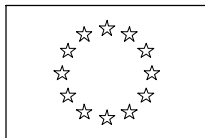


ES

**COMISIÓN EUROPEA**

Dirección General de Empleo, Asuntos, Sociales e Igualdad de Oportunidades
FSE, Seguimiento de las Políticas Nacionales Correspondientes I y Coordinación
Auditorías y Controles

DG Política Regional
Coordinación de la política
Auditorías

**Artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n° 1081/2006,
modificado por el Reglamento (CE) n° 396/2009**
**Artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1080/2006,
modificado por el Reglamento (CE) n° 397/2009**

Costes indirectos declarados a tanto alzado
Costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos
estándar de costes unitarios
Cantidades globales

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: Costes indirectos declarados a tanto alzado

CAPÍTULO II: Costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios

CAPÍTULO III: Cantidades globales

CAPÍTULO IV: Disposiciones horizontales comunes

ANEXO: Disposiciones legales pertinentes

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

El presente documento ha sido preparado por los servicios de la Comisión responsables de los Fondos Estructurales. Dentro de los límites de la legislación comunitaria aplicable, aporta orientación técnica a las autoridades públicas, los profesionales, los beneficiarios o posibles beneficiarios y otros órganos que intervienen en el seguimiento, el control o la aplicación de la Política de Cohesión en cuanto a la interpretación y la aplicación de las normas comunitarias correspondientes a este ámbito. El objetivo del documento de trabajo es presentar las explicaciones e interpretaciones de estas normas elaboradas por los servicios de la Comisión, con el fin de facilitar la ejecución de los programas operativos y fomentar las buenas prácticas. Sin embargo, esta orientación se entiende sin perjuicio de la interpretación del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia ni de la evolución de la práctica decisoria de la Comisión.

INTRODUCCIÓN

En 2006, una importante simplificación introducida en el Reglamento del FSE para el periodo 2007-2013¹ permitió a los Estados miembros declarar los costes indirectos (gastos generales) a tanto alzado, hasta el 20 % de los costes directos de una operación. La simplificación del cobro de porcentajes a tanto alzado en los costes indirectos fue bien acogida por todos los interesados, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo.

En su informe anual de 2007, el Tribunal de Cuentas Europeo insinuó que la mayoría de los errores detectados en el gasto de las actividades estructurales se deben en parte a la complejidad del marco jurídico y de ejecución. Por ello recomendó «*simplificar la base del cálculo de los costes subvencionables y recurrir en mayor medida al pago de cantidades globales o porcentajes a tanto alzado en lugar del reembolso de costes reales*»². El Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y a sus normas de desarrollo³ ya permitía este enfoque para los gastos de gestión directa.

En noviembre de 2008 la Comisión publicó su Comunicación «Un Plan Europeo de Recuperación Económica»⁴, en la que hacía un llamamiento para que se aumentase la inversión con el fin de impulsar la economía europea. Para ello, la ejecución de los Fondos Estructurales se habría de acelerar. La Comisión se comprometía a proponer una serie de medidas dirigidas, entre otras cosas, «a ampliar las posibilidades de gasto subvencionable con un porcentaje fijo para todos los fondos»⁵.

En este contexto, la Comisión presentó una propuesta de modificación del artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1081/2006 (Reglamento del FSE) que introducía la posibilidad de aplicar costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios y cantidades globales. La propuesta se adoptó el 26 de noviembre de 2008. Durante las negociaciones, la Comisión accedió a ampliar al FEDER la aplicación del tanto alzado a los costes indirectos, los baremos estándar de costes unitarios y las cantidades globales mediante una modificación del artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1080/2006 (Reglamento del FEDER).

Por lo tanto, tanto el Reglamento del FSE, modificado por el Reglamento (CE) nº 396/2009⁶, como el Reglamento del FEDER, modificado por el Reglamento (CE) nº 397/2009⁷, incluyen para

¹ Artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006.

² Diario Oficial de la Unión Europea – C286, volumen 51, 10 de noviembre de 2008, «Tribunal de Cuentas – Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de las instituciones», capítulo 2, punto 42.

³ Artículo 108 *bis* del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, modificado por el Reglamento (CE, Euratom) nº 1995/2006, artículo 180 *bis* del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002, modificado por el Reglamento (CE, Euratom) nº 478/2007.

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo - Un Plan Europeo de Recuperación Económica, COM(2008) 800 final de 26.11.2008.

⁵ Ídem nota 1.

⁶ DO L 126 de 21.5.2009, p.1.

⁷ DO L 126 de 21.5.2009, p.3.

ambos Fondos la misma posibilidad de aplicar el tanto alzado a los costes indirectos, los baremos estándar de costes unitarios y las cantidades globales.

Estas disposiciones constituyen un paso importante hacia la simplificación. La experiencia en los Estados miembros ha demostrado que para justificar una pequeña parte del gasto se necesita una gran parte de los comprobantes examinados por los controladores y auditores. Esto significa que una gran parte de los recursos humanos y el esfuerzo administrativo dedicados a la gestión de los fondos estructurales se concentra en la recopilación y la verificación de documentos, y no en la consecución de objetivos políticos. Se espera que la aplicación de las disposiciones a los costes simplificados en el marco del FEDER y el FSE aligere la carga administrativa que soportan los beneficiarios y contribuya a un uso más eficaz y correcto de los Fondos.

1. PROPÓSITO DEL DOCUMENTO DE TRABAJO

El presente Documento de Trabajo ha sido preparado por los servicios de la Comisión responsables de los Fondos Estructurales en consulta con los miembros del Grupo de trabajo técnico del FSE y el Comité de coordinación de los Fondos (COCOF). El documento refleja los debates mantenidos con las Autoridades Nacionales durante los seminarios técnicos sobre costes simplificados del COCOF (19 de febrero, 23 de marzo, 30 de abril y, exclusivamente para los programas CTE, 29 de junio de 2009), así como en el marco del seminario «Train the trainers» (Formación de formadores) (9 de junio de 2009).

El documento proporciona información técnica sobre los costes indirectos declarados a tanto alzado, los costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios y las cantidades globales (en adelante, «opciones de costes simplificados»). Este documento de trabajo va dirigido a las autoridades públicas, los gestores y auditores de programas, los beneficiarios o posibles beneficiarios y otros órganos que intervienen en la ejecución, la gestión, el seguimiento y el control de la Política de Cohesión. El objetivo del documento de trabajo es orientar con el fin de facilitar el uso de los costes simplificados, cuando proceda, y de reducir la inseguridad jurídica y el riesgo financiero a que se enfrentan los beneficiarios.

Al mismo tiempo, la nota impulsa las buenas prácticas por medio de ejemplos que ilustran los principales puntos de la aplicación y presentan algunas posibilidades de aplicación del artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 y del artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1080/2006. Los ejemplos presentados en este documento de trabajo son meramente ilustrativos: su presencia no constituye un requisito ni una recomendación de uso en la aplicación de los programas operativos (PO), ni siquiera para operaciones similares.

2. NECESIDAD DE UN PLANTEAMIENTO DE AUDITORÍA

El uso de opciones de costes simplificados es un concepto que tiene importantes implicaciones en la gestión y el control de los Fondos Estructurales. Todos los agentes participantes han de adaptar sus métodos y prácticas de trabajo, con el fin de conseguir los efectos positivos de la simplificación sin poner en peligro la legalidad y la regularidad del gasto.

Desde el punto de vista de la auditoría, las disposiciones de los artículos 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006, modificado por el Reglamento (CE) nº 396/2009, y 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006, modificado por el Reglamento (CE) nº 397/2009, se alejan del principio de costes reales. Los porcentajes a tanto alzado o estándar y las cantidades globales suponen aproximaciones de costes basadas, por ejemplo, en promedios y mediciones de datos históricos o precios de mercado. Es inherente a estos porcentajes fijos una sobrecompensación o «subcompensación» ocasional de los gastos relativos a la operación. Los auditores tendrán que

centrarse en los resultados más que en los insumos y los costes de los proyectos. Es importante que los métodos de los auditores de la Comisión sean lo más transparentes posible en relación con estos nuevos costes simplificados, con el fin de proporcionar a los Estados miembros, es decir, a las autoridades de gestión, autoridades de certificación, autoridades auditoras, organismos intermedios y beneficiarios, la confianza necesaria para que procedan a aplicar estos conceptos sin vacilaciones ni incertidumbres.

Es igualmente importante que las autoridades auditoras nacionales y los auditores de la Comisión sigan un enfoque común a la hora de auditar los porcentajes a tanto alzado de los costes indirectos, los baremos estándar de costes unitarios y las cantidades globales, con el fin de garantizar un trato uniforme cuando se extraigan conclusiones sobre la legalidad y la regularidad del gasto declarado. Por ello se anima a las autoridades auditoras de los Estados miembros a aplicar el mismo enfoque de auditoría cuando auditen estas opciones de costes simplificados.

3. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LAS NORMAS NACIONALES DE SUBVENCIONABILIDAD

Para el periodo de programación 2007-2013, las normas de subvencionabilidad se determinan a escala nacional, salvo excepciones indicadas en los Reglamentos específicos correspondientes a cada Fondo (artículo 56, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1083/2006). Dichas normas han de cubrir la totalidad del gasto declarado en el marco del programa operativo. Además, «*la autoridad de gestión se encargará de la gestión y ejecución del programa operativo, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera*» [artículo 60 del Reglamento (CE) nº 1083/2006] y tiene la posibilidad de aplicar normas más estrictas que las establecidas en el marco jurídico europeo correspondiente.

Así pues, las autoridades de gestión deben determinar y documentar al nivel adecuado (nacional, regional, local o por PO) las normas de subvencionabilidad aplicables a las operaciones del FSE y el FEDER, ponerlas a disposición de los posibles beneficiarios e indicar todas las normas correspondientes en las decisiones por las que se conceden las subvenciones⁸. Asimismo, debe establecerse también en dichas normas el marco para la aplicación del artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 o del artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006 modificados.

4. UNA DISPOSICIÓN LIMITADA A LAS SUBVENCIONES

Las opciones de costes simplificados únicamente se refieren a las operaciones y los proyectos⁹ ejecutados en **forma de subvenciones**, para los que en otro caso se suele aplicar el principio de costes reales, es decir, todos los gastos declarados se justifican con facturas pagadas y otros documentos contables de valor probatorio equivalente. Por lo tanto, las opciones de costes

⁸ A los fines de esta nota, «decisión de subvención» se debe entender como un término general que abarca todas las formas jurídicamente vinculantes de conceder asistencia a los beneficiarios, que pueden variar dependiendo de la organización administrativa de los Estados miembros: acuerdos de subvención, cartas de subvención, escrito de concesión, etc.

⁹ Una operación se define como « proyecto o grupo de proyectos seleccionados por la autoridad de gestión de un programa operativo o bajo su responsabilidad, conforme a criterios establecidos por el Comité de seguimiento, ejecutados por uno o varios beneficiarios y que permitan alcanzar los objetivos del eje prioritario a que se refieran» (artículo 2, punto 3), del Reglamento (CE) nº 1083/2006).

simplificados no están disponibles para las operaciones y los proyectos sujetos a contratos públicos¹⁰.

4.1 Determinación de la aplicación exacta de las opciones de costes simplificados

Dadas las variaciones existentes a la hora de considerar qué constituye una operación o un proyecto, es necesario dar ciertas orientaciones sobre cómo determinar la aplicación exacta de las opciones de costes simplificados.

En caso de que las opciones de costes simplificados sean aplicables a la operación, se ha de determinar si se pueden aplicar a todas las partes de ésta. Ello depende de la naturaleza de lo que los Estados miembros consideren que es una operación. En algunos Estados miembros, una operación consiste en un grupo de proyectos, por medio de los cuales se ejecuta (la definición depende de la organización de los programas operativos, apoyados por los Fondos en el marco de su correspondiente ámbito de intervención). Para evaluar en qué proyectos de la operación se pueden aplicar las opciones de costes simplificados, es necesario definir los proyectos que constituyen la operación a la escala más baja posible. Si el beneficiario subcontrata mediante contratos públicos la ejecución total de algunos de los proyectos (formación, seminarios, apoyo personalizado, etc., véase el ejemplo 1 más abajo) o de todos ellos, las opciones de costes simplificados no se pueden aplicar a los proyectos sujetos a contratación pública.

4.2 Subcontratación en un proyecto ejecutado por el propio beneficiario

Si el propio beneficiario ejecuta un proyecto (controlando plenamente su gestión y su ejecución), las opciones de costes simplificados son aplicables aunque algunas de las **líneas presupuestarias o partidas de gastos** del proyecto (una parte de la ejecución del proyecto, como los servicios de limpieza, asesoramiento externo, adquisición de mobiliario, etc.) se subcontraten.

En el caso del porcentaje a tanto alzado aplicado a los costes indirectos, se ha de tener en cuenta que la amplitud de la subcontratación por el beneficiario puede influir en la proporción de los costes indirectos. Por lo tanto, los Estados miembros deberán evaluar el impacto que la amplitud de la subcontratación realizada en el marco de las operaciones tiene en la proporción de los costes indirectos, y por consiguiente en el porcentaje a tanto alzado. En la metodología se habrán de introducir medidas paliativas. Si la amplitud de las actividades subcontratadas tiene un efecto considerable en la proporción de los costes indirectos, el porcentaje a tanto alzado se reducirá proporcionalmente a la amplitud de la subcontratación, o bien sólo se aplicará a los costes correspondientes a la parte que no se haya subcontratado. Sin embargo, también puede suceder que la amplitud de la subcontratación no tenga efecto en la proporción de los costes indirectos o que el efecto sea insignificante. En ese caso, no será necesaria ninguna medida paliativa. No obstante, el efecto de la subcontratación se deberá analizar (basándose, por ejemplo, en medidas anteriores similares o en los proyectos previos) y se habrá de tener en cuenta al establecer la metodología de aplicación del porcentaje a tanto alzado.

¹⁰ Con operaciones «sujetas a contratos públicos», la Comisión se refiere a las operaciones ejecutadas mediante la adjudicación de contratos públicos de conformidad con la Directiva 2004/18 (incluidos sus anexos) o contratos públicos por debajo de los umbrales de dicha Directiva.

Es importante recordar que todas las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales han de cumplir todas las normas comunitarias y nacionales aplicables. La cuestión de la correcta aplicación de las normas de contratación pública dentro del proyecto no está relacionada con que se usen o no las opciones de costes simplificados. Así pues, la auditoría de operaciones relativas a la ejecución de opciones de costes simplificados se centrará en los elementos citados en el apartado IV.3 de la presente nota, sin tener en cuenta los procedimientos subyacentes seguidos por un beneficiario de contratos públicos¹¹. No obstante, las auditorías temáticas horizontales sobre el cumplimiento de las normas podrían analizar también los procedimientos seguidos en la contratación pública. Respecto de la retención de documentación en el caso de los contratos públicos en el marco de los costes simplificados, son de aplicación las normas nacionales.

4.3 Planteamiento recomendado para los proyectos subcontratados aun cuando los beneficiarios pertenezcan a categorías no cubiertas por la Directiva 2004/18

Con el fin de respetar la intención de limitar las opciones de costes simplificados a las subvenciones, los servicios de la Comisión recomiendan aplicar a los proyectos subcontratados el planteamiento desarrollado más arriba (el punto 4.1 se aplica en casos similares; el punto 4.2 se aplica en todos los casos), aun cuando los beneficiarios pertenezcan a categorías no cubiertas por la Directiva 2004/18.

Los ejemplos siguientes ilustran dicho principio:

Ejemplo 1: Se concede una subvención de 20 000 000 € a un servicio público de empleo («el beneficiario») para que organice durante dos años la reincorporación a la vida laboral de 5 000 desempleados de larga duración («la operación»). La operación se llevará a cabo por medio de varios proyectos: 7 000 000 € se destinarán a proyectos de apoyo personalizado ejecutados directamente por el beneficiario, 5 000 000 € serán para cursos de formación ejecutados directamente por el beneficiario, y los 8 000 000 € restantes irán a parar a cursos de formación subcontratados mediante contratos públicos. Dado que el beneficiario es una entidad pública, los centros de formación encargados de la parte subcontratada se tendrán que seleccionar según los «procedimientos de adjudicación de contratos públicos» nacionales (y, si son de aplicación, comunitarios) y las opciones de costes simplificados no serán aplicables a esta parte de la subvención, sino sólo a 12 000 000 €. Para los cursos que imparte el propio beneficiario, se acepta que algunas de las partidas de gastos se subcontraten y se incluyan en las opciones de costes simplificados (por ejemplo, expertos externos, servicios de limpieza, etc.).

Ejemplo 2: Un ayuntamiento recibe una subvención de 1 000 000 € para la construcción de una carretera. Para ello, el ayuntamiento ha de adjudicar un contrato de obras públicas de un valor estimado de 700 000 €. Además, el ayuntamiento asume ciertos costes relacionados por valor de 300 000 € (expropiaciones, costas judiciales, supervisión del progreso sobre el terreno, estudios medioambientales realizados por el propio personal, campañas, pruebas de aceptación de la carretera, etc.). Para la cantidad de 300 000 € de costes directos y en la medida en que estos costes

¹¹ En el caso de la norma del tanto alzado para los costes indirectos, no se considera que los **costes directos** justificados sobre la base de costes reales utilicen las opciones de costes simplificados.

son subvencionables con arreglo a las disposiciones nacionales y comunitarias, se pueden aplicar costes simplificados (p. ej., costes indirectos como porcentaje a tanto alzado de costes directos).

CAPÍTULO I:

Costes indirectos declarados a tanto alzado

Las orientaciones que se ofrecen en este capítulo (excepto el punto 1.6) fueron debatidas y acordadas por el Grupo de trabajo técnico del FSE y el Tribunal de Cuentas Europeo en julio de 2006. Estas orientaciones también son aplicables a las operaciones del FEDER. Las modificaciones introducidas en los Reglamentos del FSE y del FEDER no afectan a la aplicación de esta norma.

Observaciones preliminares:

La experiencia obtenida en anteriores períodos de programación demostró que la justificación de los costes indirectos suponía un elevado riesgo para los beneficiarios y, a menudo, un coste administrativo desproporcionado para las operaciones del FSE, especialmente en el caso de proyectos de poca entidad.

Por tanto, la Comisión propuso **simplificar el expediente administrativo y financiero de las operaciones del FSE que reciben el apoyo de subvenciones** en lo tocante al tratamiento de los costes indirectos. Al adoptar el Reglamento, el Consejo acogió con agrado la simplificación y se mostró de acuerdo con respecto a una **opción**, que no una obligación, en relación con esta disposición. Esta simplificación es beneficiosa tanto para el beneficiario como para la administración (gestión y auditoría).

I.1. Finalidad de la presente nota

A fin de facilitar la aplicación de las disposiciones del artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento del FSE [y del artículo 7, apartado 4, del Reglamento del FEDER] y de evitar la inseguridad jurídica y el riesgo financiero para los beneficiarios, más adelante se tratan las cuestiones prácticas derivadas de la aplicación de esta opción.

En el texto siguiente, se entiende por [«operación del FEDER» u] «operación del FSE» una operación seleccionada para recibir financiación, cuyos costes se incluyen en un programa operativo cofinanciado por [el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o] el Fondo Social Europeo.

I.2. Principios generales que rigen las normas nacionales de subvencionabilidad

Para el periodo de programación 2007-2013, las normas de subvencionabilidad se determinan a escala nacional [artículo 56 del Reglamento (CE) n° 1083/2006]:

4. Las normas sobre subvencionabilidad del gasto se establecerán a escala nacional, salvo excepciones indicadas en los Reglamentos específicos correspondientes a cada Fondo. Dichas normas cubrirán la totalidad del gasto declarado en el marco del programa operativo.

Además, «la autoridad de gestión se encargará de la gestión y ejecución del programa operativo, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera» [artículo 60 del Reglamento (CE) n° 1083/2006].

Así pues, al inicio del período de programación, las autoridades de gestión deben determinar y documentar las normas de subvencionabilidad aplicables a las operaciones del FSE [y del FEDER], poner dichas normas a disposición de los beneficiarios potenciales e indicar todas las normas pertinentes en las decisiones por las que se conceden las subvenciones. Asimismo, debe establecerse también en dichas normas el marco para la aplicación del [artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006 o] artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006.

En el caso de las subvenciones, entre las *opciones* previstas en el Reglamento se incluyen:

- la declaración de los costes indirectos sobre la base de los costes reales (es decir, no a tanto alzado, sino con justificantes detallados del gasto);
- la declaración de los costes indirectos a tanto alzado (es decir, sin justificantes), al porcentaje que establezcan las normas nacionales, que no debe superar el 20 % de los costes directos. La autoridad de gestión debe indicar claramente qué porcentaje aplica, en qué circunstancias dicho porcentaje puede ser el 20 % de los costes directos y en qué circunstancias es inferior al 20 % de los costes directos, y si el porcentaje varía de acuerdo con el tipo de operaciones del [FEDER o del] FSE, beneficiarios, tamaño de las entidades o tipos de subvenciones concedidas, etc.

I.3. Definición de costes directos e indirectos:

En ausencia de una definición contable a escala europea de costes directos e indirectos, las autoridades de gestión o sus organismos intermedios deben indicar claramente qué constituye un coste directo e indirecto para cada tipo de operación del [FEDER o del] FSE.

a) Los costes directos son aquellos que están directamente relacionados con una actividad específica de la entidad y cuyo nexo con esta actividad específica puede demostrarse.

b) Los costes indirectos, por el contrario, son costes que no están vinculados o no pueden vincularse directamente con una actividad específica de la entidad en cuestión. Entre estos costes se incluyen los gastos administrativos, dentro de los cuales es difícil determinar con exactitud el importe atribuible a una actividad específica (gastos administrativos o de personal, como los costes de gestión, los gastos de contratación de personal, los honorarios del contable o de los encargados de la limpieza; los gastos de teléfono, agua o electricidad, etcétera).

Tanto los costes directos, plenamente justificados mediante comprobantes, como los costes indirectos a tanto alzado se consideran costes reales, en consonancia con el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1081/2006.

I.4. Ámbito de aplicación del artículo:

La opción de declarar los costes indirectos a tanto alzado sólo afecta a las operaciones gestionadas en el marco de subvenciones, en las que los gastos declarados se justifican normalmente mediante facturas pagadas y otros documentos contables de valor probatorio equivalente. La norma enunciada en el artículo [7, apartado 4, del Reglamento del FEDER o en el artículo] 11, apartado 3, letra b), del Reglamento del FSE implica que, una vez que los costes directos hayan sido claramente definidos en la decisión por la que se concede la subvención y adecuadamente justificados por los beneficiarios mediante facturas pagadas, **los beneficiarios pueden aplicar el porcentaje a tanto alzado acordado para declarar y justificar los costes indirectos vinculados a esta operación del FSE [o del FEDER], sin tener que presentar ningún otro justificante.**

En una misma operación, sólo puede seleccionarse una de las opciones: bien se declaran los costes indirectos sobre la base del gasto real (y se justifican con todos los comprobantes hasta la cantidad declarada¹²), bien se declaran a tanto alzado (sin comprobantes y sin que sea necesario justificarlos), dentro de los límites fijados por la decisión por la que se concede la subvención.

I.5. Justificación de los costes indirectos declarados a tanto alzado:

Es importante indicar que la opción de declarar los costes indirectos a tanto alzado debe preverse en la fase de programación de las operaciones del [FEDER o del] FSE.

El objetivo es prescindir de la necesidad de justificar en detalle los costes individuales (es decir, no sería necesario presentar copias de las facturas pagadas ni solicitar el desglose proporcional para cada tipo de gasto) que constituyen los costes indirectos. Esto simplifica las cosas tanto al beneficiario como a la administración que gestiona y controla la operación del FSE [o del FEDER].

No obstante, simplificar la justificación de los costes indirectos entraña **la verificación concienzuda de los costes directos declarados, de conformidad con la decisión por la que se concede la subvención**. Esta verificación de los costes directos permite justificar el importe de los costes indirectos declarados y forma parte de las verificaciones de gestión [artículo 60, letra b), del Reglamento (CE) nº N° 1083/2006] y las auditorías de operaciones [artículo 62, letra b), del Reglamento 1083/2006].

Debe tenerse presente que esta simplificación no debería inflar artificialmente los costes directos ni incrementar los costes indirectos declarados en el contexto de las operaciones del FSE [o del FEDER].

Por último, también es evidente que:

- dado que los costes directos en los que se haya incurrido efectivamente sirven de base para el cálculo de los costes indirectos, toda reducción de dichos costes directos (por ejemplo, en relación con el presupuesto estimado o a raíz de una corrección financiera) repercutirá en el importe a tanto alzado de los costes indirectos, que puede ser validado por la autoridad de gestión;
- si se opta por la declaración a tanto alzado, todo ingreso (inesperado) generado en la operación del FSE [o del FEDER] debe deducirse de los costes totales declarados en ella (al haberse calculado los costes indirectos a tanto alzado).

I.6. Planteamiento de la auditoría

Cuando se aplique un porcentaje a tanto alzado para los costes indirectos, es posible que los Estados miembros deseen presentar la descripción del sistema y el método de cálculo a la Dirección General responsable (DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades o DG Política Regional) para obtener un consentimiento previo. Las DG estudiarán los sistemas presentados teniendo en cuenta las condiciones descritas en el in capítulo IV, punto 2. Cuando la

¹² Cabe señalar que en algunos Estados miembros, por lo que respecta al periodo 2000/2006, se ha fijado un límite máximo para los costes indirectos justificados sobre la base de los costes reales, en relación con otras categorías de costes bien definidas.

DG responsable esté satisfecha en lo que respecta a estos elementos, el Director General informará por escrito a la autoridad nacional responsable para confirmar la aceptación del sistema. En toda auditoría posterior que lleve a cabo, la Comisión podrá comprobar: (1) la base utilizada para determinar el cálculo del porcentaje a tanto alzado (comprobación de los datos brutos y elementos metodológicos que la Comisión no haya examinado previamente), (2) la correcta aplicación del sistema acordado a las operaciones, y (3) los costes directos del proyecto (o su método de cálculo) a los que se aplica el porcentaje a tanto alzado. Las autoridades nacionales y la Comisión no verificarán los comprobantes financieros de los costes indirectos.

En los casos en que la descripción del sistema no haya sido presentada y aceptada por la Comisión previamente, siguiendo el enfoque general descrito en el apartado IV.3, las auditorías realizadas por la Comisión cubrirán tanto el método de cálculo (para garantizar que se respetan las condiciones establecidas «de antemano sobre la base de un cálculo justo, equitativo y verificable») como la correcta aplicación del porcentaje a tanto alzado, lo cual supondrá auditar los costes directos de la operación a la que se haya aplicado el porcentaje a tanto alzado. El método de cálculo se verificará a nivel de la autoridad de gestión o del órgano intermedio, mientras que la aplicación del porcentaje a tanto alzado se comprobará a nivel del beneficiario.

Se espera que los sistemas nacionales faciliten una definición clara e inequívoca de los costes directos o de los costes indirectos, o bien una lista preestablecida de todos los costes directos subvencionables en los que se base el porcentaje a tanto alzado. Durante las misiones de auditoría de los beneficiarios, los auditores verificarán que los costes se hayan clasificado correctamente y que no haya dobles declaraciones de costes como directos e indirectos. Sólo están sujetas a la auditoría de los comprobantes financieros las partidas de gastos declaradas como costes directos, pues el beneficiario no está obligado a informar sobre los costes indirectos reembolsados a tanto alzado ni a probarlos.

Las Autoridades Nacionales no permitirán prácticas como la anticipación del grueso de los «costes indirectos», con el fin de evitar, por ejemplo, pérdidas de $n+2/n+3$, sin que hayan contraído costes directos subyacentes.

Los hechos que se pueden considerar irregularidades son, por ejemplo:

- § Que al establecer los porcentajes no se hayan respetado los resultados del método de cálculo;
- § Que un beneficiario no haya respetado los porcentajes establecidos o haya declarado costes directos no subvencionables no incluidos en las categorías de costes directos subvencionables establecidas por la autoridad de gestión;
- § La doble declaración de la misma partida de coste como coste «directo» (calculado con arreglo al principio de costes reales) y como coste «indirecto» (incluido en el porcentaje a tanto alzado);
- § Que los costes directos se reduzcan sin una disminución proporcional del importe a tanto alzado de los costes indirectos.

Si los auditores detectan alguna irregularidad en los costes directos de un proyecto, se aplicará también una reducción a prorrata a los costes indirectos, pues en caso contrario se superará el porcentaje establecido respecto de los costes directos subvencionables.

CAPÍTULO II

Costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios

II.1. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LOS COSTES A TANTO ALZADO CALCULADOS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE BAREMOS ESTÁNDAR DE COSTES UNITARIOS

En el caso de los costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios, la operación recibirá ayudas públicas sobre la base de las actividades, los productos o los resultados cuantificados multiplicados por los costes unitarios de baremos estándar establecidos por los Estados miembros. La opción se puede usar para cualquier tipo de subvención, proyecto o parte de proyecto, siempre que sea posible definir las cantidades en relación con una actividad y con un baremo estándar de costes unitarios. Los baremos estándar de costes unitarios se suelen aplicar a cantidades fácilmente identificables, como las horas y los días de formación, los certificados obtenidos, los módulos de formación finalizados, las horas de consultoría trabajadas, las noches de hotel o las comidas.

El baremo estándar de costes unitarios puede basarse en un proceso, con el fin de cubrir por medio de una mejor aproximación los costes reales de la operación.

Ejemplo 3: La ayuda pública correspondiente a 1 000 horas de formación avanzada en TI para 20 alumnos en prácticas se puede calcular multiplicando el número de horas de formación por el número de horas de los alumnos. La autoridad de gestión ha definido previamente el coste por hora, que consta en la decisión por la que se concede la subvención. Suponiendo, por ejemplo, que la autoridad de gestión fija el coste de la formación en 7 €/hora y por alumno, la ayuda máxima concedida para el proyecto sería de $1\ 000\ \text{horas} \times 20\ \text{alumnos} \times 7\ \text{€/hora} / \text{alumno} = 140\ 000\ \text{€}$

Al final de la operación, la ayuda se pagará atendiendo al número real de horas de cada alumno (que podría incluir algunas ausencias justificadas, véanse los detalles en el punto clave c del punto 3 de este capítulo), en consonancia con la participación real de los alumnos y las horas de clase impartidas. Si al final sólo asisten al curso 18 personas, 6 de ellas 900 horas, 5 de ellas 950 horas, otras 5 de ellas 980 horas y las 2 restantes 1 000 horas, el total de horas x alumnos será: $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1\ 000 \times 2 = 17\ 050$ horas totales de formación. La ayuda que se abonará será $17\ 050\ \text{horas de formación} \times 7\ \text{€} = 119\ 350\ \text{€}$

El régimen de pago también puede prever pagos intermedios teniendo en cuenta las horas impartidas declaradas. Pero en cualquier caso, la ayuda se paga atendiendo al avance físico de la operación, sin justificación de los costes reales subyacentes.

Ejemplo 3a: El beneficiario, una Cámara regional, organiza un servicio de asesoramiento para las PYME de la región. Este servicio lo prestan los asesores de la Cámara regional. Basándose en cuentas anteriores del departamento de asesoría de la Cámara, se estima que un día de asesoramiento cuesta 350 €. La asistencia se calculará con arreglo a la fórmula siguiente: número de días x 350 €

Ejemplo 3b: Proyectos de innovación de PYME

Ciertos tipos de proyectos de I+D e innovación dirigidos a PYME suelen incluir los costes de personal como elemento clave. La opción de aplicar baremos estándar de costes unitarios en el caso de esas PYME es una simplificación bien acogida. El coste unitario de las actividades se expresa en este caso como una tarifa horaria aplicada a las horas realmente trabajadas por el personal. Este coste se define de antemano en la decisión por la que se concede la subvención, que prevé el importe máximo de la asistencia financiera como el máximo de horas trabajadas permitido multiplicado por el coste unitario (los costes calculados del personal participante).

Con el fin de cubrir los costes reales mediante una mejor aproximación y tener en cuenta las distinciones entre regiones y ramas, el coste de una unidad estándar se define como una tarifa horaria de acuerdo con la fórmula siguiente:

Tarifa horaria = salario bruto anual (incluidos los gastos jurídicos) dividido por la media de las horas de trabajo jurídico (teniendo en cuenta las vacaciones anuales). Por ejemplo: tarifa horaria = 60 000 €/ (1980 horas – 190 horas de vacaciones anuales) = 60 000 / 1 790 = 33,52 €/ hora

La asistencia financiera a la operación se calcula como la tarifa horaria multiplicada por el número real y verificado de horas trabajadas. Por lo tanto, las PYME han de conservar todos los comprobantes de las horas trabajadas por el personal en el proyecto. Una reducción de las horas de trabajo verificadas supone una reducción del importe final pagado.

El baremo estándar de coste unitario se puede basar en un proceso, como en los ejemplos anteriores, o en un resultado, como se describe en el ejemplo siguiente:

Ejemplo 4: Un programa de asistencia en la búsqueda de empleo de 6 meses de duración (en adelante, «la operación») se podría financiar aplicando un baremo estándar de costes unitarios (por ejemplo, 2 000 €/ persona) para cada uno de los 20 participantes en la operación que encuentre un empleo y lo conserve durante un periodo previamente establecido, por ejemplo, de seis meses. El cálculo de la ayuda máxima concedida a la operación sería de 20 personas x 2 000 €/ colocación = 40 000 €

La ayuda pública final se paga atendiendo al producto real de la operación: si sólo se colocan y conservan el empleo durante el periodo establecido 17 personas, la ayuda final que se pagará al beneficiario será de 17 x 2 000 € = 34 000 €

Una autoridad de gestión también puede prever diferentes baremos de costes unitarios aplicables a diferentes actividades (por ejemplo, un coste unitario por hora de «formación teórica» y por individuo, otro coste unitario diferente por hora de «formación práctica» y por alumno, y otro por hora de «seguimiento individual»).

II.2. CONSECUENCIAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA

Además de los pagos anticipados a los beneficiarios, el régimen de pago de las operaciones puede prever pagos intermedios o sólo un pago final, dependiendo del avance real de la operación (horas realizadas declaradas y verificadas x alumnos, como en el ejemplo 3). En cualquier caso, el importe

final de la ayuda se paga atendiendo a la compleción física de la operación, debidamente certificada por el beneficiario y verificada por la autoridad de gestión o el organismo intermedio, sin necesidad de que el beneficiario justifique los costes reales subyacentes. Una de las diferencias más importantes respecto de las operaciones basadas en el «coste real» es que para los gastos calculados mediante un baremo estándar de costes unitarios no se hace referencia a comprobantes financieros individuales. **De hecho, la aplicación del baremo estándar de costes unitarios proporciona en principio una aproximación de los costes reales de la operación.** Al contrario que la «cantidad global», el método del «baremo estándar de costes unitarios» no se basa en una asignación total definida previamente para un resultado dado de la operación, sino que el importe finalmente pagado al beneficiario depende de la cantidad de resultado conseguida.

Por lo tanto, al aplicar los baremos estándar de costes unitarios se han de tener en cuenta los elementos siguientes:

1) La base de cálculo del baremo de costes unitarios aplicado en la operación ha de ser justa, equitativa y verificable. El establecimiento del «baremo estándar de costes unitarios» (por ejemplo, los 7 € por hora de formación y por alumno o los 2 000 € asignados en los ejemplos 3 y 4) se deberá justificar.

2) Dado que los pagos se calcularán basándose en las cantidades, el beneficiario deberá certificar las cantidades declaradas, que se justificarán y archivarán con vistas a futuras verificaciones y auditorías. En las verificaciones que realicen los organismos intermedios, las autoridades de gestión o los auditores, se habrán de presentar comprobantes de las cantidades declaradas por el beneficiario (es decir, se habrá de **mostrar que las actividades o los productos existen realmente**). En particular, esto significa que, especialmente en las operaciones inmateriales, en la orientación de las verificaciones prevista en el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 se pasará de un predominio del enfoque financiero (justificando los costes reales pero presentando también elementos conformes que demuestren que la operación ha tenido lugar) a los aspectos técnicos y físicos de las operaciones, y se dará una **importancia particular a las comprobaciones sobre el terreno**.

En estas condiciones, la ayuda **calculada y reembolsada** mediante la aplicación de un **baremo estándar de costes unitarios se considera un gasto demostrado, como los costes reales justificados con facturas**.

II.3. CUESTIONES CLAVE PARA LA AUTORIDAD DE GESTIÓN

Cuando una autoridad de gestión decida aplicar baremos estándar de costes unitarios, habrá de prestar una atención especial a los puntos siguientes:

(a) A los fines del artículo 7, apartado 4, inciso ii), del Reglamento (CE) nº 1080/2006 y del artículo 11, apartado 3, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) nº 1081/2006, los baremos estándar de costes unitarios sólo se aplican a las ayudas

(b) El cálculo de los baremos estándar de coste unitario se debe establecer previamente conforme a una base justa, equitativa y verificable (véase el capítulo IV, punto 2)

(c) Correlación entre las cantidades obtenidas y los pagos

Cuando las cantidades declaradas disminuyan respecto del máximo previsto, el pago final deberá disminuir, «independientemente» del coste real subyacente de la operación.

Sin embargo, el sistema de gestión también deberá ser capaz de diferenciar los casos en que los objetivos cuantitativos (ya basados en la actividad, ya en el resultado) no se cumplan porque lo impidan factores externos que escapen al control del beneficiario, y no por factores imputables a éste. Por ejemplo, si el pago se basa en «horas x alumnos», no se deberá reducir por ausencia justificada de los participantes en caso de enfermedad. Por otra parte, en la decisión por la que se concede la subvención deberán constar claramente el número máximo de ausencias autorizadas, el número mínimo de horas de formación que se han de justificar para que un alumno siga siendo subvencionable en la operación, el tipo de sistema de formación (participación obligatoria desde el principio de la formación, sustitución de alumnos que abandonan la formación, etc.). Evidentemente, estas «excepciones» se deberán definir de antemano y con claridad en la decisión por la que se concede la subvención o en un acto de efecto jurídico equivalente y establecerse para todas las operaciones similares.

(d) Justificación de las cantidades declaradas

También cabe señalar que algunos tipos de baremos estándar de costes unitarios pueden resultar más difíciles de justificar que otros. Por lo tanto, la elección del coste unitario adecuado tendrá consecuencias importantes para la autoridad de gestión y los beneficiarios en cuanto a simplificación, carga administrativa y riesgo de errores.

Teniendo en cuenta que la financiación de los ejemplos 3 y 3a se basa en el proceso, sigue siendo necesario llevar un registro preciso y detallado del tiempo dedicado a las actividades de formación para certificar la asistencia real de los alumnos y los formadores.

Por otra parte, si, como sucede en el ejemplo 4, se establecen precios unitarios para calcular la ayuda correspondiente al número de personas que consiguen un empleo y lo mantienen durante un periodo determinado, las únicas pruebas que se exigirán serán la justificación de la subvencionabilidad de la persona según los criterios preestablecidos, la prueba del empleo inicial de la persona colocada y su empleo durante un mínimo de 6 meses. Estos tipos de baremos están claramente orientados al «producto» y resultan más fáciles de justificar, pero sólo cubren un aspecto de la operación.

(e) Elección de los baremos estándar de costes unitarios

Como principio general, la elección de los baremos estándar de costes unitarios debería reflejar las actividades del tipo de las operaciones financiadas. Por ejemplo, aunque un baremo estándar como «personas con empleo desde hace 3 meses» sea políticamente importante y sea un resultado esperado de muchas operaciones, no sería adecuado pagar todas las operaciones según este criterio si la actividad financiada (formación, por ejemplo) no está directamente relacionada con la colocación, que podría verse afectada por otros muchos factores externos (una crisis económica y financiera, por ejemplo).

Un sistema de baremos estándar de costes unitarios puramente «basado en el resultado» puede resultar particularmente arriesgado. Si una parte del resultado no depende de los productos y de la calidad de la operación, se corre el riesgo de infrapagar las operaciones y a los beneficiarios. Esto es especialmente importante en el caso de operaciones dedicadas a grupos «con dificultades»: los resultados previstos suelen ser bajos, con lo que cualquier sistema basado en esos resultados obligaría al beneficiario a elegir entre las opciones siguientes: a) rechazar que la operación se lleve a cabo con ese sistema de ayudas; b) llevar a cabo la operación a sabiendas de que, a menos que pueda encontrar otras fuentes de financiación adicionales, perderá dinero (riesgo de doble financiación), o c) «elegir» a los participantes (seleccionando a los más capaces de conseguir los resultados impuestos) o rebajar el nivel para conseguir los resultados esperados.

Es posible combinar diferentes baremos estándar unitarios (por ejemplo, adoptando baremos estándar unitarios basados en el producto y basados en el resultado) dentro de la misma operación, siempre y cuando los diferentes baremos unitarios cubran diferentes costes.

Por último, la elección del baremo estándar de costes unitarios podría permitir al beneficiario cubrir sus costes fijos comparados con los costes variables relacionados con la participación efectiva de los alumnos. En el ejemplo 3 anterior, el beneficiario soportará los costes fijos de las instalaciones, los formadores, etc., independientemente del número de alumnos que haya en el aula diariamente y al final. El pago del saldo final de la operación con dos alumnos menos de lo previsto en la decisión por la que se concede la subvención y casi 3 000 horas menos de las previstas podría ser inferior a los costes reales subyacentes contraídos por el beneficiario.

En conclusión, es importantísimo que las autoridades de gestión elijan baremos estándar de costes unitarios apropiados, teniendo en cuenta todas las ventajas e inconvenientes potenciales. Un baremo estándar de coste unitario ideal podría tener las cualidades siguientes: que la relación con la operación sea clara y directa, que las cantidades sean fáciles de justificar, que garantice el equilibrio económico de la operación y del beneficiario, que disminuya el riesgo de que los participantes sean «elegidos» y que distinga claramente entre ayudas y licitación. En el caso de los baremos estándar de costes unitarios, en la orientación de las verificaciones prevista en el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 se pasará, especialmente cuando se trate de operaciones inmateriales, de un predominio del enfoque financiero a los aspectos técnicos y físicos de las operaciones, **y se dará una importancia particular a las comprobaciones sobre el terreno.**

II.4 EL PLANTEAMIENTO DE LA AUDITORÍA

La Comisión no verificará los comprobantes financieros correspondientes a los costes cubiertos por el baremo estándar de costes unitarios. Las auditorías abordarán el método de cálculo con el que se hayan establecido los baremos estándar de costes unitarios y la correcta aplicación del método en los diferentes proyectos. El método de cálculo se verificará a nivel de la autoridad de gestión o del organismo intermedio, mientras que la correcta aplicación del porcentaje se comprobará a nivel del beneficiario.

El principal aspecto abordado por las auditorías será la verificación de si se han cumplido las condiciones establecidas en relación con los resultados para el reembolso de los costes. Puede tratarse de horas de formación (una cantidad fijada previamente pagada por hora de formación realizada, en cuyo caso el auditor verificará el número de horas de formación realizadas), horas trabajadas (por ejemplo, una cantidad fija por hora de trabajo en programas de investigación, en cuyo caso el auditor verificará el número de horas trabajadas), dietas (una cantidad fija por día, en cuyo caso el auditor verificará los días reales de viaje) u otras unidades establecidas de acuerdo con el tipo de proyecto.

En todos los casos, el auditor verificará si la cantidad declarada es igual a la tarifa estándar por unidad de producto o servicio multiplicada por las unidades reales entregadas. Si en la convocatoria de propuestas o en la decisión por la que se concede la subvención se establecen otras condiciones, los auditores verificarán también su cumplimiento.

Los porcentajes correspondientes a los baremos estándar de costes unitarios de ciertos bienes o servicios pueden incluir un componente de costes indirectos (gastos generales).

Los hechos que se pueden considerar irregularidades son, por ejemplo:

- § Que no se tengan en cuenta los resultados obtenidos al aplicar el método de cálculo establecido para el reembolso de los costes. Por ejemplo, si la tarifa estándar que se puede cobrar es de 10 € por hora de formación, cuando se declare una cantidad superior por hora se aplicará una corrección financiera;

§ Falta de documentación que justifique los productos, o productos sólo parcialmente justificados pero pagados totalmente. Por ejemplo, si se cobran 100 000 horas (x alumnos) pero sólo se justifican con documentación 85 700 horas, se aplicará una corrección financiera a la diferencia.

CAPÍTULO III

Cantidades globales

III.1. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LAS CANTIDADES GLOBALES

Para las operaciones y organismos pequeños, las cantidades globales podrían constituir una simplificación importante, pues las normas financieras de los Fondos Estructurales son bastante estrictas. El sistema de reembolso de los costes reales ha obligado a menudo a los pequeños beneficiarios locales a pagar por conocimientos técnicos muy especializados en este ámbito. En consecuencia, estos beneficiarios suelen ser muy reacios a solicitar apoyo de los Fondos Estructurales, aunque sus operaciones coincidan totalmente con las prioridades estratégicas de la UE.

En el caso de las cantidades globales, todos los costes subvencionables de una operación o una parte de ellos se reembolsan sobre la base de una cantidad global preestablecida (el establecimiento de la cantidad global se habrá de justificar), conforme a unos acuerdos predefinidos sobre las actividades o los productos. La subvención se paga si se cumplen los acuerdos predefinidos de las actividades.

La posibilidad de la cantidad global es una aplicación del principio de proporcionalidad que tiene por objetivo aligerar la carga administrativa de las operaciones de poca entidad e impulsar el acceso de las ONG (aunque no sólo de éstas) a los Fondos Estructurales.

Ésta es la razón de que las cantidades globales que entran en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 4, inciso iii), del Reglamento (CE) nº 1080/2006 y del artículo 11, apartado 3, letra b), inciso iii), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 hayan de ser inferiores a 50 000 €. Esta cantidad corresponde a la aportación pública a la actividad apoyada mediante la cantidad global (excluyendo la participación privada, si la hay). Aunque se podrían combinar varias cantidades globales para cubrir categorías distintas de costes subvencionables o diferentes proyectos dentro de la misma operación (véase el capítulo IV, punto 5), el total de las cantidades globales no deberá superar los 50 000 € para una operación dada.

Ejemplo 5: Una ONG que gestiona una guardería necesita ayuda para poner en marcha una nueva actividad. Solicita una cantidad global y presenta un proyecto de presupuesto detallado para iniciar la actividad y llevarla a cabo durante un año. Una vez transcurrido este periodo, la actividad se mantendría de forma independiente. Por ejemplo, la cantidad global cubriría los gastos relacionados con el salario de una persona que se ocuparía de los niños durante un año, la amortización de los nuevos equipamientos, los costes de publicidad relacionados con esta nueva actividad y los costes indirectos relacionados con los gastos de gestión y contabilidad, agua, electricidad, calefacción, alquiler, etc.). Basándose en un proyecto de presupuesto detallado y comparando con otras operaciones similares, la autoridad de gestión concede una cantidad global de 47 500 € que cubre todos estos costes. Al final de la operación, si el número de niños a cargo aumenta en una cantidad determinada (10), se pagará este importe a la ONG basándose en el producto. Por lo tanto, no será necesario justificar los costes reales contraídos en relación con esta actividad.

También se puede optar por la posibilidad de la cantidad global en caso de ayudas cuando los baremos estándar de costes unitarios no constituyan una solución adecuada, como la producción de un juego de herramientas, la organización de un pequeño seminario local, etc.

Ejemplo 6: Una ONG de la comunidad romaní desea organizar un seminario local y producir un juego de herramientas sobre la situación socioeconómica de la comunidad romaní en una región de un Estado miembro. La decisión por la que se concede la subvención incluirá un proyecto de presupuesto detallado y presentará los objetivos de la subvención: (1) la organización del seminario y (2) la producción de un juego de herramientas para sensibilizar a los empresarios de la región respecto de los problemas específicos de los romaníes.

Dados el tamaño y el objetivo de la operación (pequeña operación con costes no fácilmente cuantificables mediante un baremo estándar de costes unitarios) y el carácter del beneficiario (ONG local), la autoridad de gestión decide optar por la posibilidad de la cantidad global.

Para calcular el importe de la cantidad global, la autoridad de gestión necesitará un proyecto de presupuesto detallado de cada operación. Tras negociar el proyecto de presupuesto detallado, la cantidad global se fija en 45 000 € divididos en dos proyectos: 25 000 € para el seminario y 20 000 € para el juego de herramientas.

Si las condiciones de la subvención se respetan (organización del seminario, producción del juego de herramientas), los 45 000 € se pagarán al cierre. La documentación justificativa que se exigirá para pagar la subvención (y que luego se archivará) será la prueba de la organización del seminario y el juego de herramientas final ya completo. Si sólo se lleva a cabo uno de los proyectos (por ejemplo, el seminario), la subvención se reducirá a esta parte (25 000 €), atendiendo a de las condiciones de la subvención (podría existir una cláusula condicional dependiendo de la relación entre ambos proyectos).

Ejemplo 7: Para promover los productos locales, un grupo de pequeñas empresas desea participar conjuntamente en una feria comercial. Dado el bajo coste de la operación, la autoridad de gestión decide recurrir a la cantidad global para calcular el apoyo público. Así pues, se pide al grupo de empresas que presente un presupuesto de los costes de alquiler, montaje y funcionamiento de la caseta. Basándose en esta propuesta se establece una cantidad global de 20 000 €. El pago al beneficiario se realizará contra presentación de una prueba de participación en la feria. El presupuesto aceptado de 20 000 € se deberá conservar para las auditorías (verificación del cálculo previo de la cantidad global).

III.2. CONSECUENCIAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA

Además de los pagos abonados a los beneficiarios por adelantado, la decisión por la que se concede la subvención puede prever o bien pagos intermedios y un pago final, o bien solamente un pago final. En cualquier caso, el pago final se abonará cuando el beneficiario certifique que la operación se ha completado y la autoridad de gestión o el organismo intermedio lo verifiquen, sin necesidad de que el beneficiario justifique los costes reales subyacentes. Una de las diferencias más importantes respecto de las operaciones basadas en «costes reales» es que no se hace referencia a comprobantes financieros individuales para los gastos calculados aplicando una cantidad global. **En cuanto a los baremos estándar de costes unitarios, la aplicación de la cantidad global proporciona una aproximación de los costes reales de la operación.**

Por lo tanto, cuando se recurre a las cantidades globales se han de tener en cuenta los elementos siguientes:

1) El cálculo de la cantidad global ha de ser justo, equitativo y verificable. El establecimiento de la «cantidad global» (por ejemplo 45 000 €, como en el ejemplo 6) se ha de justificar y esta justificación, junto con todos los detalles tenidos en cuenta para calcular la cantidad global, forma parte de la pista de auditoría de la operación.

2) Dado que los pagos se calcularán basándose en la realización de una operación especificada en la decisión por la que se concede la subvención, el beneficiario deberá presentar pruebas de que la operación se ha llevado a cabo, que se certificarán y archivarán con vistas a futuras verificaciones y auditorías.

Para las verificaciones que realicen los organismos intermedios, las autoridades de gestión o los auditores, serán necesarios comprobantes de **la realización real de las acciones**. Como en el caso de los baremos estándar de costes unitarios, en la orientación de las verificaciones previstas en el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 se pasará, especialmente cuando se trate de operaciones inmateriales, de un predominio del enfoque financiero (justificación de los costes reales pero sin olvidar los elementos concordantes que demuestren que la operación se ha llevado a cabo) a los aspectos técnicos y físicos de las operaciones, y se dará una importancia particular a las comprobaciones sobre el terreno.

Al igual que en el método del baremo estándar de costes unitarios, en estas condiciones el gasto calculado y reembolsado basándose en una cantidad global se considera demostrado del mismo modo que los costes reales justificados con facturas.

III.3 CUESTIONES CLAVE PARA LA AUTORIDAD DE GESTIÓN

Cuando una autoridad de gestión opte por las cantidades globales, habrá de prestar una atención especial a los puntos siguientes:

(a) A los fines del artículo 7, apartado 4, inciso iii), del Reglamento (CE) nº1080/2006 y del artículo 11, apartado 3, letra b), inciso iii), del Reglamento (CE) nº1081/2006, las cantidades globales sólo se aplican a las ayudas.

(b) El cálculo de la cantidad global se debe establecer previamente conforme a una base justa, equitativa y verificable (véase el capítulo IV, punto 2).

(c) Correlación entre la operación realizada y los pagos

La principal diferencia entre las cantidades globales y el sistema de los baremos estándar de coste unitario es que el pago al beneficiario no es proporcional a las cantidades. En el caso de los baremos estándar de coste unitario, cuando las cantidades se reducen, la ayuda disminuye de forma proporcional. En el caso de las cantidades globales, esta «relación proporcional» entre las cantidades y los pagos no existe. El cálculo de la subvención será mucho más «binario». En el ejemplo 6, verbigracia, si el seminario se organiza se pagarán 25 000 €, si no se organiza, no se pagará nada.

Este enfoque tiene una consecuencia importante: aunque no sea obligatorio, se ha de tener en cuenta la posibilidad de establecer varios niveles de pagos finales para escapar a un enfoque «demasiado binario»: en el caso de la organización de un seminario, por ejemplo, se podrían introducir dos fases, la primera para la etapa conceptual (definición del programa, distribución de las invitaciones, etc.), y la segunda para la celebración del seminario propiamente dicho (costes de la sala, comidas, etc.).

En las pequeñas operaciones en que se podrían definir algunas cantidades, las autoridades deberán elegir entre cantidades globales y baremos estándar de costes unitarios. Por ejemplo, en el «simplista» ejemplo 5 de la guardería, la subvención se pagaría siempre y cuando el puesto de trabajo se creara y mantuviera durante 12 meses. Un enfoque binario podría dar lugar a que se pagasen 0 € si el puesto se creara y se mantuviera sólo 10 meses. Una solución intermedia podría ser aplicar un baremo estándar de coste unitario basándose en los costes mensuales, que en este caso sería mucho más favorable que las cantidades globales. Otra solución con las cantidades globales sería pagar si el puesto se creara y se mantuviera 12 meses de un periodo de 15.

(d) Justificación del importe final de la cantidad global

La decisión por la que se concede la subvención al beneficiario se deberá redactar con mucho cuidado, con el fin de definir las condiciones en que se realizarán los pagos y cómo se reducirán en caso de que los objetivos no se alcancen. En el caso de las cantidades globales, la cuestión de la reducción de la ayuda es crucial, debido a los problemas que podrían surgir con un enfoque binario, en el que las únicas posibilidades son pagar el 0 % de la ayuda o el 100 % (véase el punto c).

Se ha de prestar una atención especial a la posibilidad de solicitar en la práctica el pago de la subvención en forma de cantidad global. Dado que algunas cantidades globales podrían ser totalmente independientes de las cantidades, existe el riesgo de que la descripción de las actividades, productos o resultados que se han de llevar a cabo para desencadenar el pago esté redactada en términos demasiado generales o demasiado cualitativos, con lo cual podría resultar imposible que el pago de la subvención fuera transparente y justo. Directamente relacionada con el problema de la descripción de las actividades, productos o resultados está la cuestión de los comprobantes necesarios para evaluarlos: también se deberán especificar en la decisión por la que se concede la subvención. En caso de operaciones inmateriales, este punto es de extrema importancia para dar garantías de que la operación se ha organizado realmente.

Por ejemplo, si el pago de la subvención se realiza en forma de cantidad global porque se destina a la organización de un seminario, la autoridad de gestión deberá especificar en la decisión por la que se concede la subvención qué tipos de comprobantes se han de presentar para justificar la organización del seminario: listas de asistencia, actos del seminario, fotografías, artículos de prensa, etc.

(e) Elección de la cantidad global

La elección de las actividades, productos o resultados cubiertos por una cantidad global sigue los mismos principios que la de los baremos estándar de coste unitario:

- Debe reflejar el tipo de operaciones financiadas, intentando mitigar los factores externos que podrían afectar a la ejecución de la operación;
- Las cantidades globales puramente «basadas en el resultado» pueden resultar arriesgadas y no se deben sumar al riesgo de un enfoque «demasiado binario».

En conclusión, en la elección de cantidades globales apropiadas por las autoridades de gestión se deberán tener en cuenta todas las ventajas y desventajas potenciales, incluida la cuestión del uso de cantidades globales y no de un baremo estándar de costes unitarios, costes reales o un porcentaje a tanto alzado para los costes indirectos. Una cantidad global ideal podría tener las cualidades siguientes: mantiene una relación clara con la operación, justifica las actividades, productos o resultados, el equilibrio económico de la operación y al beneficiario de un modo sencillo y unívoco

(especialmente mediante la introducción de varios niveles de pago), presenta un riesgo bajo de que se «elija» a los participantes y establece una distinción clara entre subvenciones y licitaciones.

Será de gran importancia comunicar a los beneficiarios en la decisión por la que se concede la subvención los requisitos exactos que han de cumplir para probar los productos o resultados concretos que esté previsto alcanzar. Por ejemplo, si **sólo se alcanza una parte** de los productos o resultados especificados en la decisión por la que se concede la subvención, no se realizará ningún pago.

III.4 PLANTEAMIENTO DE LA AUDITORÍA

La Comisión no comprobará los documentos financieros justificativos de los costes cubiertos por la cantidad global. Las auditorías abarcarán tanto el método de cálculo empleado para establecer las cantidades globales para determinados productos como su correcta aplicación en el proyecto de que se trate. Las verificaciones del método de cálculo se llevarán a cabo a nivel de la autoridad de gestión o del organismo intermedio, mientras que la correcta aplicación de la cantidad global se comprobará a nivel del beneficiario.

Como en el caso de los baremos estándar de costes unitarios, el principal objetivo de la auditoría será verificar el producto exigido para el reembolso de la cantidad global. Por ejemplo, si el pago de una cantidad global depende de la compleción de un programa de formación en un tiempo determinado, la auditoría deberá verificar si el programa ha concluido realmente en el periodo establecido, si se ha llevado a cabo de acuerdo con las condiciones previstas en la decisión por la que se concede la subvención, etc.

Como sucede con los baremos estándar, las cantidades globales pueden incluir un componente para costes indirectos.

En general, se espera que los pagos de cantidades globales estén vinculados a la compleción del proyecto. Los auditores no aceptarán que las cantidades globales se hayan pagado y declarado a la Comisión de antemano y por completo si no se ha ejecutado previamente la parte correspondiente del proyecto.

Por lo general, el pago de cantidades globales estará relacionado con la presentación de cierto producto o servicio. A diferencia de lo que ocurre con los baremos estándar de costes unitarios, el pago al beneficiario no es proporcional a las cantidades presentadas (unidades). Para las cantidades globales, la presentación de un producto o servicio da lugar a un pago del 100 %, mientras que la no presentación o la presentación de sólo una parte del servicio o producto da lugar a que no se pague la ayuda (excepto si en la decisión por la que se concede la subvención se especifican claramente los pasos intermedios, con los correspondientes pagos intermedios). Los auditores verificarán si las disposiciones de la decisión por la que se concede la subvención se han aplicado correctamente y si las sumas pagadas y certificadas reflejan el pago previsto en la decisión por la que se concede la subvención. Un hecho que se podría considerar una irregularidad es que el beneficiario no haya presentado los servicios o productos completos previstos en la decisión por la que se concede la subvención. En tales casos, se aplicará una corrección completa de la cantidad global pagada y declarada.

CAPÍTULO IV

Disposiciones horizontales comunes

IV.1. CÁLCULO DEL PORCENTAJE A TANTO ALZADO DE LOS COSTES INDIRECTOS, LOS BAREMOS ESTÁNDAR DE COSTES UNITARIOS Y LAS CANTIDADES GLOBALES

El artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 y el artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006 establecen cuatro condiciones que han de cumplir los métodos para fijar el porcentaje a tanto alzado de los costes indirectos, las cantidades globales y los baremos estándar de costes unitarios, en lugar de establecer un método para calcularlos: los cálculos se deben realizar de antemano y han de ser justos, equitativos y verificables. Estas condiciones permiten simplificar la gestión de las ayudas a la vez que se mantiene un control eficaz del gasto. De hecho, mientras que con el sistema del coste real el control tanto del valor como de la cantidad de recursos del proyecto se lleva a cabo con posterioridad, con las disposiciones propuestas para los baremos estándar de coste unitario y las cantidades globales, **el control del valor de los recursos es previo y sólo se efectúa con posterioridad el control de la cantidad**.

IV.2. CONDICIONES QUE SE HAN DE CUMPLIR EN EL CASO DE LOS COSTES SIMPLIFICADOS

IV.2.1 Se debe establecer de antemano:

Es importante comunicar a los beneficiarios en la decisión por la que se concede la subvención los requisitos exactos para fundamentar el gasto declarado y el producto o resultado concreto que se ha de conseguir.

Por lo tanto, las opciones de costes simplificados se han de definir previamente y se deben incluir, por ejemplo, en la convocatoria de propuestas, o al menos en la decisión por la que se concede la subvención. Las normas y condiciones pertinentes se han de incorporar a las normas nacionales sobre subvencionabilidad aplicables al programa operativo¹³. Esto significa también que, una vez establecidos, el baremo estándar unitario, el porcentaje o la cantidad (en el caso de las cantidades globales) no se pueden cambiar durante ni después de la ejecución de una operación para compensar un incremento de los costes o la infrutilización del presupuesto disponible.

El ámbito de aplicación de las opciones de costes simplificados, es decir, la categoría de proyectos, actividades o beneficiarios para los que estas opciones están disponibles, se debe especificar claramente.

Los Estados miembros han de intentar conseguir un equilibrio entre un ámbito de aplicación más amplio, que garantice el cumplimiento de las condiciones «justo y equitativo», y un ámbito de aplicación más reducido, con el que se corre el riesgo de diferenciar excesivamente los porcentajes y se podría frustrar el objetivo de la simplificación.

IV.2.2 Debe ser justo:

¹³ Ya sea a escala nacional o regional, o bien para un programa concreto.

El cálculo ha de ser razonable, es decir, se ha de basar en la realidad y no debe ser excesivo ni extremo. Si en el pasado un baremo estándar de coste unitario ha funcionado entre 1 € y 2 €, los servicios de la Comisión no esperarán un baremo de 7 €. Desde este punto de vista, el método que se aplique para identificar el coste unitario, el porcentaje a tanto alzado o la cantidad global será de gran importancia. La autoridad de gestión deberá ser capaz de explicar sus elecciones y justificarlas. Un método de cálculo justo «ideal» podría adaptar los porcentajes a las condiciones o necesidades concretas. Por ejemplo, la ejecución de un proyecto puede costar más en una región remota que en una central, pues los costes de transporte serán más elevados. Este elemento se deberá tener en cuenta al decidir la cantidad global o el porcentaje que se va a pagar por proyectos similares en las dos regiones. En cualquier caso, los costes simplificados no se deben emplear incorrectamente (p. ej., la norma del porcentaje a tanto alzado no debe provocar una inflación de los costes de la operación y las operaciones no se deben dividir para permitir el uso sistemático de cantidades globales).

El objetivo del trabajo de auditoría será examinar la base de la que se parte para establecer los porcentajes y si los porcentajes se aplican realmente con arreglo a esa base.

IV.2.3 Debe ser equitativo:

La principal noción subyacente al término «equitativo» es la de no favorecer a unos beneficiarios u operaciones por encima de otros. El cálculo del baremo estándar de coste unitario, la cantidad global o el porcentaje a tanto alzado ha de garantizar el mismo trato para todos los beneficiarios y para todas las operaciones.

A título de ejemplo se podrían citar las diferencias entre porcentajes o cantidades no justificadas por características objetivas de los beneficiarios o las operaciones o por objetivos políticos expresos.

Los auditores no aceptarán métodos de cálculo que discriminen injustificadamente a determinados grupos de beneficiarios o tipos de operaciones.

IV.2.4 Debe ser verificable

La determinación de los porcentajes a tanto alzado, los baremos estándar de costes unitarios y las cantidades globales se debe basar en pruebas documentales, que se puedan verificar. La autoridad de gestión ha de ser capaz de demostrar la base a partir de la cual se han establecido. Es fundamental que se garantice el cumplimiento del principio de buena gestión financiera. Esta verificación formará parte de la pista de auditoría. No se aceptará la definición «ex nihilo» de baremos estándar de costes unitarios, porcentajes a tanto alzado ni cantidades globales.

Al fijar los baremos estándar de costes unitarios, las cantidades globales o los porcentajes a tanto alzado de los costes indirectos, la autoridad de gestión deberá tomar una decisión documentada (no procederá a una aceptación informal), y esta decisión razonada deberá determinar la base aplicada. De hecho, la experiencia adquirida con la «norma del porcentaje a tanto alzado de los costes indirectos» demuestra que se pueden aplicar muchos métodos para establecer de antemano las cantidades globales y los baremos estándar de costes unitarios, el más habitual de los cuales es el análisis de datos históricos (encuestas, análisis estadísticos, etc.).

No obstante, también se pueden seguir otros métodos en los que el cálculo se basa en un análisis de la estructura de los costes reales actuales relacionados con el baremo de coste unitario, como las dietas, las becas de formación, los precios de mercado y baremos similares utilizados por las autoridades públicas, siempre que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 11, apartado

3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 y el artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006 y se apliquen a casos similares.

Aunque esta determinación suponga una carga administrativa más, también se pueden calcular los costes unitarios o las cantidades globales a partir del análisis de un proyecto de presupuesto detallado propuesto por el candidato a beneficiario, comparando con los productos esperados y con operaciones similares.

Asimismo, se puede considerar la posibilidad de que los Estados miembros funcionen con convocatorias de propuestas: un Estado miembro publicaría previamente la base sobre la que tiene previsto calcular las subvenciones en forma de cantidad global y que es, una vez más, *justa, equitativa y verificable*. Esto significa que los solicitantes deberán conocer los criterios en los que se va a basar la subvención y que esos criterios han de ser estándar y aplicarse a todos los solicitantes para el mismo tipo de proyectos. Por ejemplo, en el caso de una convocatoria de propuestas, la autoridad de gestión tendrá que ser capaz de responder a preguntas del tipo: «¿Especifica la convocatoria de propuestas todos los detalles necesarios? ¿Se especifican y explican correctamente y de antemano todos los elementos necesarios para determinar la cantidad global? ¿Comprueba la autoridad de gestión que los costes incluidos en el proyecto de presupuesto detallado que se ha presentado, por ejemplo, son razonables y aceptables con vistas a determinar la cantidad global en la decisión por la que se concede la subvención?». Otra solución sería que los Estados miembros definieran una cantidad global para una actividad y unas convocatorias de propuestas determinadas basadas en esta cantidad, y que se financiaran las mejores propuestas.

IV.2.5 Pista de auditoría

Al auditar el método de cálculo, la Comisión se centrará en verificar que se respeten las condiciones mencionadas anteriormente y no cuestionará las razones por las que se haya seleccionado un método y no otro. Las autoridades responsables deberán llevar registros adecuados del método de cálculo y habrán de ser capaces de justificar su elección de los porcentajes a tanto alzado, los baremos estándar de costes unitarios o las cantidades globales. Los registros que documenten el método de cálculo estarán sujetos a los requisitos del artículo 90 del Reglamento (CE) nº 1083/2006.

IV.2.6 Adaptación del porcentaje a tanto alzado de los costes indirectos, las cantidades globales y los baremos estándar de costes unitarios

El artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 y el artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006 no especifican disposición alguna sobre la adaptación de los porcentajes a tanto alzado a los costes indirectos, las cantidades globales y los baremos estándar de costes unitarios. Por lo tanto, la adaptación no es obligatoria. Sin embargo, la autoridad de gestión puede considerar necesario adaptar los porcentajes cuando publique una nueva convocatoria de propuestas, o bien periódicamente, con el fin de tener en cuenta la indización o los cambios económicos que hayan sufrido, p. ej., los costes de la energía, los niveles salariales, etc. Los porcentajes pueden estar vinculados a un índice apropiado o bien someterse a revisiones periódicas¹⁴.

¹⁴ Las revisiones también se pueden basar en el «éxito» del porcentaje. Por ejemplo, el hecho de que no interese, o al menos no lo suficiente, formar a desempleados de larga duración por un porcentaje determinado podría obedecer a que el porcentaje fijado no fuese correcto (por un desequilibrio entre los pagos correspondientes a los procesos y los correspondientes a los factores de éxito).

Los porcentajes adaptados no se deben aplicar retrospectivamente, sino sólo a proyectos que se vayan a ejecutar en el futuro (véase el capítulo IV, punto 3).

Para cualquier revisión que se acometa, se deberá poseer documentación justificativa adecuada de los porcentajes o cantidades adaptados.

IV.3 PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA AUDITORÍA

La aplicación de las opciones de costes simplificados significa una desviación del enfoque consistente en rastrear cada euro de gasto cofinanciado hasta los documentos justificativos individuales. Por consiguiente, en los casos en que se aplican estas opciones, a los fines de determinar la legalidad y la regularidad del gasto los auditores no auditarán los costes reales subyacentes al porcentaje a tanto alzado de los costes indirectos, los baremos estándar de costes unitarios o las cantidades globales. Cuando se apliquen las opciones de costes simplificados, la Comisión y las autoridades nacionales de auditoría seguirán verificando los costes de las operaciones cofinanciadas y auditando la legalidad y la regularidad. No obstante, estas auditorías se llevarán a cabo de una forma diferente, sobre la base del método de cálculo aplicado para establecer los porcentajes a tanto alzado y las cantidades globales y no sobre la base de los comprobantes financieros de los proyectos.

Es fundamental destacar que si el Estado miembro ha adoptado una metodología bien establecida que respete los principios de buena gestión financiera y no hay indicaciones de fraude ni abuso, la Comisión no cuestionará el sistema nacional.

La metodología de la auditoría que se aplicará cuando se usen porcentajes a tanto alzado para costes indirectos, baremos estándar de costes unitarios y cantidades globales constará de las verificaciones siguientes:

1. Verificación del método de cálculo de los porcentajes a tanto alzado, baremos estándar de costes unitarios o cantidades globales, que se ha de adoptar de antemano y ha de ser justo, equitativo y verificable;
2. Verificación de la correcta aplicación del método establecido mediante el examen de los productos o resultados del proyecto;
3. Verificación, basada en el principio de «costes reales», de los costes directos (o de su cálculo en caso de que se usen otras opciones de costes simplificados para calcularlos), cuando se trate de porcentajes a tanto alzado para costes indirectos.

Conviene señalar que las opciones de costes simplificados tienen por objetivo reducir la carga que supone conservar los comprobantes financieros detallados. Ello no significa que no sea obligatorio observar plenamente todas las normas comunitarias y nacionales aplicables, como las existentes en materia de publicidad, contratación pública, igualdad de oportunidades, sostenibilidad del medio ambiente, ayudas estatales, etc.

IV.4. ENTRADA EN VIGOR DE LOS BAREMOS ESTÁNDAR DE COSTES UNITARIOS Y LAS CANTIDADES GLOBALES CON CARÁCTER RETROSPECTIVO

Las disposiciones sobre los baremos estándar de costes unitarios y las cantidades globales (y para los costes indirectos a tanto alzado en el caso del FEDER) son aplicables a partir del 1 de agosto de 2006.

Esta posibilidad de aplicabilidad retroactiva se brinda con el fin de garantizar la seguridad jurídica en relación con la subvencionabilidad del gasto para algunas operaciones que ya usaban casos particulares de baremos estándar de costes unitarios en el marco de los regímenes nacionales.

Dado que los porcentajes a tanto alzado, las cantidades globales y los baremos estándar de costes unitarios se han de definir de antemano, en principio la aplicación retroactiva en operaciones que ya se han estado ejecutando sobre la base de los costes reales podría resultar problemática. De hecho, en general esta aplicación retrospectiva significaría la modificación de todos los actos jurídicos y la apertura de la posibilidad a todas las operaciones, con el fin de garantizar la igualdad de trato. Ello supondría una importante carga de trabajo para las autoridades nacionales y los beneficiarios, con posibles incoherencias entre los costes reales y las opciones de costes simplificados.

En cualquier caso, si una autoridad de gestión pretende aplicar retroactivamente las opciones de costes simplificados, no deberá hacerlo al cierre de la operación. Esta es la razón de que, como principio general, la Comisión recomiende encarecidamente evitar el uso retrospectivo de las opciones de costes simplificados. Sin embargo, cuando se trata de operaciones multianuales es posible saldar las cuentas y acordar las actividades correspondientes de la operación después de que se haya llevado a cabo una primera parte de ésta, y a continuación introducir la opción de los baremos estándar de costes unitarios o las cantidades globales para la parte o el periodo restante. En estos casos, el periodo para el que se declaren los costes reales deberá quedar claramente separado del periodo cuyos costes se declaren con arreglo a las opciones de costes simplificados, con el fin de evitar que los costes del proyecto se declaren en los dos sistemas y se produzca doble declaración.

IV.5. COMBINACIÓN DE OPCIONES

El artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) nº 1081/2006 y el artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006 brindan la posibilidad de que la autoridad de gestión elija entre cuatro opciones para gestionar las ayudas cofinanciadas por un programa del FEDER o del FSE:

- (a) costes reales, incluidos tanto los costes directos como los indirectos,
- (b) costes indirectos calculados a tanto alzado a partir de los costes directos
- (c) costes a tanto alzado calculados con baremos estándar de costes unitarios,
- (d) cantidades globales.

Estas opciones sólo se pueden combinar en los casos siguientes, con el fin de evitar la doble financiación de un mismo gasto:

- (1) deben cubrir categorías distintas de costes subvencionables,
- o (2) se deben usar para proyectos diferentes dentro de la misma operación (por definición, una operación es un proyecto o un grupo de proyectos).

Caso 1: Categorías distintas de costes subvencionables

Ejemplo de una sesión de formación que combina:

- un baremo estándar de coste unitario para los salarios de los formadores, por ejemplo 450 €/ día ;
- costes reales: alquiler del aula = 800 €/ mes durante 6 meses
- un porcentaje a tanto alzado para los costes indirectos, por ejemplo el 10 % de los

costes directos.

Si al final de la formación se han justificado 100 días con alumnos, la ayuda se pagará como sigue:

Costes directos:

salarios de los formadores: 100 días x 450 € = 45 000 €

aula: 6 meses x 800 € = 4 800 €

subtotal costes directos: 49 800 €

Costes indirectos: 10% de los costes directos = 10 % x 49 800 € = 4 980 €

Ayuda que se ha de pagar: [45 000 € + 4 800 €] + 4 980 € = **54 780 €**

En este caso, al parecer se trata de categorías distintas de costes: los salarios de los formadores, el alquiler del aula y los costes indirectos. Sin embargo, para verificar que no haya doble financiación las autoridades deben asegurarse de que el baremo estándar de coste unitario no esté relacionado con ningún coste relativo al alquiler del aula o a otros costes indirectos (salario del personal administrativo o del contable, por ejemplo). Recíprocamente, lo mismo se aplica a la definición de costes indirectos que no deben estar relacionados con los costes cubiertos por el baremo estándar de costes unitarios o los costes reales de alquiler del aula.

Si hubiera riesgo de solapamiento, la autoridad de gestión tendría que decantarse por la opción más apropiada para subvencionar la operación con el fin de eliminar cualquier (riesgo de) doble financiación.

Dado que los baremos estándar de costes unitarios o el porcentaje a tanto alzado de los costes indirectos deben ser verificables, será posible comprobar en cualquier momento que no haya doble financiación. Sin embargo, esta comprobación la deberá haber realizado previamente la autoridad de gestión en el momento de la elección de la opción de gestión.

Caso 2: Financiación de diferentes proyectos dentro de la misma operación

Ejemplo de una operación en dos fases que combina un proyecto de formación para jóvenes desempleados y un seminario posterior dirigido a los empresarios potenciales de la región:

Los costes relativos a la formación se podrían pagar sobre la base de baremos estándar de costes unitarios (por ejemplo 1 000 €/ día de formación). El seminario se pagaría con arreglo a las cantidades globales.

Al tratarse de dos proyectos diferentes dentro de la misma operación, no existe riesgo de doble financiación, pues los costes de cada proyecto están claramente separados.

Desde el punto de vista de una auditoría, en caso de combinación de opciones, además de las comprobaciones necesarias para cada uno de los diferentes tipos de «costes simplificados» descritas en los capítulos anteriores, la auditoría deberá verificar que las diferentes partes de la operación no se hayan incluido en más de un tipo de opciones, lo que daría lugar a una doble declaración de costes.

IV.6. IMPACTO DE LAS OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS EN LA CERTIFICACIÓN DEL GASTO

Las opciones de costes simplificados modifican el concepto de gasto «pagado» por los beneficiarios que se ha de certificar en la declaración de gastos. Los Estados miembros siguen teniendo la posibilidad de realizar pagos por adelantado a los beneficiarios, además de pagos intermedios o pago final, pero la definición de lo que se considera un pago adelantado será diferente. En caso de que se aplique un porcentaje a tanto alzado a los costes indirectos, éstos se consideran «pagados» en la proporción correspondiente de los costes directos: si el beneficiario paga el 50 % de los costes directos, se puede considerar pagado el 50% de los costes indirectos (sin exceder en ningún caso el 20 % de los costes directos). Recíprocamente, cuando se anticipa el grueso de los «costes indirectos» sin que se haya incurrido en costes directos subyacentes, éstos se deben considerar no aptos para ser certificados a la Comisión en el momento de la declaración del gasto relacionado, porque se considerarían un pago adelantado al beneficiario.

En los casos del baremo estándar de costes unitarios y las cantidades globales tampoco hay un «gasto pagado» en el sentido habitual. El «gasto pagado» se calculará sobre la base de las cantidades declaradas y certificadas y no sobre los pagos realizados al beneficiario. Aunque podrían coincidir, el gasto que se ha de certificar a la Comisión se calcula a partir de las cantidades certificadas, no de los pagos realizados al beneficiario. Por ejemplo, los pagos a los beneficiarios podrían ser mensuales (1/10 de la ayuda cada mes durante 9 meses más un pago final) sin justificación de las cantidades excepto para el pago final. Este sistema se debería juzgar aceptable, pero los pagos mensuales se consideran adelantos y no se han de certificar a la Comisión (excepto en el caso de las ayudas públicas con arreglo a las condiciones del artículo 78, apartado 2, del Reglamento (CE) nº1083/2006). Las autoridades nacionales tendrían que esperar para el pago final, cuando las cantidades se hayan certificado y verificado, para declarar el gasto de la operación.

IV.7. DECLARACIÓN DE LAS ACCIONES CONTEMPLADAS EN EL ARTÍCULO 34, APARTADO 2, DEL REGLAMENTO (CE) Nº 1083/2006 EN RELACIÓN CON LAS OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS

Conforme al artículo 11, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1081/2006 y al artículo 7, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1080/2006, a las acciones financiadas con «pagos cruzados» se les aplicarán las normas de subvencionabilidad del otro fondo: dado que actualmente el FEDER y el FSE tienen las mismas normas de subvencionabilidad en cuanto a costes simplificados, a las acciones financiadas con pagos cruzados se les pueden aplicar opciones de costes simplificados.

Concretamente, para la norma del porcentaje a tanto alzado de los costes indirectos en el caso de la financiación cruzada, se deberán aplicar dos porcentajes a tanto alzado, uno de ellos relativo a la parte de la operación correspondiente al FSE y el otro relativo a la parte correspondiente al FEDER. A las partes del FSE y del FEDER se les aplicarán, respectivamente, los porcentajes a tanto alzado del FSE y del FEDER de operaciones similares. No se puede usar el promedio de ambos porcentajes, pues durante la ejecución podría variar la cuota relativa de cada parte. Si en el otro fondo no existe porcentaje para un tipo de operaciones similar (por ejemplo, porque la norma no se aplica para el otro fondo o porque no hay operaciones similares financiadas por el otro fondo), la autoridad de gestión ha de decidir el porcentaje aplicable de conformidad con los principios jurídicos generales (justo, equitativo, verificable).

Para la aplicación de las opciones de costes simplificados sigue siendo necesario que los Estados miembros respeten el máximo del 10 % por eje prioritario. La cantidad «cruzada» se debe evaluar, operación por operación, a partir de los datos utilizados para definir las opciones de costes simplificados.

Si el baremo estándar de 6 €/ hora x alumno incluye la adquisición de equipamiento por valor de 0,50 €/ hora, la cantidad cruzada ascenderá a 0,50 €x número de «horas x alumno» realizada. El mismo principio se aplica a las cantidades globales: si el proyecto de presupuesto detallado incluye algunos « gastos financiados con pagos cruzados», éstos se explicarán y se controlarán por separado. Por ejemplo, en una

cantidad global de 20 000 € financiada por un PO del FSE, el gasto del tipo FEDER asciende a 5 000 €. Al final de la operación, la cantidad cruzada será la cantidad definida previamente (20 000 € de los que 5 000 € son gasto del tipo FEDER) o «cero» si la ayuda no se paga. El principio binario de las cantidades globales también se aplicará al gasto cruzado.

En el caso del porcentaje a tanto alzado para los costes indirectos, la cantidad cruzada será la cantidad de «costes directos cruzados», sumada a los costes indirectos calculados mediante el porcentaje a tanto alzado aplicable a estos «costes directos cruzados». Por ejemplo, en una operación de 15 000 € financiada por un PO del FEDER, los costes directos «tipo FSE» representan 3 000 € y los costes indirectos se calculan como el 10 % de los costes directos (300 €). La cantidad cruzada sería de 3 300 €¹⁵. Si al final de la operación los costes directos se reducen, la cantidad cruzada se reducirá con arreglo a la misma fórmula.

IV.8. COMPATIBILIDAD DE LAS OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS CON LAS NORMAS DE LAS AYUDAS ESTATALES

Las opciones de costes simplificados establecidas en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1080/2006, modificado por el Reglamento (CE) n° 397/2009, y el artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n° 1081/2006, modificado por el Reglamento (CE) n° 396/2009, se deben aplicar sin perjuicio de las normas sobre ayudas estatales, tales como, en particular, las aplicables a los regímenes exentos de la obligación de notificación [p. ej., ayudas concedidas en el marco del Reglamento General de Exención por Categorías (CE) n° 800/2008]. Del mismo modo, se han de tener en cuenta las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1998/2006 sobre las ayudas «de minimis».

Antes de decidir sobre la aplicación de los costes simplificados en los proyectos ejecutables mediante sistemas de ayudas estatales, las autoridades de gestión deberán garantizar la subvencionabilidad del gasto al que se aplican los costes simplificados y el cumplimiento de los límites máximos de las ayudas, así como evaluar si los costes simplificados son adecuados para el régimen establecido.

¹⁵ Los costes directos «tipo FEDER» serían de 9 750 € y con un porcentaje a tanto alzado del 20 %, los costes indirectos calculados a tanto alzado de esta parte serían de 1 950 €

Anexo: Disposiciones legales pertinentes
Artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n° 1081/2006,
modificado por el Reglamento (CE) n° 396/2009

3. Los siguientes costes serán gastos que podrán acogerse a una subvención del FSE, con arreglo al apartado 1, siempre que se realicen respetando las normas nacionales, incluidas las contables, y que se efectúen bajo las condiciones específicas que se exponen a continuación:

...

(b) en el caso de ayudas:

(i) los costes indirectos declarados sobre una base a tanto alzado, hasta el 20 % de los costes directos de una operación,

(ii) los costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios, tal como los defina el Estado miembro,

(iii) las cantidades globales que cubran íntegra o parcialmente los costes de una operación.

Las opciones contempladas en la letra b), incisos i), ii) y iii), podrán combinarse únicamente si cada una de ellas se refiere a una categoría distinta de costes subvencionables o si se destinan a proyectos diferentes dentro de la misma operación.

Los costes contemplados en la letra b), incisos i), ii) y iii), se establecerán de antemano sobre la base de un cálculo justo, equitativo y verificable.

La cantidad global mencionada en la letra b), inciso iii), no excederá de 50 000 EUR.

Artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1080/2006, modificado por el **Reglamento (CE) nº 397/2009**

4. En el caso de ayudas los siguientes costes serán gastos que podrán tener una subvención del FEDER, siempre que se realicen respetando las normas nacionales, incluidas las contables, y que se efectúen bajo las condiciones específicas que se exponen a continuación:

(i) los costes indirectos declarados sobre una base a tanto alzado, hasta el 20 % de los costes directos de una operación,

(ii) los costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios, tal como los defina el Estado miembro,

(iii) las cantidades globales que cubran íntegra o parcialmente los costes de una operación.

Las opciones recogidas en los incisos i), ii) y iii) podrán combinarse únicamente si cada una de ellas se refiere a una categoría distinta de costes subvencionables o si se destinan a proyectos diferentes dentro de la misma operación. Los costes recogidos en los incisos i), ii) y iii) se establecerán de antemano sobre la base de un cálculo justo, equitativo y verificable. Las cantidades globales mencionadas en el inciso iii) no excederán de 50 000 EUR.