ES 2018 N.º 11

Informe Especial

Las nuevas opciones para la financiación de proyectos de desarrollo rural son más simples pero no se centran en los resultados

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por João Figueiredo, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Paula Betencourt, agregada de Gabinete; Robert Markus, gerente principal; Charlotta Törneling, jefe de tarea, y Ioan-Alexandru Ilie, Liia Laanes, Päivi Piki y Raluca-Elena Sandu, auditores. Michael Pyper prestó apoyo lingüístico, y Annette Zimmerman se ocupó de las tareas de secretaría.

De izquierda a derecha: Liia Laanes, Michael Pyper, Paula Betencourt, Robert Markus, Charlotta Törneling, João Figueiredo, Raluca-Elena Sandu, Annette Zimmerman y Päivi Piki

ÍNDICE

Apartados

Glosario

Resumen I - VII

Introducción 1 - 7

Política de desarrollo rural de la UE 1 - 7

Alcance y enfoque de la fiscalización 8 - 11

El uso de las opciones de costes simplificados (OCS) ha simplificado la administración 12 - 28

Facilitan a los beneficiarios la presentación de solicitudes… 12 - 15

… y, si bien las autoridades tienen que hacer frente a una mayor carga de trabajo o a costes adicionales al preparar la metodología… 16 - 20

… ahorran tiempo durante los controles administrativos 21 - 28

Un buen uso de las OCS puede ayudar a limitar el coste de los proyectos de desarrollo rural 29 - 47

El Tribunal encontró buenos ejemplos de metodologías y cálculos… 31 - 32

… pero, en algunos casos, no se disponía de datos subyacentes… 33 - 35

… o los datos empleados para los cálculos no estaban suficientemente justificados 36 - 38

La supresión del requisito de certificación independiente plantea nuevos retos 39 - 47

La Comisión solo examina la metodología y los cálculos durante la aprobación de PDR en determinadas auditorías… 41 - 44

… y no se especifica el papel de los organismos de certificación en la auditoría de las OCS 45 - 47

Las nuevas OCS cubren una pequeña parte del gasto en desarrollo rural total 48 - 66

No se concedió prioridad a las OCS durante la preparación de los PDR de 2014-2020, pero la Comisión fomenta su uso 53 - 54

La gran variedad de medidas y beneficiarios dificultan el uso de OCS, pero se pueden emplear para una gran variedad de inversiones 55 - 60

Las autoridades de los Estados miembros están preocupadas por las auditorías de la Comisión 61 - 63

Los cambios recientes en la legislación pueden fomentar el uso de las OCS en desarrollo rural 64 - 66

Las OCS no se asocian con una mayor atención a los resultados 67 - 72

Con las OCS la atención pasa de las facturas a las realizaciones, pero no suscitan un mayor interés en los resultados 67 - 71

La Comisión ha propuesto avanzar hacia pagos basados en los resultados 72

Conclusiones y recomendaciones 73 - 82

Anexo I – Medidas de desarrollo rural en las que se emplean OCS para veinte PDR

Anexo II.1 – Fiabilidad de las OCS

Anexo II.2 – Resultados de las OCS

Respuestas de la Comisión

GLOSARIO

Baremos estándar de costes unitarios: Una de las opciones de costes simplificados. Precios estándar establecidos de antemano para cantidades definidas. El gasto subvencionable se calcula multiplicando el coste estándar por actividades, insumos, realizaciones o resultados cuantificados.

Cálculo (en el contexto de las OCS): Determinación matemática del importe/porcentaje de la OCS.

Correcciones financieras: Reducciones de los importes que la Comisión reembolsa a los Estados miembros por actividades llevadas a cabo en régimen de gestión compartida, a fin de tener en cuenta las insuficiencias del sistema, pagos tardíos o erróneos, y otras deficiencias.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: Cinco instrumentos de gasto de la UE establecidos para un ejercicio presupuestario de siete años: 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).

Gestión compartida: Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión delega tareas de gestión a los Estados miembros, pero conservando la responsabilidad final.

Importes a tanto alzado: Una de las opciones de costes simplificados. Una cantidad a tanto alzado es el pago completo de una subvención (calculada de antemano) a un proyecto, una vez que las actividades o realizaciones acordadas han sido logradas.

Medida: Régimen de ayuda establecido para la ejecución de una política. Una medida define las normas, como la subvencionabilidad y los criterios de selección, que determinan los proyectos que pueden recibir financiación.

Metodología (en el contexto de las OCS): Método empleado para calcular la OCS.

OCS estándar: OCS establecidas en un reglamento. Las OCS estándar pueden ser utilizadas de inmediato por las autoridades de un Estado miembro sin tener que justificar los importes o porcentajes empleados con una metodología o un cálculo.

Opciones de costes simplificados (OCS): Los tres tipos de financiación contemplados en el artículo 67, apartado 1, letras b), c) y d), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013[1]: baremos estándar de costes unitarios, importes a tanto alzado y financiación a tipo fijo.

Operación: Proyecto, grupo de proyectos u otro tipo de acción seleccionado conforme a los criterios dispuestos para el programa de desarrollo rural y ejecutado por uno o varios beneficiarios con vistas a lograr los objetivos del programa.

Política de desarrollo rural: Uno de los pilares de la política agrícola común, cofinanciado por el Feader y que tiene por objetivo mejorar las zonas rurales y la situación de las personas que viven en ellas aumentando la competitividad de los sectores agrícola y silvícola, mejorando el entorno y la calidad de vida y fomentando la diversificación de la economía rural.

Programa de desarrollo rural (PDR): Documento de programación elaborado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión para planificar y ejecutar la política de desarrollo rural de la UE a escala regional o nacional.

Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE): Sistema elaborado a partir de la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros con el fin de medir el progreso y los logros de la política de desarrollo rural, y evaluar el impacto, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia del apoyo al desarrollo rural.

---

[1] Reglamento (UE) n.º 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 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

Tipo fijo: Una de las opciones de costes simplificados. Categorías específicas de gastos subvencionables fijadas claramente de antemano. Se calcula aplicando un porcentaje previamente establecido a una o varias categorías de costes subvencionables.

RESUMEN

I. Las opciones de costes simplificados (OCS) son un nuevo método de reembolso para determinadas medidas de desarrollo rural. Los proyectos llevados a cabo en virtud de dichas medidas, se subvencionaban mediante el reembolso de los costes efectuados.

II. La concesión de ayudas basada en el reembolso de costes efectuados es difícil y proclive a error, por lo que existía mucho interés en encontrar métodos más simples para calcular la contribución financiera de la UE a proyectos y actividades. Actualmente (en el período 2014-2020), los Estados miembros pueden escoger entre tres nuevos métodos (conocidos como OCS) para determinar la ayuda pagadera:

- baremos estándar de costes unitarios;
- importes a tanto alzado;
- financiación a tipo fijo.

III. En el presente informe se presentan los resultados de la fiscalización del Tribunal de las OCS en el desarrollo rural. Su objetivo principal era valorar si las OCS suponen una simplificación garantizando a la vez la economía y la obtención de mejores resultados. El Tribunal examinó si las OCS:

- simplifican la administración;
- garantizan la economía;
- se utilizan de manera generalizada e incrementan la atención prestada a los objetivos políticos.

IV. En general, el Tribunal llegó a la conclusión de que utilizar las OCS puede suponer una simplificación y reducir la carga administrativa de los beneficiarios y de las autoridades de los Estados miembros. Al basar los pagos en las realizaciones, las OCS dejan de centrarse en las facturas, pero no prestan una mayor atención a los resultados.

V. El Tribunal constató que las OCS pueden mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural, aunque solo si se fijan en el nivel correcto y se basan en una metodología justa, equitativa y verificable. Sin embargo, dado que no se especifica el papel

de los organismos de certificación en la auditoría de las OCS, existe un riesgo que hay que evitar.

VI. Asimismo, se constató que las nuevas OCS siguen siendo una parte marginal del gasto en desarrollo rural, debido, principalmente, a la diversidad de los proyectos de desarrollo rural y a la inversión necesaria para el desarrollo de metodologías.

VII. Sobre la base de estas conclusiones, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- La Comisión debería actualizar sus directrices sobre las OCS para que incorporen principios clave de desarrollo metodológico.
- La Comisión debería aclarar quién debe comprobar la metodología y los cálculos para las OCS.
- Con objeto de facilitar un uso adecuado de las OCS, la Comisión debería explorar las opciones existentes para desarrollar más OCS estándar opcionales y actualizar sus definiciones de controles fundamentales y auxiliares a fin de reflejar el uso de OCS.
- La Comisión debería examinar la posibilidad de dejar de centrarse en el reembolso de costes en que se haya incurrido para ocuparse del reembolso basado en los resultados aplicando la experiencia adquirida hasta la fecha.

INTRODUCCIÓN

Política de desarrollo rural de la UE

1. La política de desarrollo rural de la UE tiene por objetivo ayudar a las zonas rurales de la UE a resolver una amplia variedad de desafíos económicos, medioambientales y sociales. La UE destina unos 14 000 millones de euros anuales a esta política a través del presupuesto de la Unión Europea (UE). El gasto en desarrollo rural representa aproximadamente el 25 % del gasto de la política agrícola común (PAC). La cofinanciación de los Estados miembros supone 7 000 millones de euros adicionales al año.

2. En aproximadamente la mitad del gasto en desarrollo rural con cargo al presupuesto de la UE, los pagos se realizan con arreglo a las superficies de explotación o al número de animales. En cuanto al resto, el apoyo puede concederse en forma de importes fijos o de porcentajes vinculados a las actividades realizadas o a los costes en que haya incurrido el beneficiario. En el ***recuadro 1*** se presentan los mecanismos empleados.

Recuadro 1– Cómo se paga la ayuda al desarrollo rural

En las medidas por las que se abonan ayudas en función de la superficie o de los animales, las ayudas se conceden anualmente y se pagan por hectárea o por unidad ganadera. De conformidad con la legislación pertinente[2], la ayuda se calcula a partir de costes adicionales y pérdidas de ingresos estándar.

El Reglamento sobre el desarrollo rural introduce métodos de pagos fijos para ciertas medidas[3]. Por ejemplo, la ayuda destinada a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, las nuevas

[2] Artículo 41, letra d), del Reglamento (UE) n.º 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 (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487), y artículo 10 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 227 de 31.7.2014, p. 18).

[3] Artículo 19, apartado 1, letra a), y artículo 27 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

actividades no agrícolas en zonas rurales y el desarrollo de pequeñas explotaciones se pagan en forma de importes predefinidos.

La ayuda restante al desarrollo rural está relacionada con medidas de inversión en agricultura y explotación forestal, servicios básicos y renovación de poblaciones rurales, y medidas transversales, como la transferencia de conocimientos, la innovación y la cooperación. Los proyectos financiados en virtud de estas medidas se basaban tradicionalmente en un sistema de reembolso de los gastos soportados. Esto implica que, en la fase de solicitud de pago, el beneficiario presenta las facturas y el organismo pagador comprueba su subvencionabilidad. Los gastos que se consideran subvencionables se multiplican a continuación por el porcentaje de ayuda aplicable para obtener el importe que se abona efectivamente al beneficiario.

3. La concesión de ayudas basada en el reembolso de costes efectuados y pagados es difícil y proclive a error. El Tribunal constató que los errores en el gasto de la UE se concentran en dichas ayudas[4], por lo que existía mucho interés en encontrar métodos más simples para calcular la contribución financiera de la UE a proyectos y actividades. Actualmente (en 2014), los Estados miembros pueden escoger entre tres de estos métodos[5] (denominados opcio0nes de costes simplificados, OCS) para determinar la ayuda pagadera:

- baremos estándar de costes unitarios;
- importes a tanto alzado;
- financiación a tipo fijo.

4. Esto significa, en la práctica, que la totalidad o una parte del importe reembolsado se basa, por ejemplo, en: costes estándar calculados conforme a un método predefinido,

[4] Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa a los ejercicios 2014, apartado 1.25, 2015, apartado 1.29, y 2016, apartado 1.15.

[5] Artículo 67, apartado 1, letras b), c) y d), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

unidades de realización del proyecto, o porcentajes aplicados a otros costes[6] (véase la ***ilustración 1***). La combinación de diferentes tipos de OCS está permitida.

Ilustración 1 – Diferentes tipos de OCS

Baremos estándar de costes unitarios	Importes a tanto alzado	Financiación a tipo fijo
• Costes subvencionables calculados sobre la base de actividades cuantificadas (realizaciones o resultados generados) multiplicadas por un baremo estándar de costes unitarios.	• No vinculados a una cantidad. • Importe financiero predeterminado pagado por lograr las realizaciones o resultados acordados.	• Los costes subvencionables se determinan como un porcentaje de otros costes subvencionables. • Usada habitualmente para los salarios y otros costes indirectos.

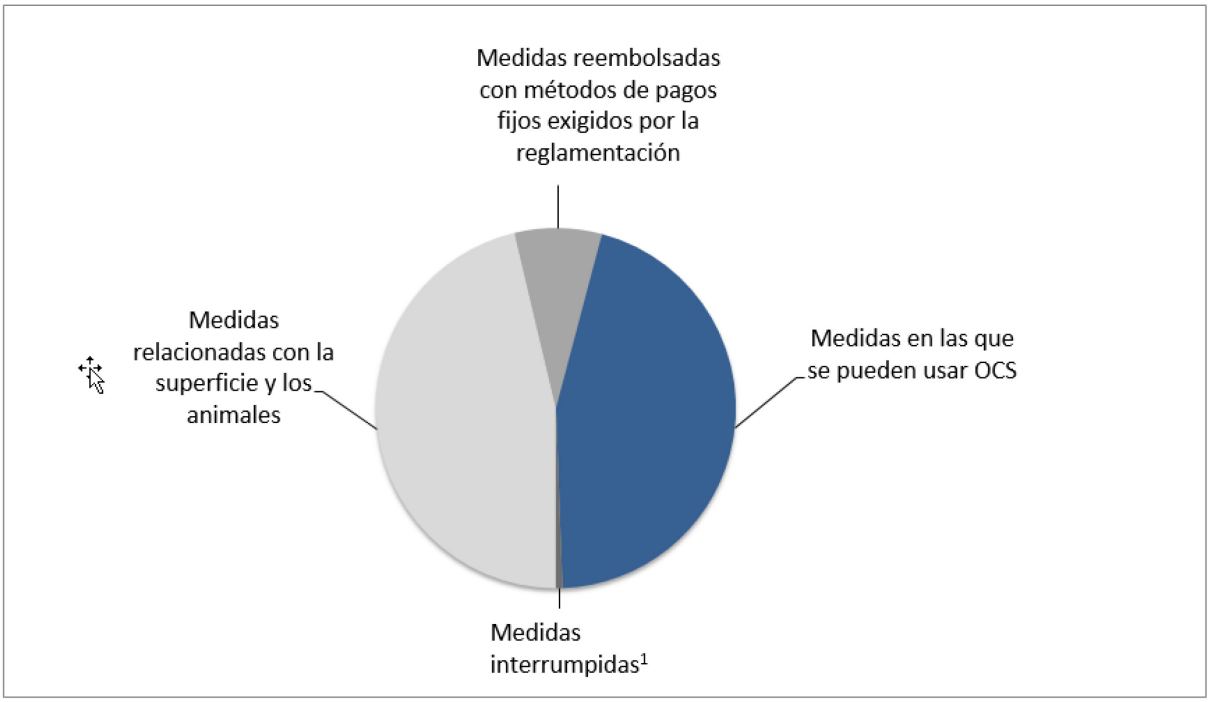
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de las directrices de la Comisión sobre las OCS.

5. Las OCS introducidas en el período 2014-2020 únicamente afectan a las medidas que no se pagan en función de la superficie o los animales ni están cubiertas por métodos de pagos fijos establecidos en las reglamentaciones (véase el ***apartado 2***). La ***ilustración 2*** presenta la financiación del desarrollo rural prevista para 2014-2020, indicando el porcentaje probable de medidas dentro de las cuales los costes pueden pagarse sobre la base de OCS. El uso de OCS para las medidas es un nuevo avance dentro de la política de desarrollo rural, pero otros fondos[7] ya las empleaba durante el período 2007-2013.

[6] Sección 1.2.2 de las Directrices de la Comisión sobre las opciones de costes simplificados (EGESIF_14-0017: Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS). Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE)).

[7] Entre otros, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo.

Ilustración 2 – Alcance de las OCS



[1] Las medidas interrumpidas son pagos correspondientes a proyectos iniciados durante el período 2007-2013 en virtud de medidas no aplicadas en 2014-2020 (jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas, cumplimiento de las normas y formación e información).

N. B.: En la ilustración se presenta una distribución aproximada, ya que, aunque en algunas medidas se aplican parcialmente métodos de pago fijos, no se desglosan los importes presupuestados en las submedidas.

Fuente: Tribunal e Cuentas Europeo a partir de la información financiera de la Comisión (recuperada el 20 de noviembre de 2017).

6. Con arreglo a las normas aplicables[8], las OCS deberían establecerse de una de las siguientes maneras[9]:

- basándose en un método de cálculo justo, equitativo y verificable;
- estableciéndolas con arreglo a las normas de las OCS aplicables en otras políticas de la UE a un tipo similar de operación y beneficiario;

[8] Artículo 67, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

[9] Podrían establecerse métodos adicionales con arreglo a las normas específicas de cada fondo, pero no ha sido así en el caso del desarrollo rural.

- estableciéndolas conforme a los regímenes de subvenciones nacionales de un Estado miembro para un tipo similar de operación y beneficiario;
- basándose en porcentajes dispuestos en las reglamentaciones.

7. Las OCS no son obligatorias; los Estados miembros son libres de decidir si emplearlas o no.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

8. La fiscalización del Tribunal abarcó el diseño y los tres primeros años (2015-2017) del pago de ayudas al desarrollo rural a través de OCS. Las medidas afectadas figuran en el ***anexo I***.

9. El principal objetivo era valorar si las OCS suponen una simplificación garantizando a la vez la economía para el presupuesto de la UE y la obtención de mejores resultados. A fin de responder a esta pregunta de auditoría principal, el Tribunal examinó si las OCS:

- simplifican la administración;
- garantizan la economía;
- se utilizan de manera generalizada e incrementan la atención prestada a los objetivos políticos.

10. Para obtener una visión general del uso de OCS, el Tribunal examinó los ciento dieciocho programas de desarrollo rural (PDR) y seleccionó veinte[10] de ellos para un control documental[11]. El Tribunal escogió los seis PDR siguientes para una visita de control: Flandes

---

[10] Flandes (Bélgica), Dinamarca, Sajonia (Alemania), Canarias (España), Languedoc-Rosellón (Francia), Suecia, Valonia (Bélgica), Bulgaria, Estonia, Irlanda, Grecia, Provenza-Alpes-Costa Azul (Francia), Croacia, Toscana (Italia), Véneto (Italia), Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Finlandia Continental.

[11] El Tribunal seleccionó los PDR en función de los siguientes criterios: diferentes niveles de uso de las OCS en el PDR, cobertura de las OCS para diferentes medidas, uso de distintos tipos de OCS, combinación de programas nacionales y regionales y cobertura geográfica razonable, utilización de OCS de otros ámbitos políticos, y programas aprobados en diferentes momentos por la Comisión.

(Bélgica), Dinamarca, Sajonia (Alemania), islas Canarias (España), Languedoc-Rosellón (Francia) y Suecia. Durante sus visitas de control, el Tribunal comparó los procedimientos y orientaciones aplicados por los Estados miembros a los beneficiarios antes y después de introducir las OCS, así como los expedientes de proyectos y, en dos Estados miembros[12], visitó a los beneficiarios finales.

11. A fin de comprender las normas aplicables y el papel de la Comisión, el Tribunal revisó el marco jurídico, las directrices de la Comisión para los Estados miembros y los procedimientos y listas de comprobación internos de la Comisión. En la Comisión, el Tribunal realizó entrevistas, revisó la correspondencia con los Estados miembros y asistió a actos en los que la Comisión facilitó información sobre las OCS a los Estados miembros.

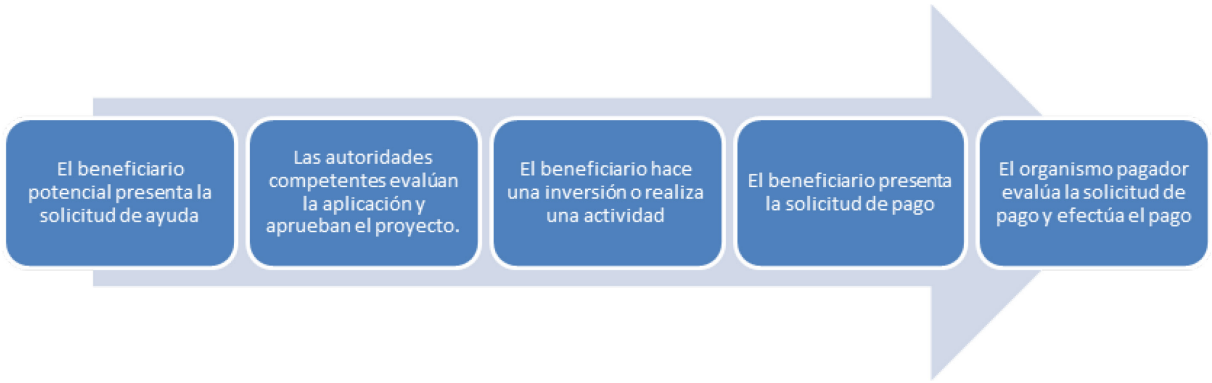
EL USO DE LAS OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS (OCS) HA SIMPLIFICADO LA ADMINISTRACIÓN

Facilitan a los beneficiarios la presentación de solicitudes…

12. La ayuda para los proyectos de desarrollo rural se obtiene mediante un proceso de dos fases. En primer lugar, los solicitantes presentan sus solicitudes de ayuda a las autoridades pertinentes, que comprueban y aprueban los proyectos en función de criterios de subvencionabilidad y de selección. Tras completar el proyecto, los beneficiarios presentan las solicitudes de pago, que son comprobadas por el organismo pagador antes del abono. Este proceso se refleja en la ***ilustración 3***.

[12] Canarias (España) y Suecia.

<u>Ilustración 3</u> - De la solicitud al pago



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

13. Los solicitantes deben aportar varios documentos al solicitar la ayuda, y, si una parte de los costes subvencionables va ser reembolsada por el presupuesto de la UE, a menudo tienen que proporcionar ofertas para demostrar que los costes previstos son razonables, y después presentar facturas y pruebas de los pagos junto con sus solicitudes de pago. Para un proyecto de 2007-2013 que el Tribunal examinó en Suecia, en el marco del cual el beneficiario construyó un establo, las dos solicitudes de pago incluían 134 facturas y pruebas de los pagos. Este requisito se extiende a los costes indirectos (véase el ***<u>recuadro 2</u>***).

Recuadro 2 – Costes indirectos

Los costes indirectos son aquellos en los que incurre una organización y no son directamente atribuibles a un proyecto. Entre los costes indirectos cabe citar alquileres de oficinas, seguros, material de oficina, y gastos de envíos postales y de teléfono. Dichos costes son subvencionables en algunos tipos de proyectos financiados por la UE. Al solicitar el pago de costes indirectos basados en gastos efectuados, los beneficiarios deben aportar documentos justificativos por cada gasto y justificar el porcentaje del coste asignado al proyecto (el criterio de distribución), además de demostrar su carácter razonable.

14. El Tribunal revisó las solicitudes de ayuda y las solicitudes de pago de los proyectos del período 2014-2020 pagados mediante OCS y las comparó con los proyectos del período 2007-2013 (cuando no se empleaban OCS) para valorar si ambos procedimientos de solicitud se habían simplificado. Se constató que, en los seis Estados miembros visitados, los beneficiarios de los proyectos basados en OCS no necesitan presentar ofertas en sus

solicitudes de ayuda, ni facturas o pruebas de pagos en sus solicitudes de pago. En el ***cuadro 1*** figuran ejemplos de documentos justificativos adjuntos a solicitudes de ayuda y de pago durante los períodos 2007-2013 (reembolso en función de los gastos soportados) y 2014-2020 (reembolso en función de las OCS).

Cuadro 1 – Comparación de documentos justificativos de OCS seleccionadas en Suecia

Tipo de OCS	Fase	2014-2020 (con OCS)	2007-2013 (sin OCS)
Tipo fijo: costes indirectos pagados en función de un 15 % de los costes directos de personal subvencionables	Solicitud de ayuda	Ninguno	Presupuesto detallado de los costes indirectos
	Solicitud de pago	Ninguno aparte de los exigidos para justificar los costes directos[1]	Facturas Pruebas de pagos Nóminas (si los costes indirectos incluyen costes de personal) Fichas de control Cálculo y justificación del criterio de distribución (esto es, la proporción de costes indirectos asignados al proyecto)
Costes unitarios del alojamiento para el ganado pagado por plaza de animal o m^2	Solicitud de ayuda	Plantilla que indique el número de unidades, esto es, plazas de animales o m^2 (costes calculados automáticamente)	Presupuesto detallado Ofertas
	Solicitud de pago	Pagos intermedios (para proporcionar ayuda en la fecha de inicio y durante la realización de los trabajos): - factura de los trabajos preliminares - fotografía del edificio, incluidos el suelo, el tejado y los muros Pagos finales: - número de unidades conseguidas	Especificación de los costes Facturas Pruebas de pagos

[1] En cualquier caso, los costes directos de personal han de justificarse con nóminas y pruebas de la tasa de empleo de la plantilla (jornada completa o media jornada), independientemente de si los tipos fijos se basan en los costes de personal.

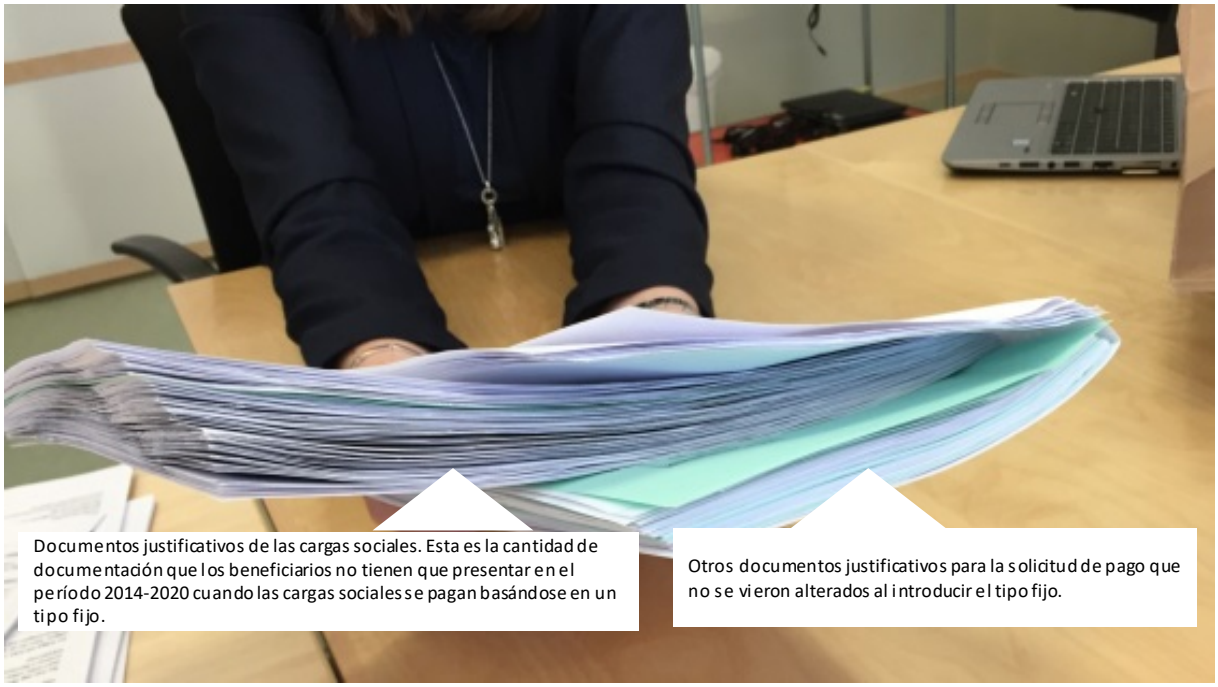
N. B.: El cuadro incluye únicamente los documentos justificativos afectados por el uso de OCS.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de documentación de los Estados miembros.

15. Como se refleja en el ***cuadro 1***, la utilización de OCS a menudo implica que los beneficiarios han de presentar menos documentos. En el ***recuadro 3*** figura un ejemplo.

Recuadro 3 – Tipo fijo para las cargas sociales en Suecia

La Dirección Nacional de Agricultura sueca, en colaboración con el Consejo Sueco del Fondo Social Europeo y la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional, ha desarrollado un tipo fijo para las cargas de la seguridad social. En Suecia, la mayoría de los proyectos incluyen salarios y, por consiguiente, también cargas sociales. Estos costes varían en función del tipo de contrato y de la edad, pueden tener múltiples facturas de distintas organizaciones y, a menudo, complejos cálculos. Anteriormente, muchos beneficiarios pequeños no presentaban solicitudes relativas a estas cargas porque lo consideraban demasiado complicado.



En la imagen pueden apreciarse los documentos presentados por un beneficiario para una única solicitud de pago en el período 2007-2013, cuando las cargas sociales no se pagaban sobre la base de un tipo fijo.

… y, si bien las autoridades tienen que hacer frente a una mayor carga de trabajo o a costes adicionales al preparar la metodología…

16. Cuando utilizan OCS, las autoridades de gestión[13] deben desarrollar una metodología y calcular niveles de pago (véase, en el ***apartado 45***, la relación de los organismos afectados en los Estados miembros). Esta es una tarea adicional que no es necesaria si las subvenciones se pagan en función de los costes en que se ha incurrido. A fin de evaluar si el tiempo o los costes correspondientes a la preparación de la metodología y los cálculos son proporcionados con respecto al tiempo ahorrado durante todo el período, el Tribunal entrevistó a las autoridades de los Estados miembros visitados y examinó su documentación sobre la metodología y los cálculos. En el ***recuadro 4*** se ofrece un ejemplo de la cantidad de trabajo dedicado al desarrollo de la metodología.

---

[13] A menos que se utilicen las denominadas OCS estándar que se describen más adelante, en el ***apartado 19***.

Recuadro 4 – La autoridad de gestión de Canarias desarrolló su metodología internamente

La autoridad de gestión de Canarias desarrolló costes unitarios para ocho categorías de inversiones en explotaciones agrícolas (irrigación, adaptación de explotaciones agrícolas, material vegetal, edificios agrícolas, infraestructuras generales, invernaderos y otro tipo de infraestructuras, maquinaria agrícola e instalaciones generales). Cada una de estas categorías consta de múltiples subcategorías (hasta 49, 192 en total), y las autoridades canarias calcularon un coste unitario para cada una de ellas. El documento en el que se describe la metodología, de 125 páginas, contiene incluye referencias a otros documentos solamente disponibles en formato electrónico.

17. Durante el control documental, a la pregunta de los auditores a las autoridades responsables de los veinte PDR seleccionados sobre los principales motivos por los que no habían utilizado de forma más generalizada las OCS, la respuesta más habitual fue la amplia variedad de proyectos y beneficiarios subvencionados. Seis[14] de los veinte aludieron a la carga administrativa y al tiempo dedicado a diseñar las metodologías.

18. Tres de las seis autoridades de gestión visitadas optaron por externalizar esta tarea al menos en algunas de sus OCS por carecer en su organización de los recursos y los conocimientos especializados. Dinamarca, Languedoc-Rosellón y Suecia. A pesar de la mayor carga de trabajo o de los costes adicionales que suponía desarrollar las OCS, las autoridades de gestión de los Estados miembros visitados consideraron que merecía la pena invertir en el desarrollo de la metodología para las OCS por la simplificación y el ahorro de tiempo (esperados) en la administración y en el beneficiario durante su aplicación.

19. El legislador puede incluir en las reglamentaciones porcentajes e importes que han de emplearse como OCS. Cuando estas OCS pueden ser utilizadas por las autoridades de los Estados miembros sin necesidad de elaborar metodologías ni cálculos, se denominan OCS

[14] Irlanda, Languedoc-Rosellón (Francia), Provenza-Alpes-Costa Azul (Francia), Toscana (Italia), Luxemburgo y Austria.

estándar. Véanse, en el ***recuadro 5***, ejemplos de las OCS estándar disponibles actualmente para la ayuda al desarrollo rural[15].

Recuadro 5 – OCS estándar en el desarrollo rural

Costes indirectos: Las autoridades de los Estados miembros pueden calcularlos como un tipo fijo de hasta el 15 % de los costes directos de personal subvencionables sin tener que preparar cálculo alguno para justificar el tipo empleado.

Costes de personal: Las autoridades de los Estados miembros pueden calcular la tarifa por hora dividiendo los costes brutos de empleo anuales justificados más recientes por 1 720 horas.

20. En cuanto a las OCS estándar previstas en las reglamentaciones, como la compensación a tipo fijo por los costes indirectos, las autoridades de gestión no necesitan justificar el porcentaje empleado. Esto resulta especialmente ventajoso para las autoridades de los Estados miembros, puesto que no necesitan preparar ninguna metodología, sino que pueden beneficiarse de un procedimiento simplificado de solicitud y pago.

… ahorran tiempo durante los controles administrativos

21. El personal de las autoridades pertinentes ha de efectuar controles administrativos de las solicitudes de ayuda y de pago. El Tribunal investigó cómo varían dichos controles cuando los pagos se realizan con OCS examinando la legislación pertinente[16], los procedimientos de los Estados miembros y los controles llevados a cabo para los proyectos subvencionados con y sin OCS. En el ***cuadro 2*** se presentan algunos ejemplos.

---

[15] Artículo 68, apartado 1, letra b), y artículo 68, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

[16] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

<u>Cuadro 2</u> – Comparación de los controles administrativos de los tipos fijos y los costes unitarios

Tipo de OCS	Fase	2014-2020 (con OCS)	2007-2013 (sin OCS)
Tipo fijo: costes indirectos pagados en función de un 15 % de los costes directos de personal subvencionables	Solicitud de ayuda	Ninguno	Control de la moderación de los costes y justificación del criterio de distribución
	Solicitud de pago	Cálculo del 15 % de los costes de personal subvencionables[1]	Control de los gastos soportados y los pagos realizados: - examen de las facturas, pruebas de pago, nóminas y fichas de control (si los salarios se incluyen en los costes indirectos) - examen y nuevo cálculo del criterio de distribución para los costes indirectos
Costes unitarios del alojamiento para el ganado pagado por plaza de animal o m^2	Solicitud de ayuda	Verificación del número de unidades comparadas con el alcance del proyecto (costes calculados automáticamente)	Control de la moderación de los costes, comparando ofertas u otros sistemas de evaluación, como costes de referencia
	Solicitud de pago	Verificación de las cantidades declaradas	Control de los costes asumidos y los pagos realizados: - examen de la especificación de los costes, facturas y pruebas de pago

[1] En cualquier caso, los costes directos de personal han de justificarse, independientemente de si los tipos fijos se basan en los costes de personal.

N. B.: El cuadro incluye únicamente los controles administrativos afectados por el uso de OCS.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

22. El personal del organismo pagador de los seis Estados miembros visitados comunicó al Tribunal que comprobar la moderación de los costes[17] solía requerir mucho tiempo, especialmente cuando se precisaban aclaraciones o las ofertas no tenían calidad suficiente. En la fase de solicitud de pago, los organismos pagadores ahorran tiempo al no comprobar las facturas ni las pruebas de pagos cuando los pagos se basan en OCS.

23. Antes de hacer el pago, el personal del organismo pagador comprueba el cumplimiento de las condiciones para recibir apoyo. Este compara la operación finalizada con la operación a la que se concedió el apoyo y normalmente efectúa una visita para verificar que la operación ha sido en efecto completada[18]. Estas comprobaciones no varían al usar OCS.

24. En cuanto a los pagos basados en costes unitarios, el personal del organismo pagador necesita verificar las cantidades. Los Estados miembros pueden decidir por sí mismos cómo comprobarlo: muchos realizan visitas a los beneficiarios para verificar las cantidades y

---

[17] Para obtener más detalles sobre las comprobaciones de la moderación de los costes cuando la ayuda se paga basándose en los gastos efectuados, véase el ***<u>apartado 29</u>***.

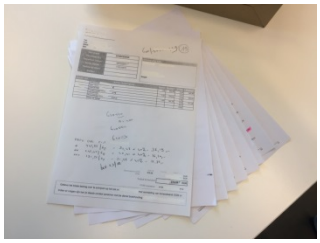
[18] Artículo 48, apartado 3, letra a), y artículo 48, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 809/2014.

garantizar que la operación finalizada se corresponde con la decisión de ayuda. Para las operaciones que no se visitan, los Estados miembros deben buscar otra forma de verificar las cantidades correspondientes y la legitimidad de la operación. El organismo pagador de Canarias, por ejemplo, verifica la propiedad de los vehículos agrícolas mediante sus registros, y Dinamarca emplea imágenes por satélite para verificar la existencia de instalaciones para el almacenamiento de abono.

25. Al emplear tipos fijos, los costes subvencionables se calculan como un porcentaje de otras categorías de costes subvencionables. Los seis[19] PDR seleccionados para una visita de control emplean tipos fijos para los costes indirectos, y las autoridades de los Estados miembros afirmaron que era un buen ejemplo de simplificación. En el ***recuadro 6*** figura un ejemplo.

Recuadro 6 - Ejemplo de documentación de costes indirectos

En Flandes, el Tribunal comparó las solicitudes de pago y los documentos justificativos anteriores y posteriores a la introducción del tipo fijo. En las primeras, el Tribunal encontró un único gasto de 12 euros justificado por nueve documentos.



Al emplear los tipos fijos, los beneficiarios no tienen que presentar dichos documentos y las autoridades de los Estados miembros no necesitan verificarlos.

26. Las autoridades sajonas informaron al Tribunal de que el tiempo dedicado a comprobar las solicitudes de pago había disminuido al menos en un 50 % gracias a la reducción de las

[19] Flandes (Bélgica), Sajonia (Alemania), Canarias (España), Languedoc-Rosellón (Francia) y Suecia emplean tipos fijos para los costes indirectos. Dinamarca los empleó en el período 2014-2016, pero desde el comienzo de 2017 no se han aplicado medidas en las que los costes indirectos sean subvencionables.

comprobaciones de los costes indirectos. En el período anterior, verificar cada factura durante las comprobaciones de los costes indirectos llevaba al menos diez minutos. Si un beneficiario solicitaba los costes del alquiler de un año, el administrador tenía que comprobar doce facturas y pruebas de pagos, lo que llevaba unos 120 minutos. Ahora, el administrador únicamente necesita comprobar que el cálculo del 15 % de los costes indirectos es correcto y que no se incluyen costes indirectos en la lista de facturas declaradas como costes directos, lo que requiere entre diez y quince minutos.

27. Las autoridades suecas estimaron que comprobar los costes indirectos basados en los gastos soportados requería de tres a cinco horas por cada solicitud de pago, frente a los 50 minutos necesarios si se empleaba un tipo fijo.

28. La fiscalización del Tribunal demuestra que el uso de OCS puede suponer una simplificación y ahorro de tiempo, especialmente para los beneficiarios, pero también para las autoridades pertinentes. No obstante, la inversión por adelantado necesaria para que la autoridad de control desarrolle una metodología para las OCS ha de ser proporcional al ahorro de tiempo esperado para las autoridades y los beneficiarios al aplicar las OCS. Esta es una de las causas de la escasa utilización de OCS en la política de desarrollo rural, como se expone más adelante, en los ***apartados 48 a 50*** y ***55 a 56***.

UN BUEN USO DE LAS OCS PUEDE AYUDAR A LIMITAR EL COSTE DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

29. En los proyectos financiados mediante el reembolso de los gastos soportados, las autoridades nacionales deben comprobar en la fase de aprobación si los costes esperados son razonables. En los informes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y del Tribunal de Cuentas Europeo se señalan las insuficiencias de estas comprobaciones (véase el ***recuadro 7***).

Recuadro 7 – Moderación de los costes cuando las subvenciones se pagan en función de los gastos soportados

En cuanto a los proyectos subvencionados en función del reembolso de los gastos soportados y pagados, las autoridades nacionales normalmente comprueban si los costes declarados del proyecto

son razonables: a) examinando las ofertas presentadas por el solicitante junto con la solicitud de ayuda, o b) comparándolas con precios de referencia[20].

Durante el período 2014-2016, de los 193 proyectos examinados, 66 de ellos (34 %) aportaron pruebas insuficientes que demostraran que los costes eran razonables[21]. El Tribunal ha cuestionado previamente[22] si la Comisión y las autoridades de los Estados miembros emplean los enfoques más eficaces para mantener bajo control los costes de las subvenciones al desarrollo rural.

30. Al emplear OCS, se considera que estos controles están cubiertos con el desarrollo de una metodología sólida. El uso eficaz de OCS puede mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural. Para lograrlo, las OCS han de han de fijarse en el nivel correcto, basándose en una metodología sólida revisada periódicamente y actualizada cuando sea necesario. Si los cálculos fueran erróneos, todos los proyectos que usaran los porcentajes estarían afectados por el mismo error.

El Tribunal encontró buenos ejemplos de metodologías y cálculos…

31. Al iniciar su examen de las metodologías desarrolladas por los Estados miembros visitados, Este constató que la mayoría de las medidas apoyadas por el Feader durante el período 2014-2020 son similares a las apoyadas en el período 2007-2013[23]. Numerosos Estados miembros, por tanto, tienen acceso a datos históricos sobre los gastos efectivamente realizados y pagados correspondientes a operaciones del período anterior. En el ***recuadro 8*** se ofrece un ejemplo de costes unitarios basados en datos históricos.

---

[20] Artículo 48, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 809/2014.

[21] Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa al ejercicio de 2016, apartado 7.39.

[22] Informe Especial n.º 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE» (http://eca.europa.eu).

[23] Solo se interrumpieron tres medidas: jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas, cumplimiento de las normas y formación e información.

Recuadro 8 – Metodología basada en datos históricos en Dinamarca

Algunas superficies revisten especial importancia para la biodiversidad, y así, en Dinamarca, los agricultores reciben pagos para cercarlas para pasto basados en costes unitarios. Las autoridades danesas utilizan los datos de proyectos anteriores para establecer dichos costes unitarios. El cálculo se basa en las ofertas más baratas presentadas en 82 solicitudes de ayuda durante 2013-2014: las ofertas de dichas solicitudes se dividen en cercas de 1-2 alambres (52 ofertas) y 3-4 alambres (30 ofertas), y los costes unitarios se calculan como la media de las mismas. Los cálculos dieron lugar a unos costes unitarios de 19 DKK (unos 2,50 euros)/m para cercas de 1-2 alambres y de 28 DKK (unos 3,75 euros)/m para cercas de 3-4 alambres.

Cuando las autoridades disponían de menos de veinte ofertas de buena calidad para un tipo de gasto específico, llevaban a cabo un estudio de mercado. Asimismo, analizaron el alcance de los datos para garantizar el trato equitativo de los beneficiarios y concluyeron que la variación de los costes entre las distintas regiones y entre los diversos materiales empleados no era lo suficientemente amplia para justificar la diversificación de OCS en función del mismo. Las autoridades danesas prevén valorar la necesidad de actualizar sus cálculos para las OCS antes de cada ronda de solicitudes anuales y considerar la posibilidad de ajustar sus OCS con arreglo a un índice de precios.

32. Los Estados miembros que emplean OCS por lo general carecen de medios para seguir supervisando los costes reales porque, cuando los organismos pagadores pasan a hacer los pagos en función de OCS, dejan de recopilar información relativa a los costes reales, y, en consecuencia, es posible que no dispongan de datos pertinentes para actualizar sus cálculos. Por esta razón, en Sajonia (Alemania), las autoridades habían recurrido a asesores para desarrollar nuevas metodologías basadas en datos de expertos externos a fin de actualizar sus OCS cuando ya no dispongan de datos históricos.

… pero, en algunos casos, no se disponía de datos subyacentes…

33. Para evaluar si una metodología es justa y equitativa, esta ha de ser verificable. Los auditores han de tener acceso a los datos que subyacen a los cálculos de las OCS mientras

estas se empleen[24]. El Tribunal seleccionó elementos individuales de los cálculos y los rastreó hasta los datos de origen a fin de comprobar su verificabilidad.

34. En la metodología descrita en el ***recuadro 8*** (véase el ***apartado 31***) se ofrece el ejemplo de un caso en el que el Tribunal pudo rastrear fácilmente los elementos seleccionados hasta los datos subyacentes, aunque detectó problemas de verificabilidad de algunas de las metodologías desarrolladas para los costes unitarios. Los auditores de la DG Agricultura y Desarrollo Rural obtuvieron resultados similares de verificabilidad en dos[25] de las seis auditorías que habían llevado a cabo hasta la fecha sobre las OCS.

35. En el reducido número de ejemplos del Tribunal, los problemas se detectaron en casos en los que las autoridades habían externalizado los cálculos. La autoridad de gestión de Suecia, al no tener acceso a los datos subyacentes a algunos cálculos, se basaba en revisiones independientes. En Dinamarca, la externalización se organizaba en tres niveles de asesores y complicaba el proceso de verificación, como se expone en el ***recuadro 9***.

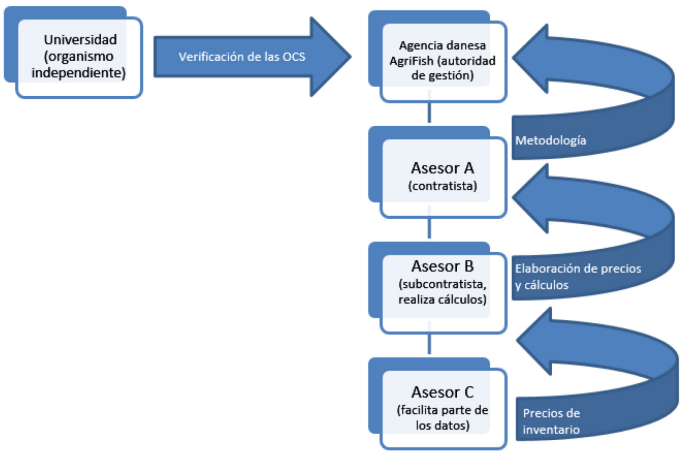
---

[24] Sección 5.2.1.3 de las Directrices de la Comisión sobre las OCS.

[25] Bulgaria y Suecia.

Recuadro 9 – Recurrir a múltiples asesores puede complicar la verificación

Las autoridades danesas externalizaron el desarrollo de OCS al Asesor A. No había datos históricos disponibles sobre el alojamiento para el ganado. El Asesor A contrató a un subcontratista (Asesor B) para definir los costes unitarios, el cual, a su vez, solicitó datos al Asesor C. Además, un organismo independiente revisó los cálculos basándose en sus propios conocimientos especializados y fuentes de datos. La siguiente ilustración ofrece una visión general de los participantes en el establecimiento de costes unitarios para el alojamiento del ganado en Dinamarca.



En el momento de la fiscalización del Tribunal faltaba aproximadamente la tercera parte de los datos. Las autoridades danesas informaron al Tribunal de que tendrían que firmar un nuevo contrato con el tercer nivel de asesores (Asesor C) para obtener los datos subyacentes para justificar las estimaciones. La externalización y el uso de datos a partir de una jerarquía de asesores complicaron el proceso de verificación de los cálculos y requirieron mucho tiempo. Las autoridades danesas podrían haberlo evitado solicitando los datos subyacentes al Asesor A, con quien habían firmado un contrato, o estipulando en el contrato que los cálculos debían ser verificables.

…o los datos empleados para los cálculos no estaban suficientemente justificados

36. Los cálculos son justos si se basan en la realidad y si las suposiciones y los datos empleados para la metodología están bien justificados[26]. El Tribunal decidió examinar si así era comprobando la metodología de determinadas OCS de los Estados miembros que visitó, además de evaluar los cálculos rastreando una muestra de elementos hasta los datos de origen (véanse asimismo los ***apartados 33 a 35***). En la mayoría de los casos, el Tribunal constató que la metodología y los cálculos eran válidos.

37. En un Estado miembro visitado, las autoridades no pudieron justificar los datos empleados. La metodología empleada en Canarias para los costes unitarios e importes a tanto alzado determina que tres ofertas o facturas son suficientes para establecer una OCS. La cantidad de datos empleados en los cálculos reales varía, pero, en varias ocasiones, las autoridades no pudieron justificar por qué y cómo se habían seleccionado los datos específicos utilizados. En el ***recuadro 10*** se ofrece un ejemplo.

Recuadro 10 – Las autoridades de los Estados miembros no siempre pudieron explicar su selección de datos para los cálculos de las OCS

Para un cálculo de los costes unitarios de los invernaderos, las autoridades canarias utilizaron doce justificantes (facturas y ofertas), de los cuales tan solo cuatro eran facturas de proyectos anteriores. Estas no pudieron facilitar al Tribunal el número total de facturas disponibles del período 2007-2013. Tampoco pudieron explicar cómo ni por qué habían seleccionado los doce documentos de origen empleados en el cálculo.

Para calcular el importe a tanto alzado de la organización de actividades de un día de duración, las autoridades hicieron un promedio de las ofertas de tres hoteles, dos de los cuales pertenecen al mismo grupo hotelero. Las autoridades canarias no pudieron explicar cómo ni por qué habían seleccionado esos tres hoteles. Asimismo, las ofertas empleadas para los cálculos incluían el IVA, que no es subvencionable en la ayuda al desarrollo rural[27].

---

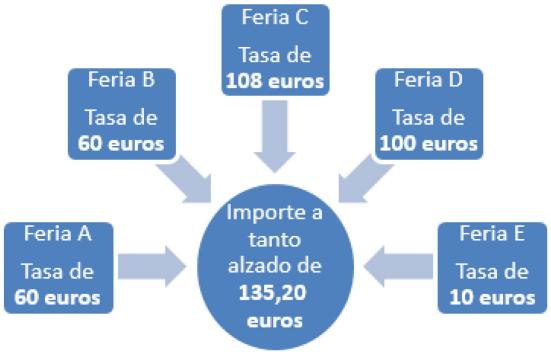
[26] La sección 5.2.1.1 de las Directrices de la Comisión sobre las OCS establece: «La autoridad de gestión deberá ser capaz de explicar sus elecciones y justificarlas».

[27] Salvo que el beneficiario no pueda recuperar el IVA con arreglo a la legislación nacional.

38. En otros casos, para calcular las OCS, las autoridades recurrieron a ofertas que no son comparables. En el ***recuadro 11*** se facilita un ejemplo en el que además queda demostrado que utilizar OCS no siempre aporta valor añadido frente al reembolso de los gastos efectuados.

Recuadro 11 – Importe a tanto alzado basado en ofertas no comparables que no dio lugar a ningún tipo de ahorro

En Canarias, los grupos de acción local que participan en al menos dos ferias pueden recibir apoyo a través del pago de un importe a tanto alzado, que cubre las primas de participación, calculado por las autoridades canarias como el coste medio de cinco actos multiplicado por dos. Los cinco actos están relacionados con la agricultura y la ganadería, la artesanía y la restauración. Los beneficiarios reciben el pago del importe a tanto alzado por visitar dos de los actos.



Si estas actividades hubiesen sido reembolsadas en función de los gastos soportados, el beneficiario probablemente habría tenido que presentar dos facturas y pruebas de pago para justificar los costes, y además, probablemente, una factura o un certificado de asistencia para demostrar que había acudido a ambas ferias, a fin de recibir el pago del importe a tanto alzado. En este caso, utilizar el pago de un importe a tanto alzado apenas redujo el volumen de documentos que el beneficiario tuvo que presentar o el número de comprobaciones que el organismo pagador tuvo que efectuar. Tampoco ayudó a controlar los costes de los proyectos, como demuestra la variación entre las ofertas.

La supresión del requisito de certificación independiente plantea nuevos retos

39. Para garantizar que las OCS se basan en metodologías justas, equitativas y verificables es importante llevar a cabo una comprobación independiente. Las comprobaciones

independientes del diseño de una OCS pueden llevarse a cabo antes de la ejecución (*ex ante*) o durante o tras la misma (*ex post*). El Tribunal decidió obtener una visión general de las comprobaciones de la metodología de las OCS y constató que, en desarrollo rural, se había habido producido recientemente un cambio en las normas.

40. La introducción de OCS para el desarrollo rural fue acompañada de una declaración obligatoria por parte de un organismo independiente[28]. Esta era la única medida de control independiente *ex ante*. Pero con la introducción de los cambios recientes en la legislación[29], las medidas de inversión ya no quedan abarcadas por estas declaraciones, y, en consecuencia, a partir de 2018 no habrá comprobaciones independientes obligatorias de las metodologías y cálculos de las OCS. No obstante, las autoridades de gestión aún tendrán la opción de recurrir a un organismo independiente para establecer o revisar la metodología y los cálculos.

La Comisión solo examina la metodología y los cálculos durante la aprobación de PDR en determinadas auditorías…

41. La Comisión revisa y aprueba PDR[30]. La validación de los cálculos de OCS no forma parte del proceso de aprobación del PDR.

42. La Comisión lleva a cabo auditorías para verificar que los pagos son conformes con la legislación aplicable[31], en las que sus auditores examinan las metodologías y los cálculos cuando seleccionan gastos efectuados utilizando OCS. En 2017, la mayoría de los gastos

---

[28] Artículo 62, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

[29] En diciembre de 2017, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Reglamento (UE) n.º 2393/2017, por el que se suprime la declaración obligatoria de un organismo independiente para las OCS en el marco del Feader, con efecto a partir de 2018.

[30] Artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

[31] Artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 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 (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

incluidos en las auditorías todavía correspondía a medidas del período de programación 2007-2013, y se pagó en función de los gastos efectuados.

43. Los errores en la metodología de una OCS pueden afectar a todos los proyectos que utilicen dicha OCS. Varios Estados miembros[32] expresaron su preocupación por posibles correcciones financieras y afirmaron que obstaculizaba el recurso a OCS. Al igual que otras correcciones financieras impuestas por los auditores de la Comisión, su impacto se limita a veinticuatro meses de gasto[33].

44. Respecto al Fondo Social Europeo, la Comisión puede, a petición de un Estado miembro, validar la metodología y los cálculos de las OCS *ex ante*, mediante la adopción de un acto delegado[34] que genera seguridad jurídica para los Estados miembros. Puesto que ninguno de los restantes Fondos Estructurales y de Inversión Europeos optaron por este mecanismo en la propuesta ómnibus[35], este seguirá estando limitado al Fondo Social Europeo.

…y no se especifica el papel de los organismos de certificación en la auditoría de las OCS

45. Tres organismos nacionales participan en la gestión y control de los fondos; sus competencias respecto a las OCS se describen en la ***ilustración 4***.

---

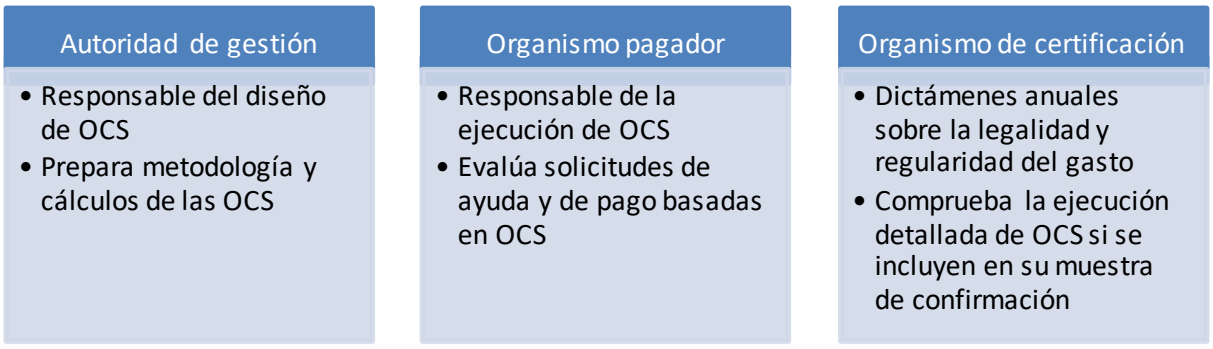
[32] Flandes (Bélgica), Dinamarca, Sajonia (Alemania) y Canarias (España).

[33] El artículo 52, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 establece que no podrá denegarse la financiación de los gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación por escrito de la Comisión al Estado miembro de los resultados de sus comprobaciones.

[34] Artículo 14, apartado 1, del 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.º 1081/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 470).

[35] En septiembre de 2016, la Comisión propuso modificaciones de diversas disposiciones en su denominado Reglamento ómnibus (COM(2016) 605 final) que afectan a la aplicación de la política de desarrollo rural.

Ilustración 4 – Competencias en los Estados miembros respecto a las OCS



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

46. Los organismos de certificación independientes emiten un dictamen anual que abarca las cuentas anuales y el funcionamiento sistema de control interno de los organismos pagadores, así como sobre la legalidad y regularidad del gasto[36]. Las Directrices de la Comisión[37] sobre los organismos de certificación no mencionan las OCS[38].

47. Para garantizar que los costes se mantienen bajo control, es importante establecer las OCS en el nivel correcto. Los problemas detectados por el Tribunal reflejan que es necesaria una comprobación independiente.

Las nuevas OCS CUBREN UNA PEQUEÑA PARTE DEL GASTO EN DESARROLLO RURAL TOTAL

48. En el momento de la fiscalización, la Comisión no poseía una visión general de la proporción del gasto cubierta por OCS. La selección de PDR del Tribunal incluía a aquellos

---

[36] Artículo 9, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

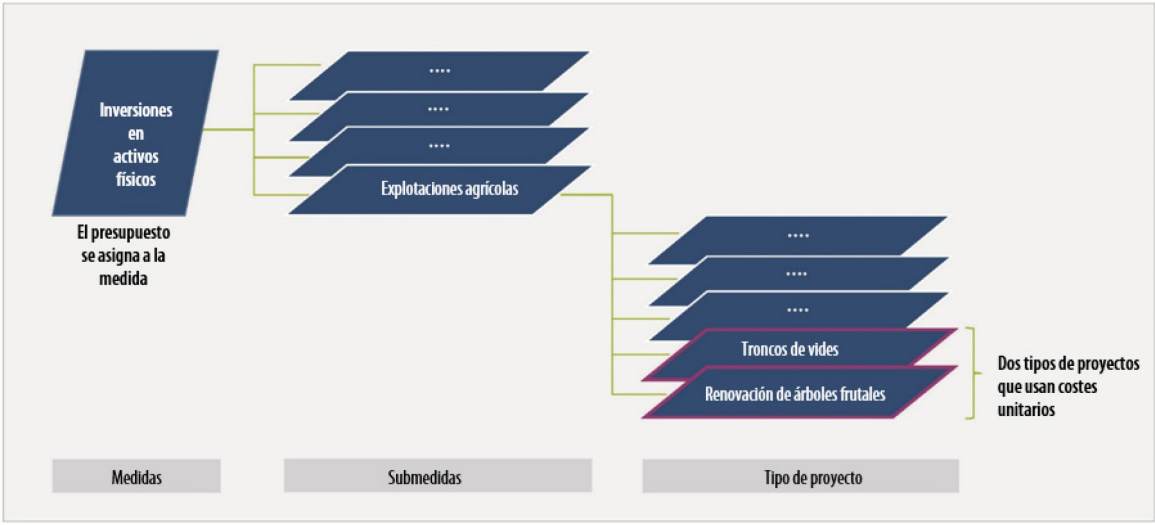
[37] Los organismos de certificación siguen las directrices de la Comisión al llevar a cabo sus evaluaciones. Para obtener más detalles sobre el papel de los organismos de certificación, véase el Informe Especial n.º 7/2017 «Nueva función de los organismos de certificación en el gasto de la política agrícola común: contribución positiva a un modelo de auditoría única, pero con insuficiencias significativas por resolver» (http://eca.europa.eu).

[38] Directriz n.º 1 relativa a los requisitos para la autorización, directriz n.º 2 sobre la auditoría de certificación anual, directriz n.º 3 sobre los requisitos de información, directriz n.º 4 relativa a la declaración sobre la gestión, y directriz n.º 5 sobre irregularidades.

proyectos con el uso aparentemente más elevado de OCS[39], si bien no encontró ningún ejemplo de una medida enteramente ejecutada con OCS.

49. Cada medida de desarrollo rural se divide en varias submedidas, que a su vez cubren muy diversos tipos de proyectos. Tras practicar un control documental de veinte PDR, el Tribunal llegó a la conclusión de que el uso de OCS se limitaba a ciertos tipos de proyectos o de gasto. Véase un ejemplo en la ***ilustración 5***.

Ilustración 5 – OCS empleadas únicamente para ciertos tipos de proyectos específicos en Languedoc-Rosellón



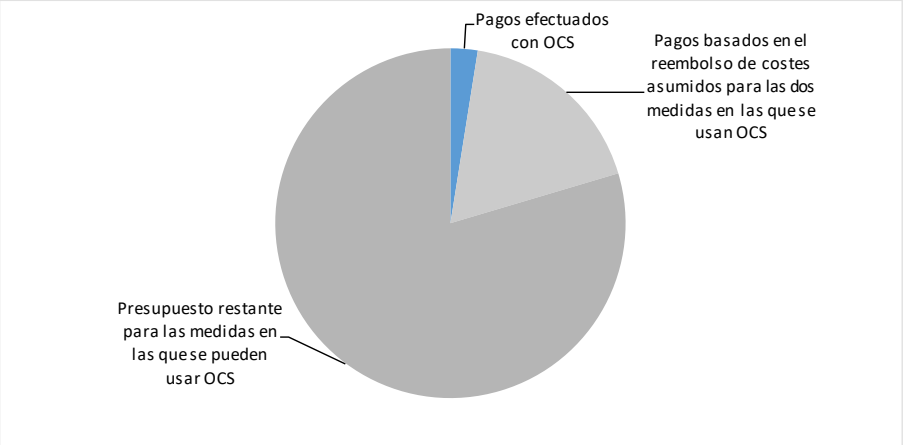
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del PDR de Languedoc-Rosellón.

50. Cuando se reembolsa a través de OCS solo parte de una submedida o un tipo específico de costes, no es posible averiguar el origen de los importes correspondientes. En los PDR, la presupuestación solo se realiza hasta el nivel de las medidas, y los Estados miembros, por lo general, se limitan a supervisar los pagos por proyecto (en lugar de por tipo de gasto). Sin embargo, para demostrar el impacto de las OCS en un determinado PDR (Valonia), en el que dos medidas utilizan OCS, en la ***ilustración 6*** se muestra la proporción del presupuesto de ambas medidas correspondiente a OCS. Para ambas medidas, el programa aplica un tipo fijo del 14 % a los costes indirectos.

---

[39] El Tribunal también empleó otros criterios de selección, véase el ***apartado 10***.

Ilustración 6 – Pagos previstos con OCS en Valonia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de documentación de la Comisión.

51. En el ***anexo I*** figuran las medidas con OCS en los veinte PDR seleccionados para el control documental del Tribunal. Las OCS usadas con más frecuencia son las estándar (véase el ***apartado 19***), y la mayoría de los veinte PDR emplean tipos fijos para los costes indirectos. La ***ilustración 7*** muestra cómo se utilizan habitualmente los distintos tipos de OCS.

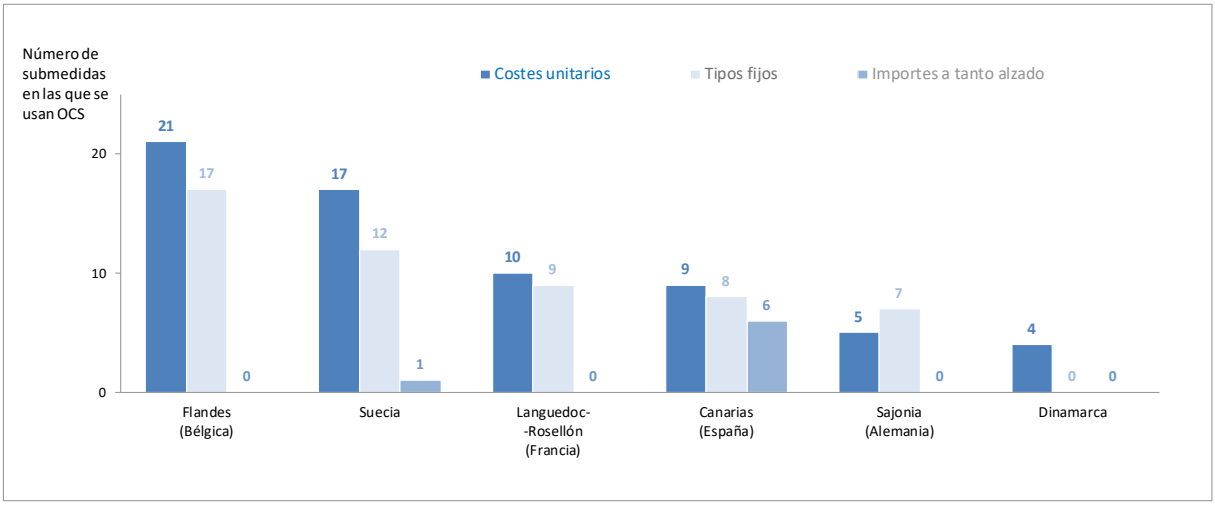
Ilustración 7 – Cómo se utilizan habitualmente las OCS

Baremos estándar de costes unitarios	Importes a tanto alzado	Financiación a tipo fijo
• Usados principalmente para costes de personal y dietas de viaje a tanto alzado. • Usados para tipos de proyectos de inversión específicos, por ejemplo: alojamiento para el ganado pagado por plaza de animal, cercas pagadas por metro.	• Los importes a tanto alzado son las OCS menos empleadas. • Usadas para establecer un grupo de la Asociación Europea para la Innovación: un pago único por crear el grupo y desarrollar un plan de proyecto.	• Usada principalmente para costes indirectos. • El tipo fijo estándar para costes indirectos es la OCS más empleada.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir del control documental de veinte PDR.

52. Los costes unitarios se emplean principalmente para los costes de personal[40], los gastos de desplazamiento o los gastos de alojamiento[41]. En los proyectos completos, los costes unitarios se emplean en su mayoría para las inversiones en activos físicos[42]. La ***ilustración 8*** refleja los tipos de OCS utilizados en los seis PDR seleccionados para una visita de control.

Ilustración 8 – Los costes unitarios y los tipos fijos se emplean principalmente en los PDR seleccionados, mientras que los importes a tanto alzado rara vez se utilizan



N. B.: Las OCS solo se emplean para tipos específicos de proyectos o de categorías de costes, nunca para una medida completa. En la ilustración se muestra el número de submedidas que aplican cada tipo de OCS dentro de los PDR seleccionados. Para la misma submedida pueden emplearse distintas clases de OCS. La ilustración, por tanto, no indica el gasto total realizado recurriendo a OCS, sino solo los tipos de OCS preferidos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de documentación de los Estados miembros.

---

40 Por ejemplo, Flandes (Bélgica), Canarias (España), Languedoc-Rosellón (Francia), Croacia, Chipre, Países Bajos y Suecia.

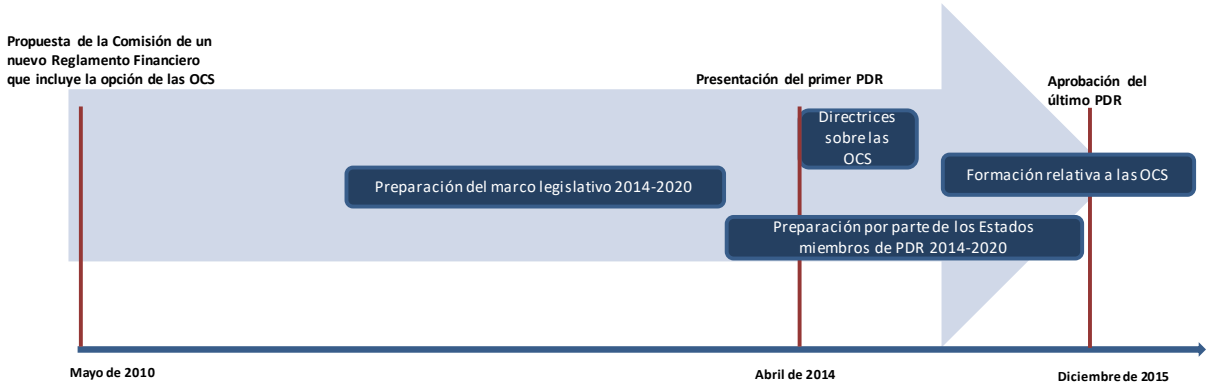
41 Por ejemplo, Languedoc-Rosellón (Francia), Croacia, Austria y Suecia.

42 Por ejemplo, Dinamarca, España, Languedoc-Rosellón (Francia), Provenza-Alpes-Costa Azul (Francia) y Suecia.

No se concedió prioridad a las OCS durante la preparación de los PDR de 2014-2020, pero la Comisión fomenta su uso

53. El Parlamento y el Consejo adoptaron las normas para el período 2014-2020 en diciembre de 2013[43]. Las cuatro direcciones generales[44] responsables de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos prepararon un documento con directrices comunes (las Directrices de la Comisión sobre las OCS)[45], y publicaron el documento final en septiembre de 2014 En la ***ilustración 9*** figura el calendario para la preparación de los PDR de 2014-2020.

Ilustración 9 – Calendario de las OCS: desde la propuesta hasta las orientaciones y la formación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

54. Las cuatro direcciones generales que gestionan los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han encargado un estudio sobre las OCS que está actualmente en proceso de elaboración. Dicho estudio recopila información, a través de una encuesta, acerca de las medidas y los tipos de OCS empleadas en cada fondo, los importes afectados y los proyectos ejecutados utilizando OCS, así como los beneficios que reporta uso de las mismas. El objetivo

---

43 Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, 1305/2013 y 1306/2013.

44 DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Asuntos Marítimos y Pesca, y DG Agricultura y Desarrollo Rural.

45 Comisión Europea: Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS). Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE).

de la Comisión es utilizar esta información al elaborar el marco de desarrollo rural para el próximo período (posterior a 2020).

La gran variedad de medidas y beneficiarios dificultan el uso de OCS, pero se pueden emplear para una gran variedad de inversiones

55. Para el período 2014-2020, existen 118 PDR diferentes en los veintiocho Estados miembros, de los cuales veinte son programas nacionales únicos y en ocho casos se trata de Estados miembros que optan por programas regionales[46]. En función de las condiciones económicas, naturales o estructurales específicas, los PDR pueden constar de hasta veinte medidas que contribuyan al logro de las prioridades del desarrollo rural de la UE[47].

56. El uso de OCS resulta especialmente apropiado cuando existe cierto número de operaciones o tipos de gasto similares. Las autoridades responsables de los veinte PDR seleccionados para el control documental del Tribunal citaron varios tipos de operaciones y beneficiarios como principal motivo para no utilizar las OCS de manera más generalizada. Las medidas que reciben apoyo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) se dividen en submedidas. Existen 49 submedidas diferentes para las cuales se pueden emplear OCS (enumeradas en el ***anexo I***). Dentro de cada submedida pueden subvencionarse muy diversos tipos de proyectos o de gasto.

57. Pese a la diversidad de proyectos y de tipos de gasto en la política de desarrollo rural, el Tribunal encontró casos en los que se habían desarrollado OCS para una amplia variedad de inversiones. Por ejemplo, en el PDR de Canarias hay costes unitarios para ocho categorías de inversiones en explotaciones agrícolas, véase el ***recuadro 12***.

---

[46] Bélgica (2), Alemania (15), España (19), Francia (30 PDR), Italia (23), Portugal (3), Finlandia (2) y Reino Unido (4).

[47] Según el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión, las prioridades del desarrollo rural abordan: (1) transferencia de conocimientos e innovación; (2) viabilidad de las explotaciones agrícolas y competitividad, gestión forestal sostenible; (3) organización de la cadena alimentaria, gestión de riesgos y bienestar animal; (4) medio ambiente y cambio climático; (5) eficiencia de los recursos, economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático; y (6) inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico.

Recuadro 12 – Los costes unitarios pueden desarrollarse para una amplia variedad de inversiones, pero solo aportan beneficios cuando se aplican a cierto número de proyectos

Las autoridades de Canarias han desarrollado costes unitarios diferentes para ocho categorías de inversiones en explotaciones agrícolas: irrigación, adaptación de explotaciones agrícolas, material vegetal, edificios agrícolas, infraestructuras generales, invernaderos y otro tipo de infraestructuras, maquinaria agrícola e instalaciones generales. Cada una de estas categorías consta de múltiples subcategorías (hasta 49 por categoría, 192 en total), y las autoridades canarias calcularon un coste unitario para cada una de ellas.

58. Sin embargo, cuando el número de proyectos se limita a cierto tipo de inversión, las OCS no aportan ningún valor añadido. Por ejemplo, las autoridades de Canarias han desarrollado un coste unitario para la compra de un captador de niebla. El coste unitario se basa en una oferta del único proveedor disponible. En el momento de realizar la fiscalización, tan solo un proyecto había adquirido un captador de niebla. Los importes a tanto alzado son los menos usados en los proyectos de desarrollo rural. Tres de los seis Estados miembros visitados[48] indicaron que optaron por no utilizar importes a tanto alzado por considerarlos más arriesgados. Para poder percibir el pago de un importe a tanto alzado, el beneficiario debe cumplir todas las condiciones, pues los pagos parciales no son posibles.

59. Los Estados miembros tienen asimismo la posibilidad de combinar diferentes tipos de OCS dentro de un único tipo de proyecto, por lo que pueden limitar los importes a tanto alzado a aquellas actividades cuyas condiciones deban cumplirse en su totalidad para lograr los resultados deseados. Por ejemplo, el PDR de Canarias incluye los tres tipos de OCS (costes unitarios, importes a tanto alzado y tipos fijos) para los proyectos subvencionados en virtud de las medidas de cooperación y apoyo al desarrollo local en el marco de Leader (véase el ***recuadro 13***). La opción de combinar distintos tipos de OCS permite flexibilidad en el uso de las mismas.

[48] Sajonia (Alemania), Canarias (España) y Languedoc-Rosellón (Francia).

Recuadro 13 – Ejemplo de cómo se pueden utilizar diferentes OCS para un proyecto

En los proyectos subvencionados en el marco de la medida de cooperación, los beneficiarios de Canarias pueden recibir pagos combinados de los tres tipos de OCS. Por ejemplo, un pago para un proyecto que crea y desarrolla cadenas de distribución cortas y un mercado local podría incluir:

- un importe a tanto alzado para las actividades de promoción en la prensa escrita y en revistas especializadas con el fin de concienciar sobre las cadenas de distribución cortas y el mercado local, y comunicar sus beneficios;
- costes unitarios para los costes de personal involucrado en el proyecto;
- un tipo fijo del 15 % para los costes indirectos.

60. Las autoridades de los Estados miembros pueden aprovechar las metodologías o porcentajes ya desarrollados para regímenes nacionales o de la UE al introducir OCS. El Tribunal constató la existencia de varios PDR[49] que emplean las dietas de viaje a tanto alzado o los costes unitarios para los costes de personal procedentes de los sistemas nacionales. Sin embargo, según el control documental por el Tribunal de veinte PDR, las autoridades de los Estados miembros rara vez recurren a la experiencia de otros ámbitos políticos al desarrollar OCS. El Tribunal solo encontró dos ejemplos de ello (véase el ***recuadro 14***).

Recuadro 14 - Ejemplos de uso de una metodología existente

El PDR de la Toscana emplea los costes unitarios y los importes a tanto alzado[50] para los proyectos subvencionados que promueven la formación profesional y la adquisición de destrezas. Utiliza tres costes unitarios diferentes para las actividades de formación, según su duración (menos de 20 horas, de 21 a 60 horas, y más de 60 horas), y un importe a tanto alzado para las actividades de orientación. Las cantidades fijadas para los costes unitarios y los importes a tanto alzado se basan en metodologías ya desarrolladas y empleadas durante los períodos 2007-2013 y 2014-2020 por parte del programa operativo de competitividad y empleo, financiado por el Fondo Social Europeo.

[49] Flandes (Bélgica), Languedoc-Rosellón (Francia), Croacia, Países Bajos y Suecia.

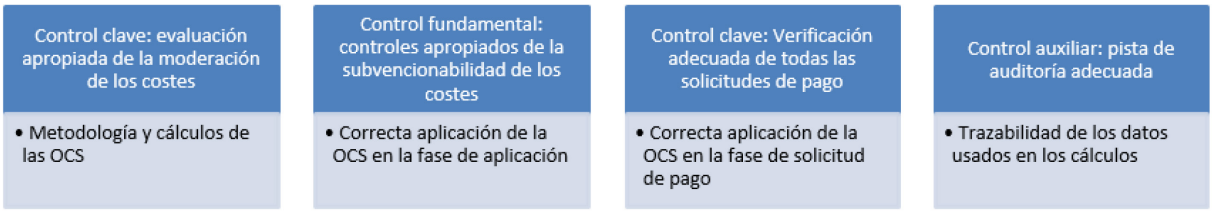
[50] Las autoridades de Toscana introdujeron estas OCS en su primera modificación del PDR, que presentaron a la Comisión Europea en julio de 2016.

El PDR de Chipre utiliza los costes unitarios para las dietas de viaje y de estancia de Erasmus+ para los intercambios de corta duración de la gestión agrícola y forestal, y las visitas agrícolas y forestales.

Las autoridades de los Estados miembros están preocupadas por las auditorías de la Comisión

61. Durante las visitas de control del Tribunal, varias autoridades de los Estados miembros afirmaron que no estaban seguros de como examina la Comisión las OCS, y algunas pensaban que esto entorpecía el uso de las mismas[51]. Durante las visitas a los Estados miembros, el personal de la Comisión comprueba los sistemas de gestión y control de los Estados miembros basándose en una lista de controles fundamentales y auxiliares[52]. El Tribunal examinó el enfoque de la auditoría de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y constató que sus definiciones de dichos controles no se habían actualizado para introducir las OCS. Una forma de abordar la preocupación de los Estados miembros es actualizar las definiciones de la Comisión de controles fundamentales y auxiliares a fin de reflejar las OCS. En la ***ilustración 10*** se enumeran las comprobaciones que afectan a las OCS.

Figura 10 – Controles administrativos que la Comisión espera que las autoridades de los Estados miembros lleven a cabo para las OCS



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de entrevistas y documentación de la Comisión.

62. En este contexto, el Tribunal ha desarrollado unos requisitos de garantía comunes y unos principios relativos a los resultados en los ***anexos II.1 y II.2***.

---

[51] Por ejemplo, Dinamarca, Sajonia (Alemania) y Canarias (España).

[52] Solo las insuficiencias en los controles clave pueden dar lugar a correcciones financieras.

63. Pese a los retos anteriormente citados, cinco de las seis autoridades de los Estados miembros visitados prevén un uso más amplio de las OCS en el futuro. Por ejemplo, pese a que Suecia deseaba usar en mayor medida los importes a tanto alzado en su PDR inicial 2014-2020, quedó limitada por la disposición (ahora suprimida) según la cual las OCS debían ser aprobadas *ex ante*[53].

Los cambios recientes en la legislación pueden fomentar el uso de las OCS en desarrollo rural

64. En septiembre de 2016, la Comisión propuso modificaciones[54] de diversas disposiciones que afectan a la aplicación de la política de desarrollo rural. En octubre de 2017, el Consejo y el Parlamento acordaron suprimir, con efectos a partir de 2018, una disposición relativa específicamente al desarrollo rural[55] que limitaba el uso de las OCS.

65. Los cambios acordados armonizan en mayor medida las normas entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y aumentan las posibilidades de utilizar las OCS. La supresión de la certificación *ex ante* de la metodología y los cálculos en el caso del Feader puede facilitar un uso más amplio de las OCS. Dicha certificación implicaba que las OCS debían ser establecidas en una fase más temprana en Feader que, por ejemplo, en el Fondo Social Europeo. Por lo que respecta al segundo, basta con establecer las OCS a más tardar en el momento en que se concede la ayuda, como ahora también ocurre en el Feader. El Consejo y el Parlamento aún están debatiendo otras propuestas que afectan al uso de las OCS para el Feader y que se resumen en el ***recuadro 15***. De adoptarse, estos cambios adicionales ampliarán el uso de las OCS.

---

[53] Artículo 62, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

[54] COM(2016) 605 final (Reglamento ómnibus).

[55] Artículo 62, apartado2, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, que, en el marco del Feader, exigía una certificación *ex ante* de la metodología y los cálculos.

Recuadro 15 – Los cambios propuestos de la legislación aumentan las posibilidades de utilizar OCS

Las modificaciones propuestas de los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 tendrían las siguientes consecuencias:

- la supresión de los límites para los importes a tanto alzado;
- la autorización, para todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, de proyectos de presupuesto establecidos caso por caso;
- los costes directos de personal de una operación podrán calcularse a un tipo fijo de hasta el 20 % de los costes directos de dicha operación que no sean costes de personal;
- podrá emplearse un tipo fijo de hasta el 40 % de los gastos de personal subvencionables para cubrir el resto de costes subvencionables de una operación sin que el Estado miembro deba calcular el tipo aplicable.

66. La posibilidad de basar las OCS en el proyecto de presupuesto de un proyecto implica que se pueden establecer OCS para una operación individual mientras se evalúa la solicitud de ayuda. Las autoridades suecas y finlandesas notificaron al Tribunal que ya habían considerado utilizar importes a tanto alzado basados en proyectos de presupuesto para varias medidas, hasta que la Comisión les informó de que no era posible en el Feader[56].

LAS OCS NO SE ASOCIAN CON UNA MAYOR ATENCIÓN A LOS RESULTADOS

Con las OCS la atención pasa de las facturas a las realizaciones, pero no suscitan un mayor interés en los resultados

67. Una de las razones por las que se promueve el uso más extendido de las OCS es su potencial para prestar una mayor atención a las realizaciones y a los resultados, y las

[56] Finlandia (medidas 1, 7, 16 y 19), y Suecia (medidas 1, 2, 7, 16 y 19).

Directrices de la Comisión sobre las OCS contienen varias referencias al respecto[57]. En los PDR seleccionados para visitas de control, el Tribunal examinó cada proyecto con el fin de comprobar que las autoridades de los Estados miembros centraron sus verificaciones en las realizaciones o los resultados, y no en las facturas, y si la subvencionabilidad del pago basado en OCS se había determinado en función del logro de las realizaciones o resultados planificados, y comparó asimismo los pagos efectuados con y sin OCS.

68. El Tribunal encontró ejemplos de realizaciones y resultados de proyectos que contribuyen a los objetivos de una medida (véase uno de ellos en el ***recuadro 16***), pero no halló ninguna indicación de que los resultados alcanzados fueran mejores que si se hubieran reembolsado los gastos efectuados.

Recuadro 16 – Pagos basados en las realizaciones en Sajonia

El PDR de Sajonia financia la construcción de muros de piedra natural basándose en costes unitarios. El propósito de dichos muros es contribuir a restablecer, preservar y fomentar la biodiversidad en viñedos escarpados y sobre terreno accidentado. Los pagos se basan en los metros cuadrados de muro construidos.

[57] Por ejemplo, la sección 1.3 establece que se recomienda el uso de OCS si los Estados miembros desean que la gestión de los Fondos EIE se centre más en los productos y los resultados que en las contribuciones, y la sección 1.2.2 menciona como ventaja de las opciones de costes simplificados que «los costes subvencionables se calculan según un método predefinido basado en los productos, los resultados u otros costes». Sobre los costes unitarios en particular, en la sección 3.1 se afirma que, además de basarse en un proceso (con el fin de cubrir por medio de una mejor aproximación los costes reales de la operación), estos también pueden basarse en un resultado obtenido (producto o resultado), o bien en una aproximación de los costes reales o en un resultado.

© MINISTERIO DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE DEL ESTADO FEDERADO DE SAJONIA

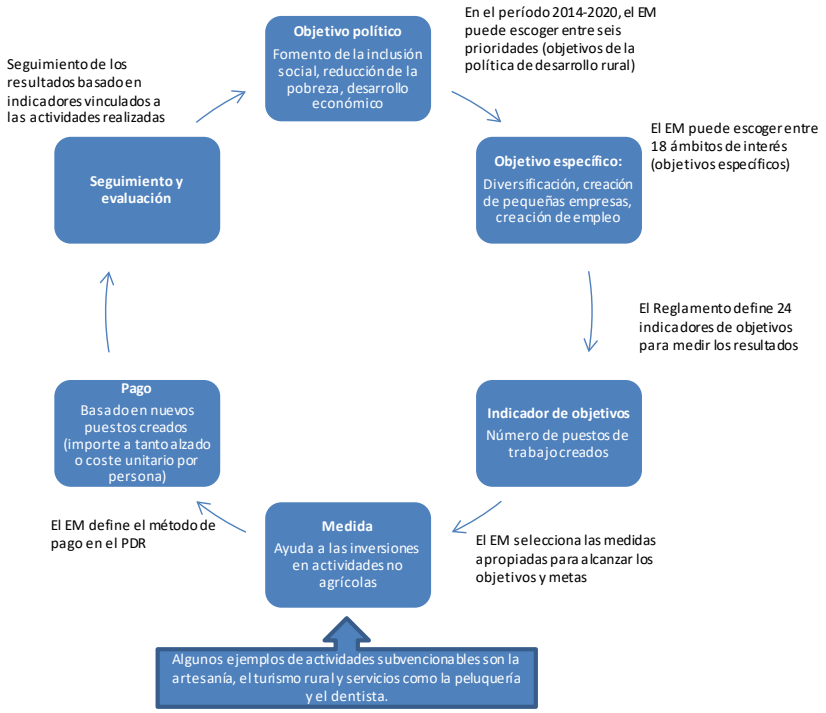
Los beneficiarios solicitan la ayuda únicamente tras recibir una evaluación del valor medioambiental por parte de un experto en protección de la naturaleza. Tras completar el proyecto, los beneficiarios declaran el número de unidades (m^2) completadas. Las autoridades sajonas visitan a los beneficiarios para verificar las cantidades declaradas. Explicaron que de esta forma, junto con la evaluación del experto en protección de la naturaleza, es como garantizan que la realización del proyecto contribuye al logro de los resultados deseados.

69. Las OCS podrían diferenciarse en función de los resultados deseados, siempre que reflejen los costes y se garantice el trato igualitario de los beneficiarios. Esta es una de las diversas posibilidades de lograr que se preste mayor atención a los resultados (otras son el uso de criterios de selección y variar la «intensidad de la ayuda», o sea, el porcentaje del proyecto subvencionado por el Feader). El Tribunal no encontró casos en los que esto se hubiera llevado a la práctica.

70. La Comisión realiza un seguimiento de la aplicación de la política de desarrollo rural a través del Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE). El SCSE establece indicadores[58] para la UE: la presentación de información por parte de los Estados miembros ha de ser comparable para que toda evaluación de la política sea significativa. El objetivo de los indicadores es reflejar los objetivos políticos, por lo que el Tribunal trató de encontrar un vínculo entre estos y los pagos, como se ilustra con un ejemplo ficticio en la ***ilustración 11***.

[58] Anexo IV del Reglamento (UE) n.º 808/2014.

<u>Figura 11</u> – Debe establecerse un vínculo entre objetivos, indicadores y pagos basados en OCS



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

71. En la mayoría de los casos, el Tribunal no pudo establecer un vínculo directo entre los pagos para los proyectos seleccionados y los indicadores. En realidad, los indicadores del SCSE, establecidos para la UE, no miden la aplicación de la política de desarrollo rural en los proyectos, por lo que no sería factible basar en ellos los pagos basados en OCS. No obstante para realizar un seguimiento de los resultados de la política, las operaciones financiadas en el marco del Feader deben estar claramente vinculadas a uno de sus objetivos. Reforzar el vínculo entre los pagos y los objetivos de los proyectos individuales podría contribuir a que se concediera mayor importancia al logro de objetivos.

La Comisión ha propuesto avanzar hacia pagos basados en los resultados

72. Los cambios del marco legislativo propuestos recientemente[59] introducen asimismo, además de más posibilidades para el uso de OCS, la opción de los pagos basados en los resultados. En concreto, la Comisión propuso que el artículo 67 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo incluya la opción de financiación no vinculada a los costes de la operación en cuestión, sino basada en el cumplimiento de las condiciones relacionadas con los progresos en la ejecución o el logro de los objetivos del programa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

73. El uso de OCS presenta posibles ventajas. La carga administrativa puede disminuir, puesto que no hay necesidad de localizar el origen de cada euro en documentos justificativos específicos. El número de documentos que los beneficiarios han de facilitar y las autoridades de los Estados miembros comprobar es menor.

74. Al basar los pagos en las realizaciones, las OCS dejan de centrarse en las facturas, pero no prestan una mayor atención a los resultados. Las OCS pueden mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural, aunque solo si se basan en una metodología sólida y en cálculos justos, equitativos y verificables. Los pagos basados en los resultados previstos pueden conceder mayor importancia al rendimiento y centrar más la atención en el logro de los objetivos.

75. La fiscalización del Tribunal refleja un cambio y una reducción general de la carga administrativa. Si bien las autoridades de gestión invierten (tiempo o dinero) de antemano en metodologías y cálculos, el personal ahorra tiempo al comprobar las solicitudes de ayuda

---

[59] Modificaciones del 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, y del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 propuestas por la Comisión en COM(2016) 605 final.

y de pago, y los beneficiarios tiene que presentar un menor número de documentos (véanse los ***apartados 13 a 18***, ***21 y 22***, y ***26***).

76. Usadas con eficacia, las OCS pueden mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural. Sin embargo, garantizar que los costes sean razonables requiere la aplicación de una metodología rigurosa para que los niveles de financiación se fijen en el nivel correcto (véanse los ***apartados 33 a 38***).

77. Aunque no exista un requisito legal para actualizar la metodología o los cálculos, según los principios de una buena gestión financiera, los cálculos deberían estar actualizados para que las OCS reflejen la realidad.

Recomendación 1

La Comisión debería actualizar sus Directrices sobre las OCS para que incorporen principios clave de desarrollo metodológico. Las metodologías deberían contener:

- requisitos mínimos sobre los datos;
- variaciones aceptables en los precios utilizados;
- la consideración de conjuntos de datos que contengan valores extremos y datos volátiles.

Fecha objetivo de aplicación: 2018.

78. La Comisión no evalúa la metodología o cálculos de las OCS durante su aprobación de los PDR. Los auditores de la DG Agricultura y Desarrollo Rural abarcan las OCS en sus auditorías si seleccionan pagos efectuados con OCS, pero no seleccionan sistemáticamente a los Estados miembros o los PDR que utilizan OCS. Los organismos de certificación son organismo funcionalmente independientes, pero su papel en la auditoría de las OCS no está especificado, con el consiguiente riesgo de que las OCS no sean examinadas por un organismo independiente (véanse los ***apartados 40 a 47***). En este contexto, los requisitos y principios incluidos en los ***anexos II.1 y II.2*** podrían ser relevantes para los organismos que utilicen y comprueben las OCS, incluidos los organismos de certificación (véase el ***apartado 62***).

Recomendación 2

La Comisión debería aclarar quién debe comprobar la metodología y el cálculo para las OCS.

En concreto, teniendo en cuenta los requisitos de fiabilidad establecidos en el anexo II.1, la Comisión debería aclarar el papel de los organismos de certificación e incluir en su orientación para dichos organismos referencias específicas a la auditoría de las OCS y a sistemas de control interno relacionados.

Fecha objetivo de aplicación: 2018.

79. Según la fiscalización del Tribunal, las OCS siguen constituyendo una parte marginal del gasto en desarrollo rural. La causa principal es la dificultad que supone establecer medidas relativas a los costes para una amplia y variada gama de proyectos, actividades y beneficiarios, lo cual contribuye a la necesidad de una inversión significativa para desarrollar la metodología de las OCS. El desarrollo de OCS solamente es de utilidad cuando hay un gran número de proyectos similares o con un gasto similar. Las OCS no resultan apropiadas para todos los tipos de operaciones y gastos, aunque podrían emplearse mejor y con más frecuencia (véanse los ***apartados 16 y 17***, y ***48 a 51***). Si bien las reglamentaciones permiten el uso de metodologías y porcentajes para las OCS desarrollados en otros ámbitos políticos, el Tribunal comprobó que los Estados miembros rara vez aprovechan esta posibilidad.

80. El legislador puede incluir en las reglamentaciones porcentajes e importes que han de emplearse como OCS. Una ventaja en particular que presentan las OCS estándar es que las autoridades de los Estados miembros no tienen que establecer ninguna metodología o cálculo (véanse los ***apartados 19 y 20***), aunque es importante que los porcentajes tengan una base sólida y se coordinen adecuadamente con los costes financiados en función de las facturas y otro tipo de documentación.

Recomendación 3

A fin de facilitar un uso adecuado de las OCS, la Comisión debería:

- explorar las posibilidades de seguir desarrollando OCS estándar con una base sólida;
- actualizar sus definiciones de controles fundamentales y auxiliares para reflejar el uso de OCS.

Fecha objetivo de aplicación: 2018.

81. Si bien la Comisión promueve una mayor atención a las realizaciones y los resultados como uno de los motivos para utilizar las OCS, el Tribunal no ha constatado que se conceda una atención mayor a los resultados. Las OCS permiten que la atención pase de centrarse en las facturas a las realizaciones, pero el Tribunal no halló indicios de que se consiguieran mejores resultados con los pagos basados en OCS que con el reembolso de los gastos efectuados.

82. Los nuevos pagos basados en los resultados introducidos en la propuesta ómnibus de la Comisión abren la posibilidad de hacer que los pagos no estén ligados a los costes. Su éxito dependerá de las directrices de la Comisión y de la disposición de los Estados miembros para adoptar esta nueva forma de financiación.

Recomendación 4

La Comisión debería examinar la posibilidad de dejar de centrarse en el reembolso de gastos soportados para ocuparse del reembolso basado en los resultados, y, para ello, debería tomar en consideración la experiencia adquirida al introducir las OCS.

Fecha objetivo de aplicación: 2018.

El presente informe especial ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 7 de marzo de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

ANEXO I

MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL EN LAS QUE SE EMPLEAN OCS PARA VEINTE PDR

Medida	Submedida	Flandes (Bélgica)	Valonia (Bélgica)	Bulgaria	Dinamarca	Sajonia (Alemania)	Estonia	Irlanda	Grecia	España	Languedoc-Rosellón (Francia)	Provenza-Alpes-Costa Azul (Francia)	Croacia	Toscana (Italia)	Véneto (Italia)	Chipre	Luxemburgo	Países Bajos	Austria	Finlandia	Suecia
Transferencia de conocimientos y actividades de información	1.1	X		X			X	X	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X
	1.2			X		X	X			X	X				X			X	X	X	X
	1.3			X												X			X		
Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas	2.1			X									X								X
	2.2																				
	2.3												X								X
Regímenes de calidad de productos agrícolas y alimenticios	3.1																				
	3.2										X							X	X		
Inversiones en activos físicos	4.1				X					X	X	X		X				X			X
	4.2																	X			
	4.3					X						X						X			
	4.4				X	X	X								X			X		X	X
Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales e implantación de medidas preventivas adecuadas	5.1																				
	5.2																				
Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas	6.4																				
Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales	7.1	X									X								X	X	
	7.2	X																			
	7.3																			X	
	7.4	X																		X	
	7.5	X																			X
	7.6	X				X					X								X	X	
	7.7	X																			
	7.8	X																			
Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques	8.1	X		X	X											X			X		
	8.2	X																			
	8.3						X					X				X					
	8.4			X			X									X			X		
	8.5	X		X	X	X							X			X			X		X
	8.6						X												X		
Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques	15.2																				
Cooperación	16.1			X		X				X		X			X			X	X	X	X
	16.2	X		X		X				X	X	X			X			X	X	X	X
	16.3	X	X				X			X									X	X	
	16.4	X		X						X		X							X	X	X
	16.5	X				X				X		X			X				X	X	X
	16.6	X																		X	
	16.7										X										
	16.8																		X		
	16.9	X	X												X				X	X	X
	16.10	X					X												X	X	
Gestión de riesgos	17.1																	X			
	17.2																				
	17.3																				
Ayuda para el desarrollo local en el marco de Leader (DLP)	19.1	X	X	X		X	X											X			X
	19.2	X	X			X	X				X							X	X	X	X
	19.3	X	X	X		X	X											X	X	X	X
	19.4	X	X	X		X	X			X	X	X				X		X	X	X	X
Asistencia técnica	20.1						X						X								
	20.2						X						X								
N.º de submedidas en las que se usan OCS		21	6	13	4	12	14	1	1	9	10	9	6	1	7	6	0	14	21	18	17
N.º total de submedidas no relacionadas con la superficie o los animales en el		30	18	29	21	20	28	14	30	31	23	23	26	36	32	26	8	16	36	25	26
% de submedidas que usan OCS		70%	33%	45%	19%	60%	50%	7%	3%	29%	43%	39%	23%	3%	22%	23%	0%	88%	58%	72%	65%

N. B.: En la lista figuran las 49 submedidas de desarrollo rural en las que se pueden emplear OCS durante el período 2014-2020. No hay submedidas plenamente ejecutadas con OCS. Las OCS solo se emplean para tipos específicos de proyectos o de gastos subvencionados dentro de las respectivas submedidas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de información de los Estados miembros y las medidas definidas en el Reglamento (UE) n.º 808/2014.

ANEXO II

1. FIABILIDAD DE LAS OCS

Introducción: El Tribunal debatió los presentes requisitos clave con los servicios de la Comisión responsables de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos; son pertinentes para todos los organismos que emplean y comprueban OCS. El grado de utilización de estos requisitos en una auditoría determinada depende del alcance del trabajo realizado y de la medida en que se usen las OCS en el gasto examinado.

Requisito		**Enfoque**
Diseño (metodología y cálculos de las OCS)	El Estado miembro (EM) solo emplea OCS permitidas con arreglo a las normas nacionales y de la UE.	Analizar las normas nacionales y de la UE: • garantizar que los tipos de OCS usados son compatibles con estas; • identificar limitaciones a los tipos de operaciones con los que se pueden usar OCS y verificar que se están utilizando las OCS con tipos de operaciones y categorías de costes autorizados.
	La OCS se establece en función de uno de los métodos autorizados en la legislación.	Analizar las normas nacionales y de la UE, e identificar los métodos autorizados para establecer OCS. Verificar que la OCS se ha establecido empleando uno de los métodos identificados en la legislación (por ejemplo, un método de cálculo justo, equitativo y verificable; el uso de regímenes nacionales o de la UE existentes, y el uso de porcentajes o métodos específicos procedentes de las reglamentaciones). Si se emplean porcentajes o métodos especificados en las reglamentaciones, no hay necesidad de comprobar el diseño.
	La OCS abarca únicamente costes subvencionables.	Garantizar que la metodología para definir la OCS únicamente incluye costes subvencionables con arreglo a las normas nacionales y de la UE.
	Si se emplea una combinación de OCS o diferentes mecanismos de reembolso para una misma operación, se evita la doble declaración de costes.	Verificar que un único tipo de gasto para un beneficiario individual solo pueda ser financiado una vez. Si una operación es reembolsada parcialmente en función de los costes reales asumidos efectivamente, verificar que dichos costes no se pagan también como parte de la OCS. Si se emplea un importe a tanto alzado y costes unitarios para el mismo tipo de operación, verificar que el cálculo del importe a tanto alzado no incluye elementos reembolsados conforme a los costes unitarios. Respecto a los tipos fijos, garantizar que existe una definición integral de las categorías de costes a las que se aplique el porcentaje y la categoría de costes reembolsada por el tipo fijo, así como una clara distinción entre las mismas.

Requisito		**Enfoque**
	Si las OCS se basan en regímenes nacionales o de la UE existentes, dichos regímenes deben dirigirse a tipos similares de beneficiarios y de operaciones.	Evaluar si los tipos de beneficiarios y operaciones subvencionados con la OCS son similares. Comprobarlo caso por caso, por ejemplo, evaluando si el tipo de beneficiario habría sido subvencionable con arreglo al régimen nacional o de la UE empleado como base para la OCS. Verificar que los parámetros utilizados a partir de la metodología existente (por ejemplo, el ámbito geográfico) son también válidos para los tipos de operaciones para los que se vayan a utilizar.
	El cálculo de la OCS es justo: es razonable y está basado en la realidad, no es excesivo ni extremo.	Verificar que las autoridades de los EM han justificado sus suposiciones y datos usados para la metodología y el cálculo de la OCS.
	El cálculo de la OCS es equitativo: no favorece a ciertos beneficiarios u operaciones respecto a otros.	Analizar los importes o porcentajes de la OCS y verificar que las suposiciones y datos usados para establecerlos se basan en operaciones o beneficiarios estándar o, en su lugar, que los importes o porcentajes están diversificados sobre la base de justificaciones objetivas.
	El cálculo de la OCS es verificable: se basa en pruebas documentales que pueden verificarse mientras la OCS esté en uso.	Verificar que el organismo que determina la OCS haya llevado unos registros adecuados de: • la descripción de la metodología (incluidos los pasos clave del cálculo); • las fuentes de los datos utilizados, incluida una evaluación de la relevancia y la calidad de los datos; • el propio cálculo. Verificar los datos usados para el cálculo de la OCS por muestreo y garantizar que existe una pista de auditoría adecuada.
Diseño – Sistema de gestión y control (solo en lo que se refiere a las OCS)	El sistema de gestión y control incluye comprobaciones relevantes relativas al diseño de las OCS.	Comprobar los procedimientos del EM y evaluar si incluyen disposiciones para una revisión funcionalmente independiente de la metodología y cálculos de las OCS. Comprobar que la revisión se efectúa cuando sea oportuno y que abarca los requisitos clave aplicables antes mencionados.

Requisito		**Enfoque**
Ejecución (pagos basados en OCS)	Las OCS utilizadas en la práctica están establecidas de antemano.	Examinar la convocatoria de propuestas y garantizar que incluye una referencia al uso de OCS. Al examinar el documento que establece las condiciones de la ayuda, verificar que el importe o porcentaje empleado en la OCS se comunicó a más tardar en la decisión de ayuda.
	Los resultados esperados por parte del beneficiario para recibir un pago basado en una OCS están claramente definidos.	Verificar, en el documento que establece las condiciones de la ayuda, en una muestra de operaciones, que los términos predefinidos del acuerdo especifican claramente los resultados requeridos a fin de recibir el pago basado en una OCS.
	El pago es concedido únicamente si los resultados predefinidos se logran.	Verificar que se logran los resultados predefinidos y que se cumplen las condiciones para recibir el apoyo (a través de una inspección física u obteniendo otras pruebas concluyentes). En cuanto a los importes a tanto alzado y los costes unitarios: verificar que se han cumplido las condiciones predefinidas. En cuanto a los costes unitarios, verificar el número de unidades subvencionables reales. En cuanto a la financiación a tipo fijo, verificar que el importe establecido se basa en categorías de costes subvencionables definidas en la metodología. Verificar los costes reales asumidos y pagados a los que se aplique el porcentaje, y garantizar que estos están en consonancia con el documento que establece las condiciones de la ayuda.
	La metodología se ha aplicado adecuadamente y el pago basado en OCS se ha calculado correctamente.	Comprobar que el cálculo del pago se basa en la OCS establecida de conformidad con las normas aplicables en el momento de conceder la ayuda (si el porcentaje o el importe de la OCS ha sido revisado, comprobar que se emplean los porcentajes adecuados). Evaluar matemáticamente el cálculo del pago en una muestra de operaciones (costes unitarios: número de unidades introducidas multiplicadas por el coste unitario; importe a tanto alzado: igual a la decisión de ayuda; tipos fijos: porcentaje de las categorías de costes definidas). En caso de que el valor de los costes a los que se aplica el tipo fijo haya sido modificado, verificar que el importe calculado a partir del tipo fijo también ha sido proporcionalmente ajustado.

Requisito		**Enfoque**
Ejecución – Sistema de gestión y control (solo si concierne a las OCS)	El sistema de gestión y control incluye comprobaciones relevantes relativas a la ejecución de las operaciones con OCS.	Revisar los procedimientos del EM y evaluar si incluyen controles administrativos sobre la realización de la operación, el logro de los términos predefinidos y la verificación de las unidades (en el caso de los costes unitarios) y de las categorías de costes subvencionables (en el caso de la financiación a tipo fijo).
	Los controles administrativos definidos en el sistema de gestión y control funcionan eficazmente.	Examinar, en una muestra de pagos, los controles administrativos y verificar que se efectuaron de conformidad con los controles definidos en el sistema de gestión y control.

ANEXO II

2. RESULTADOS DE LAS OCS

Introducción: La presente sección facilita ejemplos de principios que pueden ser pertinentes para auditar los resultados de las OCS; pueden desarrollarse otros en función del alcance de la auditoría. Asimismo, deberán desarrollarse los criterios de la auditoría correspondientes a cada principio.

Principio		**Enfoque**
Economía	Las OCS están establecidas en el nivel correcto.	Comprobar que, dado un nivel de realizaciones o resultados, las OCS no podrían haberse diseñado o ejecutado de un modo que habría producido unos costes significativamente inferiores.
	La necesidad de indización o actualización de la metodología y los datos empleados para el cálculo se evalúa periódicamente.	Verificar (mediante el examen de los procedimientos, actualizaciones anteriores o investigaciones) que las autoridades de los EM evalúan periódicamente la necesidad de actualizar las suposiciones usadas en la metodología de las OCS y los datos empleados en el cálculo. Comprobar que los cálculos se han actualizado si procede. Si las OCS se basan en regímenes nacionales o de la UE existentes, comprobar si la metodología empleada en el régimen originario se modificó durante ese período y, de ser así, verificar que la OCS ha sido modificada consecuentemente.
Eficiencia	El tiempo dedicado a la preparación de la metodología y los cálculos de la OCS, así como los costes de dicha preparación, son proporcionales a los ahorros obtenidos durante la ejecución a lo largo del período.	Investigar sobre los recursos necesarios para establecer la metodología en comparación con el tiempo ahorrado durante la ejecución. Analizar si el uso de OCS para este tipo de operación, beneficiario o categoría de coste en particular es eficiente.
	Los controles administrativos se han simplificado para reflejar el uso de OCS.	Examinar el procedimiento y las listas de comprobación de los controles administrativos del EM a fin de garantizar que: • los gastos efectivamente realizados no se comprueban en el caso de categorías de gasto reembolsadas con OCS; • el gasto certificado a la Comisión se calcula sobre la base de cantidades certificadas; • en el caso de los costes unitarios e importes a tanto alzado, las comprobaciones se centran en la realización y el efecto; • en el caso de los tipos fijos, la verificación se centra en los costes subvencionables a los que se aplica el porcentaje.
Eficacia	Las OCS se centran en conseguir una realización y unos resultados.	Comprobar que los resultados esperados por parte del beneficiario a fin de obtener un pago basado en OCS están claramente vinculados con el logro de objetivos políticos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«NUEVAS OPCIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL: SON MÁS SIMPLES PERO NO SE CENTRAN EN LOS RESULTADOS»

RESUMEN

I. La Comisión ha reforzado las opciones de costes simplificados (OCS) en 2014 con el objetivo de simplificar la aplicación de ciertas medidas de desarrollo rural. Estaba claro desde el principio que era poco probable que este método alternativo de reembolsos de costes aumentara significativamente la atención a los resultados. Como tal, el enfoque de las OCS debería dar lugar a los mismos resultados que los sistemas de reembolso tradicionales, aunque de un modo más simple y más rápido.

IV. La Comisión considera que las opciones de costes simplificados alivian considerablemente la carga administrativa, y los recursos humanos y el esfuerzo administrativo dedicados a la gestión del Fondo pueden centrarse en mayor medida en la consecución de objetivos políticos y no concentrarse en el acopio y verificación de los documentos financieros.

V. La Comisión ha aclarado y planea clarificar aún más el papel de los organismos de certificación en la auditoría de la metodología para las OCS en las reuniones del grupo de expertos de los organismos de certificación.

VI. La Comisión considera que las OCS constituyen una novedad para los gastos no relacionados con la superficie ni con los animales. Se necesita algún tiempo para que sean asumidas por los Estados miembros. No obstante, algunas de estas opciones están siendo introducidas a través de las modificaciones de los proyectos de desarrollo rural (PDR.

VII.

Primer punto grueso: La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado ya a actualizar las directrices, sobre todo para incluir los cambios introducidos por el RDC «Ómnibus».

Segundo punto grueso: La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión acepta la necesidad de aclarar determinados aspectos relativos a la verificación de la metodología y el cálculo de las OCS en las directrices actualizadas. En la actualidad, los organismos de certificación proporcionan un dictamen sobre los sistemas de control interno, así como sobre la legalidad y regularidad del gasto, incluido el cumplimiento de la legislación aplicable en lo que respecta a las OCS. No obstante, su papel en la auditoría de las OCS podría aclararse más.

Tercer punto grueso: La Comisión acepta esta recomendación y mantendrá actualizada la lista de controles fundamentales y auxiliares para reflejar la utilización de las OCS. La Comisión ha incluido en el RDC «Ómnibus» más OCS estándar.

Cuarto punto grueso: La Comisión acepta la recomendación. La Comisión está reflexionando, según lo establecido en la Comunicación sobre el futuro de la alimentación y la agricultura, sobre las maneras de avanzar hacia sistemas en los que el reembolso de los Estados miembros se base en la ejecución de la política.

OBSERVACIONES:

Recuadro 3 — Tipo fijo para las cargas sociales en Suecia

El ejemplo de Suecia pone muy pertinentemente de relieve los beneficios administrativos potenciales que supone utilizar las OCS en lugar de aplicar los costes reales.

28. La Comisión considera que la inversión necesaria para desarrollar la metodología de las OCS es posteriormente compensada por el ahorro de tiempo de las respectivas autoridades competentes durante la presentación y tramitación de las solicitudes de ayuda y de pago.

Recuadro 7 — Moderación de los costes cuando las subvenciones se pagan en función de los gastos soportados

Segundo párrafo: La evaluación de la moderación de los costes es responsabilidad de los Estados miembros. Además, las ofertas o los precios de referencia son solo dos de las opciones sobre el modo en que esta evaluación se lleva a cabo [el artículo 48, apartado 2, letra e), del Reglamento (UE) n.º 809/2014 hace referencia a ellas «como» opciones). La Comisión protege el presupuesto de la UE cuando se identifican deficiencias a través de los procedimientos de conformidad y facilita directrices para mejorar los sistemas existentes (véase la Guía sobre los controles y las sanciones en el ámbito del desarrollo rural, que incluye una lista de verificación presentada por el TCE en su Informe especial 22/2014 para la evaluación de la moderación de los costes).

30. La Comisión observa que, con arreglo al marco jurídico aplicable (artículos 67 y 68 del Reglamento n.º (UE) 1303/2013), cuando los importes de las OCS se han calculado sobre la base de la metodología, no necesariamente tienen que ser actualizados ni examinados durante el período de programación. Sin embargo, a pesar de que no existe ninguna base jurídica para exigir cálculos de actualización, una OCS podría tener que actualizarse si se demuestra que ha dejado de ser justa (es decir, que no refleja los costes medios del mercado).

34. La Comisión comparte plenamente la opinión de que los datos subyacentes para el cálculo de las OCS deben estar disponibles para su posible verificación. Este hecho también se menciona en el documento orientativo de los Fondos EIE para las OCS publicado en 2014.

Recuadro 10 — Las autoridades de los Estados miembros no siempre pudieron explicar su selección de datos para los cálculos de las OCS

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Comisión comparte plenamente la opinión de que los datos subyacentes para el cálculo de las OCS deben estar disponibles para su eventual verificación y que las autoridades de gestión deben ser capaces de explicar sus decisiones relativas a los datos subyacentes utilizados.

No obstante, también debe tenerse en cuenta que, en el caso de algunos productos especializados y servicios, es difícil ya incluso obtener tres ofertas de proveedores o fabricantes, sobre todo si han de ser suministrados en las regiones ultraperiféricas y en cantidades limitadas (por ejemplo, pequeños tractores que deben utilizarse en paisajes agrestes, materiales de fibra resistentes a las condiciones meteorológicas tropicales, máquinas especiales, etc.).

Recuadro 11 — Importe a tanto alzado basado en ofertas no comparables que no dio lugar a ningún tipo de ahorro

La Comisión considera que esta observación no puede generalizarse, ya que no abarca todos los casos: la asistencia a ferias puede implicar distintas categorías de gastos subvencionables, todos los cuales, una vez sumados, podrían conducir realmente a cargas adicionales para la administración y los beneficiarios. Las OCS se recomiendan especialmente para las pequeñas subvenciones y, para los otros Fondos EIE, son incluso obligatorias.

40. La Comisión observa que la reciente modificación de la legislación ha racionalizado el enfoque con otros Fondos EIE, para los cuales la declaración independiente no es necesaria. En la práctica, existían OCS que los Estados miembros no podían utilizar debido a la necesidad de presentar un informe independiente a través de una modificación del programa. Como señala el Tribunal, los Estados miembros podrán optar por recurrir a un organismo independiente que revise la

metodología y los cálculos. Por lo tanto, la Comisión considera que esta supresión aporta una simplificación y debe considerarse más una oportunidad que un reto.

42. Las auditorías de conformidad de la Comisión no están únicamente dirigidas a las OCS. Con el fin de obtener una garantía razonable de que se han solicitado los gastos financiados por el FEADER para las medidas seleccionadas y se han efectuado de conformidad con las normas de la Unión, la evaluación de las OCS se lleva a cabo sobre la base de una muestra como parte de la auditoría de sistemas llevada a cabo. De lo contrario, las OCS serían el único ámbito de la auditoría y ninguna otra cuestión podría ser objeto de auditoría.

43. La Comisión considera que las correcciones financieras no son barreras, sino rectificaciones necesarias en caso de incumplimiento de la normativa (infracción del Derecho de la UE, incumplimiento de contrato) y no dependen de la metodología del cálculo de los costes.

La Comisión (direcciones generales responsables de los Fondos EIE) sigue proporcionando orientación a los Estados miembros sobre las OCS. Se han organizado varias sesiones de información para los Estados miembros en las que también participaron los auditores. En ellas, siempre se dio respuesta a las preguntas planteadas por los Estados miembros relacionadas con la metodología de las OCS.

44. Esta opción para todos los Fondos EIE podría resultar difícil para la Comisión, y la utilización de las OCS es precisamente reducir la carga administrativa para las autoridades.

46. Las directrices de la Comisión para los organismos de certificación son generales y no pueden abordar procedimientos específicos, como las OCS, que pueden o no ser aplicables a cada organismo pagador.

47. El control independiente no garantiza necesariamente que el sistema está a salvo de errores. La Comisión observa que, incluso cuando esta auditoría se llevó a cabo, aún era de aplicación la obligación de disponer de un organismo independiente que certifique la metodología y, como demostró el TCE, esto no ha reducido el riesgo de errores en los cálculos. Por el contrario, los pagos de las OCS de conformidad con otros Fondos EIE en los que no se realizan necesariamente controles independientes parecen ser menos proclives a errores.

48. Gracias a un reciente estudio sobre «Utilización y utilización prevista de las opciones de costes simplificados en el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)», la Comisión posee una visión general de la utilización y la utilización prevista de las OCS.

56. La Comisión considera que los pagos con OCS pueden utilizarse, en principio, para todos los tipos de operaciones, incluso si la diversidad de proyectos apoyados por el FEADER puede requerir una inversión inicial en el diseño de la metodología.

58. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 56.

61. Los auditores de la Comisión verificaron efectivamente el diseño y aplicación (aplicación correcta) de las OCS siempre que sean utilizadas en la ejecución de la(s) medida(s) en el ámbito de la auditoría. La Comisión está considerando la posibilidad de hacer estas OCS más explícitas en los controles fundamentales y auxiliares en una futura revisión del documento.

62. La Comisión subraya que los organismos de certificación no deberán atenerse al cumplimiento de los principios establecidos en el anexo II.2. En el marco jurídico actual, estos principios van más allá de las tareas de auditoría de los organismos de certificación que están claramente establecidas en el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

63. La Comisión considera que esta observación demuestra la pertinencia de la decisión, adoptada por el legislador, de suprimir el certificado.

67. Las directrices sugieren que la utilización de las OCS reduce la carga administrativa de las autoridades y los beneficiarios permitiendo que el esfuerzo administrativo dedicado a la gestión del Fondo se centre en mayor medida en la consecución de objetivos políticos en lugar de concentrarse en el acopio y verificación de los documentos financieros.

68. No hay ninguna indicación de que la utilización de las OCS ayudará a alcanzar *mejores* resultados en comparación con los costes reales. El sistema de reembolso de las OCS debería dar lugar a los mismos resultados que los sistemas de reembolso tradicionales, aunque de un modo más simple y más rápido. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 67.

69. Mientras que la definición de los criterios de selección y la intensidad de la ayuda son medios para aumentar el alcance de las intervenciones (por ejemplo, respecto de determinados beneficiarios o zonas), la aplicación de las OCS conlleva una simplificación de los procedimientos administrativos en comparación con las formas estándar de reembolsar a los beneficiarios (facturas). Los antiguos métodos ayudarían a incrementar el rendimiento de las políticas, y de este modo se obtendrían mejoras en materia de eficiencia administrativa.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 70 y 71.

El rendimiento de la política se basa en la interacción eficaz de las intervenciones apoyadas en vista de los objetivos de la política. Los indicadores del SCSE son medios para evaluar el rendimiento de la política. Por lo tanto, se basan en las actividades realizadas, y no en el modo en que tales actividades son pagadas. De acuerdo con la lógica de la intervención, no puede existir una relación directa entre los objetivos de la política y los pagos a los beneficiarios.

Las operaciones respaldadas en el marco del desarrollo rural están claramente relacionadas con los objetivos de la política a través de los ámbitos de interés a los que correspondan.

72. Esta opción de «pagos que cumplan las condiciones» que debe ser introducida por el RDC «Ómnibus» no se considera una OCS (pagos a los beneficiarios), sino una nueva forma de financiación en base a la cual la Comisión podría reembolsar a los Estados miembros. La nueva disposición en el RDC derivada de una propuesta similar e introducida en las modificaciones del Reglamento Financiero (artículo 121), prevé la posibilidad de reembolsar a los Estados miembros de acuerdo con el cumplimiento de las condiciones relativas a los progresos realizados en la ejecución o en la consecución de los objetivos de los programas establecidos en los actos delegados (pendiente de adopción).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

74. La Comisión no está de acuerdo con el vínculo directo entre el pago a nivel del proyecto y los resultados, tal como se explica en sus respuestas a los apartados 69 a 72.

75. Las autoridades de gestión necesitan invertir tiempo en la metodología sólo cuando las OCS se establecen de conformidad con el artículo 67, apartado 5, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013. No obstante, existen otras posibilidades contempladas en el artículo 67, apartado 5, letras b) a e) y en el artículo 68, que no requieren la elaboración de una metodología.

77. En ausencia de los requisitos jurídicos para la actualización periódica, es responsabilidad de los Estados miembros evaluar si dichas OCS podrían tener que actualizarse si se demuestra que no son justas (es decir, que no reflejan ya los costes medios del mercado). Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 30.

Recomendación 1

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión revisará las directrices proporcionando ejemplos de buenas prácticas, así como información adicional.

78. Como parte de la revisión del sistema de control interno, se espera que los organismos de certificación verifiquen los procedimientos de las OCS con el fin de revisar la concepción del proceso. Además, comprueban algunas operaciones a la luz de la lista de controles fundamentales y auxiliares para ver si los controles del organismo pagador son diseñados y aplicados adecuadamente. Esto se desarrolla en las directrices destinadas a los organismos de certificación que deben aplicarse obligatoriamente a partir del ejercicio financiero de 2019 y, de manera voluntaria, en el ejercicio financiero de 2018.

Por otra parte, durante las pruebas sustantivas estadísticas de los expedientes, los organismos de certificación deben comprobar detalladamente la solicitud de pago, los controles de los organismos pagadores (administrativos y sobre el terreno) y el cálculo de los pagos. En caso de que el organismo de certificación ya haya revisado el procedimiento, solo podría necesitar comprobación la exactitud aritmética del cálculo del pago.

Por lo que se refiere a la metodología de las OSC, en algunos casos, los organismos de certificación la revisaron.

El papel de los organismos de certificación en la auditoría de las OCS se aclaró en el seminario sobre las OCS organizado en el marco de la reunión del grupo de expertos relativa a los organismos de certificación celebrada en el mes de noviembre y se aclarará con mayor detalle en reuniones del grupo de expertos.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación.

En la actualidad, los organismos de certificación proporcionan un dictamen sobre los sistemas de control interno, así como sobre la legalidad y regularidad del gasto, incluido el cumplimiento de la legislación aplicable en lo que respecta a las OCS. Debería aclararse la función de los organismos de certificación, y la Comisión considera que esta parte de la recomendación está en curso de ejecución. Las directrices están claras en cuanto a las tareas de auditoría que deben realizar los organismos de certificación en relación con las OCS a nivel del organismo pagador.

La Comisión ha aclarado y planea clarificar aún más el papel de los organismos de certificación en la auditoría de la metodología de las OCS en las reuniones del grupo de expertos de los organismos de certificación. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 78.

79. La Comisión considera que las OCS constituyen una novedad para los gastos no relacionados con la superficie ni con los animales. Se necesita algún tiempo que sean asumidas por los Estados miembros. No obstante, algunas de estas opciones están siendo introducidas a través de las modificaciones de los PDR.

Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación según se explica a continuación:

Primer punto grueso: La Comisión considera que esta parte de la recomendación ha sido aplicada ya que se han incluido nuevas OCS estándar en el RDC «Ómnibus». La Comisión seguirá explorando las posibilidades de desarrollar más las OCS estándar que deben incluirse en la futura legislación, pero no le es posible en estos momentos asumir compromisos específicos.

Segundo punto grueso: La Comisión actualizará la definición de los controles fundamentales y auxiliares para reflejar la utilización de las OCS.

81. La utilización de las OCS reduce la carga administrativa de las autoridades y los beneficiarios, permitiendo que el esfuerzo administrativo dedicado a la gestión del Fondo se centre en mayor medida en la consecución de objetivos políticos en lugar de concentrarse en el acopio y verificación de los documentos financieros. No hay ninguna indicación de que la utilización de las OCS ayudará a alcanzar mejores resultados en comparación con los costes reales. El sistema de reembolso de las OCS debería dar lugar a los mismos resultados que los sistemas de reembolso tradicionales, aunque de un modo más simple y más rápido.

82. La nueva disposición en el RDC prevé la posibilidad de reembolsar a los Estados miembros de acuerdo con el cumplimiento de las condiciones relativas a la realización de progresos en la ejecución o en la consecución de objetivos de los programas y se establecerá en los actos delegados (pendientes de adopción).

Recomendación 4

La Comisión acepta esta recomendación.

Aunque la Comisión no está en condiciones, en la fase actual, de presentar compromisos específicos en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020, la Comisión está reflexionando, según lo establecido en la Comunicación sobre el futuro de la alimentación y la agricultura, sobre las maneras de avanzar hacia sistemas en los que los reembolsos de los Estados miembros se basen en la ejecución de la política. Al mismo tiempo, la Comisión continuará animando a los Estados miembros a utilizar las OCS para facilitar el reembolso a los beneficiarios.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	8.3.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	23.1.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	7.3.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	9.4.2018

Las opciones de costes simplificados (OCS) pueden suponer una simplificación y reducir la carga administrativa de los beneficiarios y de las autoridades de los Estados miembros. Sin embargo, sólo constituyen una pequeña parte del gasto en desarrollo rural en el período 2014-2020. Al basar los pagos en las realizaciones, las OCS dejan de centrarse en las facturas, pero no prestan una mayor atención a los resultados. El Tribunal constató que las OCS pueden mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural, aunque solo si se fijan en el nivel correcto y se basan en una metodología justa, equitativa y verificable.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.