la figura del beneficio de Fondos EIE.

Así pues, la normativa comunitaria establece en este artículo la existencia de dos figuras que no necesariamente tienen que ser coincidentes: beneficiario y organismo que recibe la ayuda.

La figura de beneficiario corresponderá con la del organismo que “inicia” la operación, y que adicionalmente podría ejecutarla siempre que la inicie (a excepción de las operaciones sujetas a normativa de ayudas de estado o en el contexto de instrumentos financieros).

Por otro lado, la definición de beneficiario recogida en la normativa de la UE no se corresponde con la que establece el Derecho español. La Ley General de Subvenciones (LGS) señala que tendrá la consideración de beneficiario de las subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

Por lo que respecta al ámbito del Derecho español, la posición jurídica del beneficiario no responde a los mismos términos que el beneficiario de ayudas comunitarias; delimita la Ley General de Subvenciones (LGS) tendrán la consideración de beneficiarios de las subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

En este sentido se pronuncia Juan Miguel Báscones,³⁴³ cuando indica que en el ámbito del Derecho español la posición jurídica de los destinatarios últimos de las ayudas comunitarias sería la propia de los beneficiarios, mientras que los organismos que gestionan subvenciones públicas, recibiendo para ello fondos de la Unión Europea, asumirían la condición de órganos concedentes, o todo lo más de entidades colaboradoras. De hecho, el segundo párrafo del artículo 12.1 de la Ley General de Subvenciones les atribuye dicha condición (entidades colaboradoras) al establecer que: *«Igualmente tendrán esta condición los que, habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria, tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior.»*

³⁴³ Régimen jurídico de los Fondos Estructurales de la Unión Europea para el periodo 2007-2013. Principales novedades e incidencia del nuevo reglamento de la Ley General de Subvenciones. Cuenta con IGAE, ISSN-e 1578-0317, ISSN-e 1578-0317, N.º. 18, 2007, pág. 4

Ese mismo fue el criterio mantenido por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en Dictamen de 14 de diciembre de 2004, que cita, en su página 10, al artículo 12 de la Ley General de Subvenciones para afirmar que el Estado u organismo al que se le concede la ayuda comunitaria *«assume una posición más próxima a la de las entidades colaboradoras que a la de los beneficiarios (...)»*.

Siguiendo el dictamen de la Abogacía del Estado se afirma que: *«En definitiva, el beneficiario final de una ayuda comunitaria no lo es en el sentido material que este concepto tiene en las subvenciones nacionales, sino en sentido formal, actuando más bien como un colaborador de la Comisión concedente de las ayudas comunitarias y estando esta colaboración dirigida tanto a la gestión de las ayudas comunitarias como a la coordinación de las mismas con las ayudas e intervenciones directas del propio Estado u organismo designado (...)»*

Así por ello, la convivencia de los términos “beneficiario” tendrán acepciones diferenciadas en función del contexto de régimen de ayudas en el que nos encontremos:

- Para los regímenes de ayuda nacionales imputados a Programas Operativos de los Fondos EIE, el beneficiario no es la Administración que concede la ayuda, sino la empresa pública o privada que la recibe y debe realizar la actividad, o adoptar el comportamiento que motivó su concesión. Coincidiendo en este caso, el beneficiario definido en la normativa comunitaria con el beneficiario singular de la normativa subvencional.
- Fuera del marco de los regímenes de ayuda, el beneficiario será el organismo gestor encargado de iniciar o iniciar y ejecutar la operación, señalando en este caso que la posición jurídica viene determinada por las funciones que asume y que sitúan al beneficiario en terminología comunitaria al nivel que las entidades colaboradoras en la normativa nacional.

A mayor abundamiento, el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas

financieras aplicables al presupuesto general de la Unión; ha rectificado el concepto de beneficiario de manera muy sustanciosa en relación con el rol del beneficiario en las ayudas de estado:

Artículo 272

Modificación del Reglamento (UE) nº 1303/2013 El Reglamento (UE) nº 1303/2013 se modifica como sigue:

2) El artículo 2 se modifica como sigue: a) el punto 10) se sustituye por el texto siguiente:

«10) “beneficiario”: un organismo público o privado o una persona física responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones, y:

a) en el contexto de los regímenes de ayuda estatal, el organismo que recibe la ayuda, salvo cuando la ayuda por empresa sea inferior a 200.000 EUR, en cuyo caso el Estado miembro de que se trate puede decidir que el beneficiario es el organismo que otorga la ayuda, sin perjuicio de lo establecido en los Reglamentos (UE) nº 1407/2013³⁴⁴, (UE) nº 1408/2013³⁴⁵ y (UE) nº 717/2014³⁴⁶ de la Comisión, y

b) en el contexto de los instrumentos financieros contemplados en el título IV de la segunda parte del presente Reglamento, el organismo que ejecuta el instrumento financiero o, el fondo de fondos;

Esta postura de la normativa comunitaria se considera muy significativa pues se confirma la teoría de la necesaria distinción de las figuras del beneficiario en Fondos Estructurales y beneficiario de las leyes nacionales.

Con la nueva redacción se permite que se considere beneficiario en el régimen de ayudas de minimis a la entidad que concede la ayuda, es decir, al órgano gestor y no a la entidad que recibe la ayuda (esta entidad es el considerado beneficiario a efectos de la normativa nacional, como hemos indicado anteriormente). Por lo tanto, debe quedar claro que a posición jurídica del beneficiario no tiene que responder a los mismos términos que el beneficiario de ayudas comunitarias y las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria deberán ser fiscalizados al nivel correspondiente; llamando la atención, en el ámbito de Fondo Social Europeo, a las auditorías realizadas por los diferentes órganos de control donde se han puesto de manifiesto diferencias de criterios en el diseño de las operaciones y condición de

³⁴⁴ Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1)

³⁴⁵ Reglamento (UE) nº 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola (DO L 352 de 24.12.2013, p. 9).

³⁴⁶ Reglamento (UE) nº 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura (DO L 190 de 28.6.2014, p. 45)

beneficiario pretendiendo interpretar, de manera errónea, que las obligaciones reglamentarias europeas debían ser llevadas a cabo por un beneficiario que no correspondía³⁴⁷ con el prejuicio que puede causar entender posible error sistémico, con la cuantificación del error, la extrapolación del mismo y la necesaria puesta en marcha de un plan de acción que modifique el concepto, aplicación, obligaciones y demás repercusiones en los sistemas de gestión y control; cuando realmente estamos ante un error interpretativo de la autoridad controladora.

Este tipo de planteamientos en relación con los de criterios de gestión (determinación del concepto de beneficiario, definición de operación, etc.) se determinan a nivel de las Autoridades de Gestión o Unidades Administradoras (en el FSE y en el FEDER se sitúan a nivel de la Administración central, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Asuntos Sociales y Ministerio de Economía y Hacienda, respectivamente) y los organismos intermedios u organismos gestores ejecutan dichas decisiones, lo que no debe ser obviado por parte de los departamentos de control que, si no encuentran indicios de riesgo o fraude, deberían limitarse a la fiscalización de la aplicación de tales criterios de gestión y no extralimitar el alcance de su trabajo al cuestionamiento de los criterios ya determinados por la autoridad competente en la materia.

Es más, este enfoque se agrava en un programa plurirregional, donde veinte opiniones de autoridades de auditoría³⁴⁸ marcan el control de la ejecución de esta tipología de programas, teniendo en cuenta la posibilidad de que cada uno de estos órganos independientes de control pueda opinar en qué posición administrativa se encuentra el beneficiario y las obligaciones impuestas al

³⁴⁷ El mantenimiento de un sistema de contabilidad diferenciado que pueda mostrar la recepción material de los fondos es una obligación reglamentaria del beneficiario UE; sin embargo, una interpretación errónea en este sentido entendiendo que el beneficiario UE es la entidad/persona que recibe la ayuda llevaría a obligar, por ejemplo, a que una persona que haya recibido ayuda para la conciliación laboral con aporte de pago de la guardería tuviera que llevar en su cuenta corriente bancaria una contabilidad separada.

³⁴⁸ Diecinueve autoridades de auditoría por cada una de las regiones, ya que en los programas plurirregionales la Intervención General del Estado delega en las Intervenciones regionales el control a nivel territorial competente de la ejecución de las actuaciones que conforman el programa a nivel nacional.; más la opinión de la Intervención General del Estado que fiscalizará a los organismos intermedios de la administración general.

mismo, entramos en una espiral de disquisiciones jurídicas para un mismo concepto que puede repercutir en una diferencia muy perjudicial para la ineludible seguridad jurídica, cooperación y coordinación como principios que deben marcar la implementación de los fondos.

2. Fondos Estructurales y mercado interior: el negocio de las ayudas de estado

La política europea de la competencia es fundamental para la realización del mercado interior. Estas normas tienen como objetivo que las empresas puedan competir en igualdad de condiciones en el sistema mercantil de cualquier Estado Miembro y fomentar la eficacia económica creando un clima propicio para la innovación, el progreso técnico y protege los intereses de los consumidores permitiéndoles obtener bienes y servicios en las mejores condiciones, tratando de lograr asimismo evitar que las empresas o las autoridades nacionales puedan ejercer prácticas contrarias a la competencia que entorpezcan una dinámica sana.

A su vez, el objetivo del control de las ayudas del estado es, tal y como está establecido en los tratados de la Unión Europea, asegurar que las intervenciones de los gobiernos no distorsionen la competencia y el comercio entre Estados miembros.

El concepto de ayuda estatal es un concepto objetivo y jurídico definido directamente por el Tratado de la Unión Europea (TFUE) como “las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados Miembros”.

Cada vez es más abundante la doctrina emanada del Tribunal de Justicia Europeo³⁴⁹ sobre cuestiones relacionadas con las ayudas de Estado, no

³⁴⁹ Sobre la obligación de comunicación a la Comisión por parte del Estado o miembro y la imposibilidad de ejecutar las medidas proyectadas antes de que ésta se pronuncie: Sentencia de 13 de enero de 2005, asunto C-174/02, *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant/ Staatssecretaris van Financiën*, apartado 29; Sentencia de 16 de diciembre de 1992, *Lornoy y otros*, C- 17/91, Rec. p. I- 6523, apartado 30; Sentencia de 21 de noviembre de 1991,

obstante, la interpretación del concepto de ayuda de Estado ha correspondido a este tribunal en su sentencia de 10 de junio *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*³⁵⁰ que exige la concurrencia de cuatro requisitos:

- Debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales.
- Esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre EEMM
- Debe conferir una ventaja a su beneficiario.
- Debe falsear o amenazar falsear la competencia.

En la interpretación de esta disposición el Tribunal de Justicia ha establecido una definición amplia de ayuda, y a estos efectos ha reiterado infatigablemente: “El concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos.”

Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C- 354/90, Rec. p. I-5505, apartado 12; Sentencia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión, 47/69, Rec. p. 487. * Sobre el concepto de ayuda de Estado: Sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Rec. p. I-7747, apartado 74; Sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, Rec. p. I-4397, apartado 68; Sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 25; Sentencia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartado 23; Sentencia de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartado 20; Sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 31; Sentencia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 13; Sentencia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, Rec. p. 709, apartado 27. * Sobre el origen y modo de financiación de las ayudas: Sentencia de 13 de enero de 2005, Pape, C-175/02, Rec. p. I-127; Sentencia de 16 de marzo de 2004, AOK-Bundesverband y otros, C-264/01, C-306/01, C-354/01 y C-355/01, Rec. p. I-2493, apartado 47; Sentencia Pearle, C-345/02, Rec. P. I-0000; Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Enirisorse, asuntos acumulados C-34/01 a C-38/01, Rec. p. I-0000; Sentencia de 21 de octubre de 2003, Van Claster y otros, asuntos acumulados C-261/01 y C- 262/01, Rec. p. I-0000, apartado 49; Sentencia de 20 de noviembre de 2003, GEMO, C-126/01, Rec. p. I-0000, apartado 23; Sentencia de 20 de septiembre de 2001, Banks, C-390/98, Rec. p. I-6117; Sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099; Sentencia de 16 de mayo de 2000, France/Ladbroke Racing y Comision, C-83/98 P, Rec. p. I-3271; Sentencia de 30 de noviembre de 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, Rec. p. I-6185; Sentencia de 7 de junio de 1988, Grecia/Comisión, 57/86, Rec. p. 2855; Sentencia de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión, 259/85. Rec. p. 4393; Sentencia de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Rec. p. 595.

³⁵⁰ Tribunal de Justicia en su *sentencia Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-140/09)

Es en el proyecto de Comunicación de la Comisión Europea de 2014³⁵¹ donde se indica claramente que los fondos procedentes de la Unión Europea (Fondos Estructurales) también deben considerarse fondos estatales si las autoridades nacionales tienen discreción en cuanto a su uso (en particular, la selección de beneficiarios), y por lo tanto, estará sometido a los regímenes de ayudas de estado. Por el contrario, si dichos fondos los concede directamente la UE o sin discreción por parte de las autoridades nacionales, no constituyen fondos estatales y están libres de cumplir la normativa referente a las ayudas de Estado. No que más que decir que la discrecionalidad de los Estados miembros para la selección de beneficiarios en la ejecución de los fondos, afirman el sometimiento de la financiación comunitaria de la política de cohesión a la sujeción de las reglas de las ayudas de estado.

La financiación estatal que cumple los criterios del artículo 107, apartado 1, del Tratado constituye ayuda estatal y debe notificarse a la Comisión en virtud del artículo 108, apartado 3, del Tratado. No obstante, de conformidad con el artículo 109 del Tratado, el Consejo podrá determinar las categorías de ayudas que quedan exentas de esta obligación de notificación. De conformidad con el artículo 108, apartado 4, del Tratado, la Comisión puede adoptar reglamentos relativos a dichas categorías de ayudas estatales.

En virtud del Reglamento (CE) no 994/98, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 109 del Tratado, que las ayudas de *minimis* podían constituir una de dichas categorías.

Sobre esa base, se considera que las ayudas de *minimis*, entendiendo como tales las que se conceden a una única empresa durante un cierto espacio de tiempo y no superan una cantidad fija determinada, y que por su escaso importe gozan de una mayor flexibilidad y menor control por parte de las instituciones comunitarias, apartado 1, del Tratado y, por lo tanto, no están sujetas al procedimiento de notificación. Jurídicamente se establece una presunción («*iuris et de iure*») de que las ayudas de *minimis* no distorsionan la competencia ni constituyen una amenaza para el mercado interior y, por ende,

³⁵¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, 2014

no cumplen todos los criterios que establece el artículo 107 y estarán exentas de la obligación de notificación a la que anteriormente nos hemos referidos (art. 3.1 Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013).

Una vez hechas todas las precisiones necesarias, y conociendo la distinción que hace la política de competencia sobre las ayudas de *minimis*, la normativa comunitaria común (Reglamento 1303/2013³⁵²) para los Fondos Estructurales obvia tal diferenciación y en la redacción de las definiciones que lleva a cabo en el artículo 2, indica:

13) «ayuda de Estado»: aquella que entra en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE y que, a efectos del presente Reglamento, se considerará que incluye también la ayuda de minimis en el sentido del Reglamento (CE) nº 1998/2006 de la Comisión³⁵³, el Reglamento (CE) nº 1535/2007³⁵⁴ de la Comisión y el Reglamento (CE) nº 875/2007³⁵⁵ de la Comisión);

Este alejamiento por parte de la normativa en materia de Fondos Estructurales del enfoque distintivo de las ayudas de estado y las ayudas de *minimis*, por entender que son ayudas cuyos efectos sobre la competencia son limitados y, por ello, no existe la obligación de comunicar a la Comisión Europea con carácter previo a su concesión, se ve distorsionada cuando la aplicación del

³⁵² Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo

³⁵³ Reglamento (CE) n o 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de *minimis* (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

³⁵⁴ Reglamento (CE) n o 1535/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de minimis en el sector de la producción de productos agrícolas (DO L 337 de 21.12.2007, p. 35).

³⁵⁵ Reglamento (CE) n o 875/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de minimis en el sector pesquero y que modifica el Reglamento (CE) n o 1860/2004 (DO L 193 de 25.7.2007, p. 6).

régimen de los fondos trata a estas “no ayudas de estado” como distorsionadoras de la competencia.

Esta definición del Reglamento 1303/2013 tiene notables consecuencias a efectos de la implementación de los Fondos Estructurales, pero la principal de ellas redunda en la definición del concepto de beneficiario en las ayudas comunitarias; concepto de beneficiario que cambia de posición según definamos la ayuda recibida como ayuda de estado o no y que analizamos detalladamente en el siguiente apartado, con las consecuencias de trasladar el elenco de obligaciones que esta figura en Fondo Social, de un rol a otro.

La Ley general de Subvenciones³⁵⁶ ha hecho algunas aportaciones que resultan de gran importancia para que en España se respete el régimen comunitario de ayudas de Estado, apoyando en los siguientes términos:

- en el régimen general de concesión, se establece que la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- respecto de las obligaciones de los beneficiarios, tendrán que comunicar al órgano concedente o la entidad colaboradora la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas. Esta comunicación deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso, con anterioridad a la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos.
- la recuperación por las administraciones españolas de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado común, puesto que procederá exigir el reintegro de la subvención cuando la Administración tenga conocimiento de que un beneficiario ha percibido otra u otras subvenciones

³⁵⁶ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

incompatibles con la otorgada sin haber efectuado la correspondiente renuncia.

- en especial por lo que se refiere a la mayor transparencia, se instrumentará la interrelación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones con otras bases de datos, para la mejora en la lucha contra el fraude fiscal, de Seguridad Social o de subvenciones y Ayudas de Estado u otras ayudas. En cualquier caso, deberá asegurarse el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos cedidos.
- en materia de coordinación entre las administraciones españolas, la Ley general de subvenciones otorga un papel preponderante a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). En este sentido, su artículo 45, norma estatal a la que se le atribuye el carácter básico, se refiere expresamente al “control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios”.

3. Instrumentos de gestión para el reembolso de costes de la Unión Europea a los estados miembros:

A) Subvencionabilidad del gasto

En la subvencionabilidad de los gastos, la dualidad de regímenes aplicables entre la normativa europea y la nacional es un ejemplo clave. Nos encontramos ante el supuesto de que una única ayuda pública, concedida por una única Administración, en cuya financiación va a intervenir la Hacienda de la UE, y al menos una Hacienda estatal en sentido amplio, sea la central, la autonómica o la local, confluyen en el mismo ámbito de aplicación.

Aquí, como en cualquier ayuda el cumplimiento del proyecto o la realización de la actividad objeto de la subvención, va a requerir que el beneficiario incurra en una serie de gastos que serán objeto de financiación. Como normalmente la fuente de financiación no está

diferenciada, sino que nos encontramos ante una actividad subvencionada indivisible, habrá que coordinar de manera armónica ambos regímenes puesto que puede no conducir a las mismas consecuencias jurídicas, ni coincidir en el elenco de gastos elegibles, ni los plazos y procedimientos de control, sin embargo, su aplicación es simultánea para las mismas actividades.

La subvencionabilidad del gasto en los Fondos EIE es determinada a nivel nacional³⁵⁷, salvo que el reglamento general o las normas específicas de los fondos lo establezcan. Aunque en la normativa comunitaria hay una indicación de los gastos que no serán subvencionables por los Fondos EIE, tanto en la programación del periodo 2007/2013 como para el periodo 2014/2020 ha primado la regla general de que cada Estado Miembro sea el encargado de definir el régimen de gastos subvencionables, con las excepciones que la propia normativa dispone.

Es por ello que, tanto en el ámbito del Fondo Social Europeo como en el del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, sendas normas de subvencionabilidad han sido desarrolladas al amparo de la disposición normativa europea para la determinación de los gastos subvencionables, recogiendo a su vez, los criterios generales y específicos que deben cumplir los gastos para poder ser objeto de cofinanciación con cargo a estos fondos:

- En Fondo Social Europeo, la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, es la norma por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020. Mantiene una estructura sencilla con la siguiente descripción:
 - Criterios generales de subvencionabilidad. Donde también se indican los gastos no subvencionables.
 - Criterios específicos de subvencionabilidad, para los costes de personal, Costes indirectos, contribuciones en especie, gastos de

³⁵⁷ Artículo 65.1 “La subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas.

amortización, gastos financieros y legales, arrendamiento financiero; así como el tratamiento a los gastos de asistencia técnica y al procedimiento de subcontratación.

- Documentación justificativa de los gastos, en relación con la justificación de gastos reales y la justificación de gastos calculados mediante opciones de costes simplificados.

- En el ámbito del FEDER, será la Orden HFP/1979/2016, de 29 de diciembre, la que determine las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020. La estructura que presenta es la siguiente:
 - Gastos subvencionables. Norma general donde se detalla las normas generales en relación con la elegibilidad de los gastos; se enumeran los gastos que no son subvencionables por el FEDER y se establecen las condiciones específicas relativas a los gastos subvencionables en función de su ubicación
 - Normas aplicables a las subvenciones y asistencia reembolsable, con una descripción de las normas aplicables a las subvenciones y asistencia reembolsable, con apartados relativos a los costes de personal, costes indirectos, costes de depreciación, terrenos y bienes inmuebles, las contribuciones en especie, entre otros y la novedosa regulación de los denominados costes simplificados.
 - Normas aplicables a los instrumentos financieros, desarrolla, desde la perspectiva de la elegibilidad de los gastos, las especialidades que deben cumplir los instrumentos financieros que reciben apoyo de los Fondos, así como los límites y forma de determinar el gasto elegible de los mismo
 - Normas particulares aplicables a los programas operativos en el marco de la cooperación territorial europea

La Ley General de Subvenciones no ha hecho más que sancionar este esquema, al disponer que las subvenciones financiadas con cargo a

fondos de la UE se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas.

La coexistencia (con determinadas discrepancias) entre ambas normas se dibuja:

- En el ámbito temporal de las subvenciones: a nivel comunitario, en el artículo 65 del RDC donde se indica el ámbito temporal de la subvencionabilidad de los gastos (entre el 1 de enero de 2014 -1 de septiembre de 2013 para la Iniciativa de Empleo Juvenil³⁵⁸ en el ámbito de FSE- y el 31 de diciembre de 2023)³⁵⁹.

En la LGS el ámbito temporal vendrá marcado por lo que precise la convocatoria. Por lo tanto, podremos tener un gasto subvencionable a efectos FSE/FEDER pero que no será elegible en la convocatoria y puede suceder al revés, que la convocatoria marque un periodo de presentación de gasto que esté fuera del periodo de subvencionabilidad que estipula la normativa europea.

De manera adicional, el apartado 5 del citado artículo 65 del RDC³⁶⁰ incluye una interesante precisión cuando indica que no se podrá seleccionar gasto para recibir ayuda de los fondos EIE si han concluido materialmente o se han ejecutado íntegramente antes de

³⁵⁸ La Iniciativa de Empleo Juvenil es uno de los principales recursos financieros de la UE para financiar la aplicación de los regímenes de Garantía Juvenil. Se puso en marcha para ayudar a los jóvenes residentes en zonas cuya tasa de desempleo juvenil fuera superior al 25% en 2012 (En 2017 se ha incrementado para las regiones cuya tasa de desempleo juvenil era superior al 25% en 2016). Se destina exclusivamente a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación ("ninis"), y también a los desempleados de larga duración y los que no están inscritos como solicitantes de empleo. Por lo general, los fondos de la IEJ suelen financiar: formaciones de aprendizaje; periodos de prácticas; inserciones laborales y formación orientada a conseguir una cualificación.

³⁵⁹ El gasto será subvencionable con una contribución de los Fondos EIE si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado entre la fecha de presentación del programa a la Comisión, o a partir del 1 de enero de 2014 si esta fecha es anterior, y el 31 de diciembre de 2023. Además, el gasto solo será subvencionable con una contribución del FEADER y el FEMP si la ayuda pertinente es efectivamente abonada por el agente de pago entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2023. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el gasto correspondiente a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil será subvencionable a partir del 1 de septiembre de 2013.

³⁶⁰ Las operaciones no se seleccionarán para recibir ayuda de los Fondos EIE si han concluido materialmente o se han ejecutado íntegramente antes de que el beneficiario presente a la Autoridad de Gestión la solicitud de financiación conforme al programa, al margen de que el beneficiario haya efectuado todos los pagos relacionados.

que se presente la solicitud de financiación para recibir fondos EIE. Esta precisión permite que si la solicitud de financiación que lleva a cabo el beneficiario se presenta al organismo intermedio/Autoridad de Gestión cuando la operación está en ejecución, se permite que la selección de la misma y la justificación se pueda hacer en un periodo posterior o muy posterior a la finalización de la operación, entrando en oposición con lo que indica la normativa subvencional en su artículo 30 apartado 2³⁶¹, que expresamente establece que la justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos deberá cumplir el plazo de rendición que vendrá determinado por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas. A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

- **Ámbito material:** en esta área, es necesario la comprobación de la normativa europea común la normativa europea establece en el artículo 69 del RDC las normas de subvencionabilidad específicas aplicables a las subvenciones y a la asistencia reembolsable donde se indica que serán subvencionables los costes de las contribuciones en especie y los costes de depreciación, con las especificidades indicadas; y los costes que no serán subvencionables como los

³⁶¹ Artículo 30. Justificación de las subvenciones públicas. 1. La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará de la manera que se determine reglamentariamente, pudiendo revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora. 2. La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas. A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

intereses de deuda, la adquisición de terrenos y el impuesto sobre el valor añadido excepto cuando no sea recuperable conforme a la legislación nacional sobre el IVA.

En el mismo nivel europeo, los reglamentos específicos para cada fondo (Reglamento 1301/2013 para FEDER y 1304/2013 para FSE) pueden ser más restrictivos que la norma europea común, como así vemos en el caso de la adquisición de infraestructuras, terrenos y bienes inmuebles que si bien son elegibles por el Reglamento 1303 de Disposiciones comunes para los Fondos, el reglamento específico del FSE restringe su elegibilidad:

Artículo 13 Subvencionabilidad del gasto

4. Además de los gastos contemplados en el artículo 69, apartado 3, del Reglamento (UE) no 1303/2013, la adquisición de infraestructuras, terrenos y bienes inmuebles tampoco podrá beneficiarse de una contribución del FSE.

Adicionalmente, y descendiendo al nivel nacional, la normativa que desarrolla la subvencionabilidad del gasto para los Fondos Estructurales (Orden HFP/1979/2016, para FEDER y Orden ESS/1924/2016, para FSE) puede llegar a ser más restrictiva que las disposiciones del reglamento común y del reglamento específico que afecten al gasto.

Sin embargo, la lectura amplia que se hace de la LGS no parece incluir restricciones más allá de la necesidad de su ejecución para la consecución del objetivo de la subvención. En concreto, la ley indica que los gastos que serán subvencionables definiéndolos como “aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad”.

El necesario control de cumplimiento de requisitos materiales en el área de la subvencionabilidad del gasto llevará al necesario conocimiento, comprobación, seguimiento y control de la normativa europea común (reglamento de disposiciones comunes), los reglamentos específicos de los fondos, las órdenes nacionales de subvencionabilidad de los gastos

para cada fondo así como las bases reguladoras y la convocatoria de la subvención, poniendo a prueba el difícil encaje de coexistencia de las diferentes reglas de juego.

Yendo más allá, los temas de difícil conciliación se vuelven en determinados imposibles, en los siguientes casos donde hay una oposición frontal en cuanto a posibilidades de uso se refiere:

- Tratamiento de los gastos efectivamente pagados: El artículo 65 RDC indica que el gasto será subvencionable si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado dentro del periodo de elegibilidad³⁶² (1 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2023). En este sentido el artículo 31 de la Ley General de Subvenciones, establece que “se considerarán gastos subvencionables aquellos (...) que se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones”.

La Ley General de Subvenciones permite que a los efectos de su consideración como subvencionable, se pueda ceder el derecho de cobro de la subvención al acreedor, o con la entrega al mismo de un efecto mercantil garantizado por una entidad financiera o compañía de seguros e indubitadamente. En este caso, y sin perjuicio de lo que pueda establecerse en las futuras normativas que puedan dictar las autoridades nacionales sobre la materia, la entrega de efectos mercantiles garantizados, en la actualidad no podría asimilarse a pago en efectivo a los efectos de la consideración como elegible del gasto del que derive.

- Anticipos: La Ley General de subvenciones permite la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, sin embargo, a nivel comunitario y en el ámbito de los regímenes de ayuda, el

³⁶² Artículo 65.2 del Reglamento 1303/2013, RDC: “el gasto será subvencionable con una contribución de los Fondos EIE si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado entre la fecha de presentación del programa a la Comisión, o a partir del 1 de enero de 2014 si esta fecha es anterior, y el 31 de diciembre de 2023. Además, el gasto solo será subvencionable con una contribución del Feader y el FEMP si la ayuda pertinente es efectivamente abonada por el agente de pago entre el 1 de enero de 2014 y el 31 diciembre de 2023. (...) 3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, el gasto correspondiente a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil será subvencionable a partir del 1 de septiembre de 2013.

artículo 131 RDC permite considerar como gasto elegible los anticipos de subvención en el sentido en que estos se definen en el artículo 34.4 de la LGS, siempre que se cumplan las especificidades que se indican³⁶³ (garantías, no superación de importes, presentación de facturas...). Por tanto, en el ámbito de subvenciones nacionales que cuenten con financiación comunitaria resulta conveniente que en las bases reguladoras se establezcan pagos anticipados de la subvención con los requisitos que fija el artículo 131 del RDC, dado que el gasto «pagado» con la cesión del derecho de cobro de la subvención o con la entrega de efectos mercantiles garantizados no es elegible.

B) El reembolso de gastos: la cuestión de las opciones de costes simplificados

Los Fondos EIE se utilizarán para proporcionar ayuda en forma de subvenciones, premios, asistencia reembolsable e instrumentos financieros, o una combinación de todos ellos. Podrán revestir cualquier de la siguiente forma:

- reembolso de costes subvencionables junto con contribuciones en especie y depreciaciones.
- Baremos estándar de costes unitarios
- Importes a tanto alzado
- Financiación a tipo fijo
- Financiación no ligada a costes

³⁶³ Los anticipos abonados al beneficiario por el organismo que concede la ayuda podrán incluirse en la solicitud de pago siempre que se cumplan todas las condiciones siguientes: a) dichos anticipos sean objeto de una garantía otorgada por un banco u otra entidad financiera que esté establecida en el Estado miembro, o bien de una línea de crédito que ofrezcan como garantía un organismo público o el Estado miembro; b) dichos anticipos no superen el 40 % del importe total de la ayuda que se vaya a conceder a un beneficiario para una operación concreta; c) dichos anticipos estén cubiertos mediante el gasto abonado por los beneficiarios al ejecutar la operación y documentados mediante la presentación de facturas pagadas o documentos contables de valor probatorio equivalente en el plazo de tres años a partir del pago del adelanto o el 31 de diciembre de 2023, si esta última fecha es anterior, debiendo de lo contrario corregirse la siguiente solicitud de pago en consecuencia

Las cuatro últimas posibilidades citadas constituyen las opciones de costes simplificados para la justificación del gasto en los Fondos EIE (una de las herramientas que ha puesto en marcha la Comisión Europea para reducir la carga administrativa de los beneficiarios dentro del enfoque de gestión por simplificación que ha establecido la UE en la implementación de la Política de Cohesión).

El propósito principal de la simplificación debería ser reducir la carga administrativa de los beneficiarios y reducir los costes administrativos de las autoridades de los Estados miembros. Cuando se utilizan costes simplificados, los costes subvencionables se calculan según un método predefinido basado en los productos, los resultados u otros costes. Ya no es necesario rastrear en los documentos justificativos cada euro de gasto cofinanciado: este es el punto clave de los costes simplificados, pues aligera considerablemente la carga administrativa.

El uso de costes simplificados permite también centrar más los recursos humanos y el esfuerzo administrativo que conlleva la gestión de los Fondos EIE en el logro de los objetivos políticos, y no en la recopilación y la verificación de documentos financieros. Asimismo, facilitará el acceso de los pequeños beneficiarios a los Fondos EIE gracias a la simplificación del proceso de gestión.

Durante muchos años, el Tribunal de Cuentas Europeo ha recomendado repetidamente a la Comisión que fomente y amplíe el uso de los costes simplificados, especialmente en relación con el FSE³⁶⁴.

En 2006, a través y para la regulación de Fondo Social Europeo, se incluyó una importante simplificación en el reglamento específico³⁶⁵. Se permitió a los Estados miembros declarar globalmente los costes indirectos hasta el 20 % de los costes directos de una operación. Durante el periodo de programación 2007-2013 se introdujeron algunas opciones adicionales (baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado), y la posibilidad de utilizarlas se amplió al FEDER. Todas las partes interesadas, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo,

³⁶⁴ En el informe DAS de 2012, el Tribunal calculó que el 26 % de las operaciones del FSE se basaba en costes simplificados, y no se detectó ninguna irregularidad

³⁶⁵ Artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006.

acogieron con satisfacción el uso de financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado (en adelante, «costes simplificados»).

«El Tribunal recomendó [...] a la Comisión ampliar los pagos y porcentajes a tanto alzado en vez de reembolsar "costes reales" a fin de reducir la probabilidad de error y la carga administrativa a los promotores de proyectos. [...] esta fórmula es menos proclive a error. Una generalización del uso de estas opciones tendría pues en principio un impacto positivo en el nivel de error»³⁶⁶.

Para el periodo 2014-2020, la Comisión propuso mantener las opciones de 2007-2013. Asimismo, la Comisión amplió estas posibilidades con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica para las autoridades nacionales y una mayor armonización entre los Fondos EIE, así como con otros fondos de la UE ejecutados mediante gestión compartida (FAMI,³⁶⁷ FSI³⁶⁸) u otros métodos de ejecución (por ejemplo, Horizonte 2020, Erasmus +).

Yendo más allá y consciente de la importancia de la herramienta que es la simplificación en la justificación de costes, en septiembre de 2016, la Comisión propuso una importante revisión del Reglamento Financiero que rige la ejecución del presupuesto de la UE, así como del RDC y las normativas sectoriales para los Fondos EIE (el llamado «Reglamento Ómnibus»). Esta nueva reglamentación introduce de manera aguda nuevas opciones de simplificación basadas en la experiencia acaecida por la gestión de los Fondos y el uso de las opciones “clásicas” de simplificación. El Tribunal publicó un dictamen sobre el proyecto de propuesta legislativa de la Comisión en 2017³⁶⁹ para llevar a cabo la

³⁶⁶ Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria, 2013/C 331/01, Tribunal de Cuentas Europeo.

³⁶⁷ Fondo de Asilo, Migración e Integración.

³⁶⁸ Fondo de Seguridad Interior.

³⁶⁹ Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n.º 1/2017 (con arreglo al artículo 322 del TFUE) sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican los

revisión del citado reglamento financiero y la propuesta para los reglamentos del futuro periodo de programación 2021-2017 extrayendo dos objetivos principales que sustentan la clave del nuevo enfoque de la política de cohesión: son la simplificación y la flexibilidad.

El Reglamento ómnibus amplía considerablemente el alcance del uso de las OCS. La Comisión propuso elevar el umbral vigente³⁷⁰ para el uso obligatorio de OCS en proyectos del FSE de 50 000 a 100 000 euros de ayuda pública y extender esta obligación al FEDER. La Comisión calcula que con ello se abarcará alrededor del 70 % de los proyectos del FSE. También existirá la posibilidad de utilizar tipos fijos para costes de personal y otros costes indirectos (hasta ahora únicamente costes indirectos) y la posibilidad de utilizar dictámenes de expertos y proyectos de presupuestos para justificar los precios unitarios estándar.

Para ilustrar la falta de armonía normativa y la posible incidencia económica en el reembolso de gastos, indicamos que existe una pormenorizada descripción de opciones en la normativa europea no así en la normativa nacional donde nada se indica de esta novedosa posibilidad de reembolso de gastos basada en cumplimiento de condiciones.

El Reglamento de disposiciones comunes (RDC, Reglamento 1303/2013) incluye opciones para que en los Fondos EIE calcule el gasto subvencionable de las operaciones y la asistencia reembolsable basándose en los costes reales, pero también en la financiación a tipo fijo, los baremos estándar de costes unitarios y los importes a tanto alzado. El RDC se basa en el sistema actualmente utilizado para el FSE y el FEDER y lo amplía. Dadas las disparidades existentes entre los

Reglamentos (CE) n.º 2012/2002, (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Revisión del «Reglamento Financiero»: Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1)

³⁷⁰ Artículo 14, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1304/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, pp. 470-486).

Fondos EIE, en los reglamentos específicos de los Fondos se incluyen opciones adicionales.

Estas opciones de costes simplificados deben calcularse, con arreglo a las normas aplicables³⁷¹, de una de las siguientes maneras:

- a) un método de cálculo justo, equitativo y verificable basado en:
 - i) datos estadísticos u otra información objetiva o el criterio de experto; o
 - ii) los datos históricos verificados de beneficiarios concretos; o
 - iii) la aplicación de las prácticas habituales de contabilidad de costes de los distintos beneficiarios;
- a bis*) proyecto de presupuesto elaborado caso por caso y acordado previamente por la Autoridad de Gestión o, en el caso del Feader, por la autoridad responsable de la selección de las operaciones, en los casos en que la ayuda pública no supere los 100 000 EUR;
- b) de conformidad con las modalidades de aplicación de los baremos de costes unitarios, importes a tanto alzado y tipos fijos correspondientes aplicables en otras políticas de la Unión a una categoría similar de operación y beneficiario;
- c) de conformidad con las modalidades de aplicación de los baremos de costes unitarios, importes a tanto alzado y tipos fijos correspondientes aplicables a una categoría similar de operación y beneficiario en regímenes de subvenciones financiados enteramente por el Estado miembro;
- d) porcentajes establecidos por el presente Reglamento o las normas específicas de los Fondos;
- e) métodos específicos para determinar los importes establecidos con arreglo a las normas específicas de los Fondos.

³⁷¹ Artículo 67, apartado 5, del Reglamento (UE) nº 1303/2013 tras la modificación del REGLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012

Sin embargo, en el ámbito nacional, es el artículo 30 de la Ley General de Subvenciones donde se delimita la justificación de las subvenciones: *“La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará de la manera que se determine reglamentariamente, pudiendo revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora”*.

El desarrollo reglamentario de esta ley³⁷², puntualiza que *“la justificación por el beneficiario del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención, podrá revestir las siguientes modalidades:*

- 1) Cuenta justificativa*
- 2) Acreditación por módulos.*
- 3) Presentación de estados contables”*.

No existe en la normativa subvencional española la posibilidad de efectuar el reembolso de gastos a través de los sistemas de costes simplificados que describe la normativa europea.

Partiendo de lo anterior, esto es, la existencia de un régimen jurídico diferente para la justificación de los costes subvencionables según se trate de subvenciones otorgadas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas o subvencionadas financiadas con cargo a los presupuestos de la Unión Europea ha planteado algún problema de interpretación que ha sido solventando con la aplicación de la regla de primacía del derecho comunitario. Es más, la propia Ley General de Subvenciones establece que las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se rigen por las normas comunitarias siempre que se trate de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

³⁷² Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Esta solución ya está recogida en las normas de subvencionabilidad que rigen la elegibilidad de los gastos en los Fondos EIE.

C) Des-convivencia de las opciones de costes simplificados con las normas de elegibilidad de los Fondos.

Como venimos reiterando, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, y con las normas nacionales de los Estados Miembros.

Ya se ha apuntado que el artículo 65 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo indica que la subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas. Es por ello, que, para Fondo Social Europeo, al amparo de la citada disposición, se establece la a través de la *Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020*; las normas sobre la subvencionabilidad de los gastos del Fondo Social Europeo, en el Reino de España, sin perjuicio de las normas sobre esta materia aprobadas en el ámbito de la Unión Europea.

Esta Orden recoge junto con los criterios generales de subvencionabilidad, criterios específicos que deben cumplir determinados gastos para poder ser objeto de cofinanciación con cargo al Fondo Social Europeo y, en su caso, a la Iniciativa de Empleo Juvenil.

A su vez, el uso de las opciones de costes simplificados ha hecho que cobre relevancia la definición de los tipos de costes y especialmente, los costes directos de personal.

Las Directrices de la Comisión Europea³⁷³ sobre costes simplificados establecen como definición que los costes de personal son los derivados de un acuerdo entre el empleador y el empleado, y que comprenden la remuneración total abonada a cambio del trabajo prestado relacionado con la operación FSE en cuestión. Se incluyen impuestos y cotizaciones de los trabajadores y cotizaciones a cargo del empresario. Esta es una definición general y amplia en donde hay dos elementos que la marcan: hay una vinculación por acuerdo entre trabajador y empresario y recoge la remuneración total por el trabajo prestado.

Esto nos lleva a considerar como gasto de personal todo pago que retribuya el trabajo efectivo, incluidas aquellas cantidades pactadas en el contrato de trabajo o en convenio colectivo, siempre y cuando formen parte de la remuneración recibida por realizar el desempeño de la actividad contractualmente acordada.

Sin embargo, el análisis se centra en el tratamiento a nivel nacional que la orden ministerial antes aludida, establece para los permisos retribuidos como no subvencionables, en principio, sin que la normativa comunitaria planteé tal exclusión.

La Orden indica que su artículo 5 los criterios específicos de subvencionabilidad, donde se explicita qué serán costes de personal³⁷⁴ y cómo se llevará a cabo su cálculo:

³⁷³ EGESIF_14-0017 Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS)

³⁷⁴ Costes de personal. a) Serán subvencionables en concepto de costes de personal: 1. ° Las retribuciones brutas pactadas con la empresa o establecidas en convenio colectivo. Se incluyen en este concepto las percepciones salariales siguientes: el salario base, los complementos por antigüedad, los complementos por conocimientos especiales, turnicidad, nocturnidad, penosidad u otros complementos derivados de la actividad, las pagas extraordinarias, los incentivos a la producción, las horas extraordinarias y los complementos de residencia. 2. ° Las percepciones extrasalariales pactadas con la empresa o establecidas en convenio colectivo para los conceptos de plus de distancia y transporte, abonadas por la empresa a los trabajadores a los efectos de minorar o sufragar su desplazamiento hasta el centro de trabajo habitual. 3. ° La indemnización por finalización del servicio prestado que se regula en el artículo

c) Para calcular los costes de personal se tendrá en cuenta solamente el tiempo efectivo dedicado a la operación FSE, incluyéndose las vacaciones, los días de libre disposición, o el tiempo de asistencia a cursos de formación relacionados con el puesto de trabajo, siempre y cuando su desempeño tenga conexión con la operación FSE. En el caso de dedicación parcial a las actividades subvencionadas, las vacaciones y días de libre disposición se deberán imputar a prorrata entre el tiempo total trabajado y el tiempo dedicado a los proyectos objeto de financiación por el FSE. A estos efectos, no se deben computar las situaciones con derecho a retribución en las que no se presta servicio efectivo como las ausencias o las incapacidades temporales, ni las situaciones recogidas en el artículo 37.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. En esos casos, del importe de los gastos de personal reembolsables deberá excluirse también la parte proporcional de las cotizaciones a la Seguridad Social que proceda.

De lo indicado, se desprende la restricción que se efectúa por parte de la orden de subvencionabilidad del gasto de FSE que supone un alto coste para el empleador al tener que revisar todas las posibles ausencias del personal para extraer el gasto de la justificación.

Parece deducirse que, de lo indicado, la Comisión acoge un concepto más amplio sobre el coste del trabajador mientras que la orden nacional hace un uso más restrictivo de la potestad de determinación de la subvencionabilidad del gasto, excluyendo del concepto salarial costes retribuidos por el empleador.

La consecuencia de esta previsión es la comprobación de todos los posibles permisos, licencias y ausencias que describan que no haya un tiempo efectivo de trabajo. Opción, que complica extraordinariamente la aplicación de las fórmulas de simplificación sobre los costes de personal.

Por poner un claro ejemplo, la normativa comunitaria permite que, a efectos de la determinación de los costes de personal, podrá calcularse una tarifa horaria dividiendo entre 1 720 horas los últimos costes

49.1.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, siempre y cuando el servicio esté vinculado a la operación cofinanciada por el FSE. 4. ° Las cotizaciones sociales e impuestos a cargo del trabajador y la Seguridad Social a cargo de la empresa. En relación con los gastos relativos a las cotizaciones sociales, para el cálculo del importe elegible deberá descontarse el importe correspondiente a las bonificaciones o reducciones que puedan estar asociadas al pago de esa cotización. 5. ° Los costes de personal que formen parte de la prestación de servicios externos, siempre que en la factura emitida por el proveedor de los servicios se identifique claramente la parte correspondiente a costes de personal.

salariales brutos anuales documentados en el caso de las personas que trabajan a tiempo completo, o por la prorrata de 1 720 horas correspondiente en el caso de las personas que trabajan a tiempo parcial.

En este caso, las Autoridades de Gestión bajo el ámbito subjetivo y objetivo de actuación en FSE, tendrán que comprobar que en el numerador donde se incluyan los últimos costes salariales brutos anuales documentados, no podrán incluirse en la declaración de gastos como costes subvencionables, procurando una revisión muy exhaustiva y nada simplificadora de los costes salariales, cuando, no parece que sea una exigencia comunitaria.

Esta situación provoca como consecuencia, no solo la falta de armonización normativa de una misma ayuda, sino que posiblemente incida económicamente en la pérdida de financiación comunitaria sobre elementos que tiene que asumir el empleador pero que no serán cubiertos bajo el reembolso de la ayuda europea.

4. Estructuras de control del gasto de los Fondos Estructurales

A) El control de la gestión por otras instituciones y órganos comunitarios y nacionales

Aunque según datos facilitados por la Comisión Europea, un 75 % del presupuesto se ejecuta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y algo más del 2 % restante mediante «gestión indirecta»³⁷⁵, en la práctica, casi el 100% de casi todas las intervenciones estructurales comunitarias pasan a través de los cauces establecidos por las autoridades nacionales.

En el ámbito de aplicación de los Fondos Estructurales los ámbitos de gestión compartida incluyen numerosos niveles administrativos y cumplen con

³⁷⁵ Datos facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión

principio general conforme al cual la gestión de los Fondos tiene carácter descentralizado, es decir, se encomienda fundamentalmente a las autoridades nacionales.

Así pues, es preciso analizar en este capítulo el examen del fenómeno de gran importancia en la aplicación de fondos, y en concreto en la materia del control de la gestión, como es el alcance de la descentralización o mejor dicho, el control de la gestión por los distintos órganos y administraciones.

Los controles de otras instituciones y órganos comunitarios sobre la gestión que realiza la Comisión Europea respecto de los Fondos Estructurales tienen muy distinta naturaleza y diverso alcance. El punto de referencia en la gestión de los Fondos Estructurales es siempre la Comisión Europea, quien está sometida al control político del Parlamento Europeo, al control judicial del Tribunal de Justicia y al control contable del Tribunal de Cuentas. Tomando en consideración que, en la práctica, la gestión pasa por el circuito estatal o subestatal, un control centralizado, sea en manos de la Comisión o del Tribunal de Cuentas comunitario, resultaría muy limitado, por lo que soluciones de cooperación descentralizada entre las instituciones comunitarias y las autoridades nacionales, a pesar de sus múltiples dificultades y deficiencias, son ineludibles.

a) Parlamento Europeo

En efecto, el Parlamento Europeo ejerce un control político muy similar al control que ejerce el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

El PE presta habitualmente una atención especial a las cuestiones relacionadas con los Fondos Estructurales en tanto que afectan al desarrollo de las distintas políticas comunitarias, pero por su importancia financiera, pues comparte la autoridad presupuestaria y controla la ejecución del presupuesto³⁷⁶³⁷⁷, y sobre todo a como participe colegislador

³⁷⁶ Véase, por ejemplo la Decisión del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2017, sección II – Consejo Europeo y Consejo: ([2018/2168\(DEC\)](#))

en el proceso de adopción de las normas comunitarias reguladoras. Como este último rol de desarrollo normativo lo hemos analizado en la primera y segunda parte de esta tesis, nos centraremos en el análisis del control político que ejerce como garante del presupuesto comunitario donde la política de cohesión tiene una asignación financiera tan importante.

El PE³⁷⁸ ejerce el control del presupuesto europeo que lleva a cabo en cada institución de la Unión y a escala de los Estados miembros. Cada año, este último examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión Europea y a las demás instituciones y agencias de la Unión.

Teniendo en cuenta que la Comisión es la ejecutora principal del ejercicio financiero del presupuesto comunitario, el ejercicio del control por parte del Parlamento Europeo, recae masivamente sobre ella.

Dentro del Parlamento Europeo, la Comisión de Control Presupuestario se encarga de preparar la posición del Parlamento y, en particular, de las siguientes actividades:

- el control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del FED;
- el cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se benefician de su financiación;
- el control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones;

³⁷⁷ Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2017, sección II – Consejo Europeo y Consejo: ([2018/2168\(DEC\)](#))

³⁷⁸ Base jurídica de su ejercicio: Artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, y en particular su título II, capítulo 7, sobre el principio de buena gestión financiera y rendimiento, y su título XIV sobre auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria; Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III; Reglamento interno del Parlamento Europeo, título II, capítulo 6, artículos 92 bis, 93 y 94; título V, capítulo 2, artículo 125; Anexo IV.

- el seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación de la Unión en la puesta en práctica de sus políticas;
- el examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión y las medidas destinadas a la prevención y la persecución de estos casos, así como la protección de los intereses financieros de la Unión en general.

En cuanto al procedimiento de aprobación de la gestión³⁷⁹, una vez al año, el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto (para el ejercicio n–2), tras haber examinado los informes de actividad de las direcciones generales de la Comisión, el informe de gestión y de resultados de esta última, el informe de evaluación³⁸⁰ y el informe anual del Tribunal de Cuentas, junto con las respuestas de la Comisión y de otras instituciones a sus observaciones³⁸¹. Por otra parte, los distintos miembros de la Comisión de Control Presupuestario elaboran la posición del Parlamento en relación con los informes especiales del Tribunal de Cuentas, a menudo en forma de documentos de trabajo que sirven de orientación para el ponente general encargado de la aprobación de la gestión. La Comisión y las demás instituciones están obligadas a dar curso a las observaciones del Parlamento adjuntas a su decisión sobre la aprobación de la gestión presupuestaria³⁸²³⁸³.

³⁷⁹ Por regla general, el Parlamento examina los informes sobre la aprobación de la gestión en el Pleno antes del 15 de mayo (artículo 260 del Reglamento Financiero). De este modo, salvo excepciones, la votación sobre la aprobación de la gestión tiene lugar durante el periodo parcial de sesiones de dicho mes y, en caso de que se posponga, durante el periodo parcial de sesiones de octubre. Si la propuesta relativa a la aprobación de la gestión no obtiene la mayoría o si el Parlamento decide aplazar su decisión, el Parlamento debe informar a las instituciones o agencias afectadas sobre los motivos del aplazamiento de la decisión. Estas últimas deben adoptar, lo antes posible, las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la citada decisión. Posteriormente, la Comisión de Control Presupuestario remite, en un plazo de seis meses, un nuevo informe con una nueva propuesta de concesión o denegación de la aprobación de la gestión.

³⁸⁰ Conforme al artículo 318 del TFUE

³⁸¹ Artículo 319 del TFUE.

³⁸² Artículo 319, apartado 3, del TFUE y artículo 262 del Reglamento Financiero

³⁸³ El Parlamento aprueba también anualmente la gestión de las demás instituciones y de las agencias. Sin embargo, el Parlamento aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del

Así mismo, el Parlamento Europeo elabora informes y aprueba resoluciones sobre los sucesivos informes que presentan la Comisión Europea sobre la gestión de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión³⁸⁴.

b) El control financiero del Tribunal de Cuentas

El control financiero del Tribunal de Cuentas afecta tanto a la gestión de la Comisión como a la gestión de las autoridades nacionales. Este alto tribunal tiene la función de “examinar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera”³⁸⁵.

El control que lleva el Tribunal en los distintos ámbitos del presupuesto de la UE es de diferentes tipos:

- Auditorías de gestión sobre la eficacia, eficiencia y economía de las políticas y programas de la UE. Estas auditorías de optimización de recursos se centran en temas específicos relacionados con la gestión o el presupuesto: se seleccionan según criterios tales como el interés público, las posibilidades de mejora, el riesgo de desempeño insuficiente o el riesgo de irregularidad.
- Auditorías financieras y de cumplimiento sobre la fiabilidad de las cuentas anuales y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (en particular, la declaración de fiabilidad), y también evaluaciones para comprobar si los sistemas u operaciones de ámbitos presupuestarios específicos se ajustan a los reglamentos y las normas que los regulan.

Basándose en la evidencia obtenida en el trabajo de auditoría, los informes del Tribunal presentan conclusiones claras sobre el grado en que se

FED de forma separada, puesto que este fondo aún no está integrado en el presupuesto general.

³⁸⁴ Véase, por ejemplo “Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - Investing in Europe’s future”, se puede consultar on line en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf

³⁸⁵ Artículo 188.c.2 TCE

cumplen los objetivos políticos de la UE y sobre el estado de la gestión contable y financiera del presupuesto de la UE. Ello permite al Tribunal formular recomendaciones prácticas y eficaces desde el punto de vista de los costes.

El control del Tribunal de Cuentas sobre la Comisión Europea se lleva a cabo a través de los Informes anuales, de los Informes especiales y de las Declaraciones de fiabilidad sobre las actividades de cada presupuesto anual. En los informes anuales selecciona el Tribunal casos especiales de la práctica comunitaria y por regla general analiza en profundidad uno o varios de los Fondos Estructurales.

El Tribunal ya ha realizado varios Informes especiales³⁸⁶³⁸⁷³⁸⁸ y de actividades³⁸⁹³⁹⁰ dedicados a examinar la gestión llevada a cabo por la Comisión y las autoridades nacionales de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, alertando a las instituciones comunitarias y las

³⁸⁶ Véase Informe Especial nº 01/2019: Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas; <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did={BE562FE9-9A4D-4F21-9E3C-CE5D0A596E70}>

³⁸⁷ Véase Informe Especial nº 28/2018: La mayoría de las medidas de simplificación introducidas en Horizonte 2020 han facilitado las cosas a los beneficiarios, pero todavía es posible mejorar <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did={F55C640E-5923-42BA-BFA0-983C836FA5DD}>;

³⁸⁸ Véase Informe Especial nº 21/2018: La selección y el seguimiento de los proyectos del FEDER y del FSE en el período 2014 2020 todavía se orientan principalmente a las realizaciones: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did={70DD9EE6-5AB2-4FC7-A526-978F64301E6A}>

³⁸⁹ Los informes de actividades ofrecen una relación completa de los informes de auditoría y de las publicaciones del Tribunal de Cuentas Europeo, de los controles en Estados miembros y países terceros, así como de sus actividades con interlocutores institucionales (principalmente el Parlamento Europeo, el Consejo y los Parlamentos nacionales) en el año de actividad (N-1). Los auditores también proporcionan información clave sobre el personal, la dirección y las finanzas del Tribunal aplicando los mismos principios de transparencia y rendición de cuentas que emplean con sus auditados.

³⁹⁰ Informe de actividades de 2016 del Tribunal de Cuentas Europeo: relación de las actividades y gestión, incluido el trabajo de auditoría sobre el presupuesto de la UE, la utilización de los recursos y la rendición de cuentas; <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did={A879455D-2D67-41E7-8657-8BC70CEF4786}>, y véase Informe de actividades de 2018 <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did={81A8D3C7-56C3-47C5-826F-FE421FD9D479}>

Administraciones nacionales sobre las irregularidades y deficiencias en la administración de los Fondos comunitarios.

Es preciso recordar que se requiere una estrecha colaboración entre el Tribunal de Cuentas comunitario, la Comisión Europea, las Administraciones y los Tribunales de Cuentas nacionales para hacer un control efectivo financiero adecuado.

De esta importante experiencia fiscalizadora resulta fundamental la cooperación del Tribunal de Cuentas con los Tribunales de cuentas nacionales. Esto se debe, por una parte, a que la gestión de los Fondos es descentralizada –corresponde a las Administraciones nacionales- y por otra se impone porque la fiscalización in situ del tribunal de Cuentas comunitario precisa de la colaboración estrecha de los tribunales de Cuentas nacionales. En efecto, el artículo 188.c.3 dispone que “en los Estados Miembros el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control”

c) El control jurisdiccional del Tribunal de Justicia:

Los tribunales, el Tribunal de Justicia³⁹¹ y el Tribunal General³⁹² poseen como misiones principales resolver los conflictos que surgen en la aplicación de la legislación comunitaria entre los Estados miembros, las instituciones de la Unión, los particulares o las empresas, realizando una interpretación unificada del derecho comunitario, competencia ésta última que es exclusiva de ambos Tribunales.

Utilizando lo indicado por SOLÍS³⁹³, el 5 de febrero de 1963 el Tribunal de Justicia con el fin de resolver un litigio que enfrentaba a una empresa de transportes, Van Gend & Loos y las autoridades aduaneras neerlandesas, pronunció en Luxemburgo esta frase: «El artículo 12 del

³⁹¹ Formado por un juez de cada país miembro y 11 abogados generales

³⁹² Formado por 47 jueces. En 2019 pasarán a ser 56 (2 jueces por cada país de la UE).

³⁹³ SOLIS, D.: “Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 49/2013, Bilbao, págs. 161-188.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea produce efectos directos y genera en favor de los justiciables derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger». De este modo nacía un nuevo ordenamiento para garantizar que la legislación de la UE se interprete y aplique de la misma manera en cada uno de los países miembros; garantizar que los países miembros y las instituciones europeas cumplan la legislación de la UE.

Existen dos tipos de procedimiento ante el Tribunal de Justicia: los recursos directos y los recursos prejudiciales³⁹⁴. Los recursos directos se utilizan cuando existe una demanda interpuesta por los Estados miembros o las instituciones europeas. Los recursos prejudiciales, son recursos que plantean los tribunales nacionales cuando desean aclarar la interpretación adecuada que deben dar a una norma comunitaria que están obligados a aplicar en el juicio que están dirimiendo.

Las sentencias de los Tribunales son obligatorias, pero, además, las del Tribunal de Justicia son inapelables.

En el caso de la gestión de los Fondos Estructurales la intervención del Tribunal de justicia puede producirse tanto en recursos que se planteen directamente contra la gestión de la Comisión como indirectamente por recursos contra la gestión llevada a cabo por las autoridades nacionales, dependiendo de la centralización o descentralización de la gestión de los instrumentos financieros comunitarios.

No obstante, teniendo en cuenta que el control de los Jueces sobre las intervenciones financieras europeas depende, fundamentalmente, del modelo de gestión elegido, en el caso de los Fondos Estructurales y de cohesión, como son las Administraciones nacionales las que tienen encomendada esa gestión, su actuación estará sometida fundamentalmente al control jurisdiccional nacional.

³⁹⁴ También hay que indicar que el Tribunal de Justicia posee también una competencia consultiva en todo lo referente a la interpretación del derecho comunitario, que ejerce a través de sus dictámenes jurídicos. Sin embargo, sólo pueden solicitar estos dictámenes los Estados miembros y las instituciones europeas, pero no los particulares.

Esta regla general no impide que, para ejercer tales competencias los Jueces nacionales, puedan o deban utilizar el reenvío prejudicial y acudir al Tribunal de Justicia. Asimismo, la misma coordinación y el control ejercido por la Comisión Europea sobre los fondos comunitarios (el reparto de fondos, la interpretación de los requisitos de su percepción, las correcciones financieras, etc.) quedan sometidos, obviamente, al control directo de los Tribunales comunitarios.

El trabajo de jurisprudencia adoptada hasta el momento va creando un elenco fundamental en la consulta de la interpretación y aplicación de la normativa de los Fondos Estructurales³⁹⁵ destacando la ineludible cooperación o participación de las autoridades nacionales en la adopción de la decisión por parte de la Comisión³⁹⁶.

³⁹⁵ Véase TJ (Sala Primera) sentencia de 24 de junio de 2015; asunto C-263/13 P, recurso de casación — Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Véase TG (Sala Tercera) sentencia de 15 de enero de 2013, España / Comisión (T-54/11) (reducción de ayuda del FEDER a Andalucía por no respetar las Directivas de contratación pública); TJUE, sentencia de 22 de octubre de 2014, España/Comisión (C-429/13P, ECLI: EU: C: 2014:2310) (anulación de la reducción del Fondo de cohesión por incumplimiento del plazo de la Comisión, sentencia relativa a las subvenciones del Fondo de Cohesión para proyectos de abastecimiento de agua, en distintos proyectos de la Administración autonómica andaluza. Al advertir la Comisión Europea fraccionamientos indebidos de los contratos y la falta de publicación de los anuncios, decidió reducir la ayuda en cerca de 8 millones de euros. El Tribunal General confirmó en 2013 la decisión de la Comisión⁵⁶, pero el Tribunal de Justicia en 2014 la anuló por caducidad del expediente relativo a las correcciones; Véase TG (Sala Octava) sentencia de 31 de enero de 2013, España / Comisión (T-540/10) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cuatro proyectos del AVE a Barcelona y hasta la frontera francesa); Véase TG (Sala Octava) sentencia de 31 de enero de 2013, España / Comisión (T-235/11) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cinco proyectos del AVE a Barcelona y a Levante); Véase TG (Sala Octava) sentencia de 31 de enero de 2013, España / Comisión (T-235/11) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cinco proyectos del AVE a Barcelona y a Levante); Véase TG (Sala Segunda) sentencia de 26 de febrero de 2013, España / Comisión (T-65/10, T-113/10 y T-138/10) (reducción de ayuda del FEDER en Andalucía, Valencia y País Vasco); Véase TG (Sala Primera) sentencia de 29 de mayo de 2013, España / Comisión (T-384/10) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión en un proyecto hidrográfico en Andévalo, Guadalquivir, Granada y Málaga).

³⁹⁶ En este sentido el Tribunal de Justicia ha recordado en su sentencia Infortec que: “según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, habida cuenta de su papel central y de la importancia de las responsabilidades que asume (la república portuguesa) al presentar los proyectos de formación y controlar su financiación, el dar al Estado miembro afectado la oportunidad de formular sus observaciones con carácter previo a la adopción de una decisión definitiva de reducción constituye un requisito formal esencial cuyo incumplimiento supone la nulidad de la decisión impugnada (véanse las Sentencias de 7 de mayo de 1991, Inhterhotel, c-291/89, Rec. P. I-2257, apartado 17, y Oliveira c-304/89, Rec. P. I-2283, apartado 21)”

d) Intervención General del Estado e Intervenciones delegadas

Comprende las actuaciones de control sobre operaciones financiadas en todo o en parte con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europea (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEMP y FEADER), el FEAGA, el FEAD y el resto de fondos europeos, así como la coordinación de los controles asignados a otras unidades dependientes de la Intervención General de la Administración del Estado y del Sistema Nacional de Control de Fondos Comunitarios, ejerciendo para ello las funciones asumidas por aquélla como Autoridad de Auditoría³⁹⁷ en esta materia y en particular las relaciones con las instituciones comunitarias y nacionales.

En la Administración española la IGAE es, de acuerdo con la normativa nacional³⁹⁸, el órgano de control a quien corresponde llevar a cabo el control de carácter financiero de las subvenciones o ayudas financiadas, en todo o en parte, con fondos comunitarios:

Artículo 141. Control de subvenciones y ayudas.

La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria.

El control de carácter financiero se ejercerá sobre los órganos gestores públicos cualquiera que sea su denominación y forma jurídica para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan y, este tipo de control puede ejercerse sobre Sociedades mercantiles, Empresas, Entidades y particulares por razón de las ayudas nacionales o financiadas

³⁹⁷ la División de Control Financiero de Fondos Comunitarios, tiene entre sus funciones: elaborar los planes de control de los Fondos Comunitarios; tanto FEOGA-Garantía como Acciones Estructurales, dirigir la realización de los controles asignados a la División; llevar a cabo la coordinación de los controles de las distintas unidades encargadas de su realización; informar a la Comisión sobre los resultados de la ejecución de los Planes de Control, y por último comunicar las irregularidades detectadas a la Comisión.

³⁹⁸ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, «BOE» núm. 284, de 27 de noviembre de 2003; Referencia: BOE-A-2003-21614

con fondos comunitarios. De este modo la ley determina la competencia de la IGAE para realizar controles financieros.

Por su parte, las Leyes de Hacienda de las distintas Comunidades Autónomas determinan que en el marco de sus competencias esa función les corresponde a las respectivas Intervenciones Generales de estas Comunidades Autónomas.

Por otro lado, y previo a lo anterior, como consecuencia de las materias transferidas a las que antes he hecho referencia nos encontramos en España dos órganos gestores principales:

- Uno sería el que correspondería a los órganos gestores de la Administración Central (Ministerios, Empresas Públicas y organismos autónomos).
- El otro correspondería a los órganos gestores de la Administración regional de cada Comunidad Autónoma. De este modo, la IGAE tiene competencia para realizar controles financieros sobre los fondos gestionados por órganos de la Administración Central, y los órganos de control de las Comunidades Autónomas tienen competencia para llevar a cabo controles sobre fondos gestionados por órganos de su respectiva Comunidad Autónoma.

En el caso de los controles sobre acciones financiadas con fondos comunitarios, y dada las competencias, tanto de los órganos gestores en España por razón de las materias transferidas como la responsabilidad de los órganos de control, en el caso que nos ocupa es necesario establecer la adecuada coordinación. Por lo tanto, a este órgano fiscalizador le corresponde, no sólo la función de realizar directamente los controles relativos a subvenciones y ayudas públicas tanto nacionales como comunitarias gestionadas por la Administración Central, sino también la de coordinar los controles realizados por otros órganos nacionales competentes, y los de relación con los órganos competentes de las en materia de Fondos Estructurales.

En 1991 la IGAE suscribió, a través del Ministerio de Economía y Hacienda, Convenios de colaboración con la mayor parte de las Consejerías de Hacienda de las Comunidades Autónomas. A través de estos Convenios³⁹⁹⁴⁰⁰ se regulan aspectos relacionados con los planes de control, procedimientos, participación en los controles y seguimiento de estos, comunicación de resultados de los controles y de irregularidades, y formación profesional del personal. Estos Convenios han ido cobrando más fuerza como consecuencia de la aprobación de los sucesivos reglamentos en materia de ejecución de fondos hasta el punto de que todas las Comunidades Autónomas están incursas en esta forma de colaboración que permite llevar a cabo una adecuada coordinación del control del presupuesto UE.

Esta coordinación se llevó a cabo por primera vez en el año 1998 una vez aprobado el Reglamento (CE) 2064/97⁴⁰¹. A lo largo de estos años hasta la actualidad, la IGAE ha dado cuenta de la aplicación de los reglamentos a través de la información que ha consistido tanto en los controles realizados por la IGAE, como por los órganos de control de las Comunidades Autónomas. En los informes se pone de manifiesto la evolución del gasto controlado de cada Programa Operativo y por cada órgano de control.

Finalmente, es la IGAE, como órgano de coordinación nacional quien se encarga de supervisar los trabajos del conjunto de órganos de control autonómicos con el objetivo de armonizar los trabajos realizados y que se ajusten a las normas respectivas. Una vez realizadas las tareas de

³⁹⁹ Véase como ejemplo la Resolución de 8 de junio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la adhesión al Sistema de control de fondos comunitarios del periodo 2014-2020 de la Administración del Estado: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-8547

⁴⁰⁰ Véase como ejemplo la Resolución de 15 de noviembre de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Convenio con la Ciudad de Ceuta, para la adhesión al Sistema de Control de fondos comunitarios del periodo 2014-2020 de la Administración del Estado: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16233

⁴⁰¹ REGLAMENTO (CE) No 2064/97 DE LA COMISIÓN de 15 de octubre de 1997 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) no 4253/88 del Consejo, en lo relativo al control financiero por los Estados miembros de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 290 de 23.10.1997, p. 1)

supervisión, la Autoridad de Auditoría será el órgano responsable ante la Unión Europea del trabajo realizado por todos los órganos de control que hubiesen actuado sobre un mismo programa operativo.

En marzo de 2002, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que elaborara un informe sobre la viabilidad de introducir un modelo de auditoría única aplicable al presupuesto de la Unión Europea en el que «cada uno de los niveles de control se base en el anterior, con vistas a reducir la carga sobre el objeto de la auditoría y aumentar la calidad de las actividades de auditoría, sin minar, no obstante, la independencia de las instituciones de control en cuestión».

e) La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) es el único organismo de la UE encargado de detectar, investigar y detener el fraude con fondos de la UE.

La base jurídica de la lucha contra el fraude es el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (que sustituye al artículo 280 del Tratado CE)⁴⁰².

En el ejercicio de sus competencias, la OLAF:

⁴⁰² Los siguientes reglamentos y acuerdos establecen la función y competencias principales de la OLAF en la ejecución de sus investigaciones administrativas, que tienen por objeto los intereses financieros de la UE y que pueden efectuarse en los Estados miembros o afectar al personal de las instituciones de la UE: Versión consolidada del Reglamento n.º 883/2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF tras su revisión por el Reglamento (UE, Euratom) 2016/2030; Reglamento (UE, Euratom) 2016/2030, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, en lo que se refiere a la secretaría del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), que comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2017; Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, que entró en vigor el 1 de octubre de 2013, sustituyó al Reglamento (CE) n.º 1073/1999 y al Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999, y fue modificado por el Reglamento (UE, Euratom) 2016/2030; Nota informativa sobre el Reglamento n.º 883/2013; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo que respecta al establecimiento de un Controlador de las garantías procedimentales; Análisis de impacto; Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones en las instituciones de la UE; Decisión (CE, CECA, Euratom) n.º 396/1999 relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas de la OLAF; Orientaciones sobre los procedimientos de investigación para el personal de la OLAF; Decisión (UE) 2018/1962 de la Comisión por la que se establece el reglamento interno relativo al tratamiento de datos personales por la OLAF

- lleva a cabo investigaciones independientes sobre el fraude y la corrupción que afectan a los fondos de la UE, con el fin de velar por que el dinero de los contribuyentes de la UE se destine a proyectos que puedan generar crecimiento y empleo en Europa
- contribuye a reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones europeas mediante la investigación de faltas graves del personal de la UE o de miembros de las instituciones de la UE
- desarrolla una sólida política de lucha contra el fraude en la UE.

La OLAF recibe información sobre posibles fraudes e irregularidades de muy diversas fuentes, en la mayoría de los casos como resultado de controles de los responsables de la gestión de los fondos de la UE en las instituciones o en los Estados miembros.

Todas las denuncias que recibe la OLAF se someten a una evaluación inicial para determinar cuáles de ellas son de su competencia y reúnen las condiciones para iniciar una investigación. No obstante, no tiene potestad sancionadora y solo investiga. En el caso de irregularidades solo puede solicitar a otros órganos con poder de sanción, como los juzgados y tribunales nacionales o la propia Comisión Europea (a efectos de imponer medidas financieras, disciplinarias o administrativas) que actúen.

Todas las denuncias que recibe la OLAF se someten a una evaluación inicial para determinar cuáles de ellas son de su competencia y reúnen las condiciones para iniciar una investigación⁴⁰³.

Cuando se abre un caso⁴⁰⁴, se clasifica en uno de los cuatro tipos siguientes:

- Investigación interna. Las investigaciones internas son investigaciones administrativas dentro de las instituciones y organismos de la Unión Europea con objeto de detectar fraudes,

⁴⁰³ Para más información véase https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/management-plan-olaf-2019_en.pdf

⁴⁰⁴ Para ampliar información sobre este tema véase “Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF” https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_es.pdf

corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas, incluidos los casos graves relacionados con el desempeño de actividades profesionales.

- Investigación externa. Las investigaciones externas son investigaciones administrativas fuera de las instituciones y organismos de la Unión Europea con objeto de detectar fraudes u otra conducta irregular por parte de personas físicas o jurídicas. Los casos se clasifican dentro de este tipo cuando la OLAF contribuye de manera mayoritaria a la investigación.
- Casos de coordinación. La OLAF contribuye a las investigaciones que efectúan las autoridades nacionales u otros departamentos de la UE facilitando la puesta en común y el intercambio de información y de contactos.

B) Problemas de la gobernanza multinivel en las estructuras de control

Los marcos actuales de control interno de los diferentes ámbitos del presupuesto comunitario y en concreto, la parte financiera de los Fondos Estructurales ha evolucionado con muestras de poca sistematización y coordinación entre los niveles de control.

Hay que partir de la idea que el control, tanto de los ingresos como del gasto de la Unión Europea se derivan de diferentes fuentes: el Tratado, que confiere a la Comisión la responsabilidad global de la ejecución del presupuesto, en colaboración de los Estados miembros; el Reglamento financiero, que establece la manera de administrar los fondos comunitarios; las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo; los reglamentos específicos del Consejo y de la Comisión destinados a ámbitos concretos del presupuesto, y las normas y prácticas nacionales de los Estados miembros así como las de los distintos niveles autonómicos y locales.

A ello se une que no existe una estrategia claramente establecida que determine los objetivos y las metas a conseguir de los distintos sistemas, no hay una evaluación que informe de las necesidades de la calidad y de la cantidad a establecer en las modificaciones o en los futuros nuevos

sistemas, acotando de manera muy sobresaliente la lógica de intervención en el ámbito del control⁴⁰⁵.

Y abundando en esta idea, los organismos de control no tienen una obligación formal de coordinar la planificación de estos controles ni de tener en cuenta las comprobaciones efectuadas por otros.

La consecuencia de tal falta de coordinación en la estrategia de planificación de los controles auditores implica una posible duplicidad de trabajo con posibles resultados diferentes sobre el mismo ámbito de control con la consiguiente carga indebida para el auditado y una mala imagen mala del control de los fondos comunitarios.

Los objetivos del sistema de control de los fondos ⁴⁰⁶ deberían definir previa y claramente la planificación de los controles, las instancias a controlar y ser controladas, el alcance y el objeto del control y el procedimiento de control.

Los controles deberían llevarse a cabo conforme a unas normas adecuadas y coordinadas⁴⁰⁷, y que se pudiera poner a disposición del resto de instancias de control para basar el trabajo de éstas y por otro lado, para poder realizar un examen de la calidad.

⁴⁰⁵ Indica el Informe de actividades de 2016 del Tribunal de Cuentas Europeo que resulta esencial que los objetivos de los sistemas de control interno se definan y difundan con claridad y por completo. Los objetivos generales serán comunes a todos los sistemas de control interno, mientras que los más detallados dependerán de las características de cada ámbito concreto. Los objetivos deberían definir los aspectos siguientes: el alcance (el ámbito presupuestario); el objeto [legalidad y regularidad o buena gestión financiera (9)]; los participantes (los niveles de la administración desde la Comisión hasta las instancias encargadas de efectuar los pagos a los beneficiarios finales); los elementos constitutivos (procedimientos de control basados en principios y normas comunes); la finalidad (asegurar un control del ámbito que responda a una buena relación coste/eficacia); las limitaciones (en lo que se refiere a las irregularidades, el riesgo nulo no es realista ni económico); la amplitud (tipo e intensidad de los controles en función de una relación coste/beneficio aceptable); forma (apertura y transparencia, intercambio de información, cadena de control). Los controles deben efectuarse de manera abierta y transparente, permitiendo a todas las partes del sistema aprovechar los resultados y basarse en ellos.

⁴⁰⁶ Los objetivos generales serán comunes a todos los sistemas de control interno, mientras que los más detallados dependerán de las características de cada ámbito concreto

⁴⁰⁷ Dichas normas y reglamentaciones deberían reducir al mínimo las posibilidades de efectuar interpretaciones diferentes, sin imponer requisitos que los controladores o auditores no puedan verificar después.

Es la idea que ha venido a introducir el principio de auditoría única en relación con las estructuras de control. De conformidad con el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión asume la responsabilidad global de la ejecución presupuestaria en los ámbitos del presupuesto de la Comunidad que se gestionan mediante disposiciones de gestión compartida, y los Estados miembros cooperan con la Comisión y son los responsables de la administración y el control cotidianos de la ejecución de los programas.

En la exposición de motivos de la nueva normativa de gestión financiera, Reglamento 1049/2108 alude claramente en uno de sus considerandos a este principio de auditoría única cuando afirma que con el fin de incrementar la proporcionalidad de los controles y de aliviar la carga administrativa que se deriva del solapamiento de controles debe prevalecer el principio de la auditoría única del FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión y el FEMP, y deben duplicarse los umbrales por debajo de los cuales una operación no esté sujeta a más de una auditoría.

Principio consonante con lo establecido con más amplitud en el Reglamento de Disposiciones Comunes, 1303/2013, donde en el artículo 148 se abre un apartado dedicado al control proporcional de los programas operativos determinando sendas limitaciones:

- cuantitativa: las operaciones cuyo gasto total subvencionable no exceda de 200 000 EUR, en el caso del FEDER y del Fondo de Cohesión, 150 000 EUR, en el caso del FSE, o 100 000 EUR en el caso del FEMP, no se someterán a más de una auditoría, ni de la autoridad de auditoría ni de la Comisión, antes de la presentación de las cuentas en las que estén incluidos los gastos definitivos de la operación concluida. Las demás operaciones no se someterán a más de una auditoría por ejercicio contable, ni de la autoridad de auditoría ni de la Comisión, antes de la presentación de las cuentas en las que estén incluidos los gastos definitivos de la operación concluida.

- cualitativa: en relación con programas operativos que, según el dictamen de auditoría más reciente, no presenten deficiencias significativas, la Comisión podrá acordar con la autoridad de auditoría reducir el grado de la labor de auditoría de modo que sea proporcional al riesgo identificado.

En este apartado, es interesante citar que la Comisión también deberá respetar el citado principio de proporcionalidad teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicidades injustificadas de auditorías o verificaciones realizadas por los Estados miembros, el nivel de riesgo para el presupuesto de la Unión y la necesidad de minimizar la carga administrativa de los beneficiarios con arreglo a las normas específicas de los Fondos⁴⁰⁸.

En la misma línea adolece parte del derecho indicativo en relación a esta materia como son las Orientaciones de la Comisión Europea⁴⁰⁹ afirmando que la Comisión debe pretender basarse en la medida de lo posible en el trabajo que lleve a cabo la propia autoridad de control nacional (o regional/delegada) examinando el Informe Anual de Control que las citadas autoridades tiene que emitir una vez finalizado su trabajo.

Sin embargo, este principio de control proporcional y de auditoría única no se respeta en la ejecución de Fondos Estructurales donde a la misma vez y sin tener en cuenta el importe de las operaciones, se llevan a cabo controles de verificaciones de gestión y controles de calidad de las verificaciones de gestión por parte de las Autoridades de Gestión; auditorías de operaciones y auditorías de sistemas de gestión y control por parte de las Autoridades de Auditoría centrales o delegadas; auditorías de

⁴⁰⁸ Artículo 75 Reglamento 1303/2013

⁴⁰⁹ EGESIF_15-0002-03 final 9.10.2015 COMISIÓN EUROPEA Fondos Estructurales y de Inversión Europeas Orientaciones para los Estados miembros sobre el Informe de control anual y el Dictamen de auditoría (Período de programación 2014-2020)

operaciones, auditorías de sistemas y auditorías preventivas de sistemas de gestión y control por parte de las Unidades de Auditoría de la Comisión Europea; auditorías transversales de indicadores, de gestión y control del fraude, de opciones de costes simplificados, etc.

Por lo tanto, a efectos de optimizar la utilización de los recursos, tanto económicos, como materiales, técnicos y humanos, los sistemas de control deberían basarse en una cadena eficaz de controles que funcionen siguiendo normas comunes y donde cada nivel cuente con objetivos definidos específicos, que tengan en cuenta el trabajo de los demás. De otro modo, se incurre en riesgos fundados de duplicar controles aumentando la carga administrativa que las administraciones y los beneficiarios tienen que soportar con la consecuencia torticera de tener diferentes opiniones de instancias de control sobre una misma operación.

5. Las medidas correctoras ex ante y ex post de la Comisión Europea:

Aunque la Comisión Europea es la responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión, carece de competencias de coordinación sobre las autoridades nacionales en las materias de gestión compartida, como es el caso que nos ocupa.

Por lo tanto, los mecanismos de los que dispone la Comisión para asegurar la ejecución legal y regular del presupuesto son la vinculación que genera la gobernanza multinivel, las declaraciones de fiabilidad, las llamadas de atención y notas formales de apercibimiento a las autoridades estatales, o la denuncia de malas prácticas, dando publicidad a los resultados negativos de las auditorías realizadas que revelen supuestos de malas prácticas incurridas por los Estados; todas estas prácticas se denominan por la doctrina "mecanismos blandos".

Por el contrario, y con un objetivo más correctivo-coercitivo, existe una serie de mecanismos "duros", como la interrupción o la suspensión de pagos que se activan en el caso de que los Estados miembros incurran en supuestos de irregularidades que afecten o puedan afectar al presupuesto de la Unión Europea.

De igual manera, la Comisión tiene la posibilidad de imponer correcciones financieras si un Estado miembro no ejerce la recuperación de importes ilegales o irregulares, o no remedia determinados errores sistémicos.

A continuación, una descripción más amplia de determinados mecanismos antes citados:

A) Declaración de Fiabilidad del Estado Miembro:

a) Naturaleza jurídica:

Con el objetivo de reforzar el control interno a nivel del Estado Miembro para la ejecución de los Fondos EIE y aumentar las responsabilidades en el marco del sistema de gestión compartida, la normativa comunitaria incluye la obligación de que la Autoridad de Gestión redacte una declaración de fiabilidad y un resumen anual⁴¹⁰. Tanto la declaración como el resumen contribuyen, bajo el nuevo marco financiero, a reforzar el control interno a nivel del Estado miembro para la ejecución de los Fondos EIE y a aumentar las responsabilidades en el marco del sistema de gestión compartida. En este marco y de conformidad con el artículo 59, apartado 5, letras a) y b) del Reglamento financiero y con el artículo 125, apartado 4, letra e) del RDC, la AG debe redactar una declaración de fiabilidad y un resumen anual⁴¹¹.

⁴¹⁰ De conformidad con el artículo 59, apartado 5, letras a) y b) del Reglamento financiero y con el artículo 125, apartado 4, letra e) del RDC

⁴¹¹ La AG deberá elaborar un resumen anual de los informes finales de auditoría y de los controles realizados, incluido un análisis de la naturaleza y el alcance de los errores y deficiencias detectadas en los sistemas, así como de las medidas correctivas tomadas o previstas. La legislación europea no propone ningún modelo de resumen anual. A fin de promover un enfoque coherente, en el anexo 1 se incluye un modelo recomendado, pero no obligatorio. El resumen anual deberá aportar una imagen global y sintética de los resultados de las verificaciones de la gestión, los controles y las auditorías finales realizados en relación con el gasto declarado durante el ejercicio contable y consignado en las cuentas. Este resumen es uno de los elementos principales en los que se basa la declaración de fiabilidad, y completa la información incluida en las cuentas y el IAC. A fin de evitar cargas administrativas y solapamientos, la Comisión recomienda que el resumen anual no repita información que ya se haya facilitado en el IAC que ha de presentar la AA. En cambio, se pueden tener en cuenta en el resumen anual como una buena opción las referencias cruzadas al IAC. Por tanto, se considera que las secciones correspondientes del IAC forman parte del resumen anual de los

El alcance de la declaración es bastante exhaustivo, pues todas las autoridades nacionales encargadas de la gestión y control de los fondos europeos tienen que proporcionar un resumen anual de los controles realizados (tanto controles de verificación como controles en el seno de auditoría), incluidos importes, tipos de errores, un análisis de la naturaleza y el alcance de los mismos así como deficiencias detectadas en los sistemas y las medidas correctivas tomadas o previstas así como el plazo para su implementación⁴¹².

A continuación, se prevé que las cuentas y los resúmenes han de ir acompañados del dictamen de un organismo de auditoría independiente, elaborado de conformidad con las normas de auditoría aceptadas internacionalmente, aportando así refuerzo de la confianza que pueda depositar la Comisión pues existe una participación de autoridades de auditoría verificando todo el proceso de elaboración de los resúmenes y declaraciones anuales.

El dictamen del organismo de auditoría independiente se ha de pronunciar sobre los mismos aspectos cubiertos por la declaración de fiabilidad del art. 59.5 del Reglamento 966/2012: si las cuentas ofrecen una imagen fiel, si los gastos para los que se

informes anuales de auditoría que prevé el Reglamento financiero. En la elaboración del resumen anual, se espera que los procedimientos previstos garanticen: a. la recogida de los resultados finales de la totalidad de las auditorías y los controles llevados a cabo por los organismos pertinentes para cada programa, incluidas las verificaciones de la gestión realizadas por la AG o los organismos intermedios en nombre de esta y las auditorías realizadas por la AA o bajo su responsabilidad; un análisis de la naturaleza y el alcance de los errores y deficiencias detectados en los sistemas y el posterior seguimiento de dichas deficiencias (medidas correctoras adoptadas o previstas); la aplicación de medidas preventivas o correctoras en caso de que se detecten errores sistémicos

⁴¹² Art. 59.5 RDC: “Las cuentas se acompañarán de una declaración de fiabilidad en la que se confirme que, en opinión de los responsables de la gestión de los fondos: i) los datos están presentados correctamente y son completos y exactos, ii) los gastos se efectuaron conforme a los fines previstos, tal como se definen en las normas sectoriales, iii) los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias en lo que respecta a la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes”.

ha solicitado el reembolso a la Comisión son legales y regulares y si los sistemas de control establecidos funcionan correctamente.

La declaración de fiabilidad⁴¹³ consta de dos partes:

- La declaración propiamente dicha, que, de acuerdo con el Reglamento financiero, contiene tres elementos vinculados a las cuentas, el uso de los gastos consignados en esas cuentas y la legalidad y la regularidad de esos gastos sobre la base de las garantías dadas por el SGC (sección 1.1); y
- Una confirmación dada por la AG del funcionamiento efectivo y conforme del SGC en relación con diversos elementos clave: tratamiento apropiado de las irregularidades detectadas en las cuentas, también en caso de evaluación en curso de la legalidad y la regularidad del gasto; datos relativos a los indicadores, hitos y avances del programa; medidas antifraude efectivas y proporcionadas; inexistencia de información reservada que pueda perjudicar la reputación de la política de cohesión (sección 1.2).

Se ha de redactar una declaración de fiabilidad separada para cada programa, relativa a la ejecución del programa a lo largo del ejercicio contable. La declaración de fiabilidad deberá guardar coherencia con el resumen anual. En el caso de los programas multifondo, que

⁴¹³ Elementos cubiertos por la parte 1 de la declaración de fiabilidad: 1.1.1 La información recogida en las cuentas se ha presentado debidamente y es completa y exacta, de conformidad con el artículo 137, apartado 1, del RDC; 1.1.2 Los gastos consignados en las cuentas se han utilizado para los fines previstos, tal como se establece en el RDC, y de conformidad con el principio de buena gestión financiera; 1.1.3 El sistema de gestión y control implantado para el programa operativo brinda las garantías necesarias por lo que respecta a la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes, de conformidad con la legislación aplicable; 1.2 Elementos cubiertos por la parte 2 de la declaración de fiabilidad; 1.2.1 Las irregularidades identificadas en los informes finales de auditoría o en los informes de control en relación con el ejercicio contable y recogidas en el resumen anual adjunto a la declaración de fiabilidad se han tratado adecuadamente en las cuentas; 1.3 El gasto que está siendo objeto de una evaluación de la legalidad y la regularidad se ha excluido de las cuentas, a la espera de la conclusión de la evaluación; 1.4 Los datos relacionados con indicadores, hitos y avances del programa exigidos en virtud del artículo 125, apartado 2, letra a), del RDC son fiables; 1.5 Se han adoptado medidas antifraude efectivas y proporcionadas que tienen en cuenta los riesgos identificados; 1.6 No existe información reservada que pueda perjudicar la reputación de la política de cohesión

exigen la presentación a la Comisión de cuentas separadas para cada Fondo, la AG redactará una única declaración de fiabilidad.

b) Calendario y planificación:

Tanto para la Declaración de fiabilidad como para el resumen anual de control, de conformidad con el artículo 59 del Reglamento financiero, tras su dictamen de auditoría la AA deberá declarar si su trabajo de auditoría pone en entredicho las afirmaciones formuladas por la AG en la declaración de fiabilidad. Así pues, la AA comparará las afirmaciones formuladas en la declaración de fiabilidad con los resultados de su trabajo de auditoría, a fin de asegurarse de que no existen divergencias ni incoherencias. En caso de divergencias o incoherencias, se recomienda que la AA comente su observación con la AG de manera que esta pueda aportar información adicional o realizar modificaciones en su declaración de fiabilidad, si hay tiempo suficiente. En los programas de CTE, una única AA será responsable de desempeñar las funciones de AA, con el fin de garantizar un nivel uniforme en toda la zona del programa. Cuando esto no sea posible, la AA del programa deberá estar asistida por un grupo de auditores. En este caso, el grupo de auditores representante de cada Estado miembro o país tercero participante en un programa de cooperación será responsable de aportar los elementos de la declaración de fiabilidad relativos a su territorio, de manera que la AA del programa esté en condiciones de llevar a cabo su evaluación.

El artículo 138 del RDC establece que la declaración de fiabilidad y el resumen anual (junto con las cuentas, el dictamen de auditoría y el informe de control) se han de presentar, a partir 16/23 de 2016 y hasta 2025 inclusive, dentro del plazo señalado en el artículo 59, apartado 5, del Reglamento financiero, es decir, el 15 de febrero del año siguiente. La Comisión podrá ampliar el plazo al 1 de marzo con carácter excepcional, en caso de petición motivada del Estado miembro de que se trate. La AG deberá facilitar a la AA una copia de

esta declaración de fiabilidad y el resumen anual de los informes finales de auditoría y de los controles llevados a cabo, incluido un análisis de la naturaleza y el contenido de los errores y deficiencias detectados en los sistemas, así como las medidas correctoras adoptadas o previstas. Se recomienda a la AG que asigne responsabilidades claras a fin de asegurarse de que todos los datos necesarios para elaborar el resumen anual se obtienen de sus servicios y de los organismos intermedios en los que se hayan delegado ciertas tareas, si procede. Ello debe incluir una lista de todos los controles realizados junto con un resumen y una revisión de sus resultados que incluya información sobre los principales problemas detectados y las medidas correctoras adoptadas o previstas. Por otra parte, la AA deberá adoptar disposiciones para la aportación de información pertinente sobre los resultados de la auditoría final, una lista de todos los informes finales de auditoría o referencias cruzadas a las secciones pertinentes del IAC⁴¹⁴.

B) Declaración de fiabilidad de los organismos intermedios: continua el procedimiento de elusión de responsabilidades: *Remisión al apartado 2.6 de este capítulo*

6. Suspensiones e interrupciones de pago

Otro de los instrumentos punitivos de la Comisión Europea en referencia a la gestión de los Fondos Estructurales a nivel nacional viene dada por la posibilidad que tiene la institución europea de, primero interrumpir (ya no en este periodo de programación) y después de suspender los pagos enviamos en las solicitudes de pago del Estado Miembro. Tanto en el procedimiento de suspensión como en el de interrupción ha habido modificaciones en el modelo de garantía en relación con

⁴¹⁴ Se considerará una buena práctica administrativa que la AG se asegure de que toda la información necesaria para elaborar el resumen anual y redactar la declaración de fiabilidad se revisa en el nivel apropiado y se consolida a tiempo para la firma de la declaración de fiabilidad.

la exhaustividad, exactitud y veracidad del gasto anotado en las cuentas y su cumplimiento con el Derecho aplicable.

A) Interrupciones de pago

El primer mecanismo que tiene la CE para la congelación del reembolso de los fondos europeos dentro del circuito financiero de pago es la posibilidad de interrumpir el plazo de pago de una solicitud de pago intermedio⁴¹⁵ por un período máximo de seis meses si:

- según la información suministrada por un organismo de auditoría nacional o de la Unión, existen pruebas claras que apuntan a una deficiencia significativa en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control;
- el ordenador delegado tiene que realizar verificaciones adicionales tras tener conocimiento de una información que le advierte de que el gasto incluido en una solicitud de pago está vinculado a una irregularidad de graves consecuencias financieras;
- no se ha presentado alguno de los documentos exigidos conforme al artículo 59, apartado 5, del Reglamento financiero.

La propia normativa permite una prórroga del plazo de interrupción por otros tres meses.

Una vez evaluada por la CE las circunstancias acaecidas de forma positiva para que determinar la interrupción del pago, se informará de inmediato y por escrito de la razón de la interrupción al Estado miembro y a la Autoridad de Gestión y les pedirá que pongan remedio a la situación. Se pondrá término a la interrupción en cuanto se hayan tomado las medidas necesarias. En caso contrario, se suspenderán los pagos de manera total o parcial.

B) Suspensiones de pago

⁴¹⁵ El ordenador delegado limitará la interrupción a la parte del gasto objeto de la solicitud de pago afectada por las circunstancias indicadas en el apartado 1, párrafo primero, salvo que resulte imposible identificar la parte del gasto afectada.

En el periodo que nos ocupa, la Comisión podrá suspender total o parcialmente los pagos intermedios correspondientes a prioridades o programas operativos si se cumplen una que existe una deficiencias grave en el funcionamiento del sistema de gestión y control del programa operativo, que ha puesto en peligro la contribución de la Unión a dicho programa y con respecto a la cual no se han tomado medidas correctivas; que el gasto consignado en una declaración de gastos está vinculado a una irregularidad de consecuencias financieras graves que no ha sido corregida; o que el Estado miembro no ha emprendido las acciones necesarias para poner remedio a una situación que ocasiona la interrupción de pagos o que la calidad y fiabilidad del sistema de seguimiento o de los datos sobre indicadores comunes y específicos presentan una deficiencia grave; que no se han concluido las acciones dirigidas a cumplir una condición ex ante, o que el examen del rendimiento relativo a una prioridad ha demostrado que se ha fracasado notablemente en el logro de los hitos de dicha prioridad relativos a los indicadores financieros y de productividad.

Ante los incumplimientos de estos requisitos que se evaluarán durante la ejecución del programa operativo, la Comisión podrá decidir suspender la totalidad o parte de los pagos intermedios tras haber brindado al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones.

La Comisión levantará la suspensión de la totalidad o parte de los pagos intermedios cuando el Estado miembro haya tomado las medidas necesarias para que pueda levantarse la suspensión.

C) La evolución hacia un sistema de cierre de cuentas anuales:

La cuenta anual constituye la declaración definitiva de gastos de operaciones y proyectos de un ejercicio contable, que se envía a la CE a más tardar el 15 de febrero siguiente a la finalización d dicho ejercicio contable, y determina el saldo a favor de la CE o a favor del PO.

Con la cuenta anual, la CE determina el saldo tomando en consideración los pagos efectuados al PO en concepto de prefinanciación anual y de

pagos intermedios por la ejecución certificada e incluida en la solicitud de pago, así como la ejecución de operaciones y proyectos finalmente certificada en la Cuenta Anual.

La ejecución que finalmente resulta elegible para certificar con respecto a un ejercicio contable, y que se recoge en la cuenta anual, puede ser inferior a la inicialmente incluida en solicitud de pago enviada a la Comisión Europea en ese mismo ejercicio contable, debido a irregularidades detectadas en los controles realizados por los distintos órganos de control.

El saldo de la cuenta anual puede ser positivo para el PO, o negativo (a devolver a la CE). Para reducir este segundo supuesto al mínimo de casos posibles, en cada pago de solicitud de pago, la CE se reserva un 10% del importe debido, cuantía que se regulariza en el saldo de la cuenta anual.

A más tardar el 31 de mayo, la CE comunicará al Estado miembro si acepta o no que las cuentas son completas, exactas y verídicas. Si por motivos atribuibles al Estado miembro, la CE no puede aceptar las cuentas en dicho plazo, lo comunicará al Estado miembro indicando los motivos, las medidas que deben adoptarse y el plazo para ello. Al finalizar dicho plazo, la CE informará al Estado miembro de si puede aceptar las cuentas.

En caso de no poder aceptarlas, se inicia un procedimiento que consiste:

- La CE determinará sobre la base de la información disponible el importe con cargo al ejercicio contable correspondiente, informando de ello al Estado Miembro.
- Al Estado miembro en el plazo de dos meses comunicará su aprobación a la Comisión y ésta procederá a la liquidación de los importes.
- Si el Estado miembro no aprueba el importe determinado por la CE, la CE adopta una decisión que establezca el importe para el ejercicio contable y sobre la base de esa decisión la CE procederá a la liquidación de los importes.

A partir del 2016 y hasta 2025 inclusive, se presentarán las cuentas antes del 15 de febrero N+1 por cada ejercicio contable por cada Fondo, FEMP y programa. Por ejercicio contable se entenderá el periodo comprendido

entre el 1 de julio N-1 y el 30 de junio N, excepto en el caso del primer ejercicio contable del período de programación, con respecto al cual significa el período comprendido entre la fecha de inicio de la subvencionabilidad del gasto y el 30 de junio de 2015. El último ejercicio contable estará comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024. Este ejercicio contable es el periodo de referencia para las cuentas, la declaración de fiabilidad, el resumen anual, el dictamen de auditoría y el informe de control anual. Es diferente del ejercicio financiero para las cuentas de la Comisión, cuyo periodo está comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre.

La Comisión podrá ampliar el plazo para la presentación de las cuentas al 1 de marzo N+1 con carácter excepcional, previa petición justificada de los Estados miembros de que se trate, con arreglo al artículo 59, apartado 5, del Reglamento financiero. En las cuentas deberán identificarse claramente el ejercicio contable, el Fondo (o el FEMP) y el programa, con arreglo al modelo de cuentas definido en el Reglamento de desarrollo. En el caso de los programas multifondo, las cuentas deberán enviarse de forma separada según el Fondo, tal y como se dispone en el Reglamento de desarrollo (excepto la asignación específica de la IEJ y el FSE).

Es importante destacar que a diferencia del periodo anterior los nuevos elementos clave del Reglamento sobre disposiciones comunes en relación con la gestión financiera son:

- un ejercicio contable de doce meses comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio (exceptuando el primero);
- una retención del 10 % del pago intermedio calculado sobre la base de las solicitudes de pago del Estado miembro⁴¹⁶;
- la presentación por cada programa de cuentas certificadas de los gastos declarados a la Comisión durante el ejercicio contable;

⁴¹⁶ Como salvaguardia adicional en el periodo de programación 2014-2020 para la protección del presupuesto de la UE por medio de una retención sistemática del 10 % de los pagos intermedios tal y como se ha indicado anteriormente.

- la presentación a la Comisión de documentos de acompañamiento que garanticen la exactitud de las cuentas, el funcionamiento eficaz del sistema y la legalidad y periodicidad de las operaciones subyacentes (declaración de gestión, resumen anual de controles y auditorías, dictamen de auditoría e informe de control, es decir, los documentos de garantía);
- el reembolso o la recuperación del balance anual, tras la aprobación de las cuentas por parte de la Comisión.

Después de finalizar el ejercicio contable (1 de julio - 30 de junio), el ciclo de control se completa en el mes de febrero siguiente a más tardar con las verificaciones de las Autoridades de Gestión y las fiscalizaciones de las autoridades de auditoría. El riesgo residual de error en el bloque de gastos cubierto por las cuentas debería ser escaso, habida cuenta de que las autoridades de certificación deben deducir todas las irregularidades detectadas durante el ejercicio contable hasta la transmisión de las cuentas anuales provisionales por parte de las autoridades de certificación a las autoridades de auditoría.

La Comisión estudia los documentos de garantía y las cuentas facilitadas por las autoridades pertinentes de los Estados miembros. El pago o recuperación del saldo definitivo únicamente se efectúa cuando finaliza la evaluación y se aceptan las cuentas.

7. Correcciones financieras: un instrumento imperfecto de control

A) Concepto y naturaleza jurídica

Las correcciones financieras, como instrumento de control tienen una importancia notable en el sistema de control del gasto público europeo, como señalaba el art. 53.5 del Reglamento Financiero 1605/2002, pues como hemos indicado anteriormente, la Comisión tiene escasas competencias en el ámbito de la coordinación con el ámbito estatal, cobrando por lo tanto relevancia el sistema de correcciones, sin

embargo, analizaremos cómo este mecanismo está lejos de ser un verdadero instrumento de carácter punitivo.

Las correcciones financieras pueden resultar de irregularidades constatadas en controles de operaciones o bien, en controles sistémicos en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. En determinados casos, cuando no es posible cuantificar la irregularidad y por ende, la corrección, se tiene que recurrir a extrapolaciones (realizadas sobre la base del error detectado en una muestra auditada), o a sumas a tanto alzado, aunque siempre tratando de ser proporcionales (art. 80.4 del Reglamento Financiero 966/2012).

Cuando los pagos a las actuaciones que reciben financiación europea son erróneos porque se hayan obtenido y utilizado de manera fraudulenta o irregular, la Comisión tiene el compromiso de recuperar aquellos fondos afectados. Las correcciones financieras suponen, en un principio, un instrumento de control para la recuperación de fondos que financiaron determinadas medidas valoradas como legales y regulares pero que luego resultan ilegales o irregulares⁴¹⁷. Estas correcciones financieras pueden suponer la cancelación de parte o de toda la contribución de la UE a un programa operativo⁴¹⁸.

Uno de los problemas más importantes que devienen con la aplicación de las correcciones financieras es que éstas se imponen a los Estados miembros por la Comisión de manera binaria. Los beneficiarios, como entidad que recibe la ayuda de los fondos, quedan fuera de esta

⁴¹⁷ Las correcciones financieras se determinan sobre errores puntuales detectados o bien con respecto a errores sistémicos en los Estados miembros: en este último caso no se puede cuantificar con precisión el impacto financiero que se ha producido, por lo que se tiene que recurrir a extrapolaciones (realizadas sobre la base del error detectado en una muestra auditada), o a sumas a tanto alzado, aunque siempre tratando de ajustarse al impacto financiero estimado que la irregularidad tuvo sobre el presupuesto de la Unión.

⁴¹⁸ La aplicación de correcciones financieras debe tener en cuenta, respetando debidamente el principio de proporcionalidad, el nivel de absorción y los factores externos que hayan contribuido al fracaso. Las correcciones financieras no deben aplicarse cuando los objetivos no se hayan logrado como consecuencia del impacto de factores socioeconómicos o medioambientales o de cambios significativos en las condiciones económicas o medioambientales de un Estado miembro, o por razones de fuerza mayor que afecten gravemente a la aplicación de las prioridades de que se trate.

relación, incluso cuando la ilegalidad o irregularidad provenga de su dolo, culpa o negligencia.

En este sentido, el Estado o las regiones o las entidades locales como cofinanciadores de los proyectos europeos pueden pagar la corrección, convocar nuevas ayudas a proyectos, incluir esos nuevos proyectos en nuevas declaraciones de gastos para su reembolso, volver a conseguir la financiación de la Unión mientras que los beneficiarios "presuntamente culpables" mantienen sus fondos. Al final, el Estado habrá sufragado de su bolsillo a los beneficiarios "culpables", lo que implica asumir un gasto irregular y/o ilegal que estaba previsto asumir con financiación europea, hacerlo con presupuesto nacional/regional o local⁴¹⁹. Sin olvidar que el presupuesto nacional/regional/local que está soportando el gasto ilegal o irregular es financiado con ingresos públicos, entre ellos, las aportaciones vía impuestos y otras tasas, de las personas no implicadas en la recepción de ayudas públicas.

B) Correcciones financieras de la Comisión

La primera de las posibilidades de aplicación de medidas correctivas proviene de la Comisión.

La Comisión basará sus correcciones financieras en la identificación de los importes gastados indebidamente y las incidencias financieras en el presupuesto con objeto de excluir de la financiación de la Unión los gastos que hayan efectuado incumpliendo el Derecho aplicable. Cuando

⁴¹⁹ Aunque lo cierto es que los Estados miembros tienen la obligación de recuperar el dinero ilegal o irregularmente pagado a beneficiarios ilegítimos (según el art. 4 del Reglamento 2988/1995 relativo a la Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas, así como el art. 80.3 del Reglamento Financiero 966/2012, que requiere expresamente a los Estados miembros "recuperar los fondos irregularmente pagados o incorrectamente usados, o fondos perdidos como consecuencia de irregularidades o errores"), sin embargo esto en la práctica no es así, porque los Estados miembros no son lo suficientemente eficaces en la recuperación de fondos de los beneficiarios. A título de ejemplo, cabe señalar que durante el período 2007-2009, en el área de agricultura los Estados miembros recuperaron de beneficiarios ilegítimos una cantidad equivalente sólo al 10% del total de correcciones impuestas a finales de 2006: datos de la DG Agriculture and Rural development, Annual Activity Report for the year 2009, March 2010, p. 60, http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar.pdf.

no sea posible identificar tales importes con precisión, la Comisión podrá aplicar correcciones mediante extrapolación o a tanto alzado de conformidad con las normas sectoriales específicas.

A la hora de decidir el importe de una corrección financiera, la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y gravedad del incumplimiento del Derecho aplicable y las incidencias financieras en el presupuesto, también cuando se trate de deficiencias detectadas en los sistemas de gestión y control.

La Comisión realizará correcciones financieras anulando la totalidad o parte de la contribución de la Unión a un programa y recuperando importes abonados al Estado miembro de que se trate, a fin de excluir de la financiación de la Unión gastos que incumplan el Derecho aplicable.

El incumplimiento del Derecho aplicable dará lugar a una corrección financiera únicamente en relación con gastos que se hayan declarado a la Comisión y si se cumple una de las siguientes condiciones:

- que el incumplimiento haya afectado o pudiera haber afectado a la selección de la operación para la ayuda de los Fondos EIE por parte del organismo responsable o, en casos en los que dada la naturaleza del incumplimiento no sea posible determinar ese efecto, pero exista un riesgo fundado de que el incumplimiento haya tenido tal efecto;
- que el incumplimiento haya afectado o pudiera haber afectado al importe del gasto declarado para el reembolso con cargo al presupuesto de la Unión o, en casos en los que dada la naturaleza del incumplimiento no sea posible cuantificar sus repercusiones financieras, pero exista un riesgo fundado de que el incumplimiento haya tenido tal efecto.

a) Criterios aplicables

La Comisión, mediante actos de ejecución⁴²⁰, efectuará correcciones financieras anulando la totalidad o parte de la contribución de la Unión a un programa operativo si comprueba:

- existe una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del programa operativo que supone un riesgo para la contribución de la Unión ya pagada a este.
- si el gasto incluido en una solicitud de pago es irregular y no ha sido corregido por el Estado miembro antes de iniciarse el procedimiento de corrección conforme al presente apartado.
- si, basándose en el examen del informe de ejecución final del programa operativo, en el caso de los Fondos, o del último informe de ejecución anual, en el caso del FEMP, la Comisión determina un incumplimiento grave de las metas indicadas en el marco de rendimiento.
- cuando un Estado miembro no cumpla las obligaciones que le incumbe el principio de adicionalidad, la Comisión podrá, en función del grado de incumplimiento de dichas obligaciones.

La Comisión sopesará si una irregularidad es sistémica y cuando no sea posible cuantificar el importe de gasto irregular aplicará un tipo fijo o una corrección financiera extrapolada. En todo momento la Comisión tiene que respetar el principio de proporcionalidad teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de la irregularidad, así como el alcance y las implicaciones financieras de las deficiencias detectadas en los sistemas de gestión y control del programa operativo⁴²¹.

⁴²⁰ La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados por los que se establezcan normas detalladas relativas a los criterios para determinar deficiencias graves en el funcionamiento efectivo de los sistemas de gestión y control, incluidos los principales tipos de esas deficiencias, los criterios para determinar el grado de la corrección financiera que deba aplicarse y los criterios para aplicar tipos fijos o correcciones financieras extrapoladas.

⁴²¹ Cuando la Comisión base su posición en informes de auditores distintos de los de sus propios servicios, extraerá sus propias conclusiones respecto de las consecuencias financieras tras examinar las medidas adoptadas

b) Procedimiento de aplicación

Antes de adoptar una decisión relativa a una corrección financiera, la Comisión iniciará el procedimiento informando al Estado miembro de las conclusiones provisionales de su examen y solicitándole que remita sus observaciones en el plazo de dos meses⁴²².

Cuando la Comisión proponga una corrección financiera por extrapolación o mediante un tipo fijo, se dará al Estado miembro la oportunidad de demostrar, a través de un examen de la documentación correspondiente, que el alcance efectivo de la irregularidad es inferior al estimado por la Comisión. De acuerdo con la Comisión, el Estado miembro podrá limitar el alcance de dicho examen a una proporción o una muestra adecuada de la documentación correspondiente⁴²³.

Si el Estado miembro no acepta las conclusiones provisionales de la Comisión, esta le invitará a una audiencia a fin de asegurarse de que se dispone de toda la información y todas las observaciones pertinentes que sirvan de base a dicha institución para sacar sus conclusiones sobre la aplicación de la corrección financiera.

Para efectuar correcciones financieras, la Comisión, mediante actos de ejecución, adoptará una decisión en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la audiencia o de la fecha de recepción de información adicional, si el Estado miembro está de acuerdo con presentar tal información adicional tras la audiencia. La Comisión tendrá en cuenta toda la información y las observaciones presentadas durante el procedimiento. Si la audiencia no llega a producirse, el plazo de seis meses empezará a correr dos meses después de la fecha de la carta de invitación a la audiencia enviada por la Comisión.

⁴²² Salvo en casos debidamente justificados, el plazo concedido para dicho examen no será superior a otros dos meses tras el plazo de dos meses mencionado.

⁴²³ La Comisión tomará en consideración cualquier prueba aportada por el Estado miembro dentro de los plazos mencionados

c) Correcciones financieras del Estado Miembro

Los Estados miembros serán responsables en primera instancia de llevar a cabo controles y auditorías y recuperar importes gastados indebidamente. En la medida en que los Estados miembros detecten irregularidades y las corrijan por su propia cuenta, quedarán exentos de correcciones financieras por parte de la Comisión en relación con dichas irregularidades.

Las correcciones financieras consistirán en anular la totalidad o parte de la contribución pública a una operación o un programa operativo. Los Estados miembros deberán tener en cuenta la naturaleza y la gravedad de las irregularidades y las pérdidas financieras que estas acarreen a los Fondos o el FEMP, y realizar una corrección proporcionada. La Autoridad de Gestión deberá anotar en las cuentas las correcciones financieras correspondientes al ejercicio contable en el que se decida la anulación.

La diferencia esencial de este procedimiento en función de las correcciones financieras realizadas por la Comisión deviene en que la contribución anulada de por la corrección financiera que haga el Estado Miembro podrá reutilizar la contribución de anulada siempre no se reutilice para ninguna operación objeto de la corrección ni, en el caso de una corrección financiera relacionada con una irregularidad sistémica, para ninguna operación afectada por esta irregularidad.

d) Ejemplos de repercusión en los Fondos Estructurales de las correcciones financieras:

Parece que, en los últimos años, los litigios entre España y la Comisión Europea por lo que se refiere a la liquidación de cuentas, han sido frecuentes, pero referidas al FEOGA-Garantía, no como tal a los Fondos Estructurales. No obstante, esta

experiencia de las correcciones financieras del FEOGA-Garantía, cuyo marco normativo ha servido de referencia para establecer los procedimientos en cuanto a los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, es llamativa para cerrar este apartado.

Siguiendo en el caso de la política agrícola (fondos FEAGA), los datos de la Comisión indican que en la última década un 75% de las correcciones financieras realizadas fueron llevadas a cabo por la Comisión, y el resto por los Estados miembros.

Según datos de fuente europea aportados por Ordoñez⁴²⁴, en 2012 se aplicaron a España un 58 % de todas las correcciones, y la devolución de fondos por las Administraciones españolas alcanzó la cifra de 2172 millones; en 2013 el porcentaje fue del 30 %, y significó una devolución de 717 millones de euros.

El Gobierno español también reconoce que en la gestión de los fondos europeos por las distintas Administraciones españolas de 2007 a 2012 tuvo que devolver 748 millones de euros; en 2008 las correcciones aplicadas a España fueron de más de 288 millones de euros, es decir, un 13 % del Fondo agrícola gestionado ese año en España.

Por otro lado, hay que indicar que la resolución administrativa adoptada por la Comisión Europea que suponen las correcciones financieras puede ser sometidas al control del Tribunal General en primera instancia y al Tribunal de Justicia en casación.

Por citar dos ejemplos significativos en este sentido, aludimos a:

⁴²⁴ Ordoñez, D.: "Los fondos europeos y los entes locales españoles" en *"La financiación europea de las políticas públicas locales en España"*; coord. por Manuel Medina Guerrero, 2005, ISBN 84-609-7875-3, págs. 383-422

- ✓ la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 18 de diciembre de 2014⁴²⁵ que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, poniéndose en cuestión si existe en la normativa europea (artículo 4 del Reglamento no 2988/95 o bien el artículo 53 ter, apartado 2, inicio y letra c), del Reglamento no 1605/2002 y el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2004/904) una base jurídica para que las autoridades nacionales modifiquen en perjuicio del beneficiario una subvención ya establecida. Indica la sentencia que el artículo 53 ter, apartado 2, inicio y letra c), del Reglamento (CE, Euratom) no 1605/2002 del Consejo (...) debe interpretarse en el sentido de que, a falta de una base legal en el Derecho interno, la referida disposición ofrece un fundamento jurídico a las autoridades nacionales para modificar en perjuicio del beneficiario el importe de una subvención concedida en virtud del Fondo Europeo para los Refugiados, en el marco de la gestión compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros, y ordenar la devolución por el beneficiario de una parte de dicho importe. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, habida cuenta del comportamiento del beneficiario de la subvención y de la administración nacional, se respetaron los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, tal como los interpreta el Derecho de la Unión, por lo que atañe a la solicitud de reembolso.

- ✓ El Tribunal General confirmó la decisión de la Comisión Europea de reducir las subvenciones concedidas por el

⁴²⁵ Asunto C-599/13 - Procedimiento prejudicial — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 — Artículo 4 — Presupuesto general de la Unión — Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 — Artículo 53 ter, apartado 2 — Decisión 2004/904/CE — Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 — Artículo 25, apartado 2 — Fundamento jurídico de la obligación de recuperación de una subvención en caso de irregularidad»

FEOGA-Orientación en un 2% de los gastos del programa Leader en Aragón, debido a que no se había establecido un sistema de documentación de los controles efectuados in situ. En este caso se trataba de un programa gestionado por los grupos de acción local de Aragón en Los Monegros, Segorbe, Calatayud, etc. El Tribunal General confirma que “los Estados miembros asumen en primer lugar la responsabilidad del control financiero de la intervención, asegurándose en especial de que las intervenciones se gestionan de conformidad con el conjunto de la normativa aplicable” (apartado 76).

- ✓ Asimismo, el Tribunal General confirmó correcciones financieras a las subvenciones del Fondo de Cohesión en varios proyectos de construcción de la línea del AVE hasta Barcelona. En particular, la Comisión Europea aplicó correcciones de casi dos millones y medio de euros porque se habían superado los umbrales de ruido por crecimiento urbanístico y por obras adicionales derivadas del cambio del PGOU del Ayuntamiento de Santa Oliva. Frente a las alegaciones del Gobierno español de que en esta materia no tenía competencias, el Tribunal General advirtió: “el Reino de España no puede fundarse en el hecho de que, en derecho español, la aprobación del PGOU sea competencia de las comunidades autónomas y los municipios y que los proyectos de infraestructuras ferroviarias deban tener en cuenta la planificación urbanística llevada a cabo por los municipios cuyo territorio debe atravesar una vía férrea para justificar el incumplimiento del artículo 20 de la Directiva 93/38 (sobre contratos públicos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones)” (apartado 89)⁴²⁶.

⁴²⁶ No obstante, en casación el Tribunal de Justicia anuló la decisión de la Comisión Europea, por no haber respetado el plazo del procedimiento.

- ✓ Más recientes son las confirmaciones de las multas a tres Comunidades Autónomas por irregularidades en los pagos de las ayudas del FEAGA y FEADER.

En mayo de 2019 el Tribunal General de la Unión Europea ha confirmado una serie de correcciones financieras que la Comisión Europea impuso en su momento a Andalucía, Cataluña y Castilla y León, por deficiencias en la concesión de ayudas del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), al desestimar los recursos que España presentó contra las mismas. Estas multas suman en total un importe de 13,7 millones de euros.

En el caso de Andalucía, la Comisión decidió excluir de la financiación de la UE un montante de 1,35 millones de euros por deficiencias en la concesión de ayudas a la reestructuración del sector del azúcar en el ejercicio 2012 procedentes del FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía).

En lo que respecta a Cataluña se trata de una partida de 2,31 millones de euros, también del FEAGA y en los ejercicios 2009 a 2012; en este caso Bruselas consideró que no eran subvencionables inversiones en maquinaria de una organización de productores de frutos secos.

Por último, la multa a Castilla y León asciende a algo más de 10 millones de euros (la mayoría del FEAGA, aunque también una parte del FEADER, Fondo de Desarrollo Rural) correspondientes a los ejercicios 2012 y 2013 y se debe a deficiencias en la aplicación del régimen de condicionalidad. España presentó un recurso contra esas correcciones, pero el Tribunal General lo ha desestimado y ha confirmado las decisiones adoptadas en su momento por la Comisión Europea.

En resumen, en el ámbito agrícola vienen aplicándose desde comienzos de los 90, a través de procedimientos sistemáticos de “liquidación de cuentas”, que permiten en su caso aplicar correcciones financieras⁴²⁷. En el caso de la política de cohesión, la aplicación sistemática de correcciones financieras en los Fondos Estructurales constituye un fenómeno más reciente. Se podría decir que, como mecanismo sistemático, sólo tendrá lugar a partir del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (en el que prevén procedimientos de liquidación anual de cuentas para los Programas Operativos).

8. Importes pagados indebidamente

A) Principio de buena gestión financiera: el principio que todo lo informa

Sobre este principio se sustenta la construcción del sistema de control de las auditorías sobre los fondos europeos (Consagrado en el art. 317 TFUE) en el que se establece que el presupuesto habrá de ejecutarse “con arreglo al principio de buena gestión financiera”⁴²⁸.

El Tratado de Ámsterdam añadió “Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”. A nivel

⁴²⁷ El procedimiento de liquidación de cuentas en los fondos agrícolas se compone de una “liquidación contable” y una “liquidación de cumplimiento”. La liquidación contable es un procedimiento anual en el que se analiza a la fiabilidad de las cuentas presentadas por las Autoridades nacionales. Esta liquidación contable conduce a una Decisión de la Comisión en la que se establecen las cantidades finales que se desembolsarán por parte de la Unión. Tiene por lo tanto una naturaleza ex ante. Por su parte la liquidación de cumplimiento hace referencia a la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes a las cuentas, y se realiza sobre la base de controles ex post.

⁴²⁸ Dos años antes del Tratado de Maastricht el principio de buena gestión financiera ya se había introducido por vía legislativa, a través de una modificación del Reglamento Financiero (Reglamento del Consejo 610/1990), en la que se estableció que “Los créditos presupuestarios deberán ser utilizados con arreglo a los principios de buena gestión financiera y, en particular, de economía y de relación coste/eficacia. Deberán fijarse objetivos cuantificados y efectuarse el seguimiento de su realización”.

legislativo, el Reglamento Financiero 966/2012 le dedicó el Capítulo 7 (arts. 30 a 33).

El apartado 59 del artículo 2 del Reglamento Financiero 2018/1046 (así como también lo hacía el anterior reglamento financiero 966/2012) define la buena gestión financiera como la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Será más adelante, en el artículo 33 del reglamento, donde se amplía la definición de “buena gestión financiera” con un capítulo dedicado al mismo que se diferencia en 4 artículos que se inicia con las definiciones de la gestión basada en principios de economía, eficiencia y eficacia⁴²⁹.

El principio de economía “prescribe que las instituciones deberán disponer, en el momento oportuno, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad apropiada y al mejor precio”. El principio de eficiencia se refiere “a la mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos”. Finalmente, el principio de eficacia hace referencia “a la consecución de los objetivos específicos fijados y a la obtención de los resultados previstos”.

Sin embargo, la novedad de esta nueva redacción radica en la introducción de la gestión presupuestaria basada en resultados y la definición de unos objetivos medibles que permitan ser evaluados, como se indica en los apartados 2 y 3 del artículo 33⁴³⁰. El enfoque a resultados

⁴²⁹ Artículo 33: Rendimiento y principios de economía, eficiencia y eficacia: 1. Los créditos deberán utilizarse de conformidad con el principio de buena gestión financiera, y ser por tanto ejecutados respetando los siguientes principios: a) el principio de economía, que prescribe que los medios utilizados por la institución de la Unión de que se trate para llevar a cabo sus actividades se pondrán a disposición en el momento oportuno, en la cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio; b) el principio de eficiencia, que se refiere a la óptima relación entre los medios empleados, las actividades acometidas y la consecución de los objetivos; c) el principio de eficacia, que se refiere a la medida en que se alcanzan los objetivos perseguidos mediante las actividades acometidas.

⁴³⁰ “De conformidad con el principio de buena gestión financiera, la utilización de los créditos se centrará en los resultados y con dicho fin: a) se establecerán previamente los objetivos de los programas y actividades; b) se hará el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos mediante indicadores de rendimiento; c) se comunicarán al Parlamento Europeo y al Consejo los avances y los problemas en la consecución de los objetivos de conformidad con el artículo 41, apartado 3, párrafo primero, letra h), y con el artículo 247, apartado 1, letra e); 3. Se definirán cuando sea oportuno objetivos específicos, medibles, alcanzables, realistas y delimitados en el tiempo a que se refieren los apartados 1 y 2, así como indicadores pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos.

es un elemento esencial de la gestión de los fondos del periodo 2014-2020 y ha sido un gran acierto que en el diseño y establecimiento del nuevo reglamento financiero que marca las directrices en materia económica de la ejecución de los fondos, se haya incluido como principio de la gestión presupuestaria.

El enfoque basado en resultados debe servir para proporcionar evidencias de aquello que ha funcionado y de los resultados e impactos obtenidos. El objetivo es mejorar la calidad y ejecución de los programas, así como para valorar su eficacia, eficiencia e impacto aportando evidencias de lo que funciona en las políticas puestas en marcha con la ayuda comunitaria.

Ahora bien, se considera un principio muy abstracto, pues los parámetros en los que basa su control se establecen en virtud de la valoración de un grupo, que, aunque financiera y judicialmente especializado, no deja de tener un marco amplio para la interpretación de la consecución de principios tan indeterminados. Aunque todavía no haya, por suerte, ningún precedente doctrinal ni jurisprudencial al respecto, sirva como ejemplo la valoración por parte de determinadas autoridades de auditoría sobre la inclusión de un porcentaje a tanto alzado para el cálculo de los costes indirectos sobre los costes directos de personal⁴³¹. La normativa de disposiciones comunes (reglamento 1303/2013) dispone que cuando la ejecución de una operación genere costes indirectos, estos podrán calcularse a tipo fijo de hasta el 15 % de los costes directos de personal subvencionables sin que el Estado miembro esté obligado a efectuar cálculo alguno para determinar el tipo aplicable. Pues bien, voces discrepantes auditoras podrían establecer en sus informes de control el necesario cálculo del porcentaje que puede suponer para la operación la generación de costes indirectos puesto que, de otra manera, puede ser que estuviéramos sobre dimensionando ese tipo de gasto. Este claro ejemplo puede provocar la contradicción en

⁴³¹ Artículo 68.1.b) Reglamento 1303/2015

virtud de la que, sobre la búsqueda de aplicación del sistema de buena gestión financiera y control de la optimización de recursos se paralice el sistema de simplificación de costes (financiación de los costes indirectos basado en una tasa fija sin necesidad de realizar cálculo alguno) que tiene como objetivo principal la reducción de la carga administrativa para garantizar la optimización de recursos.

Como conclusión, nos hallamos ante un principio que funciona como una poderosa arma de control y que abarcando todas las áreas de gestión, ejecución, seguimiento y control pueden conseguir, en nombre de la optimización de la gestión, todo lo contrario.

B) La Auditoría de la buena gestión financiera:

Como hemos visto en el apartado correspondiente, el Tribunal de Cuentas Europeo lleva a cabo sus auditorías de conformidad con las normas internacionales de auditoría y los códigos deontológicos y es el garante de que el presupuesto comunitario se ejecute con legalidad y regularidad de manera que, por una parte, se protejan los intereses financieros de la Unión y, por otra, se garantice la eficacia de los programas operativos.

Entre las auditorías de gestión⁴³² que realiza el propio Tribunal aborda la calidad de los ingresos y gastos de la UE, y la aplicación de los principios de buena gestión financiera. Estas auditorías abarcan un examen de los programas, operaciones, sistemas y procedimientos de gestión de los organismos e instituciones que gestionan los fondos de la UE, con el fin de valorar si logran la economía, eficiencia y eficacia en la utilización de estos recursos

En este sentido, el alto Tribunal se planteará si se han gestionado los fondos de manera de manera económica, eficiente y eficaz, optimizando los recursos para los ciudadanos de la Unión Europea.

⁴³² Estas auditorías también se denominan auditorías operativas y auditorías de la optimización de recursos.

El objetivo es evaluar cómo han aplicado la Comisión y los Estados miembros los principios de buena gestión financiera - economía, eficiencia y eficacia - a su gestión de los fondos comunitarios.

Con arreglo al Reglamento Financiero, los fondos comunitarios deberían gestionarse basándose en la obtención de un determinado resultado u objetivo al mejor precio, en base a la mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos y en virtud de la consecución de los objetivos de la política comunitaria.

El Tribunal, al igual que otras instituciones públicas de control, aplica dos enfoques diferentes a las auditorías de la buena gestión financiera, según el objeto del control y los riesgos implicados.

El primer enfoque consiste en evaluar la gestión de los gastos, en particular las medidas adoptadas para conseguir la optimización de recursos, para lo que se procede a una evaluación del enfoque adoptado por los gestores, así como de los sistemas empleados a tal efecto y examinar las decisiones adoptadas. La auditoría determina si el enfoque aplicado puede asegurar la optimización de recursos y, en caso contrario, cómo se puede mejorar. El segundo enfoque incluye una evaluación para determinar si un programa o proyecto concreto cumple sus objetivos y obtiene el mejor aprovechamiento del dinero. Esto supone examinar si se han cumplido los objetivos de los gastos específicos, y de qué modo, y evaluar si se han utilizado los mínimos recursos para alcanzar los resultados. La auditoría determina si se han optimizado los recursos para el programa y, en caso contrario, cómo se podría mejorar.

C) Opciones del Estado Miembro para recuperar importes:

En consonancia con los principios generales de los sistemas de gestión y control dispuestos, «los Estados miembros deberán prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperarán los importes pagados indebidamente, junto con los intereses de demora correspondientes».

Lo primero que debemos conocer es qué entendemos por irregularidad, pues para una mayor claridad, en este apartado se tratan irregularidades con carácter general, sin perjuicio de que para las irregularidades que a su vez constituyen fraude.

Las definiciones de irregularidades que proporciona el Reglamento sobre disposiciones comunes son las siguientes:

- el artículo 2, apartado 36, define «irregularidad» como «todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participa en la ejecución de los Fondos EIE, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado».
- el artículo 2, apartado 38, define «irregularidad sistémica» como «toda irregularidad, que puede ser de carácter recurrente, con alta probabilidad de producirse en tipos similares de operaciones, derivada de una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de un sistema de gestión y control, en particular el hecho de no establecer procedimientos adecuados de conformidad con el presente Reglamento y con las normas específicas de los Fondos».

Adicionalmente indica el reglamento, en su artículo 122, apartado 2: «Si no se pueden recuperar importes pagados indebidamente a un beneficiario a causa de una falta o negligencia cometida por el Estado miembro, este tendrá que reembolsar dichos importes al presupuesto general de la Unión».

Y carga la responsabilidad a la Autoridad de Certificación en la descripción del artículo 126, letra b), y artículo 137, apartado 1: La autoridad de certificación prepara las cuentas de cada Fondo y programa operativo, cuentas que «abarcarán el ejercicio contable e incluirán [...] los importes retirados y recuperados durante el ejercicio contable, los importes que

deben recuperarse antes de que finalice el ejercicio contable, los importes recuperados con arreglo al artículo 71 y los importes irrecuperables»⁴³³.

La existencia de gastos irregularmente declarados a la Comisión Europea podrá ser detectada por:

- Beneficiario, organismo intermedio, Autoridad de Gestión.
- Autoridad de Certificación.
- Autoridad de Auditoría.
- Otros organismos europeos o nacionales con competencias de control.
- Otras circunstancias como, por ejemplo, la intervención judicial o policial.

En todos los casos, las irregularidades deberán notificarse a la Autoridad de Certificación correspondiente⁴³⁴ que iniciará el ejercicio pertinente para retirar o recuperar los importes afectados.

Para poder continuar, cabe realizar una importante consideración previa, en referencia a los conceptos de “retirada”, “recuperación” e importes recuperables, pues cada uno de ellos llevará su procedimiento. No obstante, en el siguiente apartado de este capítulo podremos comprobar cómo en los Fondos Estructurales, y parece que con buen acierto, la elección de actuación ante irregularidades encontradas ha sido la retirada de importes en vez de la recuperación de los mismos. Se analiza más detalladamente a continuación.

⁴³³ El artículo 126, letra c), del citado Reglamento sobre disposiciones comunes establece que la autoridad de certificación es la responsable de certificar una vez al año «la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas y que el gasto anotado en las cuentas cumple el Derecho aplicable». Las cuentas deben abarcar el ejercicio fiscal transcurrido desde el 1 de julio hasta el 30 de junio (excepto en el caso del primer ejercicio fiscal, en el cual abarcarán el período desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2015).

⁴³⁴ En el caso del Fondo Social Europeo, la descripción de los Sistemas de Gestión y Control de la Autoridad de Certificación indican claramente que en todos los casos, las irregularidades quedarán registradas en el sistema de información que conecta los diferentes gestores del Fondo (beneficiarios, organismos intermedios, Autoridad de Gestión, autoridad de certificación y autoridad de auditoría), que se denomina Aplicación informática FSE 14-20.

a) Retirada

El procedimiento de retirada consiste en la retirada de los gastos irregulares del programa inmediatamente después de que se hayan detectado, deduciéndolos de la próxima solicitud de pago intermedio, de modo que se liberen fondos de la Unión Europea que puedan asignarse a otras operaciones.

La retirada se aplica tan pronto como es detectada una irregularidad. Una vez detectada, se detrae/minora del presupuesto comunitario sin esperar a que el importe sea reintegrado por el beneficiario.

Asimismo, en todos los casos, la Autoridad de Certificación procederá a retirar, mediante la correspondiente minoración en la siguiente solicitud de pago o en las cuentas anuales, todos aquellos importes ya declarados a la Comisión que hayan sido considerados irregulares de manera definitiva.

La Autoridad de Certificación se asegurará de que todos los importes irregulares que hubieran de deducirse son efectivamente retirados en la siguiente solicitud de pago a la Comisión que lo permita, por ser ésta de importe positivo superior al de los gastos que hayan de deducirse. De esta manera, quedarán retirados los importes irregularmente declarados a la Comisión y se habrá reintegrado al presupuesto de la Unión Europea la ayuda FSE correspondiente.

Cuando las retiradas de gastos de un ejercicio contable se efectúen antes de la presentación de la cuenta anual, pero después de la última solicitud (positiva) de pago intermedio correspondiente al citado ejercicio contable, se minorarán directamente en la cuenta.

En paralelo, la Autoridad de Gestión adoptará las medidas correctoras adecuadas con respecto a las irregularidades detectadas como consecuencia de un control realizado por cualquiera de los organismos competentes. Dichas medidas podrán contemplar, entre otras, las acciones siguientes:

- Retirada de los gastos irregulares detectados en el control, en todo caso.

- En el caso de errores sistemáticos, o de carácter sistémico, la revisión retrospectiva de todo el gasto no controlado afectado por el error, con la retirada consiguiente del gasto irregular.
- Aplicación de correcciones a tanto alzado sobre el gasto no controlado, bien sobre el total del gasto declarado por el OI, bien sobre una parte del mismo.
- Solicitar la modificación de los sistemas y procedimientos del OI, tanto en lo que se refiere a la descripción de los sistemas, como al Manual de Procedimiento.
- Solicitar la modificación de las bases reguladoras y/o resoluciones de convocatoria en el caso de ayudas cofinanciadas.
- Proponer medidas de mejora de los sistemas informáticos y de la pista de auditoría.

En Fondo Social Europeo, los procedimientos para la detección, registro, notificación, seguimiento y corrección de irregularidades se ajustarán al lo siguiente:

- Beneficiario, organismo intermedio, Autoridad de Gestión, Equipo de Control en el curso de sus actividades de seguimiento o a raíz de una denuncia.
- Autoridad de Certificación, en el curso de sus actividades de comprobación de las declaraciones de gastos presentadas por la Autoridad de Gestión.
- Autoridad de Auditoría.
- Otros organismos europeos o nacionales con competencias de control.
- Otras circunstancias como, por ejemplo, la intervención judicial o policial.

En todos los casos, las irregularidades quedarán registradas en el sistema de información FSE14-20.

Asimismo, en todos los casos, la Autoridad de Certificación procederá a retirar, mediante la correspondiente minoración en la siguiente solicitud de pago, todos aquellos importes ya declarados a la Comisión que hayan sido

considerados irregulares de manera definitiva. De esta manera, quedarán retirados los importes irregularmente declarados a la Comisión y se habrá reintegrado al presupuesto de la Unión Europea la ayuda FSE correspondiente.

b) Recuperación

La recuperación de los gastos consiste en mantener los gastos en el programa por el momento, a la espera del resultado de los procedimientos para recuperar la subvención pagada indebidamente de los beneficiarios y deducir los gastos de la próxima solicitud de pago intermedio una vez que se haya realizado la recuperación⁴³⁵.

Por su parte, la recuperación se refiere al procedimiento por el cual la devolución del importe al presupuesto comunitario se produce una vez que ha finalizado el procedimiento de reintegro puesto en marcha frente al beneficiario.

La diferencia fundamental radica, principalmente, en que mientras el primer proceso busca la mayor inmediatez posible en cuanto a solventar el menoscabo del presupuesto comunitario, el segundo lo hace depender del resultado del procedimiento de reintegro puesto en marcha en el ámbito nacional; y por tanto, está sujeto a los plazos de este último.

Por ejemplo, El artículo 71 del Reglamento sobre disposiciones comunes está relacionado con la durabilidad de las operaciones. En caso de que no se respete este requisito, el Estado miembro debe recuperar las cuantías de una operación pagadas indebidamente en proporción al período durante el cual no se haya cumplido el requisito. La información sobre las cantidades relativas a las recuperaciones realizadas conforme al artículo 71 debe presentarse a la Comisión utilizando el modelo establecido en el apéndice 4 del anexo VII del Reglamento (UE) n.º 1011/2014 y es exclusiva

⁴³⁵ En el caso de que los importes se recuperen y se incluyan en la solicitud de pago intermedio durante el ejercicio fiscal para el cual se prepararon las cuentas, si es que no se retiran antes, la autoridad de certificación tendrá que deducir los importes irregulares a la hora de elaborar las cuentas y realizar las notificaciones conforme a apéndice de la normativa establecido para ello.

de los importes registrados en el apéndice 2 del anexo VII del citado Reglamento de desarrollo.

c) Importes irrecuperables

Según el Reglamento sobre los importes irrecuperables, cuando un Estado miembro considere irrecuperable un importe pagado indebidamente a un beneficiario previamente incluido en las cuentas certificadas presentadas a la Comisión y cuando considere que dicho importe no debe reembolsarse al presupuesto de la Unión, la autoridad de certificación puede presentar una solicitud a la Comisión.

Todas las correcciones financieras realizadas mediante una solicitud de pago intermedio durante el ejercicio fiscal se reflejarán en las cuentas como cuantías retiradas y/o recuperadas⁴³⁶.

En caso de que ya se hayan certificado los gastos en cuentas anteriores, el Estado miembro puede optar por esperar a que finalicen los procedimientos de recuperación y, a continuación, notificar los importes irregulares pendientes de recuperación al final del ejercicio fiscal.

Según el modelo establecido por el Reglamento de desarrollo⁴³⁷, la información se divulga en función del ejercicio fiscal de los gastos en cuestión. En caso de que no sea posible retirar el importe irregular en una solicitud de pago intermedio, la autoridad de certificación realizará la deducción directamente de las cuentas y la corrección financiera correspondiente figurará en el apéndice 8 del anexo VII del Reglamento de desarrollo (conciliación del gasto), aportando explicaciones sobre las diferencias en la columna de comentarios.

Cuando la autoridad de certificación deduzca el importe irregular directamente de las cuentas y lo refleje en el apéndice 8, no serán

⁴³⁶ Mediante su inclusión en el apéndice 2 del anexo VII del Reglamento (UE) n.º 1011/2014

⁴³⁷ Reglamento (UE) n.º 1011/2014, de ejecución (UE) N° 1011/2014 de la Comisión de 22 de septiembre de 2014 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios

necesarias medidas adicionales en solicitudes de pagos intermedios posteriores.

En el caso de que se presente la información de los importes irrecuperables al final del ejercicio fiscal, es decir, la información relativa a los importes pagados indebidamente a los beneficiarios que se certificaron en cuentas anteriores presentadas a la Comisión⁴³⁸, debe remitirse a la Comisión mediante un modelo diferenciado⁴³⁹.

Tras recibir dicha solicitud en el sistema de datos de la Comisión Europea (SFC)⁴⁴⁰, los servicios de la Comisión proceden a revisar cada caso, teniendo en cuenta cualquier circunstancia especial y el marco institucional y legal de cada Estado miembro.

El Reglamento sobre importes irrecuperables contiene una lista de elementos que indican la existencia de fallos o negligencias cometidos por el Estado miembro. Esta lista es de carácter indicativo y no es exhaustiva. Tras la evaluación realizada por la Comisión, antes del 31 de mayo del año en el que se presentan las cuentas, la Comisión tomará una de las dos medidas siguientes:

- solicitará al Estado miembro que proporcione más información por escrito sobre las medidas administrativas o legales que haya tomado para recuperar cualquier contribución de la Unión pagada indebidamente a los beneficiarios, o
- informará al Estado miembro por escrito de su intención de seguir adelante con el procedimiento de recuperación. En caso de que la Comisión no haya actuado en modo alguno antes del 31 de mayo, el Estado miembro no tendrá que reembolsar la contribución de la Unión. El plazo del 31 de mayo no se aplicará a aquellas

⁴³⁸ Los importes notificados no son acumulativos de año en año, es decir, los importes irrecuperables que ya se notificaron en cuentas anteriores no deben incluirse en las del período contable en curso, ya que se han registrado en las cuentas de años anteriores.

⁴³⁹ Anexo VII del Reglamento (UE) n.º 1011/2014

⁴⁴⁰ System for Fund Management in the European Union; es el sistema de comunicación de datos de los Fondos con la Comisión Europea

irregularidades que precedan a casos de quiebra o sospechas de fraude.

El Estado miembro dispondrá de tres meses para responder a la petición de información de la Comisión y, en caso de que no presente información adicional como se le ha solicitado, la Comisión continuará su evaluación en base a la información de la que disponga.

En un plazo de tres meses desde la recepción de la respuesta del Estado miembro o, a falta de una respuesta antes del vencimiento del plazo, la Comisión informará al Estado miembro si concluye que este último debe reembolsar la contribución de la Unión, justificando su conclusión y solicitando al Estado miembro que aporte comentarios al respecto en un plazo de dos meses.

En un plazo de seis meses tras el vencimiento del plazo para la presentación de observaciones por parte del Estado miembro, la Comisión finalizará su evaluación y, cuando mantenga su conclusión de que el Estado miembro debe reembolsar la contribución de la Unión, tomará una decisión. A fin de calcular la contribución de la Unión que debe reembolsar el Estado miembro, se aplicará el índice de cofinanciación para cada nivel de prioridad, tal y como establece el plan de financiación vigente en el momento en que se presente la solicitud. Si el importe irrecuperable debe ser asumido por el presupuesto del Estado miembro, deberá retirarse de la siguiente solicitud de pago que esté presente.

D) El acierto de la elección de los Fondos Estructurales (frente a los fondos agrícolas) en la gestión de los importes pagados indebidamente

Las dos opciones presentadas en los apartados anteriores para recuperar los importes declarados a la Comisión detectados como irregulares (retirada y recuperación) tienen ventajas, inconvenientes e implicaciones, que se invita a los Estados miembros a tener en cuenta.

La retirada inmediata de gastos irregulares libera instantáneamente el importe correspondiente de financiación de la UE, que puede ser utilizado en otras operaciones, pero el Estado miembro asume, con su presupuesto nacional, el riesgo que supone la posibilidad de no recuperar del beneficiario la financiación pública pagada indebidamente. Aplazar la retirada hasta que se recupere dicho importe del beneficiario reduce el tiempo disponible para reutilizar la financiación de la Unión en otras operaciones subvencionables, pero protege al Estado miembro en términos financieros en caso de que no pueda recuperar la subvención del beneficiario tras haber agotado todas las vías de recuperación mediante las instituciones y el marco jurídico nacionales. Los dos importes acumulativos para un ejercicio fiscal que representan las «retiradas» y «recuperaciones» se han concebido como mutuamente exclusivos: a pesar de que una vez realizada la retirada el Estado miembro normalmente procederá a recuperar la subvención indebida o parte de la misma del beneficiario (incluidos los importes retirados en una solicitud de pago intermedio o deducidos de las cuentas en lo que respecta al ejercicio fiscal actual), tal recuperación posterior no debe incluirse de nuevo en los «importes recuperados», ya que esto supondría un solapamiento y una duplicidad en las cuentas en cuanto a los importes notificados. Una vez retirado un importe irregular, su posterior recuperación del beneficiario constituye una cuestión de orden nacional. Respecto de la recuperación, cuando el gasto irregular se mantenga en el programa a la espera del resultado del procedimiento de recuperación relativo a los gastos incluidos en las cuentas certificadas anteriores, las autoridades responsables de la programación tomarán medidas en virtud de la legislación nacional para recuperar de forma efectiva los importes indebidamente pagados al beneficiario.

La recuperación del beneficiario puede realizarse de dos maneras (o mediante una combinación de ambas):

- reembolso de la cantidad recibida indebidamente a las autoridades responsables del programa por parte del beneficiario; y/o
- compensación, que implica deducir la cantidad que debe recuperarse de un pago posterior que deba abonarse al beneficiario.

Tal y como se ha expuesto previamente, la autoridad de certificación debe garantizar que solo se certifiquen los gastos legales, regulares y subvencionables en las cuentas presentadas a la Comisión. No está permitido reintroducir gastos irregulares previamente retirados o deducidos en una nueva solicitud de pago intermedio, excepto en las condiciones dispuestas por el artículo 137, apartado 2, del Reglamento sobre disposiciones comunes, según el cual los gastos previamente incluidos en una solicitud de pago intermedio «deben estar sujetos a una evaluación en curso de su legalidad y regularidad». La reintroducción en una solicitud de pago de un ejercicio fiscal posterior solo puede realizarse si se determina más adelante que los importes bajo sospecha son realmente legales y regulares. Si la retirada de gastos conforme al artículo 137, apartado 2, del Reglamento sobre disposiciones comunes se introduce posteriormente en una solicitud de pago intermedio, la Comisión pide a la autoridad de certificación que mantenga disponibles las pruebas para justificar completamente la reintroducción de dichos gastos para fines de auditoría (véase la sección 8.2.1).

II. REPERCUSIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GESTIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES

1. Declaración de fiabilidad: ¿un mecanismo de asunción o evasión de responsabilidades?

Con el objetivo de reforzar el control interno a nivel del Estado Miembro para la ejecución de los Fondos EIE y aumentar las responsabilidades en el marco del sistema de gestión compartida, la normativa comunitaria incluye como un mecanismo de seguimiento la obligación de que la Autoridad de Gestión redacte una declaración de fiabilidad y un resumen anual⁴⁴¹. Estos documentos contribuyen a reforzar el control interno a nivel del Estado

⁴⁴¹ De conformidad con el artículo 59, apartado 5, letras a) y b) del Reglamento financiero y con el artículo 125, apartado 4, letra e) del RDC

miembro para la ejecución de los Fondos EIE y a aumentar las responsabilidades en el marco del sistema de gestión compartida.

La declaración de fiabilidad no es una novedad en el sistema de control y responsabilidad de la ejecución de fondos. Ya en el Acuerdo Interinstitucional para el Marco Financiero 2007-2013⁴⁴² se señalaba la importancia de reforzar el control interno y redefinir y clarificar nítidamente las líneas de responsabilidad:

*“clearly delimit [...] the framework, the nature, and the division of responsibility between the different actors concerned by the execution of the Community budget”*⁴⁴³

El referente de la elaboración de una declaración de fiabilidad que refuerce el control no es invención de la propuesta del citado marco financiero, sino que renace desde la declaración de fiabilidad que tiene que llevar a cabo el Tribunal de Cuentas Europeo y desciende en la actualidad hasta la declaración de fiabilidad que tienen que llevar a cabo los organismos a los que son delegadas funciones por parte de las Autoridades de Gestión.

1.1.- De la declaración de fiabilidad política a la administrativa

- El *DAS* (“*declaration d’assurance*”) europeo:

La declaración de fiabilidad (denominada en ocasiones *DAS*, siglas del término francés «*declaration d’assurance*») consiste en un ejercicio anual de auditoría financiera y de conformidad en virtud del cual el Tribunal controla la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes.

Las constataciones y conclusiones del Tribunal en este ejercicio se publican en sus informes anuales.

⁴⁴² ACUERDO INTERINSTITUCIONAL entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (2006/C 139/01)

⁴⁴³ Resolución de 21 de abril de 2004 del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión del presupuesto europeo para el ejercicio financiero 2002, párr. 8.

La fiscalización que lleva a cabo implica la verificación de una muestra aleatoria de operaciones y la evaluación de los sistemas de control y supervisión para determinar si los ingresos y pagos se calculan correctamente y si cumplen el marco jurídico y reglamentario. Se efectúa una verificación detallada del conjunto de los regímenes de gasto en todos los Estados miembros que se emplea para presentar evaluaciones específicas de los diferentes ámbitos del presupuesto de la UE. El Tribunal recurre además a otras fuentes, como el trabajo de otros auditores, para respaldar sus conclusiones.

Así, ya desde 2006 el Parlamento manifestó que “el principio dominante por el que aboga el Parlamento es que las autoridades políticas competentes de los Estados miembros asuman la plena responsabilidad de los fondos puestos a su disposición”⁴⁴⁴. En la misma línea en 2007 el Parlamento consideró que “cada Estado miembro pueda ser responsable de la gestión de los fondos de la UE recibidos”⁴⁴⁵.

El Reglamento Financiero 966/2012 introduce como novedad⁴⁴⁶ el tratamiento de una más precisa delimitación de posiciones en relación

⁴⁴⁴ Resolución de 2 de febrero de 2006 del Parlamento Europeo sobre las declaraciones nacionales de gestión, párr. 9.

⁴⁴⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 22 de abril de 2008 que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión por la que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2006, párr. 23.

⁴⁴⁶ Entre los aspectos más importantes de la reforma operada por el Reglamento 966/2012 ha sido dar una mayor apertura a actores privados en el proceso de formulación, implementación y control de la política financiera. En este sentido se ha potenciado la dimensión de gobernanza, con aspectos como la cofinanciación con actores donantes (en las políticas de ayuda exterior) y la facilitación de la ejecución del presupuesto por medio de colaboraciones público-privadas (que ya se había esbozado, con carácter básico, en el art. 185 del Reglamento 1605/2002). En la misma línea, las condiciones de externalización y delegación a terceros de competencias de ejecución presupuestaria se simplifican con el Reglamento 966/2012. Respecto al establecimiento de niveles de riesgo tolerable, como ya hemos señalado, el nuevo Reglamento Financiero se añade a la serie de pronunciamientos de las Instituciones Europeas a favor de una aproximación diferenciada a la materialidad de las distintas áreas presupuestarias. Así, se establece que los agentes ordenadores delegados deben tener en cuenta el nivel esperado de riesgo de error y los costes y beneficios de los controles en la elaboración de las propuestas legislativas y el establecimiento de los respectivos sistemas de gestión y control. Previéndose además un seguimiento continuo de los niveles de error tolerable, al establecerse que el ordenador delegado debe informar en el informe anual de actividades sobre los resultados de los controles y los costes y beneficios de los mismos. En el nuevo Reglamento Financiero 966/2012 también se continúa el proceso de simplificación normativa. Así, se aprecia una valoración positiva del recurso a subvenciones determinadas sobre la base de cantidades fijas

con la responsabilidad entre actores de gobernanza, dando un rol reforzado a la Comisión Europea.

1.2.- La Declaración de Fiabilidad del Estado Miembro: El fallido intento de una Declaración de Fiabilidad a nivel político

Con el precedente del *DAS europeo* por parte del Tribunal de Cuentas, en el ámbito del control del gasto público se introdujo un sistema de declaraciones de fiabilidad a múltiples niveles, tanto político como administrativo.

Siempre ha existido una reticencia por parte de los actores involucrados en la regulación de todo intento para mejorar la rendición de cuentas y han rechazado el sistema de Declaraciones de Fiabilidad a nivel político. Entre 2005 y 2006 este tema fue objeto de debate en el seno europeo por definir las condiciones de control del marco presupuestario 2007-2013: en el Acuerdo Inter-Institucional de 17 de mayo de 2006 se pactó que *“as part of their enhanced responsibilities for Structural Funds and in accordance with national constitutional requirements, the relevant audit authorities in Member States will produce an assessment concerning the compliance of management and control systems with the regulations of the Community”* (art. 44).

Finalmente, la opción tomada fue la de incluir un nuevo documento "resumen anual" a nivel nacional de los controles y auditorías hechas durante el año. Para ello, se reformó el Reglamento Financiero 1605/2002, a efectos de introducir un artículo 53.b, por el cual se establecía la obligación de emitir tales instrumentos.

Finalmente, el Reglamento 966/2012 de manera parcial incorpora la inclusión de declaraciones nacionales a nivel político, que

únicas, costes unitarios y tipos fijos (lo que en marcos financieros anteriores se ha estado produciendo especialmente en lo que se refiere a la política agrícola con el sistema de pago único por superficie) a efectos de reducir el riesgo de error financiero.

responsabilicen a los Estados ante el Parlamento Europeo. Es el artículo 59.5 el que establece que “los Estados miembros podrán presentar declaraciones firmadas al nivel adecuado, basadas en la información a que se refiere el presente apartado”. Sin embargo, a nivel técnico, la Declaración de Fiabilidad, como hemos analizado, sí que se mantiene como un instrumento de verificación y declaración del control de la legalidad y regularidad del gasto por los propios Estados Miembros.

A) Declaración de Fiabilidad de la Autoridad de Gestión y de los Organismos Intermedios: continúa la cascada de elusión de responsabilidades

El nuevo Reglamento Financiero trata de desarrollar las disposiciones introducidas con el Tratado de Lisboa en el art. 317 TFUE, por las cuales “Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”.

Este sistema descrito conlleva la intención de trasladar el principio de subsidiariedad al ámbito de la Declaración de Fiabilidad del alto Tribunal de Cuentas base su contenido sobre declaraciones de fiabilidad elaboradas por los Estados miembros.

Ello se refleja a nivel normativo tanto en el reglamento financiero (966/2012) como en el reglamento de disposiciones comunes (1303/2013), donde se indica que la Autoridad de Gestión, establece como una de las funciones desempeñadas directamente (tareas que no delegará en los OOI) la elaboración de la Declaración de Fiabilidad y el Resumen Anual de Control.

Sin embargo, requiere del organismo intermedio el establecimiento de procedimientos adecuados, en su ámbito de actuación⁴⁴⁷, para contribuir

⁴⁴⁷ Para la ejecución de otras tareas pertenecientes a la Autoridad de Gestión, ésta también atribuye a los organismos la obligación de que mantengan procedimientos que suministren información a la AG, además de para la elaboración de la Declaración de Fiabilidad y el Resumen anual de Control, también respecto de: contribuir a la elaboración y presentación a la Comisión los informes anuales y finales de ejecución [art. 125, apartado 2, letra b), del

en la elaboración de la declaración de los responsables de la gestión (artículo 125, apartado 4, letra e, del RDC), y procedimientos para elaborar el resumen anual de los informes de auditoría definitivos y de los controles realizados, incluido un análisis de la naturaleza y el grado de errores e insuficiencia detectados en los sistemas, así como las medidas correctoras adoptadas o previstas (artículo 125, apartado 4, letra e, del RDC).

B) ¿Y si todos los mecanismos anteriores fallan, quien paga? Ante un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en la gestión de fondos, ¿quién paga?

En relación con el principio de cooperación leal⁴⁴⁸, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Los casos en los que el Estado puede enfrentarse a la necesidad de asumir consecuencias económicas por acciones u omisiones de entes descentralizados constitutivas de incumplimiento son variados, si bien pueden ser clasificados, en esencia, en dos tipos: de un lado, los relativos a procedimientos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia; de otro, los procedentes del incumplimiento de obligaciones sectoriales que llevan consigo correcciones financieras o imposición de sanciones, tales como las existentes en relación con la gestión de fondos europeos o las derivadas de las condiciones de contención del déficit.

Reglamento (UE) n° 1303/2013], incluidos los procedimientos para recabar y registrar datos fiables sobre los indicadores de resultados [artículo 125, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 1303/2013];.

⁴⁴⁸ Artículo 4.3 TUE (versión consolidada, DOUE n° 83, de 30 de marzo de 2010)

¿Qué se entiende por incumplimiento? Aunque el concepto de incumplimiento no se encuentra definido en los Tratados, ha sido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea quien en sus pronunciamientos ha concluido, dentro de la amplitud del término, determinadas características que el Consejo de Estado recoge en su Informe sobre las garantías del cumplimiento del derecho comunitario⁴⁴⁹:

- En primer lugar, se caracteriza por su amplitud, pues abarca cualquier infracción del Derecho europeo (incluido el omnicompreensivo deber de cooperación leal), cualquiera que sea la naturaleza de dicha infracción (acción u omisión), su origen –un texto normativo, una práctica administrativa o incluso la actuación de un órgano jurisdiccional- y el poder público del que provenga. Este último aspecto es relevante pues resulta indiferente que el sujeto infractor tenga autonomía territorial o institucional respecto del Estado en el que se inserta.
- En segundo lugar, se caracteriza por su marcado carácter objetivo. La admisibilidad de una acción basada en el artículo 258 TFUE depende solamente de la constatación objetiva del incumplimiento, sin que sea precisa la concurrencia de intencionalidad ni que se haya causado perjuicio a otro Estado miembro o influido en el funcionamiento del mercado común. Además, los Estados miembros o la Comisión, cuando acuden a esta vía, no tienen que justificar un interés específico para emprender el procedimiento, bastando la invocación del interés general comunitario de velar por la correcta aplicación de las

⁴⁴⁹ Informe del consejo de estado sobre las garantías del cumplimiento del derecho comunitario diciembre, 2010 N°: E 2/2009; Secretaria General La Comisión de Estudios del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2010, con asistencia de los señores que al se expresan, emitió, por unanimidad, el citado informe: Rubio Llorente, Presidente, Lavilla Alsina, Alonso García, De Fuentes Bardají, Biglino Campos, Silva Sánchez, Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos

normas europeas y de denunciar el incumplimiento para poner fin al mismo (STJ de 14 de enero de 1974, asunto 167/73).

- El Tribunal de Justicia ha afirmado que los Estados miembros no pueden alegar, para justificar el incumplimiento de sus obligaciones comunitarias, disposiciones o prácticas de su ordenamiento interno, circunstancias políticas imprevisibles o dificultades de orden económico o social. Tampoco pueden invocar la inactividad de una institución ni el incumplimiento de otro Estado miembro.

En definitiva, finaliza el propio órgano consultivo indicando que, el concepto de incumplimiento se perfila por referencia a las obligaciones que han asumido los Estados miembros en virtud de los Tratados y, en especial, en cuanto a la garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Por tanto, parece conveniente comenzar esta exposición con un resumen de dichas obligaciones para, a continuación, detenerse en el estudio de la regulación de las respuestas ante los incumplimientos –procedimientos declarativos de incumplimiento y de ejecución de sentencias-.

En base a estas obligaciones, podemos vincular los incumplimientos que acogen una gran variedad de los mismos, en un ordenamiento integrado por los Tratados y miles de reglamentos y directivas. "Inevitablemente, los problemas y los desafíos en la aplicación del Derecho comunitario son muchos y variados" así dice el 25º Informe anual de la Comisión Europea sobre la aplicación del Derecho comunitario, de 18 de noviembre de 2008.

Siguiendo el informe del Consejo de Estado, como incumplimientos normativos se destacan los siguientes:

- Incorporación tardía.
- Falta de comunicación de las medidas nacionales de transposición.
- Incorporación incompleta o defectuosa.

- Mantenimiento en vigor o aprobación de normativas contrarias al Derecho de la Unión Europea, incluido el derecho originario.
- Prácticas administrativas contrarias al Derecho europeo (por lo general, a las directivas).
- Conductas omisivas, como la falta de adopción de medidas o actos que vienen impuestos por los tratados, las directivas o los reglamentos.
- No retirada de actos cuyas condiciones han sido declaradas incompatibles con el Derecho europeo por una decisión de la Comisión (de forma predominante, aunque no únicamente, en materia de ayudas públicas ilegales).
- Falta de ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia.

El control de la adecuación del ordenamiento de los Estados miembros al Derecho europeo puede realizarse de manera directa, a través del recurso por incumplimiento, y de manera indirecta, por medio de la cuestión prejudicial:

- El recurso por incumplimiento: Permite al Tribunal de Justicia controlar si los Estados miembros respetan las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión. Antes de someter el asunto ante el Tribunal de Justicia tiene lugar un procedimiento previo dirigido por la Comisión, por el que se requiere al Estado miembro afectado para que responda a las imputaciones que se le hayan hecho. Si tras este procedimiento el Estado miembro no ha puesto fin al incumplimiento, puede interponerse un recurso ante el Tribunal de Justicia por vulneración del Derecho de la Unión. Este recurso puede iniciarlo bien la Comisión -es el caso más frecuente en la práctica- bien un Estado miembro. Si el Tribunal de Justicia declara que se ha producido un incumplimiento, el Estado de que se trate está obligado a adoptar sin demora las medidas necesarias para ponerle fin. Si después de serle sometido de nuevo el asunto por la Comisión el Tribunal de Justicia declara que el Estado miembro de que se trate no ha cumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una cantidad a tanto alzado o de una multa coercitiva. No

obstante, en caso de que no se hayan comunicado a la Comisión las medidas tomadas para la adaptación del Derecho interno a una directiva, el Tribunal de Justicia, a propuesta de la Comisión, podrá imponer una sanción pecuniaria al Estado miembro afectado en la primera sentencia por incumplimiento.

- La cuestión prejudicial: El Tribunal de Justicia trabaja en colaboración con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, que son jueces ordinarios encargados de aplicar el Derecho de la Unión. Para garantizar la aplicación efectiva y homogénea de la legislación de la Unión y evitar interpretaciones divergentes, los jueces nacionales pueden, y a veces deben, dirigirse al Tribunal de Justicia para solicitarle que precise una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, a fin de poder, por ejemplo, comprobar la conformidad de la normativa nacional con este Derecho. La cuestión prejudicial también puede tener por objeto el control de la validez de un acto del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia no responde mediante un mero dictamen, sino mediante una sentencia o un auto motivado. El órgano jurisdiccional nacional destinatario está vinculado por la interpretación efectuada a la hora de resolver el litigio que se le ha planteado. La sentencia del Tribunal de Justicia vincula asimismo al resto de los órganos jurisdiccionales nacionales que conozcan de un problema idéntico. También en este marco de las cuestiones prejudiciales, cualquier ciudadano de la Unión puede contribuir a que se precisen las normas de la Unión que le afectan. Aunque este procedimiento sólo puede iniciarlo un órgano jurisdiccional nacional, las partes litigantes en el asunto de que conoce, los Estados miembros y las instituciones de la Unión pueden participar en el procedimiento iniciado ante el Tribunal de Justicia. De este modo, algunos de los principios más importantes del Derecho comunitario se han establecido a partir de cuestiones prejudiciales, a veces planteadas por órganos jurisdiccionales nacionales de primera instancia.

Una vez expuestos los casos en los que se puede infraccionar la normativa de la Unión Europea reconociendo un incumplimiento de la competencia que ocupa y los medios de impugnación que pertenecen a la esfera de las instituciones afectadas, llegar a contar con una solución general especialmente para España, que entre sus rasgos más destacados cuenta con una amplia y profunda descentralización territorial, ha sido y está siendo, en la práctica, difícil.

España, en palabras del Tribunal Constitucional, es un Estado compuesto, descentralizado territorialmente en tres niveles (estatal, autonómico y local), de acuerdo con los principios de autonomía y solidaridad previstos en los artículos 2, 137 y 138 de la CE. Esta forma de organización territorial ha favorecido la división del poder no sólo de forma horizontal, sino también de forma vertical entre los diferentes niveles territoriales de Administración. Con esta importante característica territorial, en el año 1986, España se adhiere a las Comunidades Europeas, asumiendo el compromiso de cumplir con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, con un ordenamiento propio que además goza de primacía frente a los ordenamientos jurídicos internos.

Ante este escenario donde en la gestión de Fondos Estructurales el Estado ("Reino de España") es el único responsable ante las instituciones europeas por incumplimiento de las obligaciones establecidas⁴⁵⁰ en la normativa

⁴⁵⁰ Este hecho tiene su engarce constitucional en el artículo 93 CE, es el Estado quien debe garantizar el cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales, pero de aquí no deriva ninguna alteración en el reparto de las competencias aplicativas o de ejecución del Derecho de la Unión Europea. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sostenido reiteradamente en el tiempo que «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas comunitarias» (Sentencias de 17 de febrero de 1981, Comisión/Italia, asunto 178/81, y de 2 de febrero de 1982, Comisión/Bélgica, asunto 73/81). El Tribunal incluye en esta afirmación que no es justificable ningún incumplimiento del Derecho comunitario por el reparto interior de competencias en los Estados miembros. Así, la Sentencia de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica, asuntos acumulados 227/85 a 230/85 —que condenó a dicho Estado por el incumplimiento de lo dispuesto en la citada Sentencia de 1982—, estableció que «todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales.

europea al margen del sistema de distribución competencial⁴⁵¹, en caso de incumplimiento ¿quién paga?

C) La materialización normativa de la repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea:

a) Los diferentes caminos legislativos del better regulation

Nos encontramos ante el Estado (Reino de España) como ente vinculado y responsable ante las instituciones europeas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en su normativa europea, incluso cuando no tiene capacidad el propio Estado para evitar el incumplimiento porque el sistema de distribución competencial interno no lo otorga competencias en la materia. De esta manera, impuesta una sanción al Reino de España, la Unión Europea le exige al Estado el pago haya sido o no responsable de la infracción de acuerdo con su distribución interna de competencias y será el Estado al que le corresponda derivar, en su caso, la responsabilidad al nivel administrativo incumplidor.

La desvinculación de la responsabilidad "ad extra" y "ad intra" en las relaciones Unión Europea - Estado Miembro y Estado Miembro - órganos ejecutores/beneficiarios, es una práctica de cultivo extensivo que acae en el seno de la Unión desde el año 2000.

La voluntad de mejorar la calidad de la regulación ha sido un objetivo de las administraciones públicas democráticas desde el último medio siglo. Los países anglosajones han sido los grandes pioneros en este ámbito y los máximos impulsores de esta estrategia a escala europea. En los

⁴⁵¹ Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensar al Estado de la obligación de garantizar que las disposiciones de la Directiva sean fielmente reflejadas en el Derecho interno». Esta doctrina ha sido reiterada en diversas Sentencias condenatorias a Alemania (de 28 de febrero de 1991, asunto C-131/88, y de 12 de diciembre de 1996, asunto C-297/95), Italia (de 20 de marzo de 2003, asunto C-143/02) o España (Sentencias de 1 de octubre de 1998, asunto C-71/97, y de 13 de septiembre de 2001, asunto C-417/99)

últimos años, la expresión *better regulation*⁴⁵² se ha consolidado como la manera convencional de referirse a este fenómeno en el seno de la Unión Europea, que identificó la citada como una prioridad en la cumbre de Lisboa del año 2000.

El Programa de *Mejora de la Legislación* pretende elaborar y evaluar las políticas y la legislación de la UE de forma transparente, basándose en pruebas, y con el respaldo de las opiniones de los ciudadanos y las partes interesadas. Abarca todos los ámbitos políticos y quiere conseguir una normativa específica que no vaya más allá de lo necesario para lograr sus objetivos y aportar ventajas al mínimo coste posible.

Este nuevo enfoque legislativo tiene como objetivos, entre otros, mantener la subsidiariedad como principio comunitario, en el ámbito legislativo que consiste en determinar cuál es el nivel más adecuado para la formulación y la aplicación de las políticas.

La UE solo debería intervenir en caso necesario y cuando esa intervención aporte ventajas claras frente a la adopción de medidas a escala nacional, regional o local. Por lo que respecta a la Comisión, eso significa tratar de desvincular las políticas de la propia Unión de las del ámbito nacional cuando éstas sean más eficaces y eficientes, más sencillas y menos costosas posible, evitando trámites burocráticos innecesarios⁴⁵³.

Esta denominada responsabilidad ad intra por incumplimiento de obligaciones europeas, hasta la fecha, ha intentado desarrollarse en no pocas ocasiones. (responsabilidad ad extra), (responsabilidad ad intra).

⁴⁵² Se ha optado por utilizar la terminología inglesa del concepto, *better regulation*, conocida internacionalmente, y que sintetiza perfectamente la esencia del fenómeno: “mejor regulación”, en el sentido de conseguir una regulación de mayor calidad. La Comisión Europea ha traducido el término al castellano como “legislar mejor”.

⁴⁵³ Par ampliar información, consultar: [Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su papel en la elaboración de las políticas de la UE](#)

El intento por normativizar la repercusión de responsabilidad a nivel del Estado Miembro hacia las administraciones incumplidoras ha sido variado y de manera fragmentada dificultando su eficacia práctica. Siguiendo la enumeración realizada por VICENTE RUIZ⁴⁵⁴, de entre los intentos legislativos destacan:

- La gestión de fondos procedentes de la Unión Europea: el artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y desarrollado, en lo que a la gestión del FEOGA-Garantía se refiere, en el Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA Garantía.
- En materia de aguas, el artículo 121 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
- En materia de daños medioambientales, la disposición adicional tercera de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección al medio marino.
- En relación a la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, lo previsto en la disposición final cuarta de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Por último, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, sí apostó por un intento de solución general, no sectorial, en su disposición adicional primera, al incluir una cláusula de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario. Sin embargo, la eficacia de esta cláusula quedaba sujeta a un desarrollo reglamentario que finalmente no se llevó a cabo. Al problema de la dispersión y fragmentación legislativa se añadía que esta regulación era parcial e incompleta, pues no abordaba un aspecto capital, como es el procedimiento a

⁴⁵⁴ Vicente Ruiz, M^a Dolores: *La hora de la responsabilidad interadministrativa ante incumplimientos de obligaciones europeas*; Revista de Administración Pública 414 ISSN: 0034-7639, núm. 193, Madrid, enero-abril (2014), págs. 407-422

seguir, y sus elementos consustanciales, como son los criterios de determinación y reparto de la responsabilidad o las garantías jurídicas que asisten a los sujetos implicados

Es jurisprudencia constitucional consolidada el reconocimiento de la facultad del Estado para establecer «los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias (las relativas al incumplimiento del Derecho de la Unión Europea) se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (por todas, la primera de las Sentencias con la que el Tribunal Constitucional inició esta línea jurisprudencial, la STC 79/1992, de 28 de mayo). Hasta el año 2011, el legislador español había optado por ir integrando ad casum en la legislación sectorial —así lo hizo como hemos visto en materia de aguas, fondos europeos, subvenciones, comercio minorista o actividades de servicio, por señalar algunos ejemplos, no pocos de ellos pensados para casos concretos en los que el Reino de España había sido sancionado o iba a serlo— una cláusula que preveía el deber de la Administración incumplidora de asumir la parte de responsabilidad que le fuere imputable y la posibilidad por parte del Estado de reclamar a la misma el pago de la cantidad a la cual había sido condenado en proporción al grado de responsabilidad.

b) las vías elegidas a nivel práctico en el ámbito de los fondos: Agricultura (FEOGA) y Formación y Empleo (FSE)

→ AGRICULTURA (FEOGA)

Sirve de ejemplo de cláusula de corresponsabilidad financiera el artículo 13 del -hoy derogado- Real Decreto 2206/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones interadministrativas relativas a los gastos de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el cual estableció la regla de que los Organismos pagadores y las Administraciones de las que dependiesen asumirían la responsabilidad financiera que pudiera corresponderles por

la realización de actuaciones o pagos indebidos y, en particular, por las correcciones financieras que pudiera aplicar la Unión Europea en atención a actuaciones derivadas de su gestión. Tales cláusulas se hallan en el origen del artículo 44 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social, que regula a nivel legal por primera vez en el ordenamiento español un instrumento de repercusión, al prever las consecuencias de las actuaciones financieras derivadas de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea.

Esta cláusula general de responsabilidad por la gestión de fondos ha pasado al artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo apartado 1 dispone lo siguiente: “Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea”.

Los apartados 2 y 3 del precepto comentado recogen el procedimiento de ventilación de responsabilidades, distinguiendo dos fases:

- La primera fase está destinada a la determinación de las responsabilidades financieras, la cual corresponde, previa audiencia de las entidades afectadas, a los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento. La oportuna resolución ha de ser trasladada al Ministerio de Hacienda (hoy Economía y Hacienda) “para que se efectúen las

liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas”.

- La segunda fase consiste en la realización de las compensaciones financieras como consecuencia de las actuaciones generadoras de responsabilidad, compensaciones que corresponden a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y mediante los procedimientos regulados por orden ministerial.

El desarrollo reglamentario de este procedimiento en dos fases se contiene en el Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía, para la gestión de este fondo concreto.

Conviene detenerse en la regulación prevista en los artículos 12 a 14 de esta norma reglamentaria (dictada en desarrollo del artículo 44 de la Ley 55/1999 y en vigor tras la aprobación de la Ley General de Subvenciones), al tratarse de la formulación más detallada de un mecanismo de repercusión en el Derecho español. Para ello, siguiendo el mismo esquema referido, es preciso diferenciar las actuaciones dirigidas a determinar la responsabilidad de las destinadas a la recuperación de sumas dinerarias. Este procedimiento, cuyo peso recae sobre el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), se inicia cuando la Comisión Europea, como consecuencia de una corrección financiera o del rechazo de la financiación comunitaria de ayudas pagadas, minorra los fondos remitidos al Reino de España como Estado miembro con cargo a la sección Garantía del FEOGA. A partir de ese momento y sin perjuicio de los eventuales recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el FEGA tiene que proponer de forma motivada la imputación de la corrección o rechazo, de acuerdo a los siguientes criterios:

- La responsabilidad recae sobre el organismo pagador cuando la corrección o rechazo obedezca, bien a causas derivadas de la gestión, resolución, pago, control y régimen sancionador de ayudas en las que tenga atribuidas competencias, bien a actuaciones derivadas de la gestión por la Comunidad Autónoma de las ayudas cuyas competencias de resolución y pago correspondan a la Administración General del Estado y la corrección o rechazo no resulte de las actuaciones de esta Administración, o bien a causas derivadas del incumplimiento de la obligación de las Comunidades Autónomas de remitir en plazo y forma la información que deba transmitirse a la Comisión Europea.

- La responsabilidad ha de atribuirse a la Administración General del Estado en el caso de inejecución o ejecución tardía de las obligaciones que le incumben. En particular, se imputa la responsabilidad al Estado en los siguientes supuestos:

- El incumplimiento por el FEGA de sus obligaciones como órgano de coordinación, encargado de centralizar la información que deba ponerse a disposición de la Comisión Europea y de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias.
- El incumplimiento de la obligación de establecer las medidas de coordinación de los controles de las ayudas, en el ámbito del Sistema Integrado de Gestión y Control, así como la demora en comunicar a los organismos pagadores las informaciones o instrucciones comunitarias cuando dé lugar a pagos indebidos o fuera de plazo.
- El incumplimiento de los plazos previstos en los convenios de prefinanciación para remisión de los fondos a los organismos pagadores cuando se originen por este motivo pagos fuera de plazo.
- El incumplimiento injustificado de las obligaciones de cofinanciación cuando éstos originen pagos fuera de plazo.

- El incumplimiento o demora de la obligación de dictar los actos o resoluciones de carácter jurídico necesarios para la realización por la Comunidad Autónoma de las actuaciones de gestión de operaciones de intervención y regulación de los mercados que le hayan sido encomendadas.
- El incumplimiento de la obligación de remitir a la Unión Europea la información exigida cuando dicho incumplimiento no sea imputable a una Comunidad Autónoma.

Una vez efectuada la propuesta por el FEGA, el organismo afectado dispone de un mes (plazo susceptible de ser prorrogado en casos justificados) para formular alegaciones y presentar documentos. Sucede a este trámite una reunión bilateral con el objetivo de alcanzar un acuerdo, reunión que ha de ser convocada por el FEGA en el plazo de tres meses, salvo que el organismo afectado no hubiera presentado alegaciones a la propuesta original o dichas alegaciones hubieran sido asumidas, en cuyo caso en el plazo de dos meses, la resolución definitiva que corresponda, impugnabile en vía contencioso-administrativa, previo recurso de alzada ante el titular del Departamento ministerial competente.

Una vez realizado este procedimiento, la recuperación de las cantidades no reconocidas por el FEOGA conlleva un primer paso para la recuperación monetaria que es el traslado de la resolución anterior al Ministerio de Economía y Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes que deban aplicarse a los organismos afectados. En particular, cuando la ventilación de responsabilidades tenga por destinataria una Comunidad Autónoma no acogida al sistema de prefinanciación nacional, la deducción ha de practicarse automáticamente de las transferencias correspondientes a los reembolsos comunitarios.

Por último, el Ministerio de Economía y Hacienda tiene que remitir al FEGA la información relativa a las cantidades recuperadas para regularizar los correspondientes anticipos con el Tesoro Público⁴⁵⁵.

→ Formación y Empleo (Fondo Social Europeo)

En la gestión del Fondo Social Europeo se ha desarrollado un procedimiento) sobre el registro y la corrección de irregularidades (incluido el fraude) y su seguimiento y el registro de los importes retirados y recuperados, las cuantías que cabe recuperar, los importes irrecuperables y las cuantías relacionadas con las operaciones suspendidas en virtud de alguna resolución judicial o algún recurso contencioso-administrativo con efecto suspensivo.

⁴⁵⁵ Determinados aspectos de la regulación estudiada fueron impugnados en vía contencioso administrativa por las Comunidades Autónomas de Aragón y Extremadura, cuyos recursos fueron desestimados por sendas Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 28 de junio y 10 de noviembre de 2005. En el primero de estos pronunciamientos el Tribunal Supremo, con cita de la doctrina del Tribunal Constitucional (sentada, entre otras, en la Sentencia 79/1992), considera que la actuación del FEGA tiene cobertura suficiente, al encomendarle el reglamento controvertido “las medidas necesarias para el cumplimiento de la normativa de ayudas y la depuración de las responsabilidades en que cada uno de entre los distintos órganos intervinientes hayan podido incurrir”. Esta afirmación se sustenta en los siguientes argumentos: - El procedimiento articulado ha de alcanzar su fin por medio de la decisión de un órgano, y si el único responsable ante la Comunidad Europea es el Estado miembro, parece adecuado que ese órgano sea de la Administración General, que además ha sido designado por ley. - En el procedimiento se da amplia y detallada intervención tanto al órgano pagador de la Comunidad Autónoma al que en principio se puede imputar la responsabilidad como a la Comisión Sectorial de Coordinación de organismos pagadores, lo que además justifica la intervención del FEGA en todo el Estado al tratarse de un órgano ajeno. - No puede decirse que la decisión del FEGA sea unilateral y que no respete las competencias de las Comunidades Autónomas, pues trata de adoptarse de conformidad con el órgano pagador de la Comunidad Autónoma afectado, al establecerse un trámite de alegaciones y una reunión bilateral con el objeto de alcanzar un acuerdo. - La decisión es impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que será esta jurisdicción y no el FEGA la que resuelva definitivamente la cuestión. Para terminar, la generalidad con la que está concebida la cláusula de corresponsabilidad financiera prevista en la Ley General de Subvenciones (a la que se remite el artículo 84 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria) no ha impedido que el legislador la prevea de nuevo en el ámbito concreto de las políticas activas de empleo cofinanciadas por los fondos de la Unión Europea. Así, el artículo 15.2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, impone a las Comunidades Autónomas encargadas de la gestión de tales políticas la asunción de la responsabilidad financiera derivada del cumplimiento de los requisitos contemplados en la legislación comunitaria aplicable

La Autoridad de Gestión es responsable de gestionar los fondos de acuerdo con el principio de buena gestión financiera. Una de las funciones que ostenta tal Autoridad se basa en lo relativo a las verificaciones de gestión⁴⁵⁶.

El objeto de las citadas verificaciones es detectar gastos que adolezcan de irregularidades para evitar su inclusión en una solicitud de pago a la CE y por ende, para ofrecer las máximas garantías de que el presupuesto comunitario no sea menoscabado. El cumplimiento de los citados procedimientos y la revisión periódica de su adecuado funcionamiento habrán de tener como consecuencia la minimización de la existencia de irregularidades.

Las definiciones de “irregularidad” (que sirve de soporte a este apartado), junto con las de “fraude” y “sospecha de fraude”, que se señalan en apartados del presente documento, son las siguientes:

- Irregularidad: se entenderá por irregularidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.36 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participe en la ejecución del Fondo Social Europeo, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a éste una partida de gasto injustificado.
- Fraude: cualquier acción u omisión relativa a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos

⁴⁵⁶ En cumplimiento del artículo 125 (4), letra a), del Reglamento (UE) 1303/2013 de Disposiciones Comunes, las funciones de verificación sobre la ejecución de las operaciones objeto de cofinanciación recaen sobre la Autoridad de Gestión (o en el Organismo Intermedio, cuando así se disponga en el correspondiente Acuerdo sobre delegación de funciones). Las verificaciones de gestión son los controles sobre la gestión cotidiana de procesos de los que la organización es responsable y se efectúan para comprobar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado, que los gastos solicitados en caso de reembolso de costes se han producido efectivamente y que se han cumplido las condiciones de la Decisión de la Comisión por la que se aprueba el programa operativo y las normas nacionales y de la Unión aplicables a su ejecución.

o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos precedentes del presupuesto de la Unión Europea.

- Sospecha de fraude: la irregularidad que dé lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de un comportamiento intencionado, en particular de un fraude.

Para una mayor claridad, en este apartado se tratan irregularidades con carácter general, sin perjuicio de que para las irregularidades que a su vez constituyen fraude, habrá de estarse a lo dispuesto en el apartado correspondiente del presente documento.

Los procedimientos para la detección, registro, notificación, seguimiento y corrección de irregularidades se ajustarán a lo siguiente:

La existencia de gastos irregularmente declarados a la Comisión Europea podrá ser detectada por:

- Beneficiario, organismo intermedio, Autoridad de Gestión, Equipo de Control en el curso de sus actividades de seguimiento o a raíz de una denuncia.
- Autoridad de Certificación, en el curso de sus actividades de comprobación de las declaraciones de gastos presentadas por la Autoridad de Gestión.
- Autoridad de Auditoría.
- Otros organismos europeos o nacionales con competencias de control.
- Otras circunstancias como, por ejemplo, la intervención judicial o policial.

En todos los casos, las irregularidades quedarán registradas en el sistema de información FSE14-20⁴⁵⁷.

⁴⁵⁷ Sistema de intercambio electrónico de información entre las diferentes autoridades nacionales que participan en la gestión del Fondo Social Europeo en España. El sistema de información FSE 14-20 presenta un alto grado de interoperabilidad con diferentes sistemas y bases de datos para realizar las comprobaciones pertinentes y el intercambio de información necesario.

Asimismo, en todos los casos, la Autoridad de Certificación procederá a retirar, mediante la correspondiente minoración en la siguiente solicitud de pago, todos aquellos importes ya declarados a la Comisión que hayan sido considerados irregulares de manera definitiva. De esta manera, quedarán retirados los importes irregularmente declarados a la Comisión y se habrá reintegrado al presupuesto de la Unión Europea la ayuda FSE correspondiente.

- Irregularidades detectadas por el beneficiario, el OI, la Autoridad de Gestión o el Equipo de Control.
 - Irregularidades detectadas por el beneficiario: En el caso de irregularidades detectadas por el beneficiario, procederá a comunicarlas al OI para que éste proceda a su registro en FSE14-20, indicando el código del proyecto, el importe de la irregularidad, el importe de la ayuda pública, la causa que la originó y el expediente del control en el que se ha detectado la irregularidad. En el caso de beneficiarios privados que dependan directamente de la Autoridad de Gestión, será la propia Autoridad de Gestión la encargada de su registro en FSE 14-20. En caso de denuncia, el beneficiario llevará a cabo las investigaciones oportunas y caso de confirmarse la irregularidad, se procederá según lo señalado en los párrafos precedentes.
 - Irregularidades detectadas por el OI: Si la irregularidad ha sido detectada por el OI éste procederá a su registro en FSE14-20, indicando el código del proyecto, el importe de la irregularidad, el importe de la ayuda pública, la causa que la originó y el expediente del control en el que se ha detectado la irregularidad. En caso de denuncia, llevará a cabo las investigaciones oportunas y caso de confirmarse la irregularidad, procederá según lo señalado en el párrafo precedente.
 - Irregularidades detectadas por la Autoridad de Gestión: Cuando la irregularidad haya sido detectada por la Autoridad de Gestión, lo

comunicará al OI para que éste delimite el alcance de la irregularidad y proceda a su registro en FSE14-20, indicando el código del proyecto, el importe de la irregularidad, el importe de la ayuda pública, la causa que la originó y el expediente del control en el que se ha detectado la irregularidad.

- Irregularidades detectadas por el Equipo de Control: Esta circunstancia puede darse con motivo del análisis de los resultados de las auditorías realizadas al organismo intermedio o en el transcurso de la tramitación de reclamaciones, quejas y peticiones de información. En el caso de irregularidades detectadas por el Equipo de Control, éste las comunicará a la Autoridad de Gestión, que procederá a registrar en FSE 2014-2020 la correspondiente minoración del gasto afectado o, si fuera preciso, lo transmitirá OI para que éste delimite el alcance de la irregularidad y proceda a su registro en FSE14-20, indicando el código del proyecto, el importe de la irregularidad, el importe de la ayuda pública, la causa que la originó y el expediente del control en el que se ha detectado la irregularidad.

Si las irregularidades detectadas por el beneficiario, OI, AG o equipo de control tuvieran carácter sistémico el organismo intermedio deberá establecer y aplicar un plan de acción para corregir el porcentaje de error mediante las correspondientes minoraciones, para subsanar las deficiencias de sus sistemas que han dado lugar a las irregularidades y mitigar el riesgo de que se repitan en el futuro. La Autoridad de Gestión se encargará de la coordinación y supervisión del plan de acción. El contenido y los resultados de dicho plan de acción deberán contar con la validación de la Autoridad de Gestión.

- Irregularidades detectadas por la Autoridad de Certificación: En el caso de irregularidades detectadas por la Autoridad de Certificación, ésta las comunicará a la Autoridad de Gestión, que procederá a su vez a registrar en FSE 2014-2020 la correspondiente minoración del gasto afectado o, si fuera preciso, lo transmitirá OI para que éste

delimite el alcance de la irregularidad y proceda a su registro en FSE14-20, indicando el código de dicho proyecto, el importe de la irregularidad, el importe de la ayuda pública, la causa que la originó y el expediente del control en el que se ha detectado la irregularidad.

- Irregularidades detectadas por la Autoridad de Auditoría: La Autoridad de Auditoría registrará en el apartado correspondiente de la aplicación FSE14-20 las irregularidades detectadas en el curso de sus auditorías, dejando constancia del informe de control en el que se señalaron dichas irregularidades. Si la irregularidad detectada por la Autoridad de Auditoría tiene un carácter sistémico (porque así se señale en el propio informe) o si el porcentaje de gasto irregular (tasa de error) es superior a la cuantía que determine la citada Autoridad de Auditoría y/o la Comisión Europea como umbral sobre el que han de adoptarse medidas correctoras, el organismo intermedio deberá establecer y aplicar un plan de acción para corregir el porcentaje de error mediante las correspondientes minoraciones, para subsanar las deficiencias de sus sistemas que han dado lugar a las irregularidades y mitigar el riesgo de que se repitan en el futuro. La Autoridad de Gestión se encargará de la coordinación y supervisión del plan de acción. El contenido y los resultados de dicho plan de acción deberán contar con la validación de la Autoridad de Auditoría.

- Irregularidades detectadas por otros organismos de control nacionales y europeos: Cuando las irregularidades hayan sido detectadas en el curso de controles de la unidad de auditorías de la Comisión Europea, del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea o del Tribunal de Cuentas de España, órganos autonómicos de control externo u otros organismos o instancias con competencias de control, una vez recibidos los informes definitivos de estos controles, la Autoridad de Certificación registrará en FSE14-20 los importes irregulares correspondientes, señalando el organismo de control que los ha detectado. Si las irregularidades presentaran un carácter sistémico (porque así se señale en el propio informe) o superaran el umbral establecido, se seguirá el mismo procedimiento expuesto

anteriormente para el supuesto de irregularidades de este tipo detectadas por la Autoridad de Auditoría.

Respecto a la corrección y seguimiento de las irregularidades, la Autoridad de Certificación se asegurará de que todos los importes irregulares que hubieran de deducirse son efectivamente retirados en la siguiente solicitud de pago a la Comisión que lo permita, por ser ésta de importe positivo superior al de los gastos que hayan de deducirse.

Cuando las retiradas de gastos de un ejercicio contable se efectúen antes de la presentación de la cuenta anual, pero después de la última solicitud (positiva) de pago intermedio correspondiente al citado ejercicio contable, se minorarán directamente en la cuenta.

Independientemente de quién haya detectado la irregularidad, una vez quede registrada en FSE14-20, su importe se incorporará automáticamente a la siguiente certificación de gastos presentada por la Autoridad de Gestión.

En el caso que el OI no registre la irregularidad cuando le fuera requerido, la Autoridad de Gestión procederá a su registro con la información disponible.

En la siguiente solicitud de pago que se presente a la Comisión Europea, la Autoridad de Certificación incluirá esas minoraciones.

De esta manera, quedarán retirados los importes irregularmente declarados a la Comisión y se habrá reintegrado al presupuesto de la Unión Europea la ayuda.

La Autoridad de Gestión adoptará las medidas correctoras adecuadas con respecto a las irregularidades detectadas como consecuencia de un control realizado por cualquiera de los organismos competentes. Dichas medidas podrán contemplar, entre otras, las acciones siguientes⁴⁵⁸:

⁴⁵⁸ Registro de importes retirados y recuperados. En primer lugar, cabe realizar una importante consideración previa, en referencia a los conceptos de “retirada” y “recuperación”. Conceptos regulados en la Nota Orientativa COCOF 10/0002/02 relativa a la notificación de importes retirados, importes recuperados, importes pendientes de recuperar e importes considerados irrecuperables. La retirada se aplica al procedimiento por el cual, tan pronto es detectada una irregularidad, ésta se detrae/minora del presupuesto comunitario, sin esperar a

- Retirada de los gastos irregulares detectados en el control, en todo caso.
- En el caso de errores sistemáticos, o de carácter sistémico, la revisión retrospectiva de todo el gasto no controlado afectado por el error, con la retirada consiguiente del gasto irregular.
- Aplicación de correcciones a tanto alzado sobre el gasto no controlado, bien sobre el total del gasto declarado por el OI, bien sobre una parte del mismo.
- Solicitar la modificación de los sistemas y procedimientos del OI, tanto en lo que se refiere a la descripción de los sistemas, como al Manual de Procedimiento.
- Solicitar la modificación de las bases reguladoras y/o resoluciones de convocatoria en el caso de ayudas cofinanciadas.
- Proponer medidas de mejora de los sistemas informáticos y de la pista de auditoría.

En el caso de la gestión del Fondo Social Europeo por el Estado español, la opción que se escogió para el periodo 2007-2013 y que será mantenida en el periodo 2014-2020, es el de efectuar la retirada de los importes tan pronto sea conocida/detectada su irregularidad.

Tal y como se ha señalado, el sistema FSE 2014-2020 contendrá suficiente información para que la Autoridad de Certificación pueda llevar una cuenta actualizada de los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación. De esta forma, los importes reintegrados podrán devolverse al presupuesto de la Unión antes del cierre del programa operativo, deduciéndolos de la siguiente

que el importe sea reintegrado por el beneficiario. Por su parte, la recuperación se refiere al procedimiento por el cual la devolución del importe al presupuesto comunitario se produce una vez que ha finalizado el procedimiento de reintegro puesto en marcha frente al beneficiario. La diferencia fundamental radica, principalmente, en que mientras el primer proceso busca la mayor inmediatez posible en cuanto a solventar el menoscabo del presupuesto comunitario, el segundo lo hace depender del resultado del procedimiento de reintegro puesto en marcha en el ámbito nacional; y por tanto, está sujeto a los plazos de este último.

declaración de gastos, según exige el apartado h) del artículo 126 del RDC.

c) El final del camino: Real Decreto 515/2013: ¿realmente el final del camino?

Tras una primera regulación en la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, que incluía una cláusula de "responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho Comunitario", que, aunque valorada positivamente la iniciativa de garantizar un mejor cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, tuvo una vida muy corta y no ha habido tiempo para su desarrollo; la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁴⁵⁹ fue adoptada en desarrollo de la modificación constitucional y de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución (tras su reforma en septiembre de 2011)⁴⁶⁰.

El siguiente paso, lo trae, de manera simplificadora pero incompleta, el Real Decreto-Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación⁴⁶¹, pues conlleva, entre otras, la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

No es objeto de este estudio recuperar las diferentes consideraciones tenidas por la jurisprudencia y la doctrina en relación con las citadas idas y venidas normativas, que se basaron en la redundancia normativa, técnica normativa imperfecta, desarrollo ejecutivo precario...; pues existen interesantes monografías que ilustran esta cuestión⁴⁶².

⁴⁵⁹ Boletín Oficial del Estado (30 de abril de 2012), pp. 32653-32675.

⁴⁶⁰ Esta Ley se enmarca en el contexto de los compromisos asumidos por España en relación con la gobernanza económica europea: Pacto de Estabilidad y Crecimiento

⁴⁶¹ «BOE» núm. 155, de 29 de junio de 2013, páginas 48767 a 48781 (15 págs.)

⁴⁶² Andrés Sáenz de Santa María, Paz. "Comunidades autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea". Revista catalana de Dret Públic, núm. 47 (2013), pp. 40-60/ Martín Delgado, Isaac "La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la

De esta forma, la regulación de la repercusión de las consecuencias financieras que pueden derivarse se quedaba entonces concentrada en las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, en su artículo 8 y en la disposición adicional segunda.

En este sentido, el citado artículo 8, a imagen de lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establece que las Administraciones Públicas que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen. Asimismo, la disposición adicional segunda dispone que cuando las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público incumplieran obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que se devenguen. De este modo, el citado principio permite repercutir a la Administración incumplidora las responsabilidades derivadas de cualquier acción u omisión contraria al ordenamiento europeo que haya realizado en el ejercicio de sus competencias.

En ejercicio de la habilitación contenida en el apartado tres de la mencionada disposición adicional segunda, se dicta este real decreto que desarrolla un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea.

La existencia del citado procedimiento general supone una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, ya que hasta la fecha sólo existían regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias, como son la gestión de fondos procedentes de la Unión

Europea, los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, en materia de aguas o los servicios del mercado interior. A este respecto, es importante señalar que el procedimiento aquí regulado no tiene naturaleza sancionadora, sino que se limita a derivar responsabilidades y para ello se establecen los criterios y procedimiento a seguir para determinar y repercutir las mencionadas responsabilidades. Para su redacción se han tenido en cuenta las recomendaciones efectuadas por el Consejo de Estado en su Informe de 15 de diciembre de 2010⁴⁶³ acerca de los mecanismos existentes en el ordenamiento español para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y, en su caso, repercutir la responsabilidad a los sujetos incumplidores.

En definitiva, resulta evidente que la forma en que el Estado ha regulado la repercusión de la responsabilidad derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ha generado redundancia y conflicto poniendo de manifiesto que, lejos de estar al final del camino, aún deben darse pasos para mejorar el la regulación y ejecución de la repercusión de responsabilidades⁴⁶⁴.

2. Soluciones: Mejora de la cooperación en vez de evitar responsabilidades

⁴⁶³ INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LAS GARANTIAS DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO DICIEMBRE, 2010 Nº: E 2/2009; Secretaria General La Comisión de Estudios del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2010, con asistencia de los señores que al se expresan, emitió, por unanimidad, el citado informe: Rubio Llorente, Presidente, Lavilla Alsina, Alonso García, De Fuentes Bardají, Biglino Campos, Silva Sánchez, Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos

⁴⁶⁴ Citando a Martín Delgado, Isaac "Aunque el Tribunal Constitucional haya avalado las líneas generales de la regulación contempladas a nivel legislativo, está por ver cómo se resuelven las impugnaciones, vía conflicto positivo de competencias y recurso contencioso-administrativo, del Real Decreto de desarrollo de las mismas"; Martín Delgado, Isaac "La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la unión europea en el contexto del estado autonómico"; Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), págs. 51-92 <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.02>

El RD 515/2013 regula, como hemos visto en el apartado anterior, un procedimiento en función de la materia objeto de litigio para determinar y repercutir las responsabilidades derivadas de cualquier incumplimiento de la normativa de la Unión Europea a la Administración pública competente. De hecho, el propio Consejo de Estado, en su Dictamen 569/2013, lo ha valorado positivamente con las siguientes palabras: «el proyecto no suscita objeción de legalidad y —aunque se aparte, como ya lo había hecho el legislador orgánico, de la sugerencia de este Consejo relativa a la aprobación de una ley integral sobre la materia, de contenido sustantivo y procedimental— merece una valoración positiva, toda vez que se pone fin a la fragmentación existente, ahora en el plano reglamentario, y se articulan de modo completo los trámites de procedimiento necesarios para determinar y exigir (repercutir) las responsabilidades últimas derivadas del incumplimiento del Derecho de la UE».

El RD 515/2013 ha establecido un sistema bastante extenso en cuanto a su implementación; en primer lugar se aplica a todas las Administraciones y a todo tipo de organismos y entidades públicos, pudiendo ser declarado responsable de un incumplimiento cualquier Administración pública y cualquiera de sus entidades y organismos dependientes o vinculados y en segundo lugar, apuesta por un ámbito objetivo amplio, pues abarca cualquier tipo de incumplimiento en el marco europeo que lleve asociado el pago de una multa, una corrección financiera o minoraciones netas⁴⁶⁵.

Finalmente, el criterio general para determinar quién es el responsable, como era de esperar, es el criterio de competencia: será responsable quien sea competente «de conformidad con el ordenamiento jurídico español y que realice una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento en los términos establecidos en el artículo 3» (prevé el art. 4.1). Por tanto, será responsable quien tenga la capacidad de haber evitado ese incumplimiento, siempre que concurra la necesaria relación de causalidad.

Una vez alabada la función reglamentadora de esta norma, hay que lamentar que no se haya aprovechado la oportunidad para tener en cuenta y potenciar

⁴⁶⁵ Conviene llamar la atención sobre que se trata de una lista ejemplificativa

los mecanismos de colaboración tanto multilaterales como bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La potenciación de las relaciones administrativas puede ser un instrumento clave, no para aprender a canalizar las repercusiones de responsabilidad, sino para evitar el incumplimiento, puesto que, en definitiva, incluso cuando hay que llegar al momento de exigir responsabilidad, el diálogo y la cooperación siguen siendo necesarios.

El instar su establecimiento con el fin de propiciar un equilibrio entre los principios de unidad y de autonomía y facilitar una mejor articulación de competencias concurrentes no significa desconocer las dificultades que ello supone, pero esta propuesta se justifica por la necesidad de lograr una vertebración de las funciones y tareas que corresponden a cada Administración, favoreciendo una integración armónica de las respectivas actuaciones.

La mención conjunta de los conceptos colaboración, cooperación y coordinación, y su empleo que aparecen regulados en la normativa de régimen jurídico del sector público, Ley 40/2015⁴⁶⁶, permiten una relación interadministrativa que puede permitir buscar medios apropiados de evitación de responsabilidad y de respuesta al incumplimiento europeo.

La colaboración -en una primera aproximación- puede concebirse como el deber de todas las Administraciones Públicas de ponderar y respetar, en sus respectivas actuaciones, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, los intereses particulares y legítimos cuya gestión le esté encomendada a las demás Administraciones Públicas

III. SOBRE REGULACIÓN: EL FENÓMENO JURÍDICO QUE FRENA LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

(Ver apartado 6.5.- Programas operativos: el instrumento clave de la programación de los Fondos como mecanismo contrario al principio de

⁴⁶⁶ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

subsidiariedad; V: Tipos normativos; 1.2: 1.2.- El derecho indicativo en los Fondos Estructurales: la lex imperfecta que aporta consistencia al sistema)

1. La técnica normativa del "chapado en oro"

La Unión Europea ha creado un ordenamiento jurídico independiente del de los Estados miembros, cuyos destinatarios no son sólo los propios Estados, sino también directamente, los ciudadanos comunitarios.

La gestión de las competencias de las políticas comunitarias, especialmente compleja en la Unión Europea, es compartida entre la Comisión y los Estados miembros⁴⁶⁷.

Redundando es esto último, esto es, el modelo de gestión compartida, ante la que una única ayuda recibida por los fondos, por razón de su financiación está sujeta a varios regímenes jurídicos, en este caso, normativa comunitaria y normativa nacional (además de la normativa sectorial, autonómica, provincial y local), valorando esta doble vertiente que manifiesta la gestión compartida: por un lado, al régimen financiero-presupuestario de la Unión Europea y por otro, en la medida que los Fondos financian programas y proyectos de los Estados miembros, su gestión debe observar el régimen financiero nacional que corresponda con la respectiva convivencia o des convivencia que esta estructura doble, puede generar: sobrerregulación.

Se valora que aproximadamente un tercio de la carga administrativa de la aplicación de la política de cohesión para los beneficiarios y los organismos que la gestionan está relacionada con la sobrerregulación. La sobrerregulación⁴⁶⁸ se refiere a las normas y obligaciones reglamentarias

⁴⁶⁷ En la Comisión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es gestionado por la Dirección General de Política Regional (DG Política Regional), y el Fondo Social Europeo por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

⁴⁶⁸ *Goldplating* traducido literalmente como "chapado en oro" es un término peyorativo para caracterizar el proceso en el que un norma de la Unión Europea recibe diferentes interpretaciones en multitud de normas nacionales, regionales y/o sectoriales. En términos operativos, la Comisión Europea define el chapado en oro "un exceso de normas, directrices y procedimientos acumulados a nivel nacional, regional y local, que interfieren con los objetivos políticos esperados que se alcanzarán mediante dicha regulación"

adicionales impuestas por los Estados miembros que superan los requisitos de los Fondos EIE establecidos a nivel europeo y que hacen más gravosa la ejecución de dichos fondos para los organismos y beneficiarios de los programas.

Las principales razones de la sobrerregulación son la inseguridad jurídica, las incoherencias en el marco reglamentario, el temor a la auditoría y la complejidad del sistema de gestión compartida. El impacto negativo de la sobrerregulación es variado: aumenta los gastos administrativos y la carga de los beneficiarios y también aleja a los beneficiarios del uso de la financiación estructural⁴⁶⁹. El Tribunal recomendó⁴⁷⁰ que la Comisión analizase las normas nacionales de subvencionabilidad para los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 con el fin de determinar buenas prácticas y reducir la sobrerregulación.

Abundando en este aspecto, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, como la ayuda estatal, los métodos de ejecución, las opciones de justificación, por ejemplo, por costes simplificados, etc. Permitirá que la Comisión y los Estados miembros se centren en cuestiones clave, liberando los recursos que actualmente gastados en controles largos y detallados o tareas innecesarias.

Con frecuencia, primero se crea la regla y luego se piensa en la organización que se requiere para poder aplicarla. Esto lleva a que, en muchas ocasiones, las instituciones públicas no cuenten con los recursos económicos, organizacionales o humanos para hacer cumplir las reglas, independientemente de su intención u objetivo

⁴⁶⁹ Comisión Europea (2017), «Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF», Final report, SWECO, t33 y Spatial Foresight.

⁴⁷⁰ Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2014, capítulo 6, recomendación 1, e Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2015, capítulo 6, recomendación 2.

Este problema genera varios riesgos:

- un aumento ilimitado del riesgo operacional para las empresas y otros tipos de entidades, porque suele estar acompañado a la vez de una multiplicación y de una “complejización” de los trámites, que además de generar pérdidas de tiempo y de eficiencia para las empresas, pueden ser también fuente de riesgos operacionales adicionales como la incapacidad de actuar oportunamente y a la parálisis de la ejecución material de la misma.
- por otro lado, ese citado riesgo operacional se refleja también en el riesgo operacional organizacional sistémico, que puede afectar a todo el aparato administrativo en sus diferentes niveles entorpeciendo toda su actividad económica y bloqueando su desarrollo hasta, incluso, hacerlo retroceder.

En la mayoría de los casos, la sobrerregulación no solo conlleva un exceso de normas, sino a malas normas, es decir, normas que no agregan valor alguno a la actividad o conducta que pretenden ordenar, sino que, por el contrario, se convierten en un impedimento para realizarla o, peor aún, en un aliciente para llevarla a cabo de una manera indebida.

La sobrerregulación es un problema que atañe a todos los niveles de gobierno y gobernanza. Es necesario que nos percatemos de que la sobrerregulación no solo afecta la posibilidad de los particulares para desarrollar las actividades económicas, sino que, además, deteriora el buen desempeño de las instituciones públicas.

Lo paradójico es el problema radica en pensar que solo a través de la expedición de más normas es como la administración pública puede cumplir con sus funciones cuando, precisamente, la sobrerregulación, es el problema.

2. Legislación UE: Ámbito con necesidad de simplificar

En 2011, el primer dictamen del Tribunal sobre el proyecto de RDC señaló que las disposiciones para el gasto de cohesión en el actual período 2014-2020 son complejas y la carga para las administraciones nacionales y de la UE sigue

siendo importante⁴⁷¹. Un estudio de Parlamento Europeo de 2017 reveló que la complejidad y la escasa claridad de las normas dan lugar a problemas de interpretación e inseguridad jurídica⁴⁷², lo que a su vez contribuye a la sobrerregulación y el aumento de la carga y los costes administrativos. El Consejo también concluyó en 2017 que la complejidad de las normas es una de las principales causas de error⁴⁷³.

En el período de programación 2014-2020 aumentó considerablemente tanto el número de reglamentos como de orientaciones en comparación con los dos períodos de programación anteriores. Entre los períodos 2007-2013 y 2014-2020, el número de páginas de los reglamentos y orientaciones se duplicó, pasando de 1 732 a 3 889. En comparación con el período de programación 2000-2006, ahora hay un 50 % más de reglamentos y un 570 % más de notas orientativas. Según la Comisión, las notas orientativas se elaboran principalmente a petición de los Estados miembros.

El aumento de notas orientativas entre los períodos 2007-2013 y 2014-2020 está relacionado principalmente con la fase de programación. Las orientaciones introducidas recientemente servían principalmente para explicar cómo acomodar no solo los nuevos elementos introducidos que deberían hacer que la política de cohesión estuviese más orientada a resultados (condiciones *ex ante*), sino también la lógica de intervención reforzada y la reserva de rendimiento en los PO. Aunque las notas orientativas de la Comisión en principio son solo vinculantes para sus propios servicios, los Estados miembros han manifestado una preocupación considerable por que el incumplimiento de

⁴⁷¹ Tribunal de Cuentas Europeo (2011) Dictamen n.º 7/2011 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006, apartado 5.

⁴⁷² Parlamento Europeo (2017), Research for REGI Committee «Gold-plating in the European Structural and Investment Funds», 2017, p. 63.

⁴⁷³ Conclusiones del Consejo (2017) tituladas «Sinergias y simplificación para la política de cohesión después de 2020», de 15 de noviembre de 2017, n.º 657/17, punto II(10).

las orientaciones de la Comisión también pueda dar lugar en última instancia a correcciones financieras.

Tipo de documento	PERIODO DE PROGRAMACIÓN					
	2000 - 2006		2007-2013		2104 - 2020	
	Número	Páginas	Número	Páginas	Número	Páginas
REGLAMENTOS UE Y DECISIONES DE LA COMISIÓN						
Subtotal	19	138	21	313	28	774
Horizontal	6	61	93	6	6	228
Programación	6	23	57	6	6	166
Ejecución	7	54	163	16	16	380
Cierre	0	0	0	0	0	0
DOCUMENTOS DE ORIENTACIÓN						
Subtotal	13	374	60	1419	88	3115
Programación	4	76	5	76	49	1413
Ejecución	5	72	54	1205	34	1599
Cierre*	4	226	1	138	5	103
TOTAL	32	512	81	1732	116	3889

* Cierre anual cuentas 2014-2020

FUENTE: Tribunal de Cuentas UE

Tenemos un ejemplo muy claro de la necesidad de simplificación administrativa en la propia estructura de gestión de los programas operativos, recordando que son los instrumentos principales normativos de implementación de los Fondos Estructurales, donde podemos ver de manera muy visual e intuitiva la gran proliferación de marcos de gestión y autoridades involucradas:

De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, los Estados miembros han establecido en el período 2014-2020 alrededor de 1 400 autoridades distintas para gestionar los programas: aproximadamente 116 instituciones que actúan como autoridades de auditoría, 300 como autoridades de certificación y Autoridades de Gestión, y 924 organismos intermedios para el FEDER, el FC y el FSE (incluida la cooperación territorial europea).

En general, el número de autoridades no está correlacionado con la asignación presupuestaria de los PO. Las pruebas indican que el volumen financiero de los PO marca la diferencia. Se generan economías de escala y el porcentaje de costes administrativos tiende a disminuir a medida que aumenta el presupuesto.

La evaluación *ex post* de la política de cohesión 2007-2013 realizada por la Comisión señala que el riesgo de interpretaciones divergentes de las normas a distintos niveles aumenta junto con el número de autoridades por PO⁴⁷⁴, lo que a su vez puede contribuir a la inseguridad jurídica y la sobrerregulación y, por ende, a costes administrativos adicionales para las autoridades y a una mayor carga para los beneficiarios.

Como consecuencia, las Autoridades de Gestión tendieron a aplicar las normas de la manera más estricta posible con el fin de reducir el riesgo de correcciones financieras. Varios estudios indican que, además de la disponibilidad oportuna, la ausencia de estabilidad en las normas y las decisiones retrospectivas son también motivo de seria preocupación con respecto a la seguridad jurídica⁴⁷⁵.

El RDC 2014-2020 presenta normas comunes que se aplican a los cinco Fondos EIE. Incluye la opción de programas multifondo y comités de seguimiento conjuntos y la posibilidad de que cada fondo pueda apoyar operaciones de asistencia técnica que sean subvencionables con arreglo a cualquiera de los otros fondos.

A pesar de las buenas intenciones declaradas en el Reglamento de Disposiciones Comunes, la Comisión no logró plenamente armonizar las normas ni siquiera para los tres fondos (FEDER, FC y FSE) a través de los que se aplica la política de cohesión. En un informe anterior, el Tribunal determinó que el FEDER/FC y el FSE aplican distintas definiciones de datos de

⁴⁷⁴ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF), agosto de 2016, p. 106.

⁴⁷⁵ EPRC (2015) IQ-Net Thematic Paper 37(2), «Is simplification simply a fiction? », European Policies Research Centre School of Government y Public Policy University of Strathclyde, p. 12.

rendimiento en el período 2014-2020, lo que implica establecer y mantener sistemas informáticos diferentes y, por ende, contribuye a un mayor gasto administrativo para las administraciones de los Estados miembros y una carga administrativa innecesaria para los beneficiarios⁴⁷⁶.

3. La complejidad de simplificar en la ejecución de los Fondos Estructurales

3.1.- La simplificación en la política de cohesión: enfoque a resultados.

La política de cohesión tiene como objetivo reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de los Estados miembros y las regiones⁴⁷⁷. Es el principal instrumento de inversión de la UE y se ejecuta a través del Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) con un presupuesto total de 450.000 millones de euros para el período 2014-2020.

En las últimas décadas, los Fondos Estructurales han tenido un papel fundamental en la política de cohesión y un efecto positivo importante en el desarrollo y la recuperación en las regiones menos desarrolladas, lográndose en gran parte como resultado de vincular las inversiones presupuestarias de la UE con una mejor y más eficiente aplicación de las normas.

Sin embargo, la implementación de estas herramientas de inversión ha resultado receptoras de críticas desmedidas por errores en el gasto y algunos ejemplos de fraude por parte de los organismos de control. Con la intención de minimizar ese impacto negativo, se han tratado de

⁴⁷⁶ Tribunal de Cuentas Europeo (2017), Informe Especial n.º 02/2017, «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 148-151.

⁴⁷⁷ Tratado de la Unión Europea, artículo 3 (DO C 326 de 26.10.2012 pp. 13-390), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 174 (DO C 326 de 26.10.2012, pp. 47-390).

reforzar las reglas a nivel europeo y nacional que, en lugar de ayudar, ahora están aportando una carga administrativa importante y reduciendo la confianza en la capacidad de los beneficiarios, las administraciones regionales y nacionales para administrar y utilizar los fondos.

El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea señala que la Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de simplificar la realización de la política de cohesión, y que gran parte de la carga administrativa de los beneficiarios se debe a las estructuras organizativas y las ineficiencias administrativas de los Estados miembros⁴⁷⁸. Por lo tanto, es importante que se determinen las causas de las cargas administrativas y establezcan posibles medidas para reducirlas.

Informes de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económico (OCDE) afirman⁴⁷⁹ que el propósito de las estrategias de simplificación administrativa es mejorar la eficiencia de las transacciones con los ciudadanos y las empresas sin comprometer los beneficios reglamentarios y reducir la complejidad e incertidumbre reglamentarias y la burocracia excesiva reduciendo cargas innecesarias creadas. El diseño de estas estrategias debe ser claro e incluir objetivos cuantificables bien fundamentados, recursos, plazos, realizaciones y resultados, así como mecanismos de seguimiento y evaluación. La OCDE recomienda que se tengan en cuenta no solo los costes sino también los beneficios de una iniciativa reglamentaria al decidir las medidas de simplificación⁴⁸⁰.

En particular, la Política de Cohesión para el período 2014-2020 ha

⁴⁷⁸ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartados 60 a 72.

⁴⁷⁹ OCDE (2006), «Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification», p. 21.

⁴⁸⁰ OCDE (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, p. 8, OECD Publishing, París.

propuesto una serie de cambios relevantes con respecto a períodos anteriores entre los que se destaca un enfoque mucho más centrado en los resultados del que han tenido en el pasado, con mayor relevancia del seguimiento, la evaluación y el logro de los objetivos esperados. Una vez identificadas las necesidades en las que invertir, los diseñadores de políticas activas establecerán los logros a los que se quiere llegar. El resultado a conseguir debe de ser identificado siguiendo la lógica de intervención de la propia política y debe poder medirse el progreso del mismo hasta su, posiblemente, consecución. Es el enfoque a resultados que sigue estratégicamente la política de cohesión.

La Comisión Europea se ha propuesto alcanzar la simplificación mediante diferentes métodos⁴⁸¹, tales como:

✓ Simplificación estratégica:

Se busca la armonización de las normas comunes para la política de cohesión, la política de desarrollo rural y la política marítima y de pesca en lo relativo a la planificación estratégica, la subvencionabilidad y la durabilidad. No obstante, aunque se canalizan todos los documentos estratégicos a un solo documento estratégico común (MEC) y uno de la UE para los cinco Fondos del MEC (AA), nos encontramos con un volumen de normas solo para la Política de Cohesión en el periodo actual de programación que incluye más de 600 páginas de legislación publicadas en el Diario Oficial (más del doble que en el período 2007-2013) y más de 5000 páginas de orientaciones. Teniendo en cuenta esta orientación general de evitar duplicidades, la programación sectorial incluida tanto en el Acuerdo de Asociación como en los Programas Operativos debería limitarse, en el caso que así exista, a la programación estratégica ya definida por el Estado miembro. Solo en caso de que no exista oficialmente esta planificación estratégica sectorial o que no estuviera alineada con

⁴⁸¹ Gracias al esfuerzo combinado realizado a nivel de la UE, nacional y regional será posible reducir en un 25 % la carga total de los beneficiarios a nivel de la UE en comparación con el periodo 2007-2013.

los principios de la política europea, sería necesario establecer o reformular la estrategia sectorial en los instrumentos de planificación de los Fondos.

La consecución de los objetivos de los Fondos ESI se define en 532 programas regionales y nacionales. Algunos Estados miembros han establecido más de 50 programas, mientras que otros administran con menos de 10. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión en el período 2014-2020 alrededor de 1400 autoridades distintas gestionan programas, aproximadamente 116 instituciones que actúan como autoridades de auditoría con sus 116 opiniones independientes interpretando normativa, 330 como autoridades de certificación y gestión y más de 900 organismos intermedios para FEDER, FSE y FC. Los Estados Miembros tienen autonomía para decidir tanto el número de programas como las autoridades involucradas, el número de objetivos de inversión, así como las estructuras de gestión y control⁴⁸². Con cada programa adicional, se crean nuevas estructuras que deben ser acreditadas, evaluadas, conformadas, formalizadas, seguidas, controladas... lo que introduce elementos de riesgo en relación con la legalidad y regularidad del procedimiento comunitario en la ejecución de los Fondos Estructurales y el objetivo de los mismos.

El Tribunal de Cuentas corrobora que el principal medio de simplificación lo constituyen normas simples y estables y, en este contexto, celebra que muchas normas relacionadas con el marco de programación y de seguimiento hayan permanecido estables desde el período de programación anterior.

✓ Simplificación en la gestión y seguimiento

El cumplimiento de los requisitos comunitarios como la reserva de rendimiento, las condicionalidades ex ante, la información financiera y de ejecución que se debe facilitar a la Comisión, el

⁴⁸² Existen determinadas restricciones en los reglamentos comunitarios.

procedimiento de designación de autoridades, el sistema de cuentas anuales, anticipos y pagos intermedios, la verificación del gasto... ; con objeto de permitir una mayor flexibilidad a la hora de ejecutar todos estos requerimientos, la aplicación de los Fondos debería llevarse a cabo en el nivel territorial adecuado, de conformidad con el marco administrativo del Estado miembro.

A fin de contar con una mayor flexibilidad, se ha propuesto una serie de nuevas opciones: Los Estados miembros y las regiones pueden planificar los programas operativos relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión, conjunta o independientemente, ajustar la asignación financiera hasta un 2 % entre categorías de regiones; combinar la financiación para un proyecto a partir de diversos instrumentos financiados por la UE; financiar las actividades de asistencia técnica horizontal a partir de un Fondo; y fusionar las funciones de las Autoridades de Gestión y certificación.

La posibilidad de utilizar varios instrumentos como las inversiones territoriales integradas, el desarrollo local a cargo de las comunidades locales o la alternativa de que un proyecto pueda ser financiado por varios Fondos también facilitará la programación integrada. Se trata de también de reducir los informes anuales de ejecución y finales de carácter ordinario a un enfoque más ligero y transparente centrándose únicamente en los datos esenciales sobre el progreso realizado.

Por otro lado, la conexión electrónica y telemática a través de la e-cohesión constituye un área muy potente para la reducción de la carga administrativa⁴⁸³.

⁴⁸³ Las propuestas para 2014-2020 de la Comisión prevén una utilización máxima de las bases de datos existentes, así como el desarrollo de interfaces y otras herramientas que permitan a los beneficiarios presentar datos una sola vez y mantener todos los documentos en formato electrónico.

Sensibilizada con la importancia de la simplificación administrativa y con el propósito principal de reducir la carga administrativa de los beneficiarios y reducir los costes administrativos de las autoridades de los Estados miembros, mediante decisión de 10 de julio de 2015 (C (2015) 4806), la Comisión Europea creó un Grupo de alto nivel de expertos independientes sobre supervisión de simplificación para beneficiarios de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. La tarea del grupo de expertos era y es asesorar a la Comisión con respecto a la simplificación y reducción de la carga administrativa para los beneficiarios de los Fondos Europeos de Inversión y Estructuras. En particular, el grupo se ha dispuesto para:

- Evaluar la aceptación de las oportunidades de simplificación por parte de los Estados miembros, incluidos los compromisos de los Estados miembros de reducir la carga administrativa para los beneficiarios tal como se establece en sus acuerdos de asociación que cubren los Fondos ESI para 2014-2020, teniendo en cuenta las características específicas de los diferentes Fondos ESI.
- Analizar la implementación de oportunidades de simplificación en los Estados miembros y las regiones, teniendo en cuenta un estudio sobre el uso de nuevas disposiciones sobre la simplificación durante la fase de implementación temprana de los Fondos Europeos de Inversión y Estructuras (ESI) y su impacto en la carga administrativa y los costos.
- Identificar buenas prácticas en asuntos relacionados con la reducción de la carga administrativa sobre los beneficiarios; y,
- Hacer recomendaciones para mejorar la adopción de medidas de simplificación para 2014-2020, en particular en vista de su revisión de mitad de período en 2016, y sobre el camino a seguir para el marco regulatorio posterior a 2020 para los Fondos ESI.

3.2.- Simplificación *versus* sobrerregulación:

La Unión Europea ha creado un ordenamiento jurídico independiente del

de los Estados miembros, cuyos destinatarios no son sólo los propios Estados, sino también directamente, los ciudadanos comunitarios.

La propia existencia de la comunidad europea supone una atribución de competencias a sus instituciones y una limitación correlativa de soberanía para los Estados miembros⁴⁸⁴. Esta atribución de competencias (que se articulan mediante una serie de principios, básicamente atribución, subsidiariedad y proporcionalidad) implica el reconocimiento del efecto directo de los actos adoptados por las Instituciones, y de su prevalencia sobre los derechos nacionales que se contrapongan.

La gestión de las competencias de las políticas comunitarias resulta especialmente compleja en la Unión Europea. Sin embargo, la evolución de las distintas políticas ha permitido establecer unos procedimientos y unos mecanismos que se caracterizan por una estrecha cooperación entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, como es el caso de la Política de cohesión, en particular, la ejecución de los Fondo Estructurales y de Inversión Europeos, que presenta una clara distribución de competencias entre los Estados miembros y la Comisión, conforme a un modelo de ejecución conjunta del Derecho aplicable y de gestión compartida de la gestión financiera del presupuesto comunitario.

La gestión de los fondos europeos se lleva a cabo en la Unión conforme a un modelo de ejecución compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros. La ejecución de los Fondos Europeos descansa en un reparto de competencias jurídicas, materiales y financieras entre la Unión y los Estados Miembros⁴⁸⁵. Fue la novedad más importante que introdujo el anterior Reglamento Financiero del año 2002⁴⁸⁶, la

484 *Vid* el art. 93 de la Constitución española.

485 Fuentetaja Pastor, J.A. La ejecución de los Fondos Europeos en España; ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2017; página 25

486 REGLAMENTO (CE, Euratom) nº 1605/2002 DEL CONSEJO de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

regulación de las diferentes formas de ejecución presupuestaria, ya que se preveía que la Comisión podría ejecutar presupuesto de tres posibles formas⁴⁸⁷:

- de modo centralizado, bien directamente a través de los servicios de la Comisión o bien indirectamente;
- por gestión compartida o descentralizada;
- por gestión conjunta con organizaciones internacionales.

Centrándonos en el régimen de ejecución compartida y citando a J. Fuentetaja⁴⁸⁸, la ejecución del Derecho Europeo en una determinada política, sector o actuación puede aparecer compartida entre la autoridad nacional y la supranacional, actuando ambas, primero, como titulares primigenias de la competencia de ejecución porque así lo ha configurado el legislador europeo, segundo, conforme a sus respectivos ordenamientos jurídico-administrativos, y tercero, concurriendo ambas al mismo fin desde sus respectivos ámbitos competenciales, fin que no es otro que la ejecución del Derecho y de las Políticas europeas, en general, y de determinados ámbitos sectoriales, en particular, en una estrecha cooperación mutua entre ambos niveles de Administración.

La opción por la ejecución conjunta del Derecho y de las Políticas europeas corresponde al legislador europeo en cuanto configurador dinámico de dicha ejecución. No se trata pues, de una descentralización administrativa llevada a cabo por la propia Administración europea donde ésta delegase en los Estados miembros determinadas competencias o potestades de ejecución. Este fenómeno es posible y la Comisión, de hecho, recurre a él para la gestión administrativa de determinados programas europeos, por en tal caso nos encontramos, primero, ante una opción de la Comisión y, segundo, ante unos Estados ejerciendo competencias delegadas. En la ejecución conjunta, en cambio, es el propio Legislador quien impone el reparto ejecutivo entre

⁴⁸⁷ El límite de la gestión descentralizada está en competencias que puedan reflejar decisiones políticas con un amplio margen de apreciación. En estos supuestos la Comisión no puede confiar a terceros las competencias de ejecución que ejerce en virtud de los Tratados —art. 54.1 del Reglamento Financiero—.

⁴⁸⁸ Fuentetaja Pastor, J.A. *Derecho Administrativo Europeo*; 3ª ed. Civitas, 2016; página 55

ambos niveles –nacional y supranacional- con la consecuencia de que los Estados ejercen competencias ejecutivas no por delegación administrativa sino por atribución legislativa. No obstante, la ejecución conjunta puede implicar delegaciones de la Comisión en las autoridades nacionales en la medida en que a éstas se atribuya potestades decisorias y gestoras con implicaciones financieras para el presupuesto europeo.

Es por ello que, la parte del presupuesto de la Unión asignada a los Fondos EIE se ejecutará en el marco de la gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión, según lo dispuesto en las normas financieras.

En la actualidad y de conformidad con el artículo 58 del Reglamento Financiero, la Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras⁴⁸⁹:

- directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
- mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);
- indirectamente («gestión indirecta»)⁴⁹⁰, confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otros.

En la práctica, un 75 % del presupuesto se ejecuta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus

⁴⁸⁹ No obstante, la Comisión seguirá siendo responsable de la ejecución del presupuesto e informará al Parlamento Europeo y al Consejo de las operaciones efectuadas por las entidades y personas delegatarias.

⁴⁹⁰ La gestión centralizada indirecta puede suponer la delegación de competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, a través de: — agencias de derecho comunitario o agencias ejecutivas que son personas jurídicas de derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto determinado; — organismos creados por las Comunidades con personalidad jurídica propia y que reciban subvenciones para su financiación; — organismos nacionales de carácter público o entidades de derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público y presenten garantías suficientes, siempre que cumplan determinados requisitos —art. 54.2 c) —.

agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta»⁴⁹¹.

La gestión de los Fondos Estructurales es compartida entre la Comisión y los Estados miembros⁴⁹². En tal caso, y en virtud de la competencia de ejecución sobre el presupuesto que el Tratado confiere a la Comisión, ésta puede delegar determinadas potestades de ejecución sobre el presupuesto europeo, aunque la responsabilidad última recaerá necesariamente en la Comisión, lo que conduce a que haya procedimientos en los que la última palabra respecto del pago intermedio o final lo adopta formal y jurídicamente la propia Comisión. La política de cohesión y en concreto, los Fondos Estructurales son ejemplo claro de gestión compartida en la Unión Europea y los Estados Miembros.

Estos fondos los gestionan los propios países de la UE mediante acuerdos de asociación. Cada país, en colaboración con la Comisión Europea, elabora un acuerdo que establece la manera en que se utilizarán los fondos durante el periodo actual de financiación (2014-2020)⁴⁹³. Los acuerdos de asociación dan lugar a una serie de programas de inversión que canalizan los fondos hacia las distintas regiones y proyectos y describen las medidas con las que se pretenden lograr los hitos establecidos en la estrategia de programación.

Redundando es esto último, esto es, el modelo de gestión compartida,

⁴⁹¹ Datos facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión

⁴⁹² En la Comisión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es gestionado por la Dirección General de Política Regional (DG Política Regional), y el Fondo Social Europeo por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

⁴⁹³ La programación de los Fondos Estructurales se hace cada 7 años, encontrándonos actualmente en el periodo de ejecución 2014-2020. Este periodo plantea nuevos retos acordes con la situación económica europea contribuyendo a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este nuevo periodo los fondos deben tener como objetivo promover la competitividad y la convergencia, reorientando el gasto hacia la investigación y la innovación, el apoyo a las PYME, la calidad de la enseñanza y la formación, el fomento de la calidad en el empleo y la cohesión social y la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono que utilice eficazmente los recursos.

se aborda la situación ante la que una única ayuda recibida por los fondos, por razón de su financiación está sujeta a varios regímenes jurídicos, en este caso, normativa comunitaria y normativa nacional (además de la normativa sectorial, autonómica, provincial y local), valorando esta doble vertiente que manifiesta la gestión compartida: por un lado, al régimen financiero-presupuestario de la Unión Europea y por otro, en la medida que los Fondos financian programas y proyectos de los Estados miembros, su gestión debe observar el régimen financiero nacional que corresponda con la respectiva convivencia o desconvivencia que esta estructura doble, puede generar: sobrerregulación.

Se valora que aproximadamente un tercio de la carga administrativa de la aplicación de la política de cohesión para los beneficiarios está relacionado con la sobrerregulación. La sobrerregulación se refiere a las normas y obligaciones reglamentarias adicionales impuestas por los Estados miembros que superan los requisitos de los Fondos EIE establecidos a nivel europeo y que hacen más gravosa la ejecución de dichos fondos para los organismos y beneficiarios de los programas.

Las principales razones de la sobrerregulación son la inseguridad jurídica, las incoherencias en el marco reglamentario, el temor a la auditoría y la complejidad del sistema de gestión compartida. El impacto negativo de la sobrerregulación es variado: aumenta los gastos administrativos y la carga de los beneficiarios y también aleja a los beneficiarios del uso de la financiación estructural⁴⁹⁴. El Tribunal recomendó⁴⁹⁵ que la Comisión analizase las normas nacionales de subvencionabilidad para los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 con el fin de determinar buenas prácticas y reducir la sobrerregulación.

⁴⁹⁴ Comisión Europea (2017), «Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF», Final report, SWECO, t33 y Spatial Foresight.

⁴⁹⁵ Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2014, capítulo 6, recomendación 1, e Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2015, capítulo 6, recomendación 2.

En este aspecto, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, como la ayuda estatal, y las opciones de costes simplificadas. Permitirá que la Comisión y los Estados miembros se centren en cuestiones clave, liberando los recursos que actualmente gastados en controles largos y detallados o tareas innecesarias.

3.3.- La complejidad de simplificar

Como venimos reiterando, el propósito principal de la simplificación debería ser reducir la carga administrativa de los beneficiarios y reducir los costes administrativos de las autoridades de los Estados miembros.

Cuando se utilizan costes simplificados, los costes subvencionables se calculan según un método predefinido basado en los productos, los resultados u otros costes. Ya no es necesario rastrear en los documentos justificativos cada euro de gasto cofinanciado: este es el punto clave de los costes simplificados, pues aligera considerablemente la carga administrativa. El uso de costes simplificados permite también centrar más los recursos humanos y el esfuerzo administrativo que conlleva la gestión de los Fondos EIE en el logro de los objetivos políticos, y no en la recopilación y la verificación de documentos financieros. Asimismo, facilitará el acceso de los pequeños beneficiarios a los Fondos EIE⁴⁹⁶ gracias a la simplificación del proceso de gestión.

Por otra parte, los costes simplificados contribuyen a un uso más correcto de los Fondos (menor porcentaje de error).

Durante muchos años, el Tribunal de Cuentas Europeo ha recomendado repetidamente a la Comisión que fomente y amplíe el uso de los costes

⁴⁹⁶ FSE, FEDER, FEADER, FEMP, Fondo de Cohesión.

simplificados, especialmente en relación con el FSE⁴⁹⁷.

En 2006, a través y para la regulación de Fondo Social Europeo, se incluyó una importante simplificación en el reglamento específico⁴⁹⁸. Se permitió a los Estados miembros declarar globalmente los costes indirectos hasta el 20 % de los costes directos de una operación. Durante el periodo de programación 2007-2013 se introdujeron algunas opciones adicionales (baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado), y la posibilidad de utilizarlas se amplió al FEDER. Todas las partes interesadas, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo, acogieron con satisfacción el uso de financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado (en adelante, «costes simplificados»).

«El Tribunal recomendó [...] a la Comisión ampliar los pagos y porcentajes a tanto alzado en vez de reembolsar "costes reales" a fin de reducir la probabilidad de error y la carga administrativa a los promotores de proyectos. [...] esta fórmula es menos proclive a error. Una generalización del uso de estas opciones tendría pues en principio un impacto positivo en el nivel de error»⁴⁹⁹.

Para el periodo 2014-2020, la Comisión propuso mantener las opciones de 2007-2013. Asimismo, la Comisión amplió estas posibilidades con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica para las autoridades nacionales y una mayor armonización entre los Fondos EIE, así como con otros fondos de la UE ejecutados mediante gestión compartida (FAMI,⁵⁰⁰ FSI⁵⁰¹) u otros métodos de ejecución (por ejemplo, Horizonte 2020, Erasmus +).

⁴⁹⁷ En el informe DAS de 2012, el Tribunal calculó que el 26 % de las operaciones del FSE se basaba en costes simplificados, y no se detectó ninguna irregularidad

⁴⁹⁸ Artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006.

⁴⁹⁹ Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria, 2013/C 331/01, Tribunal de Cuentas Europeo.

⁵⁰⁰ Fondo de Asilo, Migración e Integración.

⁵⁰¹ Fondo de Seguridad Interior.

- En el ámbito de la justificación del gasto: *ver apartado 1.3.- Instrumentos de gestión para el reembolso de costes de la Unión Europea a los estados miembros: b) Reembolso de gastos: la cuestión de las opciones de costes simplificados*

- En el ámbito de las ayudas de Estado⁵⁰²

Por lo que se refiere a las ayudas estatales⁵⁰³, cabe destacar que las normas sobre ayudas estatales previstas en el Tratado son de aplicación general. Cuando la financiación pueda constituir una ayuda estatal, deberá garantizarse la subvencionabilidad de las categorías de gastos a las que se aplican los costes simplificados, no solo al amparo de las normas de los Fondos EIE, sino también con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. Esto significa que es necesario que por las Autoridades de Gestión se haga una comprobación de las diferentes categorías de costes para comprobar⁵⁰⁴ que se adecúan a las normas de ayudas de Estado. Algunas ayudas pueden regularse por el Reglamento general de exención de categorías (UE) nº 651/2014 o por el Reglamento de exención por categorías en el sector agrícola (UE) nº 702/2014 (en relación con los regímenes de ayudas y las ayudas *ad hoc* que están exentas de la obligación de notificación)⁵⁰⁵. También se deberán tener en cuenta las disposiciones del Reglamento (UE) nº

⁵⁰² En este trabajo se emplean indistintamente los términos “ayudas de Estado” o “ayudas estatales” (habitualmente utilizados en la práctica de la UE) y el término “ayudas públicas”, por cuya utilización ha optado mayoritariamente la doctrina española. Por otra parte, cuando se emplean los términos “juez” o “juez nacional”, deben entenderse referidos al “órgano jurisdiccional nacional” competente.

⁵⁰³ Una ayuda estatal es todo tipo de ayuda financiera directa o indirecta concedida por los entes públicos a las empresas del sector privado. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe en general las ayudas estatales dentro del mercado común salvo que estén debidamente justificadas. Las normas de la UE aplicables disponen que dichas ayudas no deberán distorsionar (o amenazar con distorsionar) la competencia. La Comisión Europea es la única competente para evaluar si las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros son compatibles con estas normas. Las decisiones de procedimiento y las medidas tomadas por la Comisión Europea están sujetas a revisión del Tribunal General y el Tribunal de Justicia Europeo.

⁵⁰⁴ STRUYS, M., “Le rôle des juridictions nationales dans le contentieux communautaire des aides d’État”, en CDVA (ed.), *Les aides d’État en droit communautaire et en droit national*, Bruylant, Bruselas, 1999, p. 287.

⁵⁰⁵ FLYNN, J., “The Role of National Courts”, en BIONDI, A., EECKHOUT, P. y FLYNN, J. (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 323.

1407/2013 sobre las ayudas *de minimis*.

El Tribunal de Justicia ha confirmado que tanto la Comisión como los jueces nacionales desempeñan funciones esenciales, pero diferentes, en el contexto de la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales⁵⁰⁶. La Comisión es la autoridad administrativa responsable de examinar cualquier medida de ayuda conforme al artículo 107.1 del TFUE para comprobar su compatibilidad con el mercado interior, basándose en los criterios establecidos en los artículos 107.2 y 107.3.

En general, las opciones de costes simplificados deben basarse exclusivamente en metodologías que permitan identificar claramente los costes subvencionables utilizados para determinar el valor de la opción elegida y excluir los costes no subvencionables con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

Dado que la metodología utilizada debe ajustarse a la buena gestión financiera y cumplir el principio de cofinanciación, las Autoridades de Gestión deberán aplicar una hipótesis razonable y prudente a fin de garantizar que los costes simplificados representen de manera fiable los costes reales. Esto facilitará la demostración del cumplimiento de la intensidad máxima de la ayuda, los importes máximos de ayuda o los umbrales de notificación previstos por las normas sobre ayudas estatales. La metodología estará sujeta a auditoría para velar por su adecuación a los Fondos EIE y a las normas sobre ayudas estatales aplicables.

Siguiendo el impulso de la simplificación en la justificación de costes, si se quiere incluir una opción de simplificación basada en la aplicación de un tipo fijo sobre los costes directos subvencionables para el cálculo del resto de costes⁵⁰⁷. La autoridad responsable valora que está ante una

⁵⁰⁶ Sentencia del TJ de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH y otros c/ Finanzlandesdirektion für Tirol y otros*, as. C-368/04, Rec. 2006, p. I-9957, apartado 37.

⁵⁰⁷ Artículo 68 ter: Financiación a tipo fijo de los costes que no sean costes de personal 1. Podrá emplearse un tipo fijo de hasta el 40 % de los gastos directos de personal subvencionables para cubrir el resto de costes subvencionables de una operación sin que el Estado miembro esté obligado a efectuar cálculo alguno para determinar el tipo aplicable; REGLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

subvención en el marco de un régimen de ayuda estatal para ejecutar un proyecto de formación para su personal y esta ayuda alcanza el umbral de 2 millones EUR previsto en el artículo 4, apartado 1, letra n), del Reglamento (UE) nº 651/2014, por lo que es de aplicación el Reglamento general de exención por categorías. De este modo, el artículo 31 del Reglamento general de exención por categorías establece lo siguiente en relación con las ayudas a la formación:

Las ayudas a la formación serán compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado, y quedarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo y en el capítulo I. No se concederán ayudas para formación que las empresas impartan para cumplir normas nacionales obligatorias en materia de formación. Serán subvencionables los costes siguientes:

- a) los costes de personal de los formadores, correspondientes a las horas en que estos participen en la formación;*
- b) los costes de explotación en que incurran los formadores y los beneficiarios de la formación, directamente relacionados con el proyecto de formación, como gastos de viaje, materiales y suministros vinculados directamente al proyecto, y la amortización de instrumentos y equipos, en la medida en que se utilicen exclusivamente para el proyecto de formación; se excluyen los costes de alojamiento, excepto los costes mínimos de alojamiento necesarios para los beneficiarios de la formación que sean trabajadores con discapacidad;*

de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 y (UE) nº 283/2014 y la Decisión nº 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012

c) los costes de servicios de asesoramiento relacionados con el proyecto de formación;

d) los costes de personal de los beneficiarios de la formación y los costes indirectos generales (gastos administrativos, alquileres, gastos generales) por las horas en las que los beneficiarios participen en la formación.

La intensidad de ayuda no deberá exceder del 50 % de los costes subvencionables. Podrá incrementarse hasta un máximo del 70 % de los costes subvencionables, tal como se indica a continuación (...)

Al procesar los datos, la Autoridad de Gestión elimina todos los costes no subvencionables. Los costes siguientes no son subvencionables en relación con las ayudas a la formación, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento nº 651/2014. Esta actuación conlleva que se revisen los costes subvencionables de la operación, incluso, aquellos costes cubiertos por el tipo fijo (costes cubiertos por el tipo fijo sobre los que no se debe hacer ningún tipo de cálculo). Por tanto, el tipo fijo no puede incluir los costes no subvencionables y tendrá que revisarse perdiendo todo el sentido la inclusión de opciones de costes simplificados (solo están sujetas a la auditoría y el control de los comprobantes financieros las partidas de gastos declaradas que sean categorías de costes no calculados, pues el beneficiario no está obligado a informar sobre las categorías de costes calculados mediante un porcentaje a tipo fijo).

La Comisión Europea, siendo consciente de esta situación de complejidad, plantea en 2017 una modificación del Reglamento general de exención de categorías que prevé la utilización de las OCS en el contexto de las ayudas estatales⁵⁰⁸ con el fin de simplificar el cálculo de los costes subvencionables en virtud del Reglamento (UE) nº 651/2014 y del Reglamento (UE) nº 702/2014 de la Comisión en el caso de las operaciones que se financian, al menos parcialmente, mediante un fondo

⁵⁰⁸ Artículo 7, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 2017/1084 de la Comisión, de 14 de junio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 651/2014 (DO L 156 de 20.6.2017, pp. 1-18).

de la Unión hace que se permita el uso de opciones de costes simplificados, para ello, las disposiciones sobre costes subvencionables deben adaptarse.

El encargado de este importante paso será el artículo 7 que queda modificado como sigue:

a) en el apartado 1 se añade la frase siguiente: «Los importes de los costes subvencionables podrán calcularse con arreglo a las opciones de costes simplificados establecidas en los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (), siempre que la operación sea financiada, al menos parcialmente, mediante un fondo de la Unión que permita el uso de estas opciones de costes simplificados y que la categoría de costes sea subvencionable de conformidad con la disposición de exención de que se trate. (*)Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).»;*

- En el marco de las normas de subvencionabilidad

Como venimos reiterando, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, y con las normas nacionales de los Estados Miembros.

Caso muy acuciante es el de la des-convivencia de las opciones de costes simplificados con las normas de elegibilidad de los Fondos. En la subvencionabilidad de los gastos, la dualidad de regímenes aplicables es un ejemplo clave⁵⁰⁹.

El artículo 65 del Reglamento (UE) n o 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo indica que la subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas. Es por ello, que, para Fondo Social Europeo, al amparo de la citada disposición, se establece la a través de la *Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020*; las normas sobre la subvencionabilidad de los gastos del Fondo Social Europeo, en el Reino de España, sin perjuicio de las normas sobre esta materia aprobadas en el ámbito de la Unión Europea.

Esta Orden recoge junto con los criterios generales de subvencionabilidad, criterios específicos que deben cumplir determinados gastos para poder ser objeto de cofinanciación con cargo al Fondo Social Europeo y, en su caso, a la Iniciativa de Empleo Juvenil.

A su vez, el uso de las OCS ha hecho que cobre relevancia la definición de los tipos de costes y especialmente, los costes directos de personal.

Las Directrices de la Comisión Europea⁵¹⁰ sobre costes simplificados establecen como definición que los costes de personal son los derivados de un acuerdo entre el empleador y el empleado, y que comprenden la remuneración total abonada a cambio del trabajo prestado relacionado con la operación FSE en cuestión. Se incluyen

⁵⁰⁹ Sanz, A. Belén; La ejecución de los Fondos Europeos en España; ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2017; página 179

⁵¹⁰ EGESIF_14-0017 Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS)

impuestos y cotizaciones de los trabajadores y cotizaciones a cargo del empresario. Esta es una definición general y amplia en donde hay dos elementos que la marcan: hay una vinculación por acuerdo entre trabajador y empresario y recoge la remuneración total por el trabajo prestado.

Esto nos lleva a considerar como gasto de personal todo pago que retribuya el trabajo efectivo, incluidas aquellas cantidades pactadas en el contrato de trabajo o en convenio colectivo, siempre y cuando formen parte de la remuneración recibida por realizar el desempeño de la actividad contractualmente acordada.

Sin embargo, el análisis se centra en el tratamiento a nivel nacional que la orden ministerial antes aludida, establece para los permisos retribuidos como no subvencionables, en principio, sin que la normativa comunitaria planteé tal exclusión.

La Orden indica que su artículo 5 los criterios específicos de subvencionabilidad, donde se explicita qué serán costes de personal⁵¹¹ y cómo se llevará a cabo su cálculo, como se ha explicado en el apartado *Des-coexistencia de las opciones de costes simplificados con las normas de elegibilidad de los Fondos*

⁵¹¹ Costes de personal. a) Serán subvencionables en concepto de costes de personal: 1. ° Las retribuciones brutas pactadas con la empresa o establecidas en convenio colectivo. Se incluyen en este concepto las percepciones salariales siguientes: el salario base, los complementos por antigüedad, los complementos por conocimientos especiales, turnicidad, nocturnidad, penosidad u otros complementos derivados de la actividad, las pagas extraordinarias, los incentivos a la producción, las horas extraordinarias y los complementos de residencia. 2. ° Las percepciones extrasalariales pactadas con la empresa o establecidas en convenio colectivo para los conceptos de plus de distancia y transporte, abonadas por la empresa a los trabajadores a los efectos de minorar o sufragar su desplazamiento hasta el centro de trabajo habitual. 3. ° La indemnización por finalización del servicio prestado que se regula en el artículo 49.1.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, siempre y cuando el servicio esté vinculado a la operación cofinanciada por el FSE. 4. ° Las cotizaciones sociales e impuestos a cargo del trabajador y la Seguridad Social a cargo de la empresa. En relación con los gastos relativos a las cotizaciones sociales, para el cálculo del importe elegible deberá descontarse el importe correspondiente a las bonificaciones o reducciones que puedan estar asociadas al pago de esa cotización. 5. ° Los costes de personal que formen parte de la prestación de servicios externos, siempre que en la factura emitida por el proveedor de los servicios se identifique claramente la parte correspondiente a costes de personal.

Parece deducirse que la Comisión acoge un concepto más amplio sobre el coste del trabajador mientras que la orden nacional hace un uso más restrictivo de la potestad de determinación de la subvencionabilidad del gasto, excluyendo del concepto salarial costes retribuidos por el empleador, como se ha explicado

La consecuencia de esta previsión es la comprobación de todos los posibles permisos, licencias y ausencias que describan que no haya un tiempo efectivo de trabajo. Opción, que complica extraordinariamente la aplicación de las fórmulas de simplificación sobre los costes de personal.

En este caso, las Autoridades de Gestión bajo el ámbito subjetivo y objetivo de actuación en FSE, tendrán que comprobar que en el numerador donde se incluyan los últimos costes salariales brutos anuales documentados, no podrán incluirse en la declaración de gastos como costes subvencionables, procurando una revisión muy exhaustiva y nada simplificadora de los costes salariales, cuando, no parece que sea una exigencia comunitaria.

Esta situación provoca como consecuencia, no solo la falta de armonización normativa de una misma ayuda sino que posiblemente incida económicamente en la pérdida de financiación comunitaria sobre elementos que tiene que asumir el empleador pero que no serán cubiertos bajo el reembolso de la ayuda europea

3.4.- Conclusiones simplificadas

La experiencia indica que el éxito de la simplificación administrativa requiere un consistente compromiso político, una aplicación práctica y metodológica adecuada del trabajo de las instituciones comunitarias (Parlamento, Consejo, Tribunal de Cuentas) así como de los Estados Miembros en sus respectivas funciones.

Estas medidas de reducción de cargas tienen por objetivo dar la mayor transparencia posible al enfoque de la gestión y el control adoptado por la Comisión en relación con estos nuevos costes simplificados, con el fin de proporcionar a los Estados miembros, es

decir, a las Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades auditoras, organismos intermedios y beneficiarios, la confianza necesaria para que procedan a aplicar estos conceptos sin vacilaciones ni incertidumbres.

Es igualmente importante que las autoridades nacionales y la Comisión sigan un enfoque común a la hora de auditar y controlar la financiación a tipo fijo, los baremos estándar de costes unitarios y las sumas globales, con el fin de garantizar un trato uniforme cuando se extraigan conclusiones sobre la legalidad y la regularidad del gasto declarado.

Si bien los logros de la política de cohesión de la UE son innegables, el volumen actual de las normas no siempre facilita las cosas a las autoridades locales que administran los fondos de la UE o las empresas que desean solicitar la financiación de la UE. Por lo tanto, la simplificación es clave y la Comisión Europea debería estudiar cómo simplificar aún más el acceso a los fondos de la UE en el marco presupuestario posterior a 2020, ya que las medidas de simplificación sí que parece que simplifican, pero no se centran en los resultados.

Para conseguir el objetivo de la simplificación hace falta saber por qué simplificar, para quién simplificar y cómo simplificar bajo el diseño de una estrategia clara que incluya objetivos cuantificables bien estructurados, así como mecanismos de seguimiento y evaluación.

Llegados a este punto, podemos indicar que los principios rectores para una simplificación eficaz que considera necesarios para impulsar el proceso de simplificación de la política de cohesión son:

-
- una estrategia bien definida y un enfoque estructurado que permita la evaluación de la simplificación administrativa.
 - un firme compromiso de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros de apostar por la simplificación administrativa y mantener el enfoque coordinado
-

CAPÍTULO QUINTO

LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN Y EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2021-2027

I. LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN

1. Contexto: la llegada de una nueva era financiera

Mientras Europa lamenta las vidas perdidas a causa de la pandemia de COVID-19, el Consejo Europeo expresa su más profunda solidaridad con las víctimas y sus familias. Mientras los europeos siguen haciendo frente a extraordinarios retos y a la incertidumbre en su vida diaria, seguiremos centrandos todos nuestros esfuerzos en proteger a los ciudadanos y superar la crisis. La crisis de la COVID-19 plantea un desafío de proporciones históricas para Europa. La UE y sus Estados miembros han tenido que adoptar medidas de emergencia para proteger la salud de los ciudadanos y evitar el colapso de la economía. Lentamente, estamos saliendo de la grave crisis sanitaria. Aunque sigue siendo necesario extremar la vigilancia de la situación sanitaria, ahora la atención se desplaza a mitigar los daños socioeconómicos. Esto requiere un esfuerzo sin precedentes y un planteamiento innovador que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea. A petición de los jefes de Estado o de Gobierno, la Comisión presentó a finales de mayo un paquete de medidas de gran alcance que aunaba el futuro marco financiero plurianual (MFP) y medidas específicas de recuperación en el marco de «Next Generation EU»⁵¹².

Cuando se habla de Fondos Europeos para la recuperación se hace referencia a la combinación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y del instrumento Next Generation EU.

Estos instrumentos financieros supondrán el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE: un conjunto total de 1,8 billones de euros destinados subsanar la alteración de escenario económico global debido a la Covid-19.

⁵¹² Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones

Se precisa un conjunto de medidas para la recuperación económica. Este conjunto de medidas requiere enormes inversiones públicas y privadas para encarrilar a la Unión firmemente en la vía de una recuperación sostenible y resiliente, crear puestos de trabajo de calidad, apoyar la inclusión social y reparar los daños inmediatos provocados por la crisis de la COVID-19, sin dejar de apoyar las prioridades ecológicas y digitales de la Unión.

2. La respuesta financiera europea a la crisis COVID19: LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN

En mayo de 2020 la Comisión Europea propuso un instrumento temporal de recuperación, el plan Next Generation EU, dotado con 750.000 millones de euros que se financiarán mediante la emisión de deuda comunitaria. Es precisamente la mutualización de la deuda, junto con el volumen de la financiación, lo que confiere al acuerdo alcanzado el pasado mes de julio el estatus de histórico.

Una vez acordadas las cifras y las líneas maestras de los fondos que permitirán a la UE iniciar la senda de la recuperación, se están empezando a aterrizar los parámetros concretos para su ejecución

En el mes de diciembre de 2021 se aprobó el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

El apoyo en el marco del instrumento establecido debía centrarse, en particular, en medidas destinadas a restablecer los mercados de trabajo así como los sistemas de servicios de asistencia sanitaria; a revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y sostener su transición hacia una economía ecológica y digital; a ofrecer apoyo a las empresas afectadas por el impacto de la crisis de

la COVID-19, en particular a las pequeñas y medianas empresas, y apoyo a la inversión en actividades que resulten esenciales para el fortalecimiento del crecimiento sostenible en la Unión, incluida la inversión financiera directa en empresas; medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19; para la creación de capacidades a nivel de la Unión para mejorar la preparación frente a futuras situaciones de crisis; para el mantenimiento de los esfuerzos para garantizar una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático; y a ayudar a la agricultura y el desarrollo en las zonas rurales para que puedan hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19.

El apoyo en el marco del Instrumento financiará en particular las medidas siguientes para hacer frente a las consecuencias económicas adversas de la crisis de la COVID-19 o a las necesidades inmediatas de financiación para evitar un rebrote de dicha crisis:

- a) medidas para restablecer el empleo y la creación de puestos de trabajo;
- b) medidas en forma de reformas e inversiones para revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y aumentar su resiliencia;
- c) medidas para las empresas afectadas por el impacto económico de la crisis de la COVID-19, en particular las que benefician a las pequeñas y medianas empresas, así como apoyo a la inversión en actividades que son esenciales para el refuerzo del crecimiento sostenible en la Unión, incluida la inversión financiera directa en empresas;
- d) medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19;
- e) medidas para aumentar el nivel de preparación de la Unión frente a situaciones de crisis y permitir una respuesta rápida y efectiva de la Unión cuando se produzcan emergencias graves, incluidas medidas como el almacenamiento de suministros y material médico esenciales y la adquisición de las infraestructuras necesarias para proporcionar una respuesta rápida a la crisis;

- f) medidas para garantizar que una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático no se vea minada por la crisis de la COVID-19;
- g) medidas para hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural.

El Instrumento *Next Generation* se financiará con un importe de hasta 750 000 millones EUR (a precios de 2018) sobre la base de la Decisión sobre recursos propios y se asignará de la siguiente forma:

a) ayuda de hasta 384 400 millones EUR (a precios de 2018) en forma de ayuda no reembolsable y ayuda reembolsable a través de instrumentos financieros, distribuida de la siguiente forma:

- ✓ hasta 47 500 millones EUR (a precios de 2018) para los programas estructurales y de cohesión del marco financiero plurianual 2014-2020, tal como han sido reforzados hasta 2022, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros (conocido como REACT EU⁵¹³)
- ✓ hasta 312 500 millones EUR (a precios de 2018) para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través

⁵¹³ El 28 de diciembre de 2020 se publicó el Reglamento 2020/2221 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE); un Reglamento en virtud del cual se asignan unos recursos adicionales a los Estados miembros para que éstos los incorporen a sus actuales programas operativos FEDER o FSE 2014-2020.

A España le han correspondido 12.400 millones de recursos REACT-UE, de los cuales, según decisión del Ministerio de Hacienda, 10.000 millones serán gestionados por las CCAA en cada uno de sus programas operativos regionales FEDER y/o FSE. Los recursos adicionales de REACT-UE que las CCAA decidan incorporar a sus programas operativos regionales FSE se deberán utilizar hasta el 31-12-2023 y destinarse a:

- Apoyar el acceso al mercado de trabajo, la creación de puestos de trabajo y el empleo de calidad, así como el mantenimiento del empleo, incluido el empleo juvenil, y el apoyo a los trabajadores por cuenta propia y a los emprendedores.
- Apoyar el acceso al mercado de trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad, el acceso a los sistemas sociales (incluidos los sanitarios) y las medidas de inclusión social y erradicación de la pobreza.
- Invertir en educación, formación y desarrollo de capacidades, incluido el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales.

del apoyo a las reformas y las inversiones (conocido como Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁵¹⁴)

- ✓ hasta 1 900 millones EUR (a precios de 2018) para programas relacionados con la protección civil,
- ✓ hasta 5 000 millones EUR (a precios de 2018) para programas relacionados con la investigación y la innovación, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros,
- ✓ hasta 10 000 millones EUR (a precios de 2018) para programas de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático,
- ✓ hasta 7 500 millones EUR (a precios de 2018) para el desarrollo de zonas rurales;

b) hasta 360 000 millones EUR (a precios de 2018) en forma de préstamos a los Estados miembros para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones - Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

c) hasta 5 600 millones EUR (a precios de 2018) para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas destinados a apoyar operaciones de inversión en el ámbito de las políticas internas de la Unión.

⁵¹⁴ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. E Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tendrá una dotación para el conjunto de la UE de 672.500 millones EUR (entre préstamos y ayudas no reembolsables), que deberán utilizarse para reformas e inversiones. Una vez que el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia esté publicado, los Estados miembros presentarán oficialmente sus Planes de Recuperación y Resiliencia. España presentó un borrador de ese Plan a la Comisión Europea el mes de octubre de 2020 y el plan oficial en abril de 2021 (incluye una importante inversión en políticas de empleo, en la cual participarán de manera preponderante las CCAA)

Para desarrollar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el ámbito nacional, España aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Este real decreto-ley, tiene por objeto establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, aprobado por el Consejo Europeo del pasado 21 de julio de 2020 con la finalidad de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, recuperar y reparar los daños de la crisis ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2, y promover un proceso de transformación estructural mediante el impulso de la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo.

Otras medidas de respuesta a la crisis puesta en marcha por la Comisión Europea son:

- ✓ Flexibilidad presupuestaria
 - ‘Cláusula de escape’: se refiere a la suspensión temporal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que obliga a los distintos Estados de la Unión a mantener controlado el déficit y la deuda pública. AL darse la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) como consecuencia de la pandemia del covid-19
 - Iniciativas de inversión en respuesta al Coronavirus (CRII)
 - Paquetes CRII: en marzo y abril (Reglamento 2020/558 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1301/2013 y 1303/2013 para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19; Reglamento 2020/460 por el que se modifican los

Reglamentos (UE) 1301/2013, 1303/2013 y 2020/508 relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en respuesta al brote de COVID19), al inicio de la pandemia, la UE adoptó una serie de propuestas legislativas, las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus, posteriormente aprobadas, y destinadas fundamentalmente a dar flexibilidad y liquidez a los estados miembros para abordar las consecuencias de la pandemia de manera más eficaz. Fundamentalmente esto supuso:

- Una mayor liquidez a los estados miembros:
 - anticipando la prefinanciación anual;
 - no recuperando el saldo negativo de las cuentas 2020;
 - dando la posibilidad de aplicar una co-financiación del 100% a todos los gastos incluidos en solicitudes de pago enviadas a la Comisión durante el año contable 2020-21, previa modificación del programa. Esto implica una menor cofinanciación nacional, y por tanto un menor riesgo de n+3.

- Una mayor flexibilidad haciendo posible⁵¹⁵:
 - La transferencia entre fondos y categorías de región en la anualidad 2020 sin restricciones;
 - No aplicación de la concentración temática;
 - Elegibilidad desde el 01/02/2020, y posible selección de operaciones completadas, para operaciones COVID19.

⁵¹⁵ Esto ha supuesto la redistribución de fondos para financiar: ERTES con los programas nacionales; Gasto sanitario relativo a costes de personal sanitario, EPIs y otros en algunos programas regionales FSE (además de FEDER en otros casos); Introducción de medidas específicas COVID de emergencia para apoyar a emprendedores, o implementar medidas de conciliación para personas trabajadoras responsables de cuidados en el seno familiar; Refuerzo de medidas con gran capacidad de absorción ya existentes para aprovechar al máximo la liquidez que proporciona el 100% de cofinanciación durante este año contable.

- ✓ Red de seguridad de 540 000 M€
 - SURE: €100 000 m de ayuda para desempleo temporal; (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*) es un mecanismo para ayudar a proteger el empleo y a los trabajadores afectados por la pandemia. La UE ha puesto a disposición 100.000 millones de euros en préstamos a los estados miembros con condiciones favorables para financiar mecanismos con este objetivo. España ha recibido 21.300 millones para financiar fundamentalmente ERTes y algún otro régimen similar.
 - BEI: 200 000 M€ créditos y líneas financiera para empresas
 - MEDE: *Mecanismo Europeo de Estabilidad*; forma parte de la estrategia de la UE diseñada para garantizar la estabilidad financiera en la zona del euro; 240 000 M€ de líneas de crédito para los Estados miembros
- ✓ Otras medidas relevantes conciernen las excepciones previstas en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en cuanto al déficit y deuda; la relajación de las restricciones legales en cuanto a ayudas de estado; así como otros mecanismos de financiación a empresas y estados miembros a través del BEI

II. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2021-2027

1. Marco financiero plurianual 2021-2027

El pasado mes de diciembre se aprobaba el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027

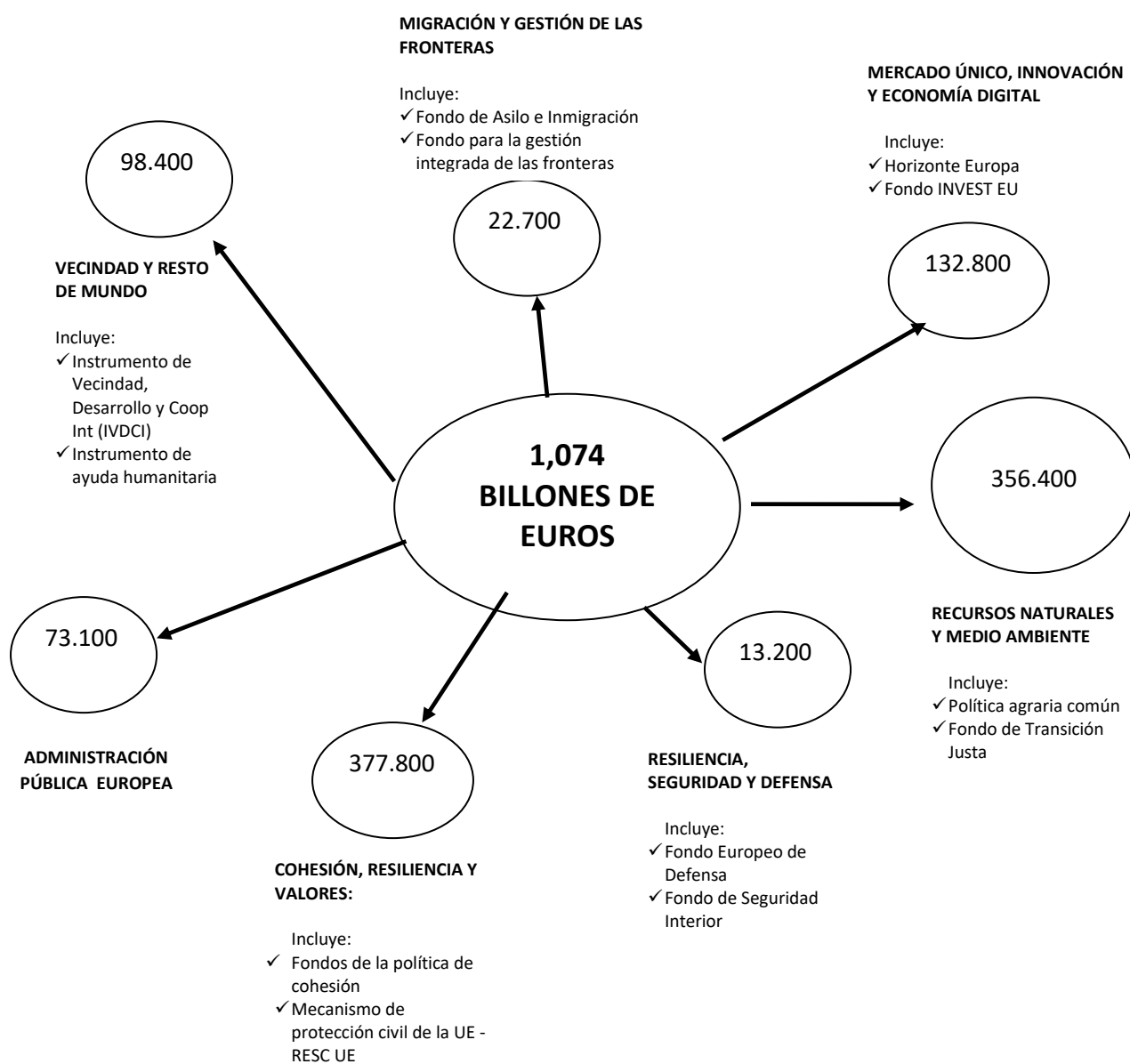
Los límites máximos anuales para los créditos de compromiso por categoría de gasto y los límites máximos anuales para los créditos de pago establecidos deben respetar los límites máximos aplicables a los compromisos y los recursos propios, que se fijan con arreglo a la Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la Unión Europea, en vigor, que ha sido adoptada de conformidad con el artículo 311, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en vigor (en lo sucesivo, «Decisión sobre los recursos propios»).

El importe total del presupuesto para el periodo 2021-2027 contribuirá a que la UE pueda cumplir sus objetivos a largo plazo y preservar la plena capacidad del Plan de Recuperación.

Dichos objetivos responden a un amplio abanico de materias, de forma que el importe total de 1,074 billones de euros se divide en torno a los siguientes ámbitos de gasto principales

Es muy relevante los refuerzos específicos recogido en el MFP para 2021-2027, que se ha incrementado un 12%, si se tiene en cuenta la salida de Reino Unido, hasta alcanzar los 1,07 billones de euros

Desglose de los gastos de la UE para 2021-2027 Marco Financiero plurianual
(en millones de euros)



En relación con la regulación normativa que dará cobertura a este nuevo periodo de programación se está trabajando en un Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) que cubrirá los 8 fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión (FEDER), Fondo Social Europeo + (FSE+), Fondo Europeo Marítimo de Pesca (FEMP), Fondo de Transición Justa (FTJ), Fondo de Asilo e Inmigración (FAMI), Fondo de Seguridad Interior (FSI) e Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IGFV) (excluye FEADER)

Las premisas de este reglamento se basan en los siguientes ámbitos:

- Simplificación: reducción de carga administrativa, de los sistemas de gestión y control y auditoría.
- Continuidad de los sistemas de gestión y control y otras medidas que faciliten la puesta en marcha de los instrumentos de gestión
- Flexibilidad: adaptación de los programas operativos al contexto y a las crisis y mayor apertura a su reprogramación
- Potenciación de los instrumentos financieros como medio eficiente para potenciar determinadas inversiones
- Uso de costes simplificados con el objetivo de reducir la carga administrativa, sistemas de gestión y control y auditoría.
- Necesidad de la existencia de un vínculo más estrecho con el semestre europeo

En cuanto al enfoque estratégico y programación se plantean de inicio:

- 5 objetivos políticos más amplios que los 11 objetivos temáticos anteriores
 - Objetivo político 1 : Una Europa más competitiva e inteligente promoviendo la transformación económica innovadora e inteligente
 - Objetivo político 2: Una Europa más verde, baja en carbono hacia una economía cero en carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y justa, la inversión verde y azul, la economía circular, la adaptación y mitigación climática y la prevención y gestión de riesgos
 - Objetivo político: una Europa más conectada mejorando la movilidad y la conectividad TIC regional
 - Objetivo político 4: Una Europa más social e inclusiva implementando el Polar Europeo de Derechos Sociales
 - Objetivo político 5: Una Europa más cercana a los ciudadanos, promoviendo el desarrollo sostenible e integrado de todo tipo de territorios y las iniciativas locales.

- Programación 5+2: 50% de las asignaciones de los 2 últimos años (2026 y 2027) se realizarán en base al resultado de la revisión intermedia del programa.
- Concentración temática en innovación social, lucha contra el desempleo juvenil e inclusión social

2. Normativa para el nuevo periodo de programación 2021/2027

El 30 de junio de 2021 la Comisión Europea publicaba el paquete legislativo de la Política de Cohesión para el marco financiero plurianual 2021-2027, cuyo acuerdo político del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las propuestas de la Comisión para 2021-2027 era adoptado el día 25 de junio de 2021: REGLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de junio de 2021⁵¹⁶

Este reglamento plantea una estructura común con el fin de avanzar en el desarrollo de una ejecución coordinada y armonizada de los Fondos de la Unión en régimen de gestión compartida, pues aún en la misma normativa el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ), y las medidas financiadas en régimen de gestión compartida en el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), el Fondo de Seguridad Interior (FSI) y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV), deben establecerse normas financieras sobre la base del artículo 322 del TFUE para todos estos Fondos (en lo sucesivo, conjuntamente «Fondos»), especificando claramente el ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes. Además, deben establecerse disposiciones comunes basadas en el artículo 177 del TFUE para abarcar las normas estratégicas específicas del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, el FTJ y el FEMPA.

⁵¹⁶ Por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados

El Reglamento (UE) N° 2021/1060 de Disposiciones Comunes (en adelante “RDC”) se plantea como un marco común único que, para el periodo 2021-2027, proporciona un conjunto de normas básicas para 8 fondos de gestión compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros.

La comparativa normativa entre los dos periodos puede presentarse de la siguiente forma:

2014-2020	2021-2027
5 Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) fijados en el Reglamento (UE) N.º 1303/2013	8 Fondos de gestión compartida fijados en el Reglamento (UE) N.º 2021/1060
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
Fondo de Cohesión (FC)	Fondo de Cohesión (FC)
Fondo Social Europeo (FSE) + Iniciativa de Empleo Juvenil	Fondo Social Europeo Plus (FSE+) 'Fondo de Ayuda a los más Necesitados
Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)	Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)
Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural (FEADER)	(FEADER) Fondo de Transición Justa (FTJ)
	Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)
	Fondo de Seguridad Interior (FSI)

Compendio normativo:

- REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2093 DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.pdf
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 y (UE) nº 283/2014 y la Decisión nº 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012
- Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.
- Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.
- Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1296/2013.
- Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.
- Prórroga de determinados períodos en virtud de los Reglamentos (UE) nº 1303/2013 y (UE) nº 1310/2013 y continuación de la aplicación del Reglamento (UE) nº 1303/2013 para los años de programación 2021 y 2022 (FEADER y FEAGA)
- Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de

cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior.

- Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1004.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo de Transición Justa (FTJ) prestarían apoyo a cinco objetivos políticos (Art. 5 RDC):

- Objetivo 1: Una Europa más competitiva e inteligente promoviendo la transformación económica innovadora e inteligente y la conectividad TIC regional.
- Objetivo 2: Una Europa más verde, baja en carbono en transición hacia una economía climáticamente neutra y resiliente promoviendo una transición energética limpia y justa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible.
- Objetivo 3: Una Europa más conectada mejorando la movilidad.
- Objetivo 4: Una Europa más social e inclusiva, implementando el Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- Objetivo 5: Una Europa más cercana a los ciudadanos, promoviendo el desarrollo sostenible e integrado de todos los tipos de territorios.

3. Proceso de programación 2021/2027

El proceso de programación del periodo 2021-2027 se caracteriza por los siguientes rasgos:

- El contenido de los programas será más racional y estratégico. Las disposiciones clave son más breves y sencillas. Se utiliza una redacción más simple y clara.
- Mayor claridad y certeza en la fase de transición. Entre los periodos de programación se introducen disposiciones expresas para el escalonamiento de las operaciones (artículo 118 del Reglamento (UE) N° 2021/1060). Estas disposiciones dan nueva seguridad jurídica y previsibilidad a las autoridades de gestión y a los Estados miembros de manera que poner en marcha proyectos hacia el final del periodo de programación resulta más sencillo y menos arriesgado.
- El Estado miembro presentará los programas a la Comisión en un plazo máximo de 3 meses a partir de la presentación del Acuerdo de Asociación. • Se utilizará una plantilla común para todos los programas FEDER, FSE+, Fondo de Cohesión y FEMPA.
- Se establecerá un umbral máximo de transferencia del 8% de la dotación inicial de una prioridad y un máximo del 4% del presupuesto del programa a otra prioridad del mismo Fondo del mismo programa, por debajo del cual será posible ajustar las asignaciones dentro del programa sin necesidad de modificarlo formalmente.
- Los Fondos contribuirán a integrar la lucha contra el Cambio Climático y a conseguir un objetivo global del 30%² de los gastos presupuestarios de la UE en favor de objetivos climáticos.
- Las Recomendaciones Específicas por País (REP) se tendrán en cuenta en la programación al menos en dos ocasiones: al inicio de la programación (REP 2019 y 2020) y durante la revisión intermedia en 2025 (REP 2024).
- Aunque la programación abarca 7 años (2021-2027), el desembolso del 50% de la asignación correspondiente a los 2 últimos años (2026-2027),

el denominado “importe de flexibilidad”, se realizará en función del resultado de la revisión intermedia significativa y exhaustiva que se llevará a cabo en 2025. Si el resultado es satisfactorio, el importe de flexibilidad se desembolsará automáticamente. En caso contrario será necesario llevar a cabo una reprogramación en 2025.

- Se elimina la reserva de rendimiento, pero se introduce una revisión intermedia en 2025.
- El Marco de Rendimiento incluirá únicamente indicadores de ejecución, ahora denominados indicadores de realización e indicadores de resultados. Ya no incluirá ni indicadores financieros ni etapas clave de ejecución, a diferencia del período 14-20. En el Marco de Rendimiento se incluirán etapas intermedias en 2024 para los indicadores de realización y objetivos finales o metas para ambos tipos de indicadores, de realización y de resultados, para 2029.

Dentro del proceso de programación se han de atender a los parámetros más destacados para esta nueva era:

- Objetivos temáticos que han sido nombrados objetivos políticos donde se concretarán objetivos específicos más concretas para cada Fondo en sus reglamentos correspondientes:

2014-2020	2021-2017
11 Objetivos Temáticos <i>Fijados en el art.9 del Reglamento (UE) N° 1303/2013</i>	5 Objetivos Políticos <i>Fijados en el art. 5 del Reglamento (UE) N° 2021/1060</i>
1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.	1. Una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica, innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones;
2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso de las mismas.	2. Una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible;

3. Mejorar la competitividad de las PYME, del sector agrícola y del sector de la pesca y la acuicultura.	3. Una Europa más conectada, mejorando la movilidad;
4. Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.	4. Una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales
5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	5. Una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.
6. Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.	
7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.	
8. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral.	
9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.	
10. Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de competencias y un aprendizaje permanente.	
11. Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.	

- Se realiza una simplificación de las reglas de concentración temática que pasa a calcularse a nivel nacional, lo que da a los Estados miembros más flexibilidad y opciones a nivel regional según sus necesidades.

Los requerimientos de concentración temática del FSE+ se rigen por las áreas más relevantes cubiertas en las Recomendaciones Específicas por País (REP) del Semestre Europeo, así como en sus Programas Nacionales de Reforma: juventud y lucha contra la privación material ajustadas conforme a las necesidades de los Estados miembros (art.7 del Reglamento (UE) N° 2021/1057 de FSE+).

La asignación del 20% de los recursos establecida en el periodo anterior para abordar la promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza y cualquier otro tipo de discriminación se incrementa hasta un 25% en este periodo como cuota mínima destinada por cada Estado miembro a este ámbito. Además, mientras en 2014-2020 la asignación específica de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) no se tenía en cuenta en el cálculo de la concentración temática, en 2021-2027 se establece una nueva partida para el empleo juvenil. Así, los Estados miembros con tasas de jóvenes que no trabajan, ni siguen estudios ni formación (NEETs, por sus siglas en inglés) por encima de la media de la UE en el periodo 2017-2019 asignarán al menos el 12,5% de sus recursos para apoyar acciones en este ámbito.

CONCENTRACIÓN TEMÁTICA 2021-2027 Fijada en el artículo 7 del Reglamento (UE) N° 2021/1057	
Empleo juvenil	Al menos el 12,50%
Inclusión social	Al menos el 25%
Privación material	Al menos el 3%
Lucha contra la pobreza infantil	Al menos el 5%
Fijado en el considerando 28 y el artículo 9 del Reglamento (UE) N° 2021/1057	
Capacitación de Interlocutores y agentes sociales	Al menos el 0,25%
Fijado en el artículo 14.4 del Reglamento (UE) N° 2021/1057	
Innovación social	Un máximo de 5% a nivel nacional

Finalmente, uno de los cambios más destacados, aplaudidos en unas regiones y denostado en otras, es la modificación de los porcentajes de reembolso de los fondos en función de la categoría de región.

La contribución de los fondos a estos objetivos se reembolsa por parte de la Comisión Europea a través de las tasas de cofinanciación que se modifican en este nuevo periodo de programación como una de las diferencias más importantes respecto al periodo 2014-2020 en cuanto a términos financiero.

Aunque se mantiene la clasificación⁵¹⁷ de las regiones españolas en el período 2021-2027, se modifican las tasas de cofinanciación:

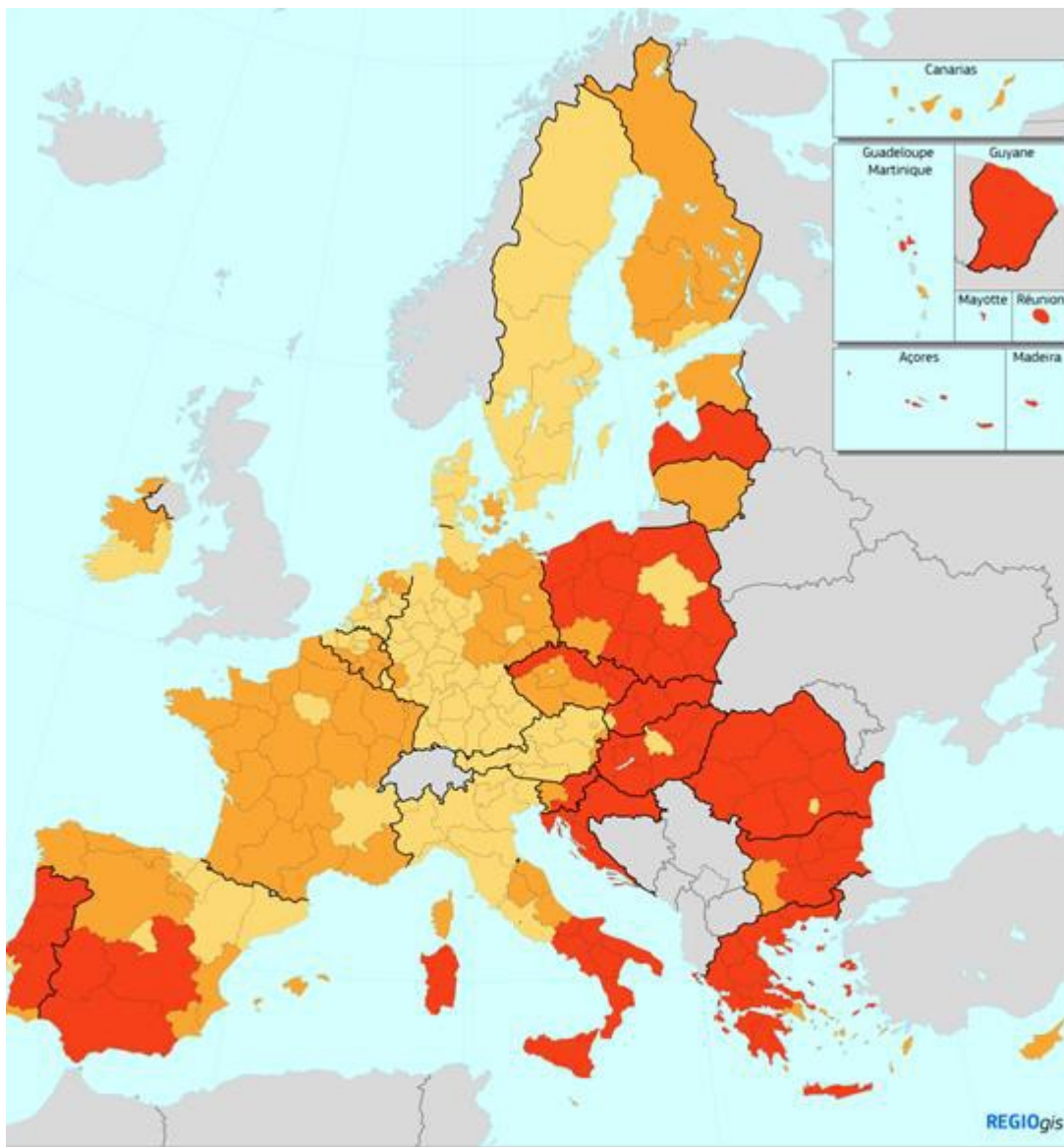
- Regiones menos desarrolladas: regiones cuyo PIB per cápita es menor que el 75% de la media de la UE 27. (En España serían las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla); recibirán una cofinanciación del
- Regiones en transición: regiones cuyo PIB per cápita se encuentra entre el 75% y el 100% de la media UE 27. (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla León, Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia); recibirán una cofinanciación del
- Regiones más desarrolladas: regiones cuyo PIB per cápita es mayor que el 100% de la media UE27. (Aragón, Cataluña, Navarra, Madrid, País Vasco); recibirán una cofinanciación del

Según establece el artículo 112 del Reglamento (UE) Nº 2021/1060 de Disposiciones Comunes, en la decisión de la Comisión por la que se apruebe un programa se fijará el porcentaje de cofinanciación y el importe máximo de la ayuda de los Fondos para cada prioridad. Asimismo, el nivel de financiación dependerá de la posición de cada región con relación al promedio del PIB per cápita de los 27 Estados miembros de la UE (artículo 108 del RDC). En el periodo de programación 2021-2027 se produce una disminución en los porcentajes de cofinanciación, manteniéndose la concentración en las zonas menos desarrolladas

⁵¹⁷ De acuerdo con el Artículo 108 y 112 del RDC

CATEGORÍAS DE REGIÓN	2014-2020	2021-2027
<i>Art. 120 del Reglamento (UE) N° 1303/2013</i>	<i>Art. 112 del Reglamento (UE) N° 2021-1060</i>	
Porcentajes de cofinanciación por categoría de región		
Regiones Menos Desarrolladas	80%	85%
Regiones En Transición	80%	60%
Regiones Más Desarrolladas	50%	40%

Nuevo mapa de elegibilidad europea:



GDP/head (PPS) by NUTS2 region, average 2014-2015-2016

Index, EU-27 = 100

- < 75% regiones menos desarrolladas
- 75% - 100% regiones transición
- >= 100% regiones más desarrolladas

CONCLUSIONES

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos con un presupuesto de 454.000 millones de euros para el período 2014-2020, son la principal herramienta de la política de inversión de la Unión Europea, como hemos reiterado en varias ocasiones. son la herramienta financiera en la que la política de cohesión basa su concepto de solidaridad y equilibrio teniendo por objetivo el desarrollo equilibrado de las regiones de la UE y superando las desigualdades existentes entre los distintos países miembros.

La UE es una de las zonas económicas más prósperas del mundo y, sin embargo, existen enormes disparidades entre las 271 regiones que integran su dinamismo económico. Los instrumentos que utiliza la política regional para conseguir sus objetivos son los Fondos Estructurales y de inversión, siendo considerados como estructurales el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE); que junto con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), constituyen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

Un 76 % del presupuesto se ejecuta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta».

El sistema de gestión compartida junto al principio de cofinanciación, ya explicado, plantea una dicotomía de realidad donde una ayuda por razón de su régimen financiero está sujeta a intervención pública y, por ello, a las diferentes normativas aplicadas: europea, regional y municipal (junto con la necesaria adaptación a los principios transversales, políticas horizontales y sectoriales) hacen del ámbito de los Fondos Estructurales una materia difícil en cuanto a su programación, ejecución y control.

En concreto, se requiere a los Estados miembros que elaboren una estrategia a medio plazo para la utilización de los recursos, que cofinancien la ayuda

europea a partir de los recursos nacionales, que trabajen en asociación en los ámbitos nacional, regional y local, y que observen la normativa y las políticas de la UE. Esas condiciones han dado como resultado el establecimiento de un sistema común de gestión entre las autoridades europeas, nacionales, regionales y locales, lo que en definitiva supone la creación de un sistema de gobierno de múltiples estratos.

Un marco teórico cuasi infinito, distintos niveles de gobierno administrativos, los dificultosos sistemas de rendición de cuentas, la imbricada pirámide de control, la falta de simplificación normativa y el aumento de procedimientos adicionales superpuestos hacen una amalgama de fundamentos en la política de cohesión y en concreto en la ejecución de los Fondos Estructurales que muestra dificultades para mantenerse como soporte de legitimación.

En función de estos elementos, este trabajo ha tratado de hacer un análisis del marco teórico a nivel de programación y ejecución de los instrumentos principales de la política de cohesión, como son los Fondos Estructurales, así como poner de manifiesto las dificultades que los actuales sistemas de gestión y control en la materia de la ejecución de Fondos Estructurales tienen para legitimarse exclusivamente en base al paradigma tradicional de gobierno.

1.- El **marco teórico-normativo** en materia de los Fondos Estructurales, una enorme cantidad de documentación (reglamentos, decisiones, reglamentos delegados, reglamentos de ejecución...) conforman la estructura programática de la política de cohesión económica, social y territorial y en particular, de los Fondos Estructurales como instrumentos financieros de ésta.

Para alcanzar sus objetivos, la Estrategia 2020 y a su vez, la dirección de la agenda de empleo de la UE, establece tres prioridades o áreas de trabajo: la promoción del conocimiento y la innovación (crecimiento inteligente), el desarrollo de una economía verde y eficiente con los recursos (crecimiento sostenible) y el logro de altos niveles de empleo mientras mejora la cohesión (crecimiento integrador).

La garantía de contribuir a la consecución de los objetivos de la estrategia, en el caso de la política de cohesión, se materializaba en la definición de una lista cerrada de 11 objetivos temáticos⁵¹⁸ para la intervención de los Fondos, asociada a los tres pilares de la Estrategia: crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La propia garantía de contribución está fuertemente encorsetada mediante concentraciones temáticas (invertir en un limitado número de objetivos temáticos, cuantías tasas en términos porcentuales para determinadas prioridades de inversión elegidas), temporales de gastos (vinculación temporal de ejecución entre el tiempo en el que se compromete el gasto y el momento en que debe haberse enviado en solicitud de pago -máximo 3 años-), concentraciones territoriales (direccionando en qué regiones se debe invertir más o menos y qué tipo de acciones); que no terminan de ajustar la realidad cambiante de los territorios a la lógica de intervención de la gestión de los fondos.

Cada periodo de programación cuenta con marco estratégico a nivel de la Unión para encuadrar las inversiones de los fondos y los programas. En particular, en la década de 2000 estaba definido como hemos indicado anteriormente, por la Estrategia de Lisboa, en vigor desde 2010, que sirvió como referente en la programación de los periodos 2000-2006 y 2007-2013.

⁵¹⁸ A fin de contribuir a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como a las misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado, incluida la cohesión económica, social y territorial, los Fondos EIE apoyarán los siguientes objetivos temáticos:

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
- 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
- 3) mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del Feader) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP);
- 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
- 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
- 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
- 8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;
- 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- 11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

Los objetivos temáticos se traducirán en prioridades específicas de cada Fondo EIE fijadas en las normas específicas de los Fondos.

El proceso de negociación y los elementos clave en la programación culminan con la aprobación del Acuerdo de Asociación y de los programas para la aplicación de los Fondos Estructurales y de los programas para la aplicación de los Fondos EIE.

En 2014-2020 este enfoque más estratégico de refuerza a través de la Estrategia 2020, en vigor desde el año 2010 hasta el año 2020, que establece una mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados Miembros a través del Semestre Europeo⁵¹⁹.

El cauce ordinario para que normativa que proviene de las más altas instituciones europeas a través del procedimiento legislativo ordinario donde el Consejo y el Parlamento, incluso a través de un sistema que en ocasiones llega a tres lecturas diferentes (con la mediación del Comité de conciliación que bien podría contar como una lectura más) necesita ser aterrizado en las estructuras institucionales, administrativas y de control de los Estados Miembros.

Eso conlleva a que una vez dictado el Marco Financiero Plurianual (techo de gastos diseñado para las próximas siete anualidades) hasta que el beneficiario recibe el reembolso del fondo europeo en cuestión por la ejecución de los proyectos que alimentan la política de cohesión, puedan pasar 4 o 5 años y cientos de documentos normativos por medio.

La necesidad de establecimiento de un vínculo claro entre los Fondos Estructurales y la Estrategia 2020 para generar crecimiento inteligente, sostenible e integrador y la adaptación que ello conlleva para trasladar a la práctica administrativa de un Estado Miembro (Marco financiero plurianual, reglamentos de disposiciones comunes, reglamentos específicos de los fondos, acuerdo de asociación, designación de autoridades, programas operativos, acuerdos de delegación de funciones, convocatorias, resoluciones...)

519 El Semestre Europeo, creado en 2010, permite a los países miembros de la UE coordinar sus políticas económicas a lo largo del año y atender a los desafíos económicos a los que se enfrenta la Unión. Puede obtenerse más información sobre los objetivos del Semestre Europeo y el papel de las distintas instituciones de la UE.

Para más información consultar en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_es

manifiestan una carga administrativa muy alta para la recepción de ayudas europeas.

Durante el periodo de programación 2014-2020 se implantó un nuevo marco legislativo para los cinco fondos⁵²⁰ que supuso un logro respecto de la unificación normativa, que en etapas anteriores se recogían en dispersas normas.

La propuesta normativa para el próximo periodo de programación 2012-2027 reduce la fragmentación de las normas, proporcionando un conjunto común de normas básicas para siete fondos:

- ✓ FC: Fondo de Cohesión
- ✓ FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
- ✓ FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- ✓ FSE+: Fondo Social Europeo Plus⁵²¹
- ✓ FAMI: Fondo de Asilo y Migración⁵²²
- ✓ IGFV: Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados⁵²³
- ✓ FSI: Fondo de Seguridad Interior

Por otro lado, la inclusión de los principios horizontales (Igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación, desarrollo sostenible, accesibilidad, cambio demográfico, así como la mitigación y adaptación al cambio climático) como parte principal de la ejecución de los fondos, ha venido potenciándose a lo largo de los periodos de programación plurianuales hasta que se han convertido en materia obligatoria.

Corresponde tanto a las instancias europeas (Parlamento Europeo, Comisión, Tribunal de Cuentas, etc.) como a las nacionales (Autoridades de Gestión, Certificación y Auditoría, Unidades de evaluación, Comités de Seguimiento, Redes sectoriales sobre igualdad) comprobar y verificar el cumplimiento de estos principios en todas las fases de la aplicación de los recursos comunitarios en los

⁵²⁰ Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y Fondos de Pesca)

⁵²¹ Excepto el programa «Empleo e Innovación Social» y las cuestiones de sanidad.

⁵²² Únicamente componentes de gestión compartida.

⁵²³ El Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras está compuesto por el instrumento para la gestión de fronteras y los visados y el instrumento para el equipo de control aduanero.

diversos programas desde el momento de su planificación y programación hasta el seguimiento, evaluación y control.

Por otro lado, conforman parte crucial de la implementación de los fondos, la sujeción a los principios jurídicos que el reglamento de disposiciones comunes estipula como elementos en los que deben basarse los EM en la gestión de los Fondos: principio de programación plurianual, complementariedad, concentración, proporcionalidad, subsidiariedad, asociación, gestión compartida, buena gestión financiera y eficacia.

Sin estar citado expresamente en el reglamento, el principio de cofinanciación rodea eficazmente la gestión de los instrumentos de la política de cohesión hasta hacer lo que son hoy en día, fuentes de financiación *ex post*. Es decir, la financiación de los fondos es entendida como un esfuerzo económico compartido entre los Estados miembros y la Unión. El objetivo es evitar que las actuaciones se nutran completamente o en su mayor parte por el presupuesto europeo y el estado que es beneficiario se desentienda a nivel económico de la parte de responsabilidad que tiene en la ejecución del presupuesto comunitario. Pero también es cierto que la cofinanciación se mantiene de inicio prácticamente en su totalidad a expensas del Estado Miembro (quitando los anticipos, que en los mejores casos llegan a un 2-3% de la totalidad del programa operativo), es decir, el Estado Miembro, a nivel central, regional o local "adelanta" el cien por cien de la financiación de las actuaciones hasta el final de la ejecución de las mismas, y una vez comprobadas a nivel interno, comprobadas por las autoridades nacionales que gestionan los fondos y aceptadas por la Comisión Europea, se emite el reembolso de los fondos, resultando una brecha temporal y de financiación para los beneficiarios (en muchas ocasiones, pequeñas empresas u organizaciones no gubernamentales que a su vez buscan financiación en entidades bancarias con la ingeniería financiera que conlleva y el pago de intereses como contraprestación) que se puede mantener un par de años entre el inicio de la actuación y la recepción de los fondos europeos.

El nivel de financiación sigue dependiendo de la posición de cada región en relación con el promedio del producto interior bruto per cápita de la UE-27, sin embargo, las negociaciones de los actuales reglamentos comunes y

específicos de los fondos auguran una reducción de tasas de cofinanciación de entre 10 y 30 puntos porcentuales que evidenciarán un alejamiento de los beneficiarios que si ya se claman enorme burocracia a la que están sometidos para recibir una tasa de reembolso del 50% de su inversión (en el caso de la Comunidad de Madrid, que puede llegar al 85% en el caso de la región de Canarias) no se tomarán con buen ánimo que esa tasa se reduzca.

2.- En relación con **el marco institucional en la gestión de los FFEE**, no es un sistema sencillo. Instituciones que no representan mandato directo de cada uno de los poderes de una organización democrática, sistema competencial compartido en función de las materias y los procedimientos decisorios, niveles administrativos europeos conviniendo con sistemas nacionales, autonómico y locales; hacen de la configuración jurídica de la Unión Europea un sistema complicado.

La configuración jurídica de la Unión Europea y el sistema de distribución vertical de competencias y nuevas formas de participación, así como la ausencia expresa de las competencias a cada ente, ha venido exigiendo y exige que el Tribunal de Justicia defina casuísticamente cuándo la Unión tiene otorgada una competencia.

La gestión de los FFEE, tal como hemos podido comprobar se encomienda fundamentalmente a los EM, lo que en términos generales hace referencia a las Administraciones centrales. Sin embargo, en el caso de los EM con una estructura descentralizada, esta afirmación debe matizarse en función del reparto interno de competencias y por exigir también el principio comunitario de cooperación una participación de los demás niveles de administración implicados.

La denominación administrativa en materia de Fondos Estructurales tiene otra nomenclatura: Comisión Europea, Autoridad de Gestión, Autoridad de Certificación, Autoridad de Auditoría, Organismos Intermedios, Organismo intermedio colaborador y Beneficiario; con su respectiva naturaleza jurídica (diferente para la normativa europea que para la nacional), procedimientos de designación (que en ocasiones han llevado casi un año) y funciones; hacen que la relación jurídica entre estos entes se dificulte para unos y para otros.

En este sentido hemos comprobado la presencia de un marco institucional altamente complejo que ofrece ciertas ventajas, especialmente en lo relativo al aprovechamiento de las aptitudes comparativas de cada nivel administrativo, pero también inconvenientes como la pérdida de sentido de conjunto de la acción política, o la generación de espacios de no responsabilidad.

3.- Respecto de **la gobernanza multinivel**, es un término que implica el ejercicio del poder político por múltiples actores. Estos actores operan a partir de fundamentos de legitimidad distintos.

Potenciar esa gobernanza, tanto a nivel económico como político es necesario para obtener resultados.

La estrategia europea 2020 se basa en dos pilares: el enfoque temático, que combina prioridades y objetivos principales; e informes nacionales, que ayudarán a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para volver a un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. Por parte de la UE se adoptan directrices integradas para cubrir el ámbito de aplicación de las prioridades y objetivos de la UE. Y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo emitirse advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada. La presentación de informes sobre Europa 2020 y la evaluación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se llevan a cabo simultáneamente, aunque manteniendo dichos instrumentos por separado y la integridad del Pacto con el objetivo de cohesionar y armonizar la agenda de crecimiento de forma coherente.

Respecto del nuevo marco, el Consejo Europeo tendrá plena potestad para la nueva Estrategia y constituirá la pieza central del dispositivo. La Comisión supervisará los avances hacia los objetivos, facilitará el intercambio político y hará las propuestas necesarias para orientar la acción y promover las iniciativas emblemáticas de la UE. El Parlamento Europeo será la fuerza motriz que movilice a los ciudadanos y actuará como colegislador en iniciativas clave. Este enfoque de colaboración debería extenderse a los comités de la UE, los parlamentos nacionales y las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales, con el fin de que todos podamos aportar algo a la consecución de los objetivos.

En este sentido, el propio sistema de gobernanza multinivel no solo aporta y lo hará en un futuro, el beneficio de la cooperación integrada y representativa que hemos ido reproduciendo en el análisis del tema, sino que la indudable independencia de unos actores para con otros, conlleva distorsiones en el sistema pues en la mayoría de los casos, los objetivos perseguidos por la Unión pueden ser distintos que los objetivos pretendidos a nivel de la administración central o subcentral.

El cambio de paradigma que tienen que llevar a cabo las administraciones centrales y regionales en relación con sus políticas públicas para asumir las prioridades que la Unión Europea ha marcado a nivel supranacional, es una maquinaria nada fácil de movilizar y menos, hacerla cambiar de sentido.

Sin embargo, no habrían de olvidarse cuáles son, más o menos, las líneas de responsabilidad de cada actor; habría que tratar de delimitarlas en la medida en que se puedan delimitar. Y por otro lado habría que tratar de reconfigurar la asignación de competencias de ejecución y control en la medida en que sea necesario a efectos de una mejor concordancia entre responsabilidad y competencia, otorgando capacidad efectiva a los actores responsables para que puedan hacer frente y solucionar los fallos de la política.

En esta línea, el art. 317 TFUE señala que la ejecución del presupuesto ha de hacerse “en cooperación con los Estados miembros”, y que el Reglamento Financiero tendrá que determinar “las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan”.

Aunque estas disposiciones apuntan hacia una mayor responsabilidad de los Estados miembros, lo cierto es que el sistema de rendición de cuentas en la UE sigue girando en torno a la aprobación anual de la gestión presupuestaria por el Parlamento, responsabilizando por completo a la Comisión de la ejecución presupuestaria. En la práctica, los debates anuales se convierten en un ejercicio donde la Comisión trata de explicar ante el Parlamento que muchos de los fallos que se le atribuyen son responsabilidad de los Estados miembros

En resumen, se ha generado un sistema de gestión y control en la aplicación de los Fondos Estructurales en el que convienen sistemas de ámbito estatal, de Comunidades autónomas, de Administraciones locales, junto con las de la Unión europea en un sistema de gestión conjunta o partenariado que han conseguido adaptar sus regulaciones competenciales al régimen establecido en la Constitución española.

4.-Otros de los aspectos concluyentes se refiere a la falta de una coexistencia eficiente y eficaz de los sistemas de gestión y control de los **diferentes niveles administrativos implicados en la gestión de los Fondos Estructurales**.

Ciertamente hemos podido comprobar que la aplicación de los Fondos Estructurales ha tenido un efecto determinante en la modernización y mejora de las distintas administraciones nacionales. Ha habido países que se han beneficiado de una importante transformación de sus estructuras administrativas

No obstante, es insuficiente. La consecución de los objetivos de los Fondos Estructurales y de Inversión se definen en 532 programas regionales y nacionales. Algunos Estados miembros han establecido más de 50 programas, mientras que otros administran con menos de 10. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión en el período 2014-2020 alrededor de 1.400 autoridades distintas gestionan programas, aproximadamente 116 instituciones que actúan como autoridades de auditoría con sus 116 opiniones independientes interpretando normativa, 330 como autoridades de certificación y gestión y más de 900 organismos intermedios para FEDER, FSE y el Fondo de Cohesión

En una materia en la que la figura clave, que es el beneficiario (como entidad que inicia y ejecuta el proyecto financiado) no tiene la misma regulación a nivel nacional que a nivel europeo y por ello, la misma interpretación por las autoridades de control nacionales que por las autoridades de control europeas, hacen desde un principio, muy dificultoso el cauce coherente de ejecución de los instrumentos de financiación europeos. Las diferentes interpretaciones dadas a la misma cuestión por distintas entidades — Autoridades de Gestión, las autoridades de auditoría, servicios de consultoría pública o la Comisión

Europea— dan lugar a resultados de auditoría distintos y a una inseguridad jurídica manifiesta que no hace más que apartar de los FFEE a los propios beneficiarios.

En un país descentralizado administrativamente como es España, encontramos no solo niveles diferentes de gestión y control con sus propias interpretaciones y deducciones sino, dentro del mismo nivel, múltiples órganos que dilucidan, plantean hipótesis y fijan supuestos sobre la ejecución -autoridades de auditoría por cada programa operativo, siendo como muestra ejemplificativa 19 órganos de control en el ámbito de Fondo Social Europeo (uno por cada Comunidad Autónoma) más el órgano de control nacional -que puede con otros órganos de control territoriales pudiendo plantear el caso en el que la Intervención delegada del Ministerio de Sanidad y Consumo audite el gasto que se ejecuta en programas educativos del Fondo Social Europeo, que, poco tienen que ver ambos ámbitos-. Interpretaciones, supuestos, resoluciones en sentidos diferentes en la misma actuación, normas nacionales, autonómicas, locales, sectoriales, transversales, recomendaciones distintas en la misma actuación y la temida *sobre regulación* que pretende acoger con carácter vinculante cada una de las opiniones plasmadas, hacen de la gestión de los Fondos Estructurales un terreno movedizo e inseguro que aporta un notable alejamiento de los beneficiarios respecto de la implementación de los instrumentos financieros de Europa.

5.- Si hay un ámbito en el que todas las opiniones de gestión, control y evaluación se alinean es en el ámbito de la **necesaria simplificación administrativa**, es decir, la necesidad de reducir la carga administrativa.

Es cierto que se han adoptado importantes medidas destinadas a hacer más eficiente la legislación y simplificar la normativa para la gestión de la política de cohesión. En este periodo de programación (2014-2020) se han adoptado un único conjunto de normas de gestión (en la actualidad existe un único Reglamento de aplicación de la Comisión Europea para el período de programación 2014-2020 y en 2007-2013), que sustituyeron a los diez Reglamentos que existían para el período de programación 2000-2006. Un único conjunto de normas de elegibilidad para el gasto sobre los que los

Estados miembros podrán aplicar las normas sobre elegibilidad a los proyectos cofinanciados, en lugar de los dos grupos de normas tal como se hacía en el pasado (uno para los proyectos comunitarios cofinanciados y otro para los proyectos financiados a nivel nacional), de manera que se simplifica mucho la gestión de los proyectos. La reducción del número de autoridades, de programas operativos, de organismos intermedios y de organismos colaboradores también ha aportado de manera considerable a la simplificación en la carga administrativa que aporta la política de cohesión, en concreto, en los Fondos Estructurales

Descrita la parte positiva, la necesidad de simplificación y proporcionalidad en la gestión de los Fondos Estructurales se trata de una conclusión esencial y reiterada. No se manifiesta un avance considerablemente.

En numerosos informes del Tribunal de Cuentas, así como en las evaluaciones intermedias, finales y por programas que se realizan por entes independientes a los que gestionan los fondos, pusieron de manifiesto que los sistemas de gestión, control y auditoría son demasiado complejos, lo que genera incertidumbre administrativa y retrasos en la ejecución. La complejidad constituye una dificultad en particular en los países de la Unión en los que la dotación de fondos es relativamente menor, lo que indica una necesidad de proporcionalidad.

Es necesario simplificar tanto el panorama de la financiación (es decir, la gama y la combinación de instrumentos) como el proceso de ejecución.

La burocracia generalizada sirve de desincentivo para los beneficiarios que son los que finalmente ponen en marcha las actuaciones, en particular en los casos en los que interviene una red extensa de socios.

Respecto de la gestión, los procedimientos complejos constituyen, con diferencia, el principal obstáculo para el éxito, seguidos de los estrictos requisitos de auditoría y control, la falta de flexibilidad, la dificultad para garantizar la sostenibilidad financiera y los retrasos en los pagos. En concreto, la complejidad de la prestación administrativa se considera la mayor

deficiencia, y muchas partes interesadas exigen flexibilidad y una simplificación radical.

La lógica de intervención de los programas, es decir, la manera de solucionar el problema identificado en la fase inicial de diagnóstico de la situación, se considera demasiado rígida y no permite a los Estados miembros abordar sus propias especificidades. Una programación redactada en los dos años anteriores al periodo de programación junto con los 7 años de ejecución de las perspectivas financieras (más el llamado "n+3") establecen una temporalidad de cerca de doce años desde la fijación estratégica de la situación en la que se va a trabajar en la implementación de los proyectos para aporte de la política de cohesión. En doce años, la coyuntura económica, social y estructurales de los territorios de la Unión puede estar afectada por múltiples elementos que exigen la máxima flexibilidad en el diseño y rediseño de la financiación europea de las políticas afectadas. Es necesario igualmente que se permitan mecanismos más ágiles de modificación de los instrumentos programáticos (acuerdo de asociación, programas operativos...) que vinculen a un mínimo tiempo la transformación de la necesidad identificada con la propuesta de actuaciones de intervención sin que se pierdan en idas y vueltas entre las autoridades nacionales, opiniones de la Comisión, aprobaciones de los comités de seguimiento de los propios programas, carga en las aplicaciones informáticas de los nuevos documentos, etc.; que aportan como resultado una rigidez importante en la ya de por sí abundante burocracia europea y nacional que no permiten atender de manera eficaz y eficiente los desequilibrios en los ámbitos de ejecución de la política de cohesión.

Por lo que respecta al control, un enfoque más proporcionado respecto al control y las auditorías daría lugar a una disminución importante en el número de verificaciones y controles. Se debería exigir el respeto del principio de proporcionalidad teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicidades injustificadas de auditorías o verificaciones realizadas por los Estados miembros y por el resto de niveles de control, valorando a la hora de plantear la estrategia de auditoría el nivel de riesgo para el presupuesto de la Unión, la necesidad de minimizar la carga administrativa de los beneficiarios con arreglo

a las normas específicas de los Fondos así como la carga de auditoría para los programas de «bajo riesgo» reduciendo así los costes administrativos totales (que son casi más importantes los costes de las estructuras administrativas de los beneficiarios que la estructura de ejecución e implementación de los mismos destinados a conseguir los resultados establecidos).

El principio de auditoría única existe un planteamiento claro de control proporcional de los programas operativos indicando que determinadas operaciones no se someterán no se someterán a más de una auditoría, ni de la autoridad de auditoría ni de la Comisión ni de otros niveles (incluido el Tribunal de Cuentas Europeo) así como la evitación de auditorías cuando los resultados de la auditoría realizada por un nivel de control que no presente deficiencias significativas pueda ser utilizada por otras autoridades de control; no se ha puesto en marcha en el actual periodo de programación dejando sin efecto un instrumento normativo permitido que aliviaría tanto la carga administrativa como la disminución del riesgo de error en los proyectos de los beneficiarios.

A más abundamiento, en la mayoría de los Estados miembros, se auto complican el marco reglamentario con normas adicionales más estrictas que las previstas en las Directivas (sobre regulación - *goldplating*) con una idea equivocada de aportar mayor seguridad jurídica sobrecargando al beneficiario con normas que se van acumulando durante la ejecución de los proyectos cofinanciados (reglamentos y modificaciones de los mismos, reglamentos delegados, de ejecución, modificaciones de bases reguladoras, de convocatorias, modificaciones de documentos en los que se establecen las condiciones de la ayuda...).

El Tribunal recomendó⁵²⁴ que la Comisión analizase las normas nacionales de subvencionabilidad para los periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 con el fin de determinar buenas prácticas y reducir la sobrerregulación.

En este aspecto, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir

⁵²⁴ Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2014, capítulo 6, recomendación 1, e Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2015, capítulo 6, recomendación 2.

acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, como la ayuda estatal, y las opciones de costes simplificadas. Permitirá que la Comisión y los Estados miembros se centren en cuestiones clave, liberando los recursos que actualmente gastados en controles largos y detallados o tareas innecesarias.

Es necesario establecer medidas de reducción de cargas que tengan por objetivo dar la mayor transparencia posible al enfoque de la gestión y el control adoptado por la Comisión. La inclusión de las opciones de costes simplificados para reducir la justificación del gasto en los proyectos europeos está dando un importante resultado de disminución de presión burocrática en los beneficiarios. No obstante, en relación con estos nuevos costes simplificados, con el fin de proporcionar a los Estados miembros, es decir, a las Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades auditoras, organismos intermedios y beneficiarios, la confianza necesaria para que procedan a aplicar estos conceptos sin vacilaciones ni incertidumbres.

Para cerrar este punto, si bien los logros de la política de cohesión de la UE son innegables, el volumen actual de las normas y de las autoridades no siempre facilita las cosas en la administración de los fondos de la UE, por lo tanto, la simplificación y la orientación a resultados son piezas claves en un sistema tan complejo de ejecución. Pero para conseguir el objetivo de la simplificación hace falta saber por qué simplificar, para quién simplificar y cómo simplificar bajo el diseño de una estrategia clara que incluya objetivos cuantificables bien estructurados, así como mecanismos de seguimiento y evaluación.

Podemos indicar que los principios rectores para una simplificación eficaz que considera necesarios para impulsar el proceso de simplificación de la política de cohesión son:

- ✓ una estrategia bien definida y un enfoque estructurado que permita la evaluación de la simplificación administrativa.

✓ un firme compromiso de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros de apostar por la simplificación administrativa y mantener el enfoque coordinado

6.- La UE a través de la Política de Cohesión ha mejorado la coordinación de las Políticas regionales adoptadas por los Estados miembros, ha contribuido a atenuar los efectos negativos de la integración y ha aportado beneficios económicos sobre la actividad económica de unas a otras regiones.

Las inversiones realizadas en torno al capital físico se adjudicaron con el fin de modernizar la estructura productiva de las empresas de las regiones menos avanzadas y también para dotarlas de mejores infraestructuras viales (construcción de autopistas, puentes, aeropuertos, redes ferroviarias, etc.) así como educativas y formativas, ha facilitado la reconversión de las zonas industriales en crisis, se ha aumentado la diversificación de las zonas rurales en declive agrícola, ha fomentado la investigación, la innovación, la protección del medio ambiente, etc., buscando con ello reducir las diferencias en los niveles renta de renta per cápita, aumentar el crecimiento económico, el empleo y también facilitar la redistribución justa de la renta. En la misma medida, el capital humano, es decir, todos los ciudadanos del ámbito de la UE se han beneficiado de los recursos destinados a través del Fondo Social Europeo con el fin de mejorar su formación, educación y experiencia, facilitándoles así el acceso al mercado de trabajo.

Para finalizar, en el momento actual de negociación de las nuevas perspectivas financieras para el próximo marco de programación (2021-2027) y en un contexto de crisis sanitario - económica que está golpeando con diferente intensidad a los Estados miembros, la UE se enfrenta a la tarea de salir airoso de la misma.

Para ello, debe emprender un nuevo proceso de reformas con el fin de eliminar el riesgo de que las divergencias en su seno sean cada vez mayores. Todas sus intervenciones deben dirigirse a dinamizar la actividad económica dirigida a aumentar el crecimiento económico y reducir el desempleo de los países que

están siendo seriamente afectados por la misma (Irlanda, Grecia, Portugal y España). Por ello, es importante que en las perspectivas financieras de correspondientes al periodo 2021-2027 también se canalicen recursos hacia las regiones de los países que se hayan visto seriamente afectados por los efectos de la crisis porque lo más probable es que los desequilibrios regionales se estén incrementando en su seno.

Siendo el sistema económico por naturaleza desequilibrador, la Política de Cohesión, a través de sus instrumentos financieros que son los FFEE, pretende entonces combatir los desequilibrios para mantenerlos en los niveles y condiciones que resulten políticamente tolerables por aceptados por los pueblos de los Estados miembros. En este sentido, la Cohesión económica y social puede ser definida como la desigualdad política y socialmente tolerable en el espacio de la Unión, principio que tiene como trasfondo la idea de solidaridad que nunca puede ser obviada por sus integrantes.

Ahora bien, queda la duda de si en este *equilibrio inestable* las decisiones que finalmente se adopten no acabarán teniendo un carácter más político, como señala la tradición histórica en la resolución de los problemas difíciles que la Unión Europea ha afrontado desde su construcción, que de otra índole, por ejemplo la económica, aunque haya que ser conscientes de que en última instancia siempre habrá que valorar las consecuencias económicas y sociales de las decisiones tomadas.

El futuro de la política de cohesión y por ende, los Fondos Estructurales es claramente incierto y debe enmarcarse en el debate que suscita la difícil conciliación de unos recursos presupuestarios sometidos a normas muy restrictivas, con límites exactos en cuanto a su peso y a su crecimiento, y una UE ampliada pero sin el importante peso de Reino Unido, pero si hay una conclusión que debemos extraer de este análisis general es la necesidad absoluta de simplificar la gestión de los fondos europeos con el objetivo de aligerar considerablemente la carga administrativa de todos los actores y facilitar a los pequeños beneficiarios el acceso a la inversión puesto que son los verdaderos conocedores de la realidad social, económica y territorial: la reducción de la enorme burocracia administrativa permitirá centrar más los

recursos humanos y el esfuerzo administrativo que conlleva la gestión de los Fondos EIE en el logro de los objetivos políticos y en la consecución del cumplimiento con objetividad de los intereses generales que es al fin y al cabo, el paradigma de cualquier administración.

ANEXO I: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE GOBERNANZA MULTINIVEL Y PARTENARIADO EN EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020

- ✓ Lista de partners participantes
 - ✓ Acciones para facilitar la participación
-

- ✓ Lista de partners participantes

A) Administraciones Públicas

Organismos de la Administración General del Estado: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Competitividad, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente, Ministerio de Fomento, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, así como los órganos de ellos dependientes.

Se ha contactado asimismo con otras autoridades públicas representativas de los sectores prioritarios de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) y con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Y por último, se han tenido en cuenta las autoridades públicas representativas de los principios horizontales y objetivos transversales de igualdad de género, igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad, cambio demográfico y cambio climático, en concreto: el Instituto de la Mujer y las unidades competentes en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente.

Las Administraciones regionales, en concreto las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, aportando un análisis socioeconómico actualizado de las distintas regiones, principales problemas de desarrollo y retos territoriales que se plantean en cada región.

Administración local, a través de la participación de los agentes locales, tanto a nivel global con los responsables de la Federación Española de Municipios y

Provincias (FEMP), como a nivel particular con determinados Diputaciones y Ayuntamientos españoles.

B) Agentes económicos y sociales

- Se ha contactado en primer lugar con una “organización paraguas”, como es el Consejo Económico y Social (CES), que engloba diferentes tipologías de agentes.
- Organizaciones empresariales más representativas a nivel nacional: CEOE y CEPYME
- Organizaciones sindicales más representativas a nivel nacional: CCOO y UGT
- Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación
- Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
- Fundación para la Innovación Tecnológica- COTEC

C) Representantes de la sociedad civil

- Organizaciones ecologistas más representativas a nivel nacional: WWF-ADENA, Greenpeace, Amigos de la Tierra, Oceana, Ecologistas en Acción y SEO-Birdlife.
- Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, donde están representadas las ONG's a través de vocales:
- 7 entidades generalistas o de ámbito de actuación transversal:
- Cruz Roja Española

✓ Acciones para facilitar la participación:

Se han mantenido reuniones con todos los agentes del partenariado en las que se ha explicado el proceso que se estaba iniciando; se ha entregado documentación explicativa, en especial el *Position Paper* de España, de la Comisión y los documentos metodológicos. Se han solicitado aportaciones para

el análisis de contexto de los diferentes objetivos temáticos, bien como agentes directamente involucrados en alguno de dichos objetivos (los Ministerios sectoriales), bien como agentes que pueden aportar una visión transversal sobre todos o algunos de ellos.

Así mismo, se les ha solicitado su opinión y recomendaciones sobre cómo dar cumplimiento a la aplicación práctica de los principios horizontales (Partenariado y gobernanza multinivel, Igualdad entre hombres y mujeres, No discriminación, Desarrollo Sostenible) y objetivos transversales (Accesibilidad, Cambio demográfico y Mitigación y adaptación al cambio climático) en todas las fases del ciclo de implementación de los Fondos: programación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Se trata de recopilar sus puntos de vista sobre mecanismos, procedimientos, estructuras organizativas, recursos, etc. que puedan resultar adecuados para la mejor observancia de estos principios y objetivos.

Tras ser informado el Consejo de Ministros del borrador de Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, éste fue sometido a otra fase de consulta al público, antes de su remisión oficial a la Comisión. Para ello, el borrador de Acuerdo de Asociación y los documentos que han servido de base para su elaboración han sido puestos a disposición de todos los agentes, administraciones y el público en general a través de Internet.

Prácticamente todos los agentes que participaron en la primera fase han realizado observaciones nuevamente; a éstos se han sumado otras tantas contribuciones de diversos agentes, que se enumeran, por orden alfabético en el Anexo III y que han sido analizadas e incorporadas, en su caso, al documento de Acuerdo de Asociación y documentos de apoyo.

Las observaciones se han centrado principalmente en el análisis de las disparidades de los objetivos temáticos, en los análisis DAFO y en las propuestas de intervención.

ANEXO II: OBJETIVOS TEMÁTICOS PRIORIDADES DE INVERSIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

- ✓ Objetivos temáticos de los FEIE (RDC)
 - ✓ Prioridades de inversión de FEDER (R FEDER)
 - ✓ Prioridades de inversión de FSE (R FSE)
-
- ✓ Objetivos temáticos de los FEIE (RDC)
- A fin de contribuir a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como a las misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado, incluida la cohesión económica, social y territorial, los Fondos EIE apoyarán los siguientes objetivos temáticos:
- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
 - 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
 - 3) mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del Feader) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP);
 - 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
 - 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
 - 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
 - 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
 - 8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;

- 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;
- 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- 11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

Los objetivos temáticos se traducirán en prioridades específicas de cada Fondo EIE fijadas en las normas específicas de los Fondos:

✓ Prioridades de inversión de FEDER (R FEDER)

El FEDER contribuirá a las siguientes prioridades de inversión en el marco de los objetivos temáticos contemplados en el artículo 9 del Reglamento (UE) no 1303/2013, en función de las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación mediante:
 - a) la mejora de las infraestructuras de investigación e innovación (I+i) y de la capacidad para desarrollar excelencia en materia de I+i, y el fomento de centros de competencia, en especial los de interés europeo;
 - b) el fomento de la inversión empresarial en I+i, el desarrollo de vínculos y sinergias entre las empresas, los centros de investigación y desarrollo y el sector de la enseñanza superior, en particular mediante el fomento de la inversión en el desarrollo de productos y servicios, la transferencia de tecnología, la innovación social, la innovación ecológica, las aplicaciones de servicio público, el estímulo de la demanda, la interconexión en red, las agrupaciones y la innovación abierta a través de una especialización inteligente, y mediante el apoyo a la investigación tecnológica y aplicada, líneas piloto, acciones de validación precoz de los productos, capacidades de fabricación avanzada y primera producción, en particular, en tecnologías facilitadoras esenciales y difusión de tecnologías polivalentes;

2) mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación mediante:

a) la ampliación de la implantación de la banda ancha y la difusión de redes de alta velocidad y el respaldo a la adopción de tecnologías emergentes y redes para la economía digital;

b) el desarrollo de productos y servicios de tecnologías de la información y de la comunicación, comercio electrónico, y una mayor demanda de dichas tecnologías;

c) el refuerzo de las aplicaciones de las tecnologías de la información y de la comunicación para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura electrónica y la sanidad electrónica;

3) mejorar la competitividad de las pymes mediante:

a) la promoción del espíritu empresarial, en particular facilitando el aprovechamiento económico de nuevas ideas e impulsando la creación de nuevas empresas, también mediante viveros de empresas;

b) el desarrollo y la aplicación de nuevos modelos empresariales para las pymes, en particular para su internacionalización;

c) el apoyo a la creación y ampliación de capacidades avanzadas para el desarrollo de productos y de servicios;

d) el apoyo a la capacidad de las pymes para crecer en los mercados regionales, nacionales e internacionales, y para implicarse en procesos de innovación;

4) favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores mediante:

a) el fomento de la producción y distribución de energía derivada de fuentes renovables;

b) el fomento de la eficiencia energética y el uso de energías renovables por parte de las empresas;

- c) el apoyo de la eficiencia energética, de la gestión inteligente de la energía y del uso de energías renovables en las infraestructuras públicas, incluidos los edificios públicos, y en las viviendas;
- d) el desarrollo y la aplicación de sistemas de distribución inteligentes que en las redes que operen con baja y media tensión;
- e) el fomento de estrategias de reducción del carbono para todo tipo de territorio, especialmente las zonas urbanas, incluido el fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible y las medidas de adaptación con efecto de mitigación;
- f) el fomento de la investigación y la innovación en tecnologías con bajas emisiones de carbono, y la adopción de las mismas;
- g) el fomento de la utilización de cogeneración de calor y energía de alta eficiencia, basada en la demanda de calor útil;

5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos, mediante:

- a) el apoyo a la inversión destinada a la adaptación al cambio climático, incluidos planteamientos basados en los ecosistemas;
- b) el fomento de la inversión para hacer frente a riesgos específicos, garantizando una resiliencia frente a las catástrofes y desarrollando sistemas de gestión de catástrofes;

6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos mediante:

- a) la inversión en el sector de los residuos para cumplir los requisitos del acervo de la Unión en materia de medio ambiente y para dar respuesta a las necesidades, identificadas por los Estados miembros, de una inversión que vaya más allá de dichos requisitos;
- b) la inversión en el sector del agua para cumplir los requisitos del acervo de la Unión en materia de medio ambiente y para dar respuesta a las necesidades, identificadas por los Estados miembros, de una inversión que vaya más allá de dichos requisitos;

- c) la conservación, la protección, el fomento y el desarrollo del patrimonio natural y cultural;
- d) la protección y el restablecimiento de la biodiversidad y del suelo y el fomento de los servicios de los ecosistemas, inclusive a través de Natura 2000 y de infraestructuras ecológicas;
- e) acciones para mejorar el entorno urbano, revitalizar las ciudades, rehabilitar y descontaminar viejas zonas industriales (incluidas zonas de reconversión), reducir la contaminación atmosférica y promover medidas de reducción del ruido;
- f) el fomento de tecnologías innovadoras para la mejora de la protección medioambiental y la eficiencia de los recursos en el sector de los residuos y el sector del agua, y con respecto al suelo o a la reducción de la contaminación atmosférica;
- g) el apoyo a la transición industrial hacia una economía eficiente en el uso de los recursos, la promoción del crecimiento ecológico, la innovación ecológica y la gestión del impacto medioambiental en los sectores público y privado;

7) promover el transporte sostenible y eliminar los obstáculos en las infraestructuras de red fundamentales mediante:

- a) el apoyo a un espacio único europeo de transporte multimodal invirtiendo en la RTE-T;
- b) la mejora de la movilidad regional mediante la conexión de nodos secundarios y terciarios a las infraestructuras RTE-T, incluidos los nodos multimodales;
- c) el desarrollo y la mejora de sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente (incluida la reducción del ruido) y de bajo nivel de emisión de carbono, entre los que se incluyen las vías navegables interiores y el transporte marítimo, los puertos, los enlaces multimodales y las infraestructuras aeroportuarias, con el fin de fomentar una movilidad regional y local sostenible;

- d) la concepción y la rehabilitación de una red ferroviaria global, de alta calidad e interoperable y la promoción de medidas de reducción de ruido;
- e) la mejora de la eficiencia energética y de la seguridad del abastecimiento mediante la creación de sistemas inteligentes de distribución, almacenamiento y transmisión de energía y mediante la integración de la generación distribuida procedente de fuentes renovables;

8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral mediante:

- a) la prestación de apoyo al desarrollo de viveros de empresas y de ayuda a la inversión en favor del trabajo por cuenta propia, de las micro-empresas, y de la creación de empresas;
- b) la prestación de apoyo al crecimiento generador de empleo mediante el desarrollo de las posibilidades endógenas como parte de una estrategia territorial para zonas específicas, incluida la reconversión de las regiones industriales en declive y la mejora de la accesibilidad a recursos concretos naturales y culturales y el desarrollo de los mismos;
- c) la prestación de apoyo a iniciativas de desarrollo locales y de ayuda a estructuras que proporcionen servicios de proximidad para crear puestos de trabajo, cuando tales medidas estén fuera del alcance del Reglamento (UE) no 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo;
- d) la inversión en infraestructuras destinadas a servicios de empleo;

9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier discriminación mediante:

- a) la inversión en infraestructuras sociales y sanitarias que contribuyan al desarrollo nacional, regional y local y reduzcan las desigualdades sanitarias, y el fomento de la inclusión social mediante una mejora del acceso a los servicios sociales, culturales y recreativos y la transición de los servicios institucionales a los servicios locales;
- b) la prestación de apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas;

c) la prestación de ayuda a las empresas sociales;

d) la realización de inversiones en el contexto de estrategias de desarrollo local comunitario;

10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente, mediante el desarrollo de las infraestructuras de educación y formación;

✓ 11) mejorar la capacidad institucional de la administración pública y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública mediante medidas de refuerzo de las capacidades institucionales y de la eficiencia de las administraciones públicas y de los servicios públicos relacionados con la aplicación del FEDER, y el apoyo a las medidas del FSE de refuerzo de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

✓ Prioridades de inversión de FSE (R FSE)

El FSE respaldará las siguientes prioridades de inversión:

a) En relación con el objetivo temático «Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral»:

i) el acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral;

ii) la integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil;

iii) el trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras;

iv) la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo;

v) la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio;

vi) el envejecimiento saludable y activo;

vii) la modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional, así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.

b) En relación con el objetivo temático «Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación»:

i) la inclusión activa, también con vistas a promover la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo;

ii) la integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní;

iii) la lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades;

iv) el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general;

v) el fomento del emprendimiento social y de la integración profesional en las empresas sociales, así como de la economía social y solidaria, a fin de facilitar el acceso al empleo;

vi) las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales.

c) En relación con el objetivo temático «Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente»:

i) la reducción y la prevención del abandono escolar temprano y el fomento de la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de buena calidad, incluidos los itinerarios de aprendizaje formales, no formales e informales encaminados a permitir la reintegración en el proceso de educación y formación;

ii) la mejora de la calidad, la eficacia y la accesibilidad de la educación superior y ciclos equivalentes con el fin de mejorar la participación y el nivel de instrucción, especialmente para los grupos desfavorecidos;

iii) la mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en estructuras formales, no formales e informales y de los conocimientos, las competencias profesionales y las capacidades de los trabajadores, así como la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles, también a través de la orientación profesional y la convalidación de las competencias adquiridas;

iv) la mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación, facilitando la transición de la educación al empleo y reforzando los sistemas de enseñanza y formación profesional, así como su calidad, también a través de mecanismos de anticipación de las necesidades en materia de competencias, la adaptación de los programas de estudios y la creación y el desarrollo de sistemas de aprendizaje en un entorno laboral, incluidos los sistemas de formación dual y los programas de prácticas.

d) En relación con el objetivo temático «Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública»:

i) la inversión en capacidad institucional y en eficacia de las administraciones y servicios públicos a escala nacional, regional y local, con el fin de introducir reformas y mejoras en la reglamentación y la gestión. Esta prioridad en materia de inversión es aplicable únicamente en

los Estados miembros que puedan optar a una ayuda del Fondo de Cohesión o en los Estados miembros que tengan una o más regiones NUTS de nivel 2 contempladas en el artículo 90, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) no 1303/2013;

ii) el desarrollo de capacidades de todos los agentes competentes en materia de educación, aprendizaje permanente, formación y empleo y políticas sociales, también a través de pactos territoriales y sectoriales para introducir reformas a nivel nacional, regional y local.

ANEXO III: PREASIGNACIÓN DE FONDOS EN POLÍTICA DE COHESIÓN PARA EL PERIODO 2014 - 2020

Miles de euros corrientes

ESTADOS MIEMBROS	POLÍTICA DE COHESIÓN (*)									TOTAL
	Fondo Cohesión	Regiones menos desarrolladas	Regiones transición	Regiones más desarrolladas	RUP	Coop. Territorial Europea (Transfronteriza)	Coop. Territorial Europea (Transnacional)	YEI (dotación adicional)	FEAD	
Bélgica	0,00	0,00	1.040,00	939,00	0,00	222,33	40,85	42,44	74,00	2.284,61
Bulgaria	2.278,00	5.089,00	0,00	0,00	0,00	138,89	26,73	55,19	105,00	7.587,81
República Checa	6.259,00	14.824,00	0,00	547,00	0,00	303,14		13,60	23,00	21.946,74
Dinamarca	0,00	0,00	84,00	329,00	0,00	106,33	33,81	0,00	4,00	553,14
Alemania	0,00	0,00	9.771,00	8.498,00	0,00	652,10	313,29	0,00	79,00	19.234,39
Estonia	1.073,00	2.461,00	0,00	0,00	0,00	49,88	5,53	0,00	8,00	3.589,41
Irlanda	0,00	0,00	0,00	952,00	0,00	150,51	18,26	68,15	23,00	1.188,91
Grecia	3.247,00	6.816,00	2.591,00	2.450,00	0,00	177,67	53,97	171,52	281,00	15.507,15
España	0,00	2.040,00	13.399,00	11.074,00	484,14	483,53	159,45	943,50	563,00	28.583,61
Francia	0,00	3.434,00	4.253,00	6.322,00	443,35	790,22	324,77	310,16	499,00	15.877,50
Eslovaquia	2.560,00	5.838,00	0,00	0,00	0,00	127,81	18,29	66,18	37,00	8.610,28
Italia	0,00	22.200,00	1.350,00	7.568,00	0,00	885,54	251,23	567,51	671,00	32.822,29
Chipre	270,00	0,00	0,00	421,00	0,00	28,47	4,27	11,57	4,00	735,31
Letonia	1.349,00	3.040,00	0,00	0,00	0,00	85,66	7,95	29,01	41,00	4.511,61
Lituania	2.049,00	4.629,00	0,00	0,00	0,00	99,87	13,85	31,78	77,00	6.823,51
Luxemburgo	0,00	0,00	0,00	40,00	0,00	15,50	4,68	0,00	4,00	60,18
Hungría	6.025,00	15.005,00	0,00	464,00	0,00	320,37	41,42	49,77	94,00	21.905,56
Malta	218,00	0,00	490,00	0,00	0,00	15,31	1,70	0,00	4,00	725,01
Países Bajos	0,00	0,00	0,00	1.015,00	0,00	309,68	80,00	0,00	4,00	1.404,68
Austria	0,00	0,00	72,00	906,00	0,00	221,92	35,38	0,00	18,00	1.235,30
Polonia	23.208,00	49.629,00	0,00	3.777,00	0,00	566,80	133,72	252,44	473,00	77.566,96
Portugal	2.862,00	16.642,00	325,00	1.238,00	115,68	87,39	41,15	160,77	177,00	21.471,99
Rumanía	6.935,00	14.607,00	0,00	893,00	0,00	377,27	75,42	105,99	441,00	22.993,68
Eslovenia	895,00	1.260,00	0,00	847,00	0,00	54,52	8,37	9,21	21,00	3.074,10
Eslovaquia	4.168,00	9.199,00	0,00	329,00	0,00	201,06	22,31	72,18	55,00	13.991,54
Finlandia	0,00	0,00	0,00	999,00	305,33	122,69	38,66	0,00	23,00	1.465,68
Suecia	0,00	0,00	0,00	1.512,00	206,92	267,70	74,56	44,16	8,00	2.105,35
Reino Unido	0,00	2.635,00	2.539,00	5.595,00	0,00	612,31	253,30	206,10	4,00	11.840,71
Cooperación Interregional					0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	514,40
Acciones Urbanas Innovadoras					0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	371,93
Asistencia Técnica					0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.263,25
TOTAL	63.396,00	179.348,00	35.914,00	56.715,00	1.555,42	7.474,46	2.082,91	3.211,22	3.815,00	351.846,57

Fuente: Comisión Europea (http://ec.europa.eu/budget/mif/reallocation/index_en.cfm) y página de Info regio

ANEXO IV: CALENDARIO APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS FSE Y FEDER EN ESPAÑA:

PROGRAMA OPERATIVO FSE	DECISIÓN APROBACIÓN COMISIÓN EUROPEA	PROGRAMA OPERATIVO FEDER	DECISIÓN APROBACIÓN COMISIÓN EUROPEA
PROGRAMAS OPERATIVOS PLURIREGIONALES			
PO EMPLEO JUVENIL	19 DIC 2014	PLURIREGIONAL DE ESPAÑA FEDER	19 DIC 2017
PO EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y EMPLEO	17 DIC 2015	INICIATIVA PYMEs FEDER	12 DIC 2014
PO INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONOMÍA SOCIAL	17 DIC 2015		
PO ASISTENCIA TÉCNICA	17 DIC 2015		
PROGRAMAS OPERATIVOS REGIONALES			
PO ARAGON	17 DIC 2015	PO ARAGON	14 JULIO 2015
PO ANDALUCIA	17 DIC 2015	PO ANDALUCIA	30 JULIO 2015
PO ASTURIAS	17 DIC 2015	PO ASTURIAS	14 JULIO 2015
PO BALEARES	17 DIC 2015	PO BALEARES	7 DIC 2016
PO CANARIAS	17 DIC 2015	PO CANARIAS	13 AGOSTO 2015
PO CANTABRIA	8 DIC 2015	PO CANTABRIA	12 FEBRERO 2015
PO CASTILLA LA MANCHA	17 DIC 2015	PO CASTILLA LA MANCHA	12 FEBRERO 2015
PO CASTILLA Y LEÓN	4 NOV 2015	PO CASTILLA Y LEÓN	14 JULIO 2015
PO CATALUÑA	17 DIC 2015	PO CATALUÑA	12 FEBRERO 2015
PO CEUTA	24 AGOSTO 2015	PO CEUTA	22 JULIO 2015

PO EXTREMADURA	17 DIC 2015	PO EXTREMADURA	13 AGOSTO 2015
PO GALICIA	8 DIC 2015	PO GALICIA	12 FEBRERO 2015
PO MADRID	17 DIC 2015	PO MADRID	14 JULIO 2015
PO MURCIA	17 AGOSTO 2015	PO MURCIA	13 MAYO 2015
PO MELILLA	24 AGOSTO 2015	PO MELILLA	14 JULIO 2015
PO RIOJA	17 DIC 2015	PO RIOJA	18 DIC 2014
PO NAVARRA	8 DIC 2015	PO NAVARRA	18 DIC 2014
PO PAIS VASCO	27 AGOSTO 2015	PO PAIS VASCO	12 FEBRERO 2015
PO VALENCIA	17 DIC 2015	PO VALENCIA	22 JULIO 2015

ANEXO V: RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA UE Y ESPAÑA 2013 –
2017 EN FONDOS ESTRUCTURALES FEDER Y FSE

→ FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

**TRANSFERENCIAS DEL FEDER A ESPAÑA EN EL PERÍODO 2013-2017
(Por centros inversores)**

Millones de euros

ENTIDAD U ORGANISMO	2013	2014	2015	2016	2017
Administración Central	1.103,13	480,28	415,37	54,88	135,48
Administración Regional	1.555,54	806,53	1.115,52	173,30	105,78
Administración Local	230,67	254,81	116,87	7,79	8,07
Empresas Públicas y otros	963,64	838,63	718,83	271,93	0,00
Pendiente de aplicación	36,60	154,60	2.003,23	2.010,75	3,92
TOTAL	3.889,58	2.534,85	4.369,82	2.518,65	253,24

Fuente: Ministerio de Hacienda.

REGIONALIZACION DE LAS TRANSFERENCIAS DE FEDER A ESPAÑA EN EL PERÍODO 2013-2017

Millones de euros

CCAA	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	529,32	126,58	755,80	27,31	19,27
Aragón	3,01	3,03	5,09	1,30	0,70
Asturias	0,00	0,00	5,96	2,38	1,49
Baleares	24,77	6,11	6,69	1,26	1,71
Canarias	147,52	65,68	16,89	6,79	10,03
Cantabria	2,03	12,28	9,49	0,49	0,39
Castilla-La Mancha	148,98	40,78	12,55	5,02	3,14
Castilla y León	65,80	29,52	7,37	58,21	1,84
Cataluña	18,24	98,61	18,91	7,56	4,73
Ceuta	0,00	0,31	1,49	0,20	0,26
Comunidad Valenciana	127,74	119,24	69,10	25,43	3,31
Extremadura	116,19	70,65	20,70	19,02	3,91
Galicia	168,48	204,44	130,56	8,29	50,35
La Rioja	1,17	0,00	0,79	0,31	0,20
Madrid	22,58	0,00	5,81	2,33	1,45
Melilla	0,29	0,00	0,64	0,26	0,29
Murcia	65,06	7,60	6,96	3,17	1,74
Navarra	7,83	0,31	5,49	0,40	0,25
Pais Vasco	89,97	10,59	28,13	1,65	0,72
Sin regionalizar	16,56	10,80	7,10	1,91	
TOTAL	1.555,54	806,53	1.115,52	173,30	105,78

Fuente: Ministerio de Hacienda.

TRANSFERENCIAS DEL FSE A ESPAÑA EN EL PERIODO 2013-2017 (Por centros inversores)

Millones de euros

ENTIDAD U ORGANISMO	2013	2014	2015	2016	2017
Administración Central ⁽¹⁾	158,63	25,30	217,26	61,25	11,32
Servicio Público de Empleo Estatal	407,23	338,41	180,73	143,73	695,27
Administración Autonómica	143,53	187,57	497,99	621,55	146,96
Otros ⁽²⁾	77,77	36,19	137,32	24,91	3,27
TOTAL	787,15	587,47	1.033,30	851,44	856,82

Fuente: Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social).

(1) Incluido Seguridad Social y OOAA de la Administración del Estado.

(2) Incluye: Otros Organismos, Iniciativas Comunitarias y Subvención global.

REGIONALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL FSE A ESPAÑA PERIODO 2013-2017

Millones de euros

CCAA	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	16,78	0,00	63,04	428,56	39,30
Aragón	9,29	0,00	3,33	25,09	4,22
Asturias	7,20	14,87	16,76	1,06	5,65
Baleares	3,39	0,00	5,67	-1,74	5,61
Canarias	3,77	15,95	24,88	-0,85	7,28
Cantabria	2,71	0,00	1,72	-0,10	0,82
Castilla-La Mancha	19,35	24,53	59,69	0,26	10,50
Castilla y León	10,65	1,20	12,75	-1,08	4,61
Cataluña	-77,58	0,00	93,78	37,15	2,96
Ceuta	1,83	0,94	0,68	0,31	0,59
Comunidad Valenciana	-0,05	0,00	22,28	65,08	8,70
Extremadura	34,84	25,98	37,85	4,27	15,97
Galicia	54,45	59,59	73,69	45,30	20,07
La Rioja	0,00	0,00	4,61	1,40	0,10
Madrid	27,59	21,88	53,56	0,52	11,86
Melilla	2,21	0,00	1,33	-0,03	0,42
Murcia	13,41	14,08	12,73	-0,97	4,58
Navarra	2,07	1,04	4,39	1,64	0,17
Pais Vasco	11,62	7,51	5,25	15,68	3,55
TOTAL	143,53	187,57	497,99	621,55	146,96

Fuente: Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

ANEXO VI - MODELO DE DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS Y CONSIDERACIONES PARA SU CUMPLIMENTACIÓN.

(Sigue, en lo que procede, el orden del Anexo III del Reglamento de Ejecución 1011/2014 de la Comisión, de 22 de septiembre de 2014, por lo que resulta de interés referirse a ese documento para encontrar más detalle sobre el contenido que se espera.)

1. INFORMACIÓN GENERAL

1.1. Información presentada por

Organismo intermedio			
Denominación			
Naturaleza jurídica			
Dirección postal			
Dirección de correo electrónico corporativo			
Teléfono		Fax	

Datos de la persona de contacto			
Nombre y apellidos			
Cargo			
Dirección postal			
Dirección de correo electrónico			
Teléfono		Fax	

Programa Operativo	
Título	
CCI	
Ejes prioritarios en los que interviene el OI	

Objetivos Temáticos en los que interviene el OI		
Prioridades de Inversión en los que interviene el OI		
Fondo(s) gestionados por el OI	FSE <input checked="" type="checkbox"/>	Otros <input type="checkbox"/>

1.2. La información facilitada describe la situación a fecha:

--	--

2. ORGANISMO INTERMEDIO Y PRINCIPALES FUNCIONES

2.1. Organismo Intermedio.

Identificación del Organismo Intermedio	
Denominación	
Naturaleza jurídica del Organismo	
Nombre y apellidos de la persona de contacto	
Cargo	
Dirección postal (sede)	
Correo electrónico	
Teléfono	Fax

2.2. Principales funciones

2.2.1. Especificación de la forma en que se realiza la delegación, de conformidad con el artículo 123, apartados 6 y 7, del Reglamento 1303/2013. Referencia a los documentos correspondientes.

2.2.2. Especificación de las funciones que podrían ser desempeñadas por el Organismo Intermedio por delegación formal de la AG. (Apartado 2.1.3 del Anexo III del Rgto (UE) Nº 1011/2014)

2.2.3. Identificación de los beneficiarios actuantes bajo la supervisión del organismo intermedio especificando si el organismo intermedio actuará también como beneficiario, en cuyo caso deberá establecer procedimientos para garantizar la

separación de funciones en las disposiciones de cara a las verificaciones administrativas e in situ. (Descripción y organigrama)

2.2.4. Descripción de los procedimientos destinados a garantizar medidas antifraude eficaces y proporcionadas habida cuenta de los riesgos identificados, incluida la referencia a la evaluación de riesgos realizada [artículo 25, apartado 4, letra c), del Reglamento (UE) nº 1303/2013]

2.2.5. Organigrama y especificaciones del flujo financiero para la cofinanciación de actuaciones FSE

Descripción del procedimiento de flujo financiero del que se abastecen las entidades (indicando si es público o privado, propio o a través de subvenciones u otros recursos) para la cofinanciación de actuaciones de Fondo Social Europeo.

No obstante, aquellas entidades que no pertenezcan al ámbito de las Administraciones Públicas deberán reflejar la solvencia financiera y el compromiso de cofinanciación por cualquier medio de prueba válido.

2.3. Organización y procedimientos

2.3.1. Organigrama y especificaciones de las funciones de las unidades (incluido el plan para la dotación de los recursos humanos apropiados con las competencias necesarias).

2.3.2. Marco para garantizar que se realiza un ejercicio de gestión de riesgos apropiado cuando resulta necesario y, en particular, en caso de que se introduzcan modificaciones significativas en el sistema de gestión y control.

2.3.3. Descripción de procedimientos:

Toda la información debe presentarse con fecha y la referencia.

2.3.3.1. Procedimientos de participación en el comité de seguimiento y respaldo del trabajo del comité de seguimiento.

2.3.3.2. Procedimientos para que un sistema recabe, registre y almacene en formato informatizado los datos de cada operación que se estimen necesarios a efectos de supervisión, evaluación, gestión financiera, verificación y auditoría, incluidos, cuando proceda, los datos sobre los participantes individuales y un desglose de los datos sobre los indicadores, clasificados por género, cuando resulte pertinente.

2.3.3.3. Procedimientos para evaluar, seleccionar y aprobar operaciones y garantizar su conformidad, durante todo el período de ejecución, con la normativa aplicable [artículo 125, apartado 3, del Reglamento (UE) no 1303/2013], que comprendan instrucciones y orientación sobre cómo garantizar la contribución de las operaciones a la consecución de los objetivos específicos y los resultados de las prioridades pertinentes, en virtud de las disposiciones del artículo 125, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento (UE) no 1303/2013, y procedimientos destinados a garantizar que las operaciones no se seleccionan donde se han completado físicamente o se han ejecutado íntegramente antes de que el beneficiario solicite la financiación.

- 2.3.3.4. Procedimientos de entrega al beneficiario de un documento con las condiciones de la ayuda para cada operación, incluyendo que los beneficiarios mantengan un sistema de contabilidad diferenciado para las transacciones relacionadas con una operación.
- 2.3.3.5. Procedimientos para las verificaciones de las operaciones [en consonancia con los requisitos previstos en el artículo 125, apartados 4 a 7, del Reglamento (UE) no 1303/2013], incluidos los procedimientos que pretenden garantizar la conformidad de las operaciones con las políticas de la Unión (como las relativas a la asociación y a la gobernanza multinivel, a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, a la no discriminación, a la accesibilidad de las personas con discapacidad, al desarrollo sostenible, a la contratación pública, a la ayuda estatal y a las normas medioambientales), y la identificación de las autoridades o los organismos que efectúan tales verificaciones. La descripción debe comprender las verificaciones de la gestión administrativa en relación con la solicitud de reembolso presentada por los beneficiarios y las verificaciones de gestión in situ de las operaciones, que podrán realizarse sobre la base de muestras. La descripción debe comprender los procedimientos aplicados por tales organismos para las verificaciones. La frecuencia y la cobertura deben ser proporcionales al importe de la ayuda pública para una operación y al nivel de riesgo que la autoridad auditora haya identificado en estas verificaciones y auditorías para el sistema de gestión y control en su conjunto.
- 2.3.3.6. Identificación de los organismos que aplican cada paso comprendido en la tramitación de las solicitudes de reembolso, incluido un organigrama en el que consten todos los organismos implicados.
- 2.2.3.7. Descripción de los procedimientos mediante los cuales se reciben de parte de los beneficiarios las solicitudes de reembolso, se verifican y se validan, y mediante los cuales se autorizan, ejecutan y contabilizan los pagos efectuados a los beneficiarios, de conformidad con las obligaciones establecidas en el artículo 122, apartado 3, del Reglamento (UE) no 1303/2013 a partir de 2006, a fin de respetar el plazo de 90 días de pago a los beneficiarios establecido en el artículo 132 del Reglamento (UE) no 1303/2013.
- 2.2.3.8. Descripción de la forma en que el organismo intermedio transmite la información a la Autoridad de Gestión y autoridad de auditoría, incluida la información sobre las deficiencias o irregularidades (incluidos casos presuntos y probados de fraude) detectadas y su seguimiento en el contexto de las verificaciones de gestión, las auditorías y los controles efectuados por la Unión y los organismos nacionales.
- 2.2.3.9. Procedimientos de colaboración y apoyo en la elaboración y presentación a la Comisión por parte de la Autoridad de Gestión de los informes anuales y finales de ejecución [artículo 125, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) no 1303/2013], incluidos los procedimientos para recabar y registrar datos fiables sobre los indicadores de resultados [artículo 125, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) no 1303/2013].

- 2.2.3.10. Procedimientos para elaborar la declaración de los responsables de la gestión [artículo 125, apartado 4, letra e), del Reglamento (UE) nº 1303/2013]
- 2.2.3.11. Procedimientos para elaborar el resumen anual de los informes de auditoría definitivos y de los controles realizados, incluido un análisis de la naturaleza y el grado de errores e insuficiencias detectados en los sistemas, así como las medidas correctoras adoptadas o previstas [artículo 125, apartado 4, letra e), del Reglamento (UE) nº 1303/2013].
- 2.2.3.12. Procedimientos para comunicar al personal los procedimientos anteriores, así como una indicación de la formación organizada o prevista y cualquier orientación publicada (fecha y referencia).
- 2.2.3.13. Descripción, cuando proceda, de los procedimientos de la Autoridad de Gestión en relación con el ámbito de aplicación, las normas y los procedimientos en relación con las disposiciones aplicables establecidas por el Estado miembro (1) a efectos de examinar las reclamaciones relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos «ESI»), en el marco del artículo 74, apartado 3, del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

2.4. Pista de auditoría.

- 2.4.1. Procedimientos para garantizar un sistema de archivado y una pista de auditoría adecuados, incluso en relación con la seguridad de los datos, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 122, apartado 33, del Reglamento (UE) nº 1303/2013, en virtud de la normativa nacional sobre la certificación de conformidad de los documentos [artículo 125, apartado 4, letra d), del Reglamento (UE) nº 1303/2013, y artículo 25 del Reglamento Delegado (UE) nº 480/2014 de la Comisión].
- 2.4.2. Instrucciones proporcionadas sobre la conservación de los documentos justificativos presentados:
- 2.4.3. Indicación del período durante el cual deben conservarse los documentos.
- 2.4.4. Formato en que deben almacenarse los documentos.

2.5. Irregularidades y recuperaciones

- 2.5.1. Descripción del procedimiento sobre el registro y la corrección de irregularidades (incluido el fraude) y su seguimiento y el registro de los importes retirados y recuperados, las cuantías que cabe recuperar, los importes irrecuperables y las cuantías relacionadas con las operaciones suspendidas en virtud de alguna resolución judicial o algún recurso contencioso-administrativo con efecto suspensivo.
- 2.5.2. Descripción del procedimiento (incluido un organigrama donde se esboza el canal de información) destinado a cumplir la obligación de notificar las irregularidades a la Comisión, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

3. SISTEMA DE INFORMACIÓN

- 3.1. Descripción de los sistemas de información, incluido un organigrama (sistema de red central o común o sistema descentralizado con vínculos entre los sistemas) para:**

- 3.1.1. Recabar, registrar y almacenar en formato informatizado los datos de cada operación, incluidos, cuando proceda, los datos sobre cada uno de los participantes y un desglose de la información sobre los indicadores según el género, cuando resulte necesario, que se consideren oportunos a efectos de supervisión, evaluación, gestión financiera, verificación y auditoría, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125, apartado 2, letra d), del Reglamento (UE) no 1303/2013, y en el artículo 24 del Reglamento Delegado (UE) no 480/2014 de la Comisión.
- 3.1.2. Garantizar que los datos mencionados en el punto anterior se recopilen, introduzcan y almacenen en el sistema, y que los datos sobre los indicadores se desglosan por género cuando resulta necesario, según lo establecido en los anexos I y II del Reglamento (UE) no 1304/2013, en virtud del artículo 125, apartado 2, letra e), del Reglamento (UE) no 1303/2013.
- 3.1.3. Garantizar que haya un sistema que registre y almacene, en formato informatizado, los registros contables de cada operación, y que respalde toda la información necesaria para elaborar las cuentas y las solicitudes de pago, incluidos los registros de los importes que cabe recuperar, las cuantías recuperadas, los importes irrecuperables y las sumas retiradas tras la cancelación íntegra o parcial de la contribución para una operación o un programa operativo, con arreglo al artículo 126, letra d), y al artículo 137, letra b), del Reglamento (UE) no 1303/2013.
- 3.1.4. Mantener registros contables en formato informatizado del gasto declarado a la Autoridad de Gestión y de la contribución pública correspondiente pagada a los beneficiarios, según se establece en el artículo 126, letra g), del Reglamento (UE) no 1303/2013.
- 3.1.5. Mantener un registro contable de las cuantías recuperables y de los importes retirados tras la cancelación total o parcial de la contribución para una operación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 126, letra h), del Reglamento (UE) no 1303/2013.
- 3.1.6. Mantener registros de los importes relacionados con las operaciones suspendidas en virtud de alguna resolución judicial o algún recurso contencioso-administrativo con efecto suspensivo.
- 3.1.7. Indicar si los sistemas están operativos y si pueden registrar con fiabilidad los datos anteriormente mencionados.

3.2. Descripción de los procedimientos para verificar que la seguridad de los sistemas informáticos está garantizada.

3.3 Descripción de la situación actual en lo que respecta a la aplicación de los requisitos del artículo 122, apartado 3, del Reglamento (UE) no 1303/2013.

ANEXO VII – LISTA DE VERIFICACIÓN EX ANTE DE LA IDONEIDAD DE ORGANISMOS INTERMEDIOS.

(Sigue, en lo que procede, el documento de Orientaciones para la Comisión y los Estados miembros sobre una metodología común para la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estado Miembros)

Referencias a los artículos del RDC.	REQUISITOS CLAVE (RC) Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN (CE)	CATEGORÍA DE EVALUACIÓN
Artículo 72, letras a), b), e) y h), artículo 122, apartado 2, artículo 123, apartados 1 y 6, y artículo 125, apartado 1, del RDC	RC 1) SEPARACIÓN ADECUADA DE FUNCIONES Y SISTEMAS APROPIADOS DE INFORMACIÓN Y SUPERVISIÓN EN CASOS EN LOS QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE ENCOMIENDE LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS A OTRO ORGANISMO.	
	1.1. Una descripción y asignación claras de funciones (organigrama, número indicativo de puestos, titulación y/o experiencia exigida, descripciones de puestos), incluida la existencia de un acuerdo formal documentado en el que figuren claramente las tareas delegadas por la Autoridad de Gestión al organismo intermedio/organismo coordinador.	
	1.2. Existencia del personal y la cualificación necesarias en los distintos niveles y para las distintas funciones en el seno del organismo intermedio, teniendo en cuenta el número, el tamaño y la complejidad de los programas afectados, incluidos los acuerdos de externalización adecuados, en su caso.	
	1.3. Cumplimiento del principio de separación de funciones en la organización del organismo intermedio, cuando éste sea a su vez beneficiario en el marco del programa operativo.	
	1.4. Existencia de procedimientos y manuales completos y adecuados, actualizados según proceda, que cubran todas las actividades clave en los organismos intermedios, incluidos procedimientos de comunicación y supervisión de irregularidades y de recuperación de cantidades pagadas indebidamente. CE.	

Referencias a los artículos del RDC.	REQUISITOS CLAVE (RC) Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN (CE)	CATEGORÍA DE EVALUACIÓN
	1.5. Teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, existencia de un marco que garantice la realización de un ejercicio de gestión del riesgo adecuado cuando sea necesario y, en particular, en caso de modificaciones sustanciales de las actividades o cambios en las estructuras de gestión y control	
Artículo 72, letra c), y artículo 125, apartado 3, del RDC	RC 2) SELECCIÓN DE OPERACIONES ADECUADA	
	2.1. El organismo intermedio ha elaborado, para su aprobación por el comité de seguimiento, propuesta de documento de procedimientos y criterios de selección adecuados que: a) garanticen la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente; b) sean transparentes y no discriminatorios; y c) tengan en cuenta la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y los principios de desarrollo sostenible establecidos en los artículos 7 y 8 del RDC.	
	2.2. Se publican las convocatorias de solicitudes. Las convocatorias de solicitudes se publicitan para que lleguen a todos los posibles beneficiarios e incluyen una descripción clara del procedimiento de selección empleado y los derechos y obligaciones de los beneficiarios.	
	2.3. Se registran todas las solicitudes recibidas. Las solicitudes se registran en el momento de su recepción, enviando acuse de recibo a cada solicitante y manteniendo un registro del estado de aprobación de cada una de ellas.	
	2.4. Todas las solicitudes y proyectos se evalúan conforme a los criterios aplicables. La evaluación se aplica de modo coherente y no discriminatorio. Los criterios y la puntuación utilizados se ajustan a los aprobados por el comité de seguimiento y mencionados en la convocatoria. Para evaluar las solicitudes o proyectos el organismo intermedio garantiza que los evaluadores poseen la cualificación y la independencia precisas.	

Referencias a los artículos del RDC.	REQUISITOS CLAVE (RC) Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN (CE)	CATEGORÍA DE EVALUACIÓN
	2.5. Las decisiones sobre la aceptación o denegación de solicitudes y proyectos debe adoptarlas una persona debidamente autorizada del organismo competente designado y los resultados deben notificarse por escrito en un acuerdo o decisión (u otro documento equivalente) al candidato, exponiendo claramente los motivos. El procedimiento de recurso y las decisiones correspondientes deben publicarse.	
Artículo 125, apartado 3, letra c), del RDC.	RC 3) INFORMACIÓN ADECUADA A LOS BENEFICIARIOS	
	3.1. Comunicación eficaz a los beneficiarios de sus derechos y obligaciones, en especial las normas de subvencionabilidad nacionales establecidas para el programa, las normas de la UE aplicables sobre subvencionabilidad, las condiciones específicas del apoyo a cada operación relativas a los productos o servicios que se han de entregar en el marco de la operación, el plan de financiación, el plazo de ejecución, los requisitos sobre contabilidad independiente o códigos de contabilidad adecuados, la información que se ha de conservar y transmitir. Las obligaciones de información y publicidad también deben expresarse y comunicarse claramente.	
	3.3. La existencia de una estrategia que garantice que los beneficiarios tienen acceso a la información necesaria y reciben un nivel adecuado de orientación (folletos, seminarios, talleres, sitios web, etc.).	

<p>Artículo 72, letras c) y h), artículo 125, apartado 4, letra a), y apartados 5 y 6, del RDC</p>	<p>RC 4) VERIFICACIONES DE GESTIÓN ADECUADAS</p>	
	<p>4.1. Las verificaciones de gestión comprenden:</p> <p>a) verificaciones administrativas de todas las solicitudes de reembolso presentadas por las entidades beneficiarias;</p> <p>b) verificaciones sobre el terreno de operaciones: las verificaciones sobre el terreno por la Autoridad de Gestión y sus organismos intermedios, que se deben emprender una vez que el proyecto ya está en marcha, tanto en términos de evolución física como financiera (por ejemplo, con medidas de formación).</p>	
	<p>4.2. Las verificaciones sobre el terreno de operaciones pueden ser realizadas por la Autoridad de Gestión o sus organismos intermedios mediante muestreo</p>	
	<p>4.3. Deben existir procedimientos escritos y listas de control globales para las verificaciones de gestión con el fin de detectar cualquier error de impacto material</p>	
	<p>4.4. Se deben conservar pruebas de: a) las verificaciones administrativas y las verificaciones sobre el terreno, con inclusión del trabajo efectuado y de los resultados obtenidos; b) el seguimiento de los resultados hallados. Estos registros constituyen la documentación justificativa y la información para el resumen anual que debe elaborar la Autoridad de Gestión. CE</p>	
	<p>4.5. La existencia de procedimientos en el organismo intermedio para garantizar que la Autoridad de Gestión recibe toda la información necesaria sobre las verificaciones realizadas para la certificación. Las verificaciones de gestión deben completarse a tiempo para la certificación del gasto en la contabilidad de un determinado año contable.</p>	

<p>Artículo 72, letra g), artículo 122, apartado 3, artículo 140 y artículo 125, apartado 4, letra d), y apartado 8, del RDC</p>	<p>RC 5) EXISTENCIA DE UN SISTEMA EFICAZ PARA GARANTIZAR QUE TODOS LOS DOCUMENTOS SOBRE LOS GASTOS Y LAS AUDITORIAS SE CONSERVAN PARA DISPONER DE UNA PISTA DE AUDITORIA ADECUADA.</p>	<p>CATEGORÍA DE EVALUACIÓN</p>
	<p>5.1. Los registros contables detallados y los documentos justificativos de las operaciones se conservan en el nivel de gestión adecuado (como las especificaciones técnicas y el plan financiero de la operación, los informes de los progresos en la obtención de la productividad y los resultados y los informes de supervisión, los documentos sobre la solicitud, la evaluación, la selección, la concesión y los procedimientos de licitación y contratación y los informes sobre inspecciones de los productos y servicios cofinanciados) y proporcionan la información señalada en el artículo 25, apartado 1, del RDC. El sistema contable permite identificar tanto a los beneficiarios como a los demás organismos implicados, junto con la justificación del pago.</p>	
	<p>5.2. El organismo intermedio mantiene un registro sobre la identidad y la ubicación de los organismos que conservan los documentos justificativos relativos a gastos y auditorías. Comprende todos los documentos precisos para una pista de auditoría adecuada, que pueden estar en forma electrónica en caso de intercambio electrónico de datos entre los beneficiarios y los organismos competentes con arreglo al artículo 122, apartado 3, del RDC. CE</p>	
	<p>5.3. Existen procedimientos que garantizan que se conservan todos los documentos necesarios para disponer de una pista de auditoría adecuada de conformidad con los requisitos del artículo 140 del RDC, es decir, respecto a la disponibilidad de documentos.</p>	

<p>Artículo 72, letra d), artículo 11, apartado 3, artículo 122, apartado 3, artículo 125, apartado 2, letras a), d) y e), apartado 4, letra d), y apartado 8 y artículo 140 del RDC.</p>	<p>RC 6) EXISTENCIA DE UN SISTEMA FIABLE PARA LA RECOPIACIÓN, EL REGISTRO Y EL ALMACENAMIENTO DE DATOS PARA FINES DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN, GESTIÓN FINANCIERA, VERIFICACIÓN Y AUDITORÍA, INCLUIDOS ENLACES CON LOS SISTEMAS DE INTERCAMBIO ELECTRÓNICO DE DATOS CON LOS BENEFICIARIOS</p>	
	<p>6.1. Existencia de un sistema informatizado capaz de recopilar, registrar y almacenar en cada operación los datos requeridos en el anexo III del RDC, incluidos los datos relativos a los indicadores e hitos y a la marcha del programa respecto a la consecución de los objetivos establecidos por la Autoridad de Gestión con arreglo al artículo 125, apartado 2, letra a), del RDC. Si la operación recibe ayuda del FSE, debe incluir datos sobre cada participante y un desglose de los datos sobre indicadores por género, cuando así lo exija el FSE.</p>	
	<p>6.2. Existencia de procedimientos apropiados que permiten la agregación de los datos cuando es necesario para fines de evaluación y auditoría, así como para solicitudes y cuentas de pago, resúmenes anuales e informes anuales de ejecución y finales, incluidos informes sobre datos financieros, presentados a la Comisión.</p>	
	<p>6.3. Existencia de procedimientos adecuados para garantizar: a) la seguridad y el mantenimiento del sistema informatizado, la integridad de los datos, teniendo en cuenta las normas aceptadas internacionalmente, como, por ejemplo, las normas ISO/IEC 27001:2013 e ISO/IEC 27002:2013, la confidencialidad de los datos, la autenticación del remitente y el almacenamiento de documentos y datos, en particular con arreglo al artículo 122, apartado 3, el artículo 125, apartado 4, letra d), y apartado 8, y el artículo 140 del RDC; y b) la protección de las personas físicas por lo que respecta al tratamiento de datos personales.</p>	

<p>Artículo 72, letra h), artículo 122, apartado 2, y artículo 125, apartado 4, letra c), del RDC.</p>	<p>RC 7) APLICACIÓN EFICAZ DE MEDIDAS PROPORCIONADAS CONTRA EL FRAUDE</p>	
	<p>7.1. Antes del inicio de la ejecución del programa, el organismo intermedio realiza una evaluación de riesgo del impacto y la probabilidad de riesgos de fraude relativos a los procesos clave para la ejecución de los programas. La evaluación de riesgo de fraude debería, en teoría, realizarse anualmente o cada dos años, dependiendo del nivel de riesgo. Los resultados de la evaluación de riesgo de fraude deben ser refrendados por la dirección superior del organismo intermedio.</p>	
	<p>7.2. Las medidas contra el fraude están estructuradas en torno a cuatro elementos clave del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución.</p>	
	<p>7.3. Se aplican medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, adaptadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable (como una declaración de misión, un código de conducta, una comunicación de mayor exigencia desde los niveles superiores, una asignación de responsabilidades, medidas de formación y sensibilización, un análisis de datos y un conocimiento actualizado de los signos de advertencia y los indicadores de fraude).</p>	
	<p>7.4. Existen y se aplican efectivamente medidas de detección adecuadas con señales de alerta.</p>	
	<p>7.5. Se aplican medidas adecuadas cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude y de las deficiencias del control, lo que garantiza suficiente coordinación con la autoridad de auditoría, las autoridades de investigación competentes de los Estados miembros, la Comisión y la OLAF.</p>	
	<p>7.6. Existen procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente. CE</p>	

	7.7. Existen procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial, que se transmiten a la correspondiente revisión de la evaluación del riesgo de fraude.	
Artículo 125, apartado 4, letra e), del RDC	RC 8) PROCEDIMIENTOS APROPIADOS PARA LA ELABORACIÓN POR PARTE DE LA AG DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD Y EL RESUMEN ANUAL DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA FINALES Y DE LOS CONTROLES REALIZADOS	
	8.1. En relación con la elaboración del resumen anual, hay procedimientos de apoyo y colaboración con la AG para garantizar: a) una revisión y un seguimiento adecuados de los resultados finales de todas las auditorías y controles realizados por los organismos competentes para cada programa, incluidas las verificaciones de gestión realizadas por los organismos intermedios, las auditorías realizadas por la autoridad de auditoría o por delegación de esta y las auditorías de la UE; b) el análisis de la naturaleza y el alcance de los errores y deficiencias identificados en los sistemas y su correspondiente seguimiento (medidas correctoras adoptadas o programadas); y c) la aplicación de medidas preventivas y correctoras si se identifican errores sistémicos.	
	8.2. Los procedimientos descritos por el OI permiten apoyar a la AG en el trabajo realizado para preparar el resumen anual y la declaración de gestión debe documentarse adecuadamente.	
	8.3. Los procedimientos descritos por el OI permiten apoyar a la AG para elaborar el resumen anual y la declaración de fiabilidad, así como que la documentación y la información justificativa permitan su entrega en plazo a la autoridad de auditoría para su evaluación.	

• **INFORMACIÓN PARA INCORPORAR TRAS LA EVALUACIÓN DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN**

Funciones y procedimientos evaluados favorablemente	Indique fecha de la evaluación favorable:
Acuerdo formal entre la Autoridad de Gestión y el Organismo Intermedio en el que se establecen las funciones de éste último	Indique fecha de la firma:

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA, E. y Roig Molés, E.: "El Proyecto de Nueva Constitución Europea", Valencia, Tirant lo Blanch (2004)

ALONSO GARCÍA, R., "El soft law comunitario"; *Revista de Administración Pública*, Núm. 154. Enero-abril (2001)

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. "Comunidades autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea" en *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 47, pags. 51-92 (2013)

BARCELÓ, MA., SAEZ, M., Y SAURINA, C. "Spatial variability in mortality inequalities, socioeconomic deprivation, and air pollution in small areas of the Barcelona Metropolitan Region, Spain". *Science of the Total Environment* (2009)

Báscones Ramos, J.M: "Régimen jurídico de los Fondos Estructurales de la Unión Europea para el periodo 2007-2013. Principales novedades e incidencia del nuevo reglamento de la Ley General de Subvenciones". *Revista española de control externo*, págs 4 y ss. (2006)

BACHTLER, J. AND MÉNDEZ, C.: "Who Governs EU Cohesion policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds", in *Journal of Common Market Studie*; pags. 582-593 (2007)

BERGSTRÖM, C.: "Comitology. Delegation of Powers in the European Union and the Committee system", Oxford (2005).

BERNITZ, U. Y NERGUELIUS, J., "General Principles of European Community Law", La Haya, Kluwer Law International ((2000).

BIGLINO, P. Y DELGADO, L.: "El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad"; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2011).

BOXSTAEL, J.L: "La participación de las Comunidades y las regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la UE" (1994)

Comisión Europea (2003): "The evaluation of Socio-Economic Development". Bruselas.

Comisión Europea (2007): "La Política de Cohesión 2007-2013". Bruselas.

DE BÚRCA, G.: «The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor», *Journal of Common Market Studies* (1998)

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: "La autotutela administrativa", *Instituciones Básicas del Derecho Administrativo*; Universidad Carlos III de Madrid (2009).

Díez- Hochleitner, J., "El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención", en LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y LÓPEZ JURADO, C.: *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, pags. 27-81, Granada, Universidad de Granada (2003)

FERNANDEZ, C.: "El Fondo Social Europeo" en *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º 5- 2º semestre, págs. 143-160 (2012)

FLETCHER, M.: "Extending indirect effect to the third pillar: the significance of Pupino?", *European Law Review*, nº 30 (2005)

FLYNN, J., "The Role of National Courts", en BIONDI, A., *The Law of State Aid in the European Union*, pags. 323 y ss. Oxford University Press, Oxford (2004)

MORATA, F.: "La gestión del FEDER en Cataluña" en *Revista Catalana de Derecho Público*, págs. 296 y ss. (2006)

FUENTETAJA PASTOR, J.A.: "La ejecución de los Fondos Europeos en España"; Thomson Reuters Aranzadi (2017)

FUENTETAJA, J.: "Derecho administrativo europeo"; Thomson Reuters: 3ª edición (2016)

FUENTETAJA, J.: "Las competencias ejecutivas de la administración europea en el ámbito de la política agrícola común" en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 26, págs. 41-76 (2014)

GARCÍA GONZÁLEZ, G.: "Programas y proyectos como marco político estratégico de los Fondos EIE" en FUENTETAJA, J. (Dir.), *"La ejecución de los Fondos Europeos en España"*, pags. 195 y ss. Thomson Reuters Aranzadi (2017).

GUILLEM, J.: "Apuntes sobre la arquitectura legal de los fondos estructurales y de inversión europeos" en Fuentetaja, J., (director) *La ejecución de los fondos europeos*, pags. 53 y ss. Thomson Reuters Aranzadi (2017)

GORDO, E.: "Algunas implicaciones de la ampliación de la UE para la economía española", Documentos Ocasionales del Banco de España, nº 0403. (2004)

LASAGABASTER, I., "El ordenamiento jurídico comunitario y el principio de supletoriedad", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, pags. 184-186 (1993)

LÁZARO, L. "Política Regional Comunitaria. Evolución y Reforma del FEDER". Documento de Trabajo: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda (1991)

LINDE PANIAGUA, E.; "El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa" en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 21 - 2º semestre, pags. 27-294 (2011)

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M.: "Control y auditoría del sector público en un escenario de crisis económica" en *Revista del Instituto de Censores Jurados de cuentas de España*. Nº 15, págs. 30-33 (2011)

MANCHA Y GARRIDO, T.: "Política regional europea: quo vadis?". Cuadernos de Economía nº 1 (2004).

MANGAS MARTÍN, A.: "Derecho comunitario europeo y derecho español"; (1996).

MARTIN DELGADO, I.: "La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la unión europea en el contexto del estado autonómico" en *Revista de Administración Pública*, núm. 199, págs. 51-92. Madrid (2016)

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario*, número 15, páginas 527-572. Madrid (2003)

MAZA, A. Y VILLAVERDE, J. "EU Regional Convergence and Policy: Does the concept of region matter?" *Journal of Policy Modeling* (2011)

MAZA, A., VILLAVERDE, J. y HIERRO, M.: Should Cohesion Policy Focus on Fostering R&D? Evidence from Spain. *Investigaciones Regionales* (2014)

MEDINA GUERRERO, M.: "El principio de cooperación como principio estructural del Estado autonómico: su incidencia en las relaciones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas", en Terol Becerra M.J. (coord.), *Relaciones con el Estado y otras comunidades autónomas. Cooperación, coordinación y conflicto*; págs. 383-422 (2005)

MONTI, L.: "New rules for structural funds 2007-2013", Brussels, June, (2006)

MONTILLA MARTOS, J.A., "Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2005)

MUÑOZ MARTÍNEZ, M.: "El proceso de programación de los fondos europeos y el Acuerdo de Asociación de España 2014/2020", Fuentetaja, J. (director) en "La ejecución de los Fondos Europeos en España"; pág. 73 y ss. Thomson Aranzadi (2017)

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. Y BONETE, R.: "Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía", Alianza Editorial, Madrid (2000)

ORDOÑEZ, D.: "La gestión de los fondos Europeos"; en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 20, págs. 117 y siguientes (2011)

ORDOÑEZ SOLIS, D.: "La ejecución del Derecho comunitario en España", Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid (1993)

ORDOÑEZ SOLIS, D.: "Los fondos europeos y los entes locales españoles" en *La financiación europea de las políticas públicas locales en España*; coord. por Manuel Medina Guerrero, págs. 383-422 (2005)

ORDOÑEZ SOLIS, D.: "Subvenciones, administraciones y jueces en la unión europea". *Estudios democracia y libertad* (2005)

PARDO GARCÍA, I.: “Factores determinantes del crecimiento y la convergencia”; Universidad de Castilla la Mancha (2011)

PIATTONI, S. : "Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. European integration" (2009)

REIG, E.: “Fondos Estructurales y Política regional en la UE”, Ciriec-España, nº 35 (2000)

RIDAURA MARTÍNEZ, M^a. J.: "Relaciones Intergubernamentales: Estado-comunidades autónomas", Valencia 2009, Tirant lo Blanch (2009)

RODRIGUES LOPES, E. “La Cohesión Economique et Sociale dans la Communauté Européenne”, Baden -Baden (1998)

SANCHEZ, L.: “Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Empresariales*, nº 2, págs. 4 y ss. (2011)

SÁNCHEZ-TERÁN, J. M.: “La ejecución de los Fondos Europeos en España”, en “Principales novedades para el Fondo Social Europeo en el periodo de programación 2014-2020”; págs. 155 y ss. Thompson Aranzadi (2017)

SARMIENTO, D.: “La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law” en revista *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, págs. 221-261 (2006)

SARMIENTO, D.: “Un paso más en la constitucionalización del tercer pilar de la Unión Europea: la sentencia *María Pupino* y el efecto directo de las Decisiones marco”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10, págs. 1-32 (2005)

SANZ, A. B.: "La ejecución de los Fondos Europeos en España" en “*Principales novedades para el Fondo Social Europeo en el periodo de programación 2014-2020*”; págs. 179 - 189, Thompson Aranzadi (2017)

STRUYS, M., “Le rôle des juridictions nationales dans le contentieux communautaire des aides d’État”. Bruylant, Bruselas (1999).

VALDÉS, A.: “La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea: análisis y perspectivas” (1994).

VICENTE RUIZ, M. D.: "La hora de la responsabilidad interadministrativa ante incumplimientos de obligaciones europeas"; *Revista de Administración Pública*, núm. 193, Madrid, enero-abril, págs. 407-422 (2014)

ZILLER, J.: "Administrations comparées. Les systèmes administratifs de l'Europe de Douze, Montcherestien", París (1993)

COMUNICACIONES, INFORMES Y GUÍAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

Comisión Europea (2001): Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Bruselas, 428, 25.7.2001. Comisión Europea (2006): Libro Verde de 3 de mayo de 2006 - Iniciativa europea en favor de la transparencia [COM (2006) 194 final - Diario Oficial C 151 de 29.6.2006].

Comisión Europea (2010): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales: Revisión del presupuesto de la UE. Bruselas, 19.10.2010 COM(2010) 700 final.

Comisión Europea (2012): Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: Elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación. Bruselas, 24.4.2012.

Comisión Europea (2009): La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE - Aplicar los principios, compartir las lecciones aprendidas e intercambiar experiencias, Bruselas.

Comisión Europea (2010): Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión, Bruselas.

Comisión Europea: Informes sobre la cohesión económica y social. Bruselas (varias anualidades: 2009 - 2017)

Comisión Europea (1999): Reforma de los Fondos Estructurales 2000-2006, Análisis comparado, Bruselas.

Comisión Europea (2005): Reforma de los Fondos Estructurales 2007-2013, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992): “Del acta Única al Post – Maastricht”, Boletín ICE, nº 2317.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992): Las políticas estructurales comunitarias.

Commission of the European Communities 2007d Towards a Common Immigration Policy, COM(2007) 780 final, Brussels.

Commission of the European Communities 2007e Trans-European Networks: Towards an Integrated Approach, COM(2007) 135 final, Brussels.

Commission of the European Communities 2008a A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion, COM(2008) 418 final, Brussels.

Commission of the European Communities 2008b Communication from the Commission. From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action, COM(2008) 706 final, Brussels.

Commission of the European Communities 2008c Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength, COM(2008) 616 final, Brussels.

Commission of the European Communities 2008e Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, SEC(2008) 2868 final, Commission Staff Working Document, Brussels.

Commission of the European Communities 2008f Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe, COM(2008) 412 final, Brussels.

Commission of the European Communities 2008g Towards a Common Understanding of the Concept of Tolerable Risk of Error, SEC(2008) 3054, Commission Staff Working Document, Brussels.

Commission of the European Communities 2009 Regions 2020. Globalization Challenges for European Regions, Background document to Commission Staff Working Document SEC(2008) 2868 final.

Commission on Growth and Development 2008 The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development

Comunicación de la Comisión Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos Bruselas, 14.12.2015 COM(2015) 639 final

Comunicación de la Comisión “Europa 2020”, estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado COM (2010) 2020

Comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE)

Código de Conducta del Partenariado para los Fondos Estructurales y de Inversión

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Sexto y el Séptimo informe anual sobre los Fondos Estructurales, 1997

Documento-Guía de evaluación ex ante para el periodo 2014-2020

Documento-Guía sobre el marco de rendimiento

Documento-Guía sobre la programación

Documento-Guía sobre la lógica de la intervención

Documento-Guía sobre la construcción de ejes prioritarios

Documento-Guía sobre las condiciones ex ante

Draft template and guidelines on the content of the partnership agreement.

Draft template and guidelines on the content of the operational programme.

Draft template and guidelines on the content of the cooperation programme

Fiche on the draft model for the operational programme under the investment for growth and jobs goal.

Draft-Guidance for Integrated Territorial Investment
Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)

Documento de trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte I.

Documento de trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte II.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, donde se exponen los resultados de sus auditorías o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos "Las condiciones ex ante y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces

Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria, 2013/C 331/01, Tribunal de Cuentas Europeo

Informe especial n.º 02/2017 Tribunal de Cuentas Europeo (2017), Informe Especial, «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartado 55.

Tribunal de Cuentas de España (1997): Normas Internas de Fiscalización.

Tribunal de Cuentas de la UE (2007): Dictamen 6/2007 sobre los resúmenes anuales de los Estados miembros, las «declaraciones nacionales» de los Estados miembros y los trabajos de auditoría de los fondos comunitarios por las instituciones nacionales de control. 2007/C 216/02

Tribunal de Cuentas de la UE (2012): Manual de Auditoría de Gestión.

Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004. Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment»,

Tribunal de Cuentas Europeo (2017), Informe Especial n.º 02/2017, «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 148-151.

Recomendaciones del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016

Vademécum legislación comunitaria en materia de ayudas estatales (2008)

~~DOCUMENTOS DEL ESTADO MIEMBRO~~

~~Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007)~~

~~La Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE (2013)~~

~~Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación para el período 2013-2020~~

~~Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación para el período 2013-2016~~

~~Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013): Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).~~

~~Programa Nacional de Reformas para España 2014~~

~~Programa Nacional de Reformas para España 2015~~

~~Programa Nacional de Reformas para España 2016~~

~~Programa Nacional de Reformas para España 2017~~

~~Programa Nacional de Reformas para España 2018~~

~~Programa Nacional de Reformas para España 2019~~

~~Actualización del Programa de Estabilidad para España 2012-2015~~

NORMATIVA EUROPEA

REGLAMENTO (UE, EURATOM) N° 966/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) N° 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012).

REGLAMENTO (UE, EURATOM) N° 1311/2013 DEL CONSEJO, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

REGLAMENTO (UE) N° 1303/2013, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo.

REGLAMENTO (UE) N° 1300/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión

REGLAMENTO (UE) N° 1301/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006.

REGLAMENTO (UE) N° 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo.

REGLAMENTO (UE) N° 1305/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo.

REGLAMENTO (UE) N° 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.

REGLAMENTO (UE) N° 1302/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones

REGLAMENTO (UE) N° 1407/2013 DE LA COMISIÓN, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1)

REGLAMENTO (UE) N° 1408/2013 DE LA COMISIÓN, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola (DO L 352 de 24.12.2013, p. 9).

REGLAMENTO (UE) N° 508/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

REGLAMENTO (UE) N° 717/2014 DE LA COMISIÓN, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura

REGLAMENTO DELEGADO (UE) N° 240/2014 DE LA COMISIÓN de 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 288/2014 DE LA COMISIÓN de 25 de febrero de 2014 que establece normas con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al

Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, en relación con el modelo para los programas operativos en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo, y con arreglo al Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, en relación con el modelo para los programas de cooperación en el marco del objetivo de cooperación territorial europea

REGLAMENTOS DELEGADOS

REGLAMENTO DELEGADO (UE) Nº 481/2014 DE LA COMISIÓN de 4 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las disposiciones específicas en materia de subvencionabilidad de los gastos para los programas de cooperación.

REGLAMENTO DELEGADO (UE) Nº 522/2014 DE LA COMISIÓN de 11 de marzo de 2014 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas detalladas sobre los principios para la selección y gestión de acciones innovadoras de desarrollo urbano sostenible que vayan a recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional

REGLAMENTO DELEGADO (UE) Nº 480/2014 DE LA COMISIÓN de 3 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) Nº 1011/2014 DE LA COMISIÓN de 22 de septiembre de 2014, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y autoridades de gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios.

REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/1076 DE LA COMISIÓN de 28 de abril de 2015 por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, normas adicionales sobre la sustitución de un beneficiario y las responsabilidades correspondientes, y los requisitos mínimos que deberán constar en los acuerdos de asociación público-privada financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/1516 DE LA COMISIÓN de 10 de junio de 2015 por el que se establece, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, un tipo fijo para las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el sector de la investigación, el desarrollo y la innovación

REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/1970 DE LA COMISIÓN de 8 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades respecto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo, del Fondo de Cohesión y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2016/568 DE LA COMISIÓN de 29 de enero de 2016 por el que se complementa el Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las condiciones y los procedimientos para determinar si los Estados miembros deben reembolsar los importes irrecuperables en relación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2017/2016 DE LA COMISIÓN de 29 de agosto de 2017 por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/2195 de la Comisión, que complementa el Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Social Europeo, en lo que respecta a la definición de baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado para el reembolso de gastos a los Estados miembros por parte de la Comisión

REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 184/2014 DE LA COMISIÓN de 25 de febrero de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) de la nomenclatura relativa a las categorías de intervención del apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional a dicho objetivo

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 2015/207 DE LA COMISIÓN de 20 de enero de 2015 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) por lo que respecta al modelo de los informes de ejecución para el objetivo de cooperación territorial europea

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 215/2014 DE LA COMISIÓN de 7 de marzo de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) en lo relativo a las metodologías de apoyo a la lucha contra el cambio climático, la determinación de los hitos y las metas en el marco de rendimiento y la nomenclatura de las categorías de intervención para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 821/2014 DE LA COMISIÓN de 28 de julio de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) en lo que se refiere a las modalidades concretas de transferencia y gestión de las contribuciones del programa, la presentación de información sobre los instrumentos financieros, las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones, y el sistema para el registro y el almacenamiento de datos

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 964/2014 DE LA COMISIÓN de 11 de septiembre de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes (...) en lo que respecta a las condiciones generales para los instrumentos financieros

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N o 1011/2014 DE LA COMISIÓN de 22 de septiembre de 2014 que establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los modelos para la

presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y Autoridades de Gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) Nº 1232/2014 DE LA COMISIÓN de 18 de noviembre de 2014 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 215/2014 de la Comisión, con el fin de adaptar al Reglamento (UE) nº 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sus referencias, y por el que se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) no 215/2014.

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2015/207 DE LA COMISIÓN de 20 de enero de 2015 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los modelos del informe de evolución, la presentación de la información sobre un gran proyecto, el plan de acción conjunto, los informes de ejecución para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo, la declaración de fiabilidad, la estrategia de auditoría, el dictamen de auditoría y el informe de control anual y la metodología para llevar a cabo el análisis coste-beneficio, y de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta al modelo de los informes de ejecución para el objetivo de cooperación territorial europea

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN 2015/1974 DE LA COMISIÓN de 8 de julio de 2015 por el que se establece la frecuencia y el formato de la notificación de irregularidades, relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y al FEMP, de conformidad con el Reglamento nº 1303/2013

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2018/276 DE LA COMISIÓN de 23 de febrero de 2018 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) nº 215/2014 en lo que concierne a los cambios en la determinación de los hitos y las metas para los indicadores de productividad en el marco de rendimiento de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2018/277 de la Comisión de 23 de febrero de 2018 por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 2015/207 en lo que se refiere a cambios en los modelos para los informes de ejecución en relación con el objetivo de inversión en

crecimiento y empleo y con el objetivo de cooperación territorial europea, así como en los modelos del informe de evolución y los informes de control anuales, y por el que se corrige dicho Reglamento en lo que se refiere al modelo para el informe de ejecución en relación con el objetivo de inversión en crecimiento y empleo y el informe de control anual.