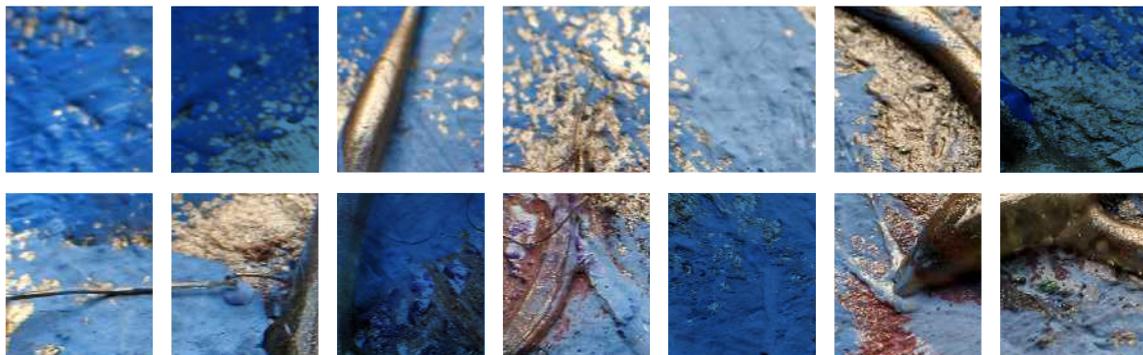


# Manual de Fondos Europeos: Programación, Gestión, Control y Evaluación

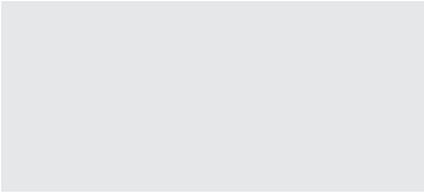
Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia

Gabriel Navarro Molines

■ BOSCH







■ BOSCH

# Manual de Fondos Europeos: Programación, Gestión, Control y Evaluación

Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia

**Gabriel Navarro Molines**

© Gabriel Navarro Molines, 2021

© Wolters Kluwer España, S.A.

**Wolters Kluwer**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 91 602 01 82

**e-mail:** [clienteslaley@wolterskluwer.es](mailto:clienteslaley@wolterskluwer.es)

<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Febrero 2021

**Depósito Legal:** M-4118-2021

**ISBN versión impresa:** 978-84-9090-516-6

**ISBN versión electrónica:** 978-84-9090-517-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

conformarán el definitivo Manual de Funciones y Procedimientos del Organismo Intermedio.

Un Manual que, podemos afirmar, acaba convirtiéndose en un vademécum técnico-jurídico-presupuestario de toda unidad que asume dicha condición y que supone la consolidación, en un único documento, del funcionamiento de las responsabilidades asumidas por la Dirección General que, finalmente, acabe suscribiendo el Acuerdo de Atribución de Funciones.

En consecuencia, dos realidades temporales conformantes de una única realidad:

- (i) Descripción de Funciones y Procedimientos, como documento a elaborar por el Organismo Intermedio potencial a ser nombrado para tal fin. Debe reseñarse que, como ocurre con el procedimiento de designación de la Autoridad de Gestión por parte de la Comisión Europea, la intensidad replicada por la Autoridad de Gestión sobre el Organismo Intermedio también presentará variaciones de un período a otro de programación; y,
- (ii) Manual de Funciones y Procedimientos, como documento más amplio, elaborado y desarrollado por el ya nombrado Organismo Intermedio donde se refleja el flujo de funciones entre Organismo Intermedio y Autoridad de Gestión, por un lado, y Organismo Intermedio y órganos gestores, por otro.

Por tanto, a continuación, detallaremos los aspectos a tener en cuenta por parte de la Autoridad de Gestión para el nombramiento como Organismo Intermedio acompañados del resto de aspectos que conforman el denominado Manual de Funciones y Procedimientos que, podemos afirmar sin riesgos a equívocos, es la verdadera cristalización de los denominados «Sistemas», esto es, el conjunto de reglas que sirven para la ejecución de los Programas Operativos sobre el principio de buena gestión financiera.

#### **4.3.2. Contenido de los Manuales de Funciones y Procedimientos**

##### ***A) Objeto del Manual de Funciones y Procedimientos***

De conformidad con lo previsto, como hemos analizado previamente, en cada Programa Operativo, la Decisión aprobatoria del mismo, contiene la designación expresa de quien va a ejercer la responsabilidad de Autoridad de Gestión del citado Programa.

Constituye, pues, una primera referencia de inexcusable mención para comprender el procedimiento al que se somete el potencial Organismo Intermedio que viene, primeramente en la Descripción de Funciones y Procedimientos y, posteriormente, en el propio Manual a dar cumplida respuesta de la realidad organizativa, de los procedimientos a utilizar, de las funciones a implementar... con el fin de disponer de unos «sistemas» adaptados a la realidad reglamentaria.

Por tanto, el objeto del Manual de Funciones y Procedimientos, a elaborar tras la firma del Acuerdo de Atribución de Funciones entre Autoridad de Gestión y Organismo Intermedio, pretende conseguir los siguientes objetivos:

##### ***a) Organización interna del Organismo Intermedio***

Donde se detalle la composición, estructura y organización de la unidad administrativa que ejerce las funciones delegadas por parte de la Autoridad de Gestión, como decimos, sobre el principio de buena gestión financiera.

En este sentido, la organización parte del conjunto de medios personales y materiales de los que se encuentra dotada la unidad administrativa, así como, las competencias atribuidas orgánicamente que permitirá a ésta dirigirse al resto de unidades que terminarán asumiendo la condición de órganos gestores.

Por tanto, dos aspectos son fundamentales: de un lado, los medios disponibles para ejercer las tareas de programación/gestión, evaluación y verificación de los Programas Operativos, y, de otro, las competencias funcionales de las que se dota dicha unidad para ejercer las funciones inherentes a la condición de Organismo Intermedio.

Al respecto de ambas cuestiones, dos aspectos importantes:

- En lo que atañe a los medios personales es relevante indicar, ya en este preciso momento, la independencia funcional de sus partes, es decir, de las unidades que ejerzan las tareas troncales de los Programas Operativos, programación/gestión, evaluación y verificación. Se trata de una exigencia comunitaria que pretende servir de garantía para que todas las partes funcionales ejerzan, en base al principio de separación de funciones, las competencias de forma libre y no condicionada por aspectos que, siendo el pleno deseo de todas las partes (véase la correcta ejecución del Programa) debe asentarse en una independencia funcional de cada una de ellas, únicamente matizada por la estética dependencia estructural de todas las partes a la unidad que ostenta la condición de Organismo Intermedio.

- Igualmente, debe señalarse que los Programas Operativos disponen de un Eje de Asistencia Técnica que sirve, bien para someter a cofinanciación el porcentaje horario de tareas desempeñadas por las personas dedicadas a la programación/gestión, evaluación y verificación de los Programas o, bien, y no es excluyente una opción con otra, para proceder a la licitación de contratos de servicios que coadyuven a la correcta ejecución de los programas, bien sea en tareas de diseño de «sistemas», evaluaciones, procedimientos de verificaciones administrativas y sobre el terreno, campañas de información y comunicación... es decir, de cualesquiera de las funciones asumidas como propias por el Organismo Intermedio en el marco del Acuerdo de Atribución de Funciones.

b) *Procedimiento de evaluación de riesgos, sean estos estructurales o coyunturales a la ejecución de los Programas Operativos*

Como veremos más adelante, la Política de Cohesión y a través de ella de los Programas Operativos, es fiel convencida de la necesidad de disponer un mapa de evaluación de riesgos que ayude a la buena ejecución de los Programas.

Riesgo, como contingencia o proximidad de un daño, es precisamente lo que pretende evitar o, en su caso, minimizar, el procedimiento de evaluación de riesgos que contiene el Manual de Funciones y Procedimientos, tanto para la correcta comprobación de las funciones del Organismo Intermedio, por un lado, como el debido cumplimiento de las obligaciones y deberes que asumen los órganos gestores. Riesgos de muy diversa naturaleza: organizativos, de gestión y control (irregularidades y/o fraude, cumplimiento de indicadores de realización...), presupuestarios... así como los aspectos que aumenta o disminuyen la probabilidad de que los riesgos acaben convirtiéndose en daños.

c) *Procedimiento de validación de los órganos gestores*

Se trata de un procedimiento que cierra la gobernanza directa de los Programas Operativos. Iniciado con la designación de la Autoridad de Gestión y delegadas las funciones en los validados Organismos Intermedios, estos llevan a cabo un procedimiento para validar, dar condición de órgano gestor a las unidades administrativas competentes por razón de materia y que se cierra con un Acuerdo de Colaboración entre el Organismo Intermedio y el órgano gestor que regula el catálogo de compromisos que ambas partes asumen a partir de la firma del mismo.

Un Acuerdo que será válido para todo el período de programación y que sufrirá actualizaciones en el caso de que se detecten nuevas obligaciones y responsabilidades para las partes firmantes en el siempre proceloso tiempo que ocupa un período de programación. Como hemos señalado con el análisis de riesgos, posteriormente, desarrollaremos este procedimiento de validación de órganos gestores adelantando el objeto del mismo: validar la capacidad administrativa, operativa y financiera de éstos.

d) *Procedimiento para la evaluación, selección y aprobación si procede*

De las solicitudes de financiación presentadas por los órganos gestores al Organismo Intermedio en el marco de las Actuaciones contenidas en los Programas Operativos y de las que son titulares los órganos gestores competentes por materia. Posteriormente, analizaremos, con detalle, este punto.

e) *Procedimientos de verificaciones administrativas y sobre el terreno para asegurar la regularidad del gasto ejecutado*

Por parte de los órganos gestores a fin de presentar la solicitud de pago a la Autoridad de Gestión quien, tras su remisión a la Autoridad de Certificación, control previo de calidad o no según los casos, la trasladará a la Comisión Europea para el libramiento de fondos europeos a la región en términos de tasa de cofinanciación o retorno comunitario. Al igual que los puntos precedentes, será objeto de desarrollo posterior.

f) *Procedimientos relativos al cumplimiento de las obligaciones en materia de información, comunicación y publicidad de las operaciones cofinanciadas*

En el marco de la Política de Cohesión económica, social y territorial de cada período de programación.

g) *Procedimientos de transmisión, análisis y reporte de datos entre todas las unidades afectas al correcto funcionamiento de los Programas Operativos*

Desde las Autoridades de Gestión, Certificación y Auditoría, Organismo Intermedio y órganos gestores y, en última instancia, Comisión Europea. El objetivo, evidente, realizar un seguimiento financiero, de indicadores y de control de las previsiones de cumplimiento que tendrá su formalización en los Informes Anuales de Ejecución a presentar en el órgano de gobierno de los Programas Operativos, el Comité de Seguimiento.

## B) Glosario de términos

Pudiera parecer unívoca la definición de los términos utilizados en «los sistemas» descritos por parte de la Autoridad de Gestión y/u Organismo Intermedio de cara a determinar el significado y alcance de los conceptos utilizados para la conformación de las Funciones y Procedimientos de los actores implicados en la gestión y control de cada Programa Operativo y Fondo.

Pero, como quiera que ello no sea así, el Manual de Funciones y Procedimientos debe abrirse, previa presentación de la unidad responsable en la coordinación, implementación y seguimiento del Programa Operativo, en base a un conjunto de términos que determinan la definición exacta que, para dicho Organismo y Programa, representan los conceptos utilizados.

Decimos que entre los diferentes Fondos, Programas Operativos y Autoridades de Gestión el deseo no se convierte en realidad por cuanto, atendiendo a la singularidad propia de cada Fondo las Autoridades de Gestión diseñan un diferente entramado de alcances, funcionalidades y significados que acaba repercutiendo al propio diseño de «los sistemas».

Para muestra, el concepto de operación.

Aprobado el Programa Operativo en términos de Objetivos Políticos, Objetivos Específicos y Actuaciones, el desarrollo y ejecución de estas últimas dependen de futuribles operaciones que, en su conjunto, terminan dando sentido y razón al concepto de Actuación. En consecuencia, la Actuación es la operación o conjunto de operaciones que permiten alcanzar los objetivos planteados, tanto en términos financieros como en términos de indicadores de realización.

Para alcanzar el objetivo previsto y en base a la definición que de «operación» otorgan las disposiciones reglamentarias son las diferentes Autoridades de Gestión por Programa y Fondo las encargadas de conceptualizar y aplicar un término que va a estar presente en la vida y desarrollo de los Programas y, en consecuencia, afectando a «los sistemas» tanto de los órganos gestores, Organismo Intermedio y la propia Autoridad de Gestión.

Excluidos los instrumentos financieros, las disposiciones reglamentarias definen el concepto «operación» como un proyecto, contrato, acción o grupo de proyectos seleccionados en el marco de los programas en cuestión.

A partir de aquí la libertad imaginativa de las Autoridades de Gestión será la que determine las orientaciones a los Organismos Intermedios respecto del concreto significado del concepto «operación» para fases tan relevantes como las solicitudes de financiación por parte de los órganos gestores al Organismo Intermedio; el procedimiento para la evaluación, selección y, si procede, aprobación de las operaciones; la contribución a los indicadores de realización; la entrega y destinatario del documento que establece las condiciones de la ayuda; la carga de datos en las aplicaciones informáticas (principalmente en la fase de verificaciones administrativas e *in situ* y solicitud de pago), entre otras.

Operación, por tanto, es el detalle, la concreción, la aplicación del potencial alcance de una Actuación en proyectos o grupos de proyectos que singularizan los genéricos términos en los que los Programas Operativos conciben las actuaciones en ellos contenidas.

Y, como operación, tantos y tantos conceptos que, atendiendo a la tipología de Fondo y Programa Operativo, quedan concretados en el correlativo Manual de Funciones y Procedimientos.





La presente monografía ofrece una **visión práctica respecto del ciclo de vida de los Fondos Europeos** en base a sus cuatro grandes etapas: **programación**, sinónimo de elegibilidad de actuaciones cofinanciadas durante cada Marco Financiero Plurianual; **gestión**, a través de los flujos y procedimientos dispuestos para la ejecución de los Fondos y, en particular, la adaptación a los condicionantes comunitarios —véase la **simplificación administrativa**— de actos y negocios jurídicos en cuanto vehículos de financiación europea (contratación pública, régimen de subvenciones, convenios de colaboración...); **control**, testigo de la regularidad financiera y legal de la ejecución presupuestaria que garantiza la fiabilidad de los sistemas de gestión y, finalmente, **evaluación**, en cuanto técnica que permite medir el impacto cualitativo y cuantitativo de los Fondos Europeos.

Una herramienta de consulta integral, **diseñada para ofrecer herramientas prácticas** y planteada con **vocación de permanencia**, al estar diseñada sobre las disposiciones reglamentarias del **periodo 2021-2027**.

Una vez expuestos los fundamentos técnicos y jurídicos que resultan necesarios para comprender el funcionamiento de los Fondos Europeos, se abordan de manera monográfica y mediante un enfoque práctico los **Fondos NEXT GENERATION**, tanto **REACT-UE** como **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**. Así, se examinan las claves de las reformas e inversiones del **Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia**; las **vías de financiación** para el acceso a estos fondos; las **fórmulas de colaboración público-privada**; las características de los **proyectos PERTE** y, finalmente, se incluye un elenco de **recomendaciones prácticas**, dirigidas tanto para el sector público como privado, **para poder diseñar proyectos** con los que concurrir con seguridad y certeza a los **Fondos Europeos**.

ISBN: 978-84-9090-516-6



9

788490

905166



3652K23170



ER-0290/2005



GA-2005/0100