

POR  
OTRA  
PAC

**LAS NUEVAS OPCIONES PARA LA  
FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE  
DESARROLLO RURAL SON MÁS  
SIMPLES PERO NO SE CENTRAN EN  
LOS RESULTADOS**



## **Coalición Por Otra PAC 2021**

*Síntesis del Informe Especial 18/2018: Las nuevas opciones para la financiación de proyectos de desarrollo rural son más simples pero no se centran en los resultados*  
(<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=45664>)

**Agradecimientos a** Montserrat Escutia Acedo, por su gran trabajo.

## RESUMEN

Las Opciones de Costes Simplificados (OCS) suponen un nuevo método de reembolso para determinadas medidas de desarrollo rural.

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.

En el periodo 2014-2020 los Estados Miembros (EEMM) han podido utilizar tres nuevos métodos:

- Baremos estándar de costes unitarios.
- Importes a tanto alzado.
- Financiación a tipo fijo.

En este informe se presentan los resultados de la fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) 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 TCE examina si simplifican la administración, si garantizan la economía y si se utilizan de manera generalizada.

El TCE 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 EEMM, pero no prestan una mayor atención a los resultados.

Las OCS pueden mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural, aunque sólo si se fijan en el nivel correcto y se basan en una metodología justa, equitativa y verificable. Siguen siendo una parte marginal del gasto en desarrollo rural debido, principalmente, a la diversidad de los proyectos y a la inversión necesaria para el desarrollo de metodologías.

## Índice

1. Introducción - **pág. 1**
2. Alcance y enfoque de la fiscalización - **pág. 3**
3. Observación 1: El uso de las opciones de costes simplificados (OCS) ha simplificado la administración - **pág. 4**
4. Observación 2: Un buen uso de las OCS puede ayudar a limitar el coste de los proyectos de desarrollo rural - **pág. 6**
5. Observación 3: Las nuevas OCS cubren una pequeña parte del gasto en desarrollo rural total - **pág. 8**
6. Observación 4: Las OCS no se asocian con una mayor atención a los resultados - **pág. 10**
7. Conclusiones y recomendaciones - **pág. 11**

## 1. Introducción

La Unión Europea (UE) destina unos 14.000 millones de euros anuales a desarrollo rural a través de sus presupuestos. Representa aproximadamente el 25% del gasto de la Política Agraria Común (PAC). La cofinanciación de los Estados Miembros (EEMM) supone unos 7 000 millones de euros adicionales al año.

En la mitad del gasto en desarrollo rural de la UE, aproximadamente, los pagos se realizan con arreglo a las superficies de explotación (por hectárea) o al número de animales (por unidad ganadera) y se conceden anualmente. Hay definidos pagos fijos a ciertas medidas como la creación de empresas para jóvenes agricultores o el desarrollo de pequeñas explotaciones.

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. Está relacionado 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. Pero este sistema basado en la presentación de facturas es difícil y proclive al error.**

Por ello existía mucho interés en encontrar métodos más simples para calcular la contribución financiera de la UE a proyectos y actividades. **A partir de 2014 los EEMM pueden escoger entre tres métodos<sup>1</sup> denominados Opciones de Costes Simplificados (OCS):**

Baremos estándar de costes unitarios	Importes a tanto alzado	Financiación a tipo fijo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes subvencionables calculados sobre la base de actividades cuantificadas (realizaciones o resultados generados) multiplicadas por un baremo estándar de costes unitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No vinculados a una cantidad.</li> <li>Importe financiero predeterminado pagado por lograr las realizaciones o resultados acordados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los costes subvencionables se determinan como un porcentaje de otros costes subvencionables.</li> <li>Usada habitualmente para los salarios y otros costes indirectos.</li> </ul>

Figura 1. Tres métodos de OCS. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

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. Está permitida la combinación de diferentes OCS.

Las OCS deberían establecerse de una de las siguientes maneras:

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 1303/2013.

- 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.
- 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.

Las OCS no son obligatorias. Los EEMM son libres de decidir si emplearlas o no.

## 2. Alcance y enfoque de la fiscalización

La fiscalización de este informe del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) abarca el periodo 2015-2017. El principal objetivo es 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.

El TCE examinó 118 Programas de Desarrollo Rural (PDR) y seleccionó 20 de ellos para un control documental de los cuales visitó a 6 entre los que se incluye el de Canarias. Comparó los procedimientos y orientaciones aplicados por los EEMM a los beneficiarios antes y después de introducir las OCS.

También revisó el marco jurídico, las directrices de la Comisión Europea (en adelante, la Comisión) para los EEMM y los procedimientos y listas de comprobación internos de la Comisión.

### 3. Observación 1: El uso de las opciones de costes simplificados (OCS) ha simplificado la administración

El TCE ha podido constatar que el uso de OCS puede suponer una simplificación y ahorro de tiempo, especialmente para los beneficiarios, pero también para las autoridades pertinentes.

**Facilitan a los beneficiarios la presentación de solicitudes** ya que la utilización de OCS a menudo implica que los beneficiarios han de presentar menos documentos.

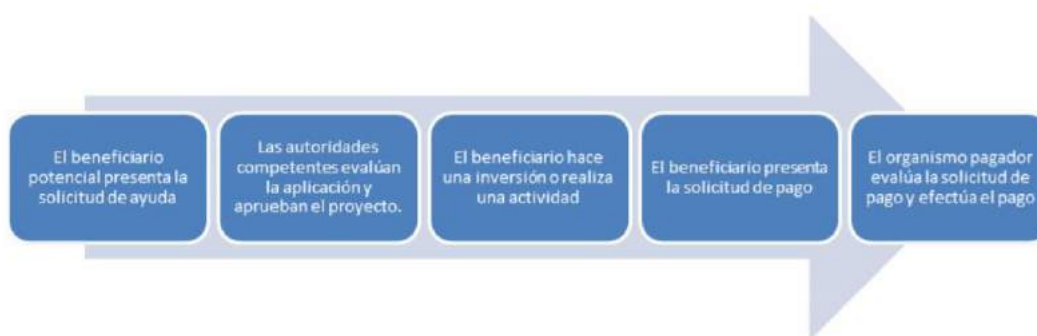


Figura 2: Proceso de la solicitud de una ayuda al pago. Fuente; Tribunal de Cuentas Europeo.

Las autoridades de gestión, a no ser que se utilicen OCS estándar, deben desarrollar una metodología y calcular niveles de pago. Es una tarea adicional que no es necesaria si las subvenciones se pagan en función de los costes en los que se ha incurrido. Según el TCE, **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.**

Uno de los principales motivos por los que las autoridades alegan no haber utilizado más las OCS es la amplia variedad de proyectos y beneficiarios subvencionados, lo que aumenta el tiempo que se ha de dedicar al diseño de las metodologías. Algunas autoridades optaron por externalizar este trabajo.

A pesar de **la mayor carga de trabajo o de los costes adicionales que suponía desarrollar las OCS**, las autoridades de gestión de los EEMM visitados consideraron que merecía la pena invertir en el desarrollo de OCS por **la simplificación y el ahorro de tiempo (esperados) en la administración y en el beneficiario durante su aplicación.**

Una **OCS estándar** es una OCS que puede ser utilizada por cualquier EEMM sin necesidad de elaborar metodologías ni cálculos, ya que están incluidas en determinadas reglamentaciones. Por ejemplo, para desarrollo rural, los costes indirectos (luz, calefacción, teléfono, etc.) se pueden calcular como un 15% de los costes de personal subvencionables. O para calcular el coste de personal se puede calcular el coste/hora dividiendo los costes brutos anuales por 1720 horas. **Este sistema es especialmente ventajoso ya que no supone un trabajo adicional para las autoridades de gestión.**





*(Imagen de la Asociación Trashumancia y Naturaleza)*

Al igual que en procedimiento sin OCS, el personal del organismo pagador comprueba el cumplimiento de las condiciones para recibir apoyo y normalmente efectúa una visita para verificar que la operación ha sido en efecto completada.

En cuanto a los **pagos basados en costes unitarios**, el personal del organismo pagador necesita verificar las cantidades. Los EEMM pueden decidir por sí mismos cómo comprobarlo: mediante visitas u otras formas que permitan verificar las cantidades correspondientes y la legitimidad de la operación como imágenes por satélite.

Al emplear tipos fijos, los costes subvencionables se calculan como un porcentaje de otras categorías de costes subvencionables. Como en el ejemplo anterior de los costes indirectos, que se calculan como un porcentaje de los costes de personal.

## 4. Observación 2: Un buen uso de las OCS puede ayudar a limitar el coste de los proyectos de desarrollo rural

El TCE ha cuestionado previamente<sup>2</sup> si la Comisión y las autoridades de los EEMM emplean los enfoques más eficaces para mantener bajo control los costes de las subvenciones al desarrollo rural. **El uso eficaz de OCS puede mantener bajo control los costes de los proyectos de desarrollo rural**, pero han de fijarse en el nivel correcto, basándose en una metodología sólida revisada periódicamente y actualizada cuando sea necesario.

Para el cálculo de costes unitarios numerosos EEMM utilizan los datos históricos de gastos efectivamente realizados durante el periodo 2007-2013. Pero cuando se empiezan a utilizar las OCS, se deja de tener medios para seguir supervisando costes reales y algunas autoridades recurren a asesores externos.

Para evaluar si una metodología es justa y equitativa, los auditores han de tener acceso a los datos que subyacen a los cálculos de las OCS. Sin embargo, el hecho de recurrir a múltiples asesores externos puede complicar la verificación.

**Los cálculos son justos si se basan en la realidad y si las suposiciones y los datos empleados para la metodología están bien justificados**<sup>3</sup>. En la mayoría de los casos, el TCE constató que la metodología y los cálculos eran válidos, pero las autoridades de los EEMM no siempre pudieron explicar su selección de datos para los cálculos de las OCS.

### 4.1. La supresión del requisito de certificación independiente plantea nuevos retos

**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*), durante o tras la misma (*ex post*).

La introducción de OCS para el desarrollo rural fue acompañada de una declaración obligatoria por parte de un organismo independiente. Ésta era la única medida de control independiente *ex ante*. Pero, **desde 2018 y en base a un nuevo Reglamento**<sup>4</sup>, **se suprimen las comprobaciones independientes obligatorias de las metodologías y cálculos de las OCS.**

<sup>2</sup> Informe Especial 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](#)».

<sup>3</sup> 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».

<sup>4</sup> Reglamento (UE) 2393/2017.

La validación de los cálculos de OCS no forma parte del proceso de aprobación del PDR. La Comisión lleva a cabo auditorías para verificar que los pagos son conformes con la legislación aplicable, en las que sus auditores examinan las metodologías y los cálculos cuando seleccionan gastos efectuados utilizando OCS. Los EEMM manifestaron su preocupación por posibles correcciones financieras debidas a errores en la metodología de las OCS.

La Comisión no especifica el papel de los organismos de certificación en la auditoría de las OCS. Hay tres organismos nacionales que participan en la gestión y el control de los fondos:

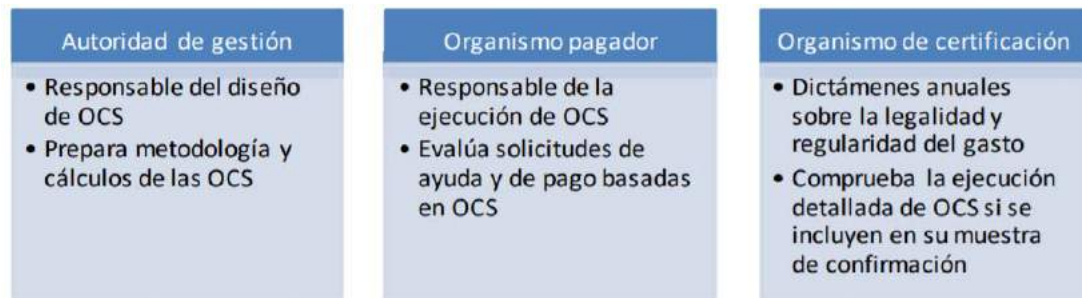


Figura 3. Los organismos nacionales que participan en la gestión y control de fondos de las OCS. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

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

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

## 5. Observación 3: Las nuevas OCS cubren una pequeña parte del gasto en desarrollo rural total

En el momento de la fiscalización del TCE, la Comisión no poseía una visión general de la proporción del gasto cubierta por OCS. El TCE llegó a la conclusión de que el uso de OCS se limitaba a ciertos tipos de proyectos o de gasto.

**Las OCS usadas con más frecuencia son las estándar y la mayoría de los PDR emplean tipos fijos para los costes indirectos.** La forma más habitual de utilizar las OCS es la siguiente:

Baremos estándar de costes unitarios	Importes a tanto alzado	Financiación a tipo fijo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usados principalmente para costes de personal y dietas de viaje a tanto alzado.</li> <li>• Usados para tipos de proyectos de inversión específicos, por ejemplo: alojamiento para el ganado pagado por plaza de animal, cercas pagadas por metro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los importes a tanto alzado son las OCS menos empleadas.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usada principalmente para costes indirectos.</li> <li>• El tipo fijo estándar para costes indirectos es la OCS más empleada.</li> </ul>

Figura 4. OCS más usadas y procedimientos. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los costes unitarios se emplean principalmente para los costes de personal, los gastos de desplazamiento o los gastos de alojamiento. En los proyectos completos, los costes unitarios se emplean en su mayoría para las inversiones en activos físicos.

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

Las cuatro direcciones generales que gestionan los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos encargaron un estudio sobre las OCS en 2018. El objetivo de la Comisión es utilizar esta información al elaborar el marco de desarrollo rural para el próximo período (posterior a 2020).

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

Para el período 2014-2020, había 118 PDR diferentes en los 28 EEMM. El uso de OCS resulta especialmente apropiado cuando se dan cierto número de operaciones o tipos de gasto similares. Existen 49 submedidas diferentes para las cuales se pueden emplear OCS.

Los costes unitarios pueden desarrollarse para una amplia variedad de inversiones, pero solo aportan beneficios cuando se aplican a cierto número de proyectos. Los importes a tanto alzado son los menos usados en los proyectos de desarrollo rural. 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.



Los EEMM tienen asimismo **la posibilidad de combinar diferentes tipos de OCS dentro de un único tipo de proyecto**. También pueden aprovechar las metodologías o porcentajes ya desarrollados para regímenes nacionales o de la Unión Europea (UE). El TCE constató que las autoridades rara vez recurren a la experiencia de otros ámbitos políticos al desarrollar OCS.

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

El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo acordaron suprimir, con efectos a partir de 2018, una disposición relativa específicamente al desarrollo rural que limitaba el uso de las OCS. La supresión de la certificación *ex ante* de la metodología y los cálculos en el caso del FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural) puede facilitar un uso más amplio de las OCS. Actualmente basta con establecer las OCS a más tardar en el momento en que se concede la ayuda.

## 6. Observación 4: Las OCS no se asocian con una mayor atención a los resultados

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

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**. Pero el TCE no halló ninguna indicación de que los resultados alcanzados fueran mejores que si se hubieran reembolsado los gastos efectuados.

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 para la UE con el objetivo de reflejar el grado de alcance de los objetivos políticos. En la mayoría de los casos, el TCE no pudo establecer un vínculo directo entre los pagos para los proyectos seleccionados y los indicadores.

### 6.2. 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.

Los cambios del marco legislativo propuestos recientemente por la Comisión introducen la **opción de los pagos basados en los resultados**. Se trata de una opción de financiación basada en el cumplimiento de las condiciones relacionadas con los progresos en la ejecución o el logro de los objetivos del programa. La Comisión, sin embargo, no lo considera una OCS ya que no se aplica a los pagos a los beneficiarios si no a la financiación de los EEMM.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

<b>Conclusiones</b>	<b>Recomendación TC La Comisión debería:</b>
<p>1.- El uso de las OCS disminuye la carga administrativa para los beneficiarios y las autoridades.</p> <p>2.- Las OCS pueden mantener los gastos en desarrollo rural bajo control si se basan en cálculos justos, equitativos y verificables.</p> <p>3.- Los cálculos deberían estar actualizados para que las OCS reflejen la realidad.</p> <p>4.- Las OCS no prestan mayor atención a los resultados.</p>	<p>Actualizar sus directrices sobre las OCS para que incorporen principios clave de desarrollo metodológico.</p>
<p>1.- La Comisión no evalúa la metodología o cálculos de las OCS durante su aprobación de los PDR.</p> <p>2.- Existe el riesgo de que las OCS no sean examinadas por un organismo independiente.</p>	<p>1.- Aclarar quién debe comprobar la metodología y el cálculo para las OCS y el papel de los organismos de certificación.</p> <p>2.- Incluir en su orientación para los organismos de certificación referencias específicas a la auditoría de la OCS.</p>
<p>1.- Las OCS siguen constituyendo una parte marginal del gasto en desarrollo rural.</p> <p>2.- La principal causa es la variada gama de proyectos, actividades y beneficiarios por lo que es necesario una inversión significativa para desarrollar la metodología de las OCS.</p> <p>3.- Las OCS no resultan apropiadas para todos los tipos de operaciones y gastos.</p> <p>4.- Los EEMM rara vez aprovechan metodologías y porcentajes para las OCS desarrollados en otros ámbitos políticos.</p> <p>5.- Las OCS estándar son buena opción para no tener que establecer metodologías ni cálculos.</p>	<p>1.- Explorar las posibilidades de seguir desarrollando OCS estándar con una base sólida.</p> <p>2.- Actualizar sus definiciones de controles fundamentales y auxiliares para reflejar el uso de OCS.</p>
<p>1.- Con las OCS no se concede mayor atención a los resultados.</p> <p>2.- El TCE no halló indicios de que se consiguieran mejores resultados con los pagos basados en OCS que con el reembolso de los gastos efectuados.</p>	<p>Examinar la posibilidad de dejar de centrarse en el reembolso de gastos soportados para ocuparse del reembolso basado en los resultados.</p>

## Documentos consultados

---

[Comisión Europea: Directrices sobre las opciones de costes simplificados \(OCS\)](#)

[Comisión Europea Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund \(ESF\), European Regional Development Fund \(ERDF\), Cohesion Fund \(CF\) and European Agricultural Fund for Rural Development \(EAFRD\)](#)

[Reglamento \(UE\) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca](#)

[Reglamento \(UE\) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos \(UE\) 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural \(Feader\)](#)

[Reglamento \(UE\) no 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural \(Feader\)](#)

[Reglamento de ejecución \(UE\) 809/2014 de la Comisión por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento \(UE\) no 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](#)

[Tribunal de Cuentas Europeo: Informe Especial 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»](#)

[Tribunal de Cuentas Europeo: Informe Especial 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»](#)

[Versión consolidada del Reglamento \(UE\) 1303/2013 con las modificaciones realizadas hasta la actualidad](#)





Coalición PorOtraPAC

[www.porotrapac.org](http://www.porotrapac.org)

contacto@porotrapac.org

