



EGESIF_14-0038-01

Orientación sobre planes de acción conjuntos

Fondos Estructurales y de Cohesión 2014-2020

Orientación sobre planes de acción conjuntos

Fondos Estructurales y de Cohesión 2014-2020

Comisión Europea

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

Unidad E.1

Versión de junio de 2015

Visite <http://ec.europa.eu/esf/sco> para consultar las posibles actualizaciones.

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

«El presente documento es un documento de trabajo preparado por los servicios de la Comisión. Sobre la base de la legislación de la UE aplicable, aporta información técnica para las personas y organismos que intervienen en el seguimiento, el control y la ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos sobre cómo interpretar y aplicar las normas de la UE en este ámbito. El objetivo de este documento es presentar las explicaciones e interpretaciones de estas normas elaboradas por los servicios de la Comisión, con el fin de facilitar la ejecución del programa y fomentar las buenas prácticas. Esta orientación habrá de entenderse sin perjuicio de las interpretaciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, así como de las decisiones de la Comisión».

Ni la Comisión Europea ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizará del uso que pudiera hacerse de esta información.

Cualquier uso o reproducción de fotografías no protegidas por los derechos de autor de la Unión Europea requerirá la autorización expresa del titular o titulares de tales derechos.

***Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea.***

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

ISBN 978-92-79-49873-2 - doi:10.2767/33454 (print)

ISBN 978-92-79-49867-1 - doi:10.2767/23090 (PDF)

© Unión Europea, 2015

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO ELEMENTAL (ECF)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. ¿Por qué utilizar planes de acción conjuntos?	5
1.2. ¿Cuándo se deben utilizar planes de acción conjuntos?	5
2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	6
2.1. PAC como operación	6
2.2. Umbral	6
2.3. Beneficiarios	6
2.4. Ámbito de aplicación de la financiación	7
3. LÓGICA DE INTERVENCIÓN	8
3.1. Análisis de las necesidades de desarrollo	8
3.2. Proyectos previstos	9
3.3. Productos y resultados	9
4. GESTIÓN FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORÍA	11
4.1. Uso de opciones de costes simplificados	11
4.1.1. Cálculo de los costes	13
4.1.2. Flexibilidad financiera	13
4.2. Disposiciones de control y auditoría	14
4.2.1. Seguimiento y recopilación de datos	14
4.2.2. Auditoría	14
5. APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN	15
5.1. Procedimiento de presentación y aprobación	15
5.2. Modificación	15

GLOSARIO

AG	autoridad de gestión
CD	comité de dirección
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
costes unitarios	baremos estándar de costes unitarios
CTE	Cooperación Territorial Europea
Directrices sobre las opciones de costes simplificados	EGESIF_14-0017 Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS): Financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Fondos	FSE, FEDER y Fondo de Cohesión
FSE	Fondo Social Europeo
ICE	inversión en crecimiento y empleo
IEJ	Iniciativa de Empleo Juvenil
nini	persona sin estudios, trabajo ni formación
OCS	opciones de costes simplificados
OI	organismo intermedio
PAC	plan de acción conjunto
plantilla de PAC	Anexo IV: Formato del modelo de plan de acción conjunto (PAC) del Reglamento de Ejecución (UE) nº 2015/207 de la Comisión
programa	programa operativo
pymes	pequeñas y medianas empresas
Reglamento del FSE	Reglamento (UE) nº 1304/2013
RDC	Reglamento sobre disposiciones comunes; Reglamento (UE) nº 1303/2013
Reglamento del FSE	Reglamento (UE) nº 1304/2013

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales objetivos del marco legislativo para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para 2014-2020 es reforzar el enfoque en los resultados. En la política de cohesión, una de las maneras de hacerlo es mediante el uso de un plan de acción conjunto (PAC). Los PAC permiten a los Estados miembros ejecutar partes de uno o más programas con un enfoque orientado a los resultados para cumplir un objetivo predefinido. Su atención a los resultados está garantizada porque tiene una lógica de intervención coherente y utiliza opciones de costes simplificados (OCS). Los indicadores de productividad y resultados seleccionados están vinculados a los costes unitarios o importes a tanto alzado correspondientes, lo que permite realizar pagos basados en niveles de consecución. Para utilizar un PAC, en primer lugar el Estado miembro en cuestión debe acordarlo con la Comisión.

Esta nota ha sido elaborada por los servicios de la Comisión responsables de la ejecución de la política de cohesión, en consulta con los miembros del Grupo de Trabajo Técnico del Fondo Social Europeo (FSE)⁽¹⁾ y el Grupo de expertos sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁽²⁾. Su propósito es proporcionar a los Estados miembros orientación sobre el contenido, la preparación y la ejecución de los PAC, tal y como se establece en los artículos 104 a 109 del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). Como el uso de PAC está relacionado con distintos aspectos de la ejecución de la política de cohesión, esta nota se debe utilizar en combinación con otros documentos de orientación pertinentes sobre OCS, lógica de intervención e indicadores.

Los ejemplos que se presentan en esta nota de orientación tienen un fin meramente ilustrativo y no introducen ningún requisito ni recomendación para los PAC ejecutados en el período de programación 2014-2020.

1.1. ¿Por qué utilizar planes de acción conjuntos?

Los PAC son una forma de dirigir la atención de los Fondos a los resultados y ofrecen varias ventajas:

- trasladan el enfoque de la gestión de los insumos a los productos, los resultados y la consecución de un objetivo predefinido,

⁽¹⁾ El Grupo de Trabajo Técnico del FSE es un grupo de trabajo del Comité del FSE establecido de conformidad con el artículo 163 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Fue creado para facilitar el intercambio de información entre la Comisión y las autoridades de gestión (AG) para el FSE de los Estados miembros en relación con cuestiones operativas técnicas relacionadas con la gestión del FSE.

⁽²⁾ Un grupo de expertos sobre la ejecución de los programas adoptados y ejecutados de conformidad con el marco jurídico para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, creado por la Decisión de la Comisión C(2014) 1875.

- el énfasis especial en el desarrollo de la lógica de intervención de los PAC es una garantía adicional de que se tomarán las medidas adecuadas para abordar un problema existente,
- pueden ser una herramienta útil para favorecer la colaboración y un enfoque integrado, ya que podrían estar financiados por diversos programas y fondos a fin de alcanzar un objetivo predefinido,
- la gestión financiera de un PAC se basa exclusivamente en los costes unitarios y los importes a tanto alzado definidos en la decisión de la Comisión que lo apruebe, lo que simplifica los mecanismos de gestión y control y reduce la tasa de error,
- la decisión por la que se aprueba un PAC proporciona al Estado miembro afectado una mayor seguridad jurídica en comparación con los regímenes de OCS contemplados en el artículo 67 del RDC, que se establecen y justifican por parte de los Estados miembros sin la aprobación previa de la Comisión.

1.2. ¿Cuándo se deben utilizar planes de acción conjuntos?

La Comisión recomienda el uso de PAC cuando:

- los Estados miembros están dispuestos a probar y aplicar un enfoque orientado a resultados para alcanzar algunos de los objetivos de sus programas,
- un desafío identificado en los documentos de programación se debe abordar a través de un conjunto de acciones complementarias,
- los productos y resultados previstos se pueden definir y, en su caso, existen datos fiables para establecer costes unitarios o importes a tanto alzado relacionados.

El establecimiento del PAC implica que debe ser posible definir y justificar OCS para los indicadores de productividad y resultados del PAC seleccionados. El uso de PAC debe evitarse si no es posible justificar los costes asociados con las OCS propuestas.

Cuando una operación solo consta de un proyecto, en particular si está totalmente subcontratada a través de contratación pública, el uso de un PAC podría crear una carga administrativa sin aportar valor añadido. Por otro lado, cuando dos o más proyectos tienen un objetivo común, un PAC puede ser un instrumento adecuado para coordinarlos y garantizar una mayor atención a los resultados. Por ejemplo, se considera que la financiación de la ejecución de la Garantía Juvenil por medio de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) es una buena oportunidad para poner a prueba el enfoque del PAC, dada la necesidad de integrar un conjunto de acciones para alcanzar un objetivo claramente definido.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

2.1. PAC como operación

El artículo 104, apartado 1, del RDC establece que un PAC es una operación cuyo ámbito de aplicación se define y se gestiona en función de la productividad y los resultados que deben obtenerse. Un PAC puede:

- constituir un proyecto o un grupo de proyectos, pero supone una única operación,
- recibir financiación de uno o más ejes prioritarios de uno o más programas,
- ejecutarse en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo (ICE) o del objetivo de Cooperación Territorial Europea (CTE),
- financiarse por medio del FSE, la IEJ, el FEDER y/o el Fondo de Cohesión,
- recibir financiación de uno o más Fondos.

Un PAC está sujeto a las mismas normas que las demás operaciones de política de cohesión (por ejemplo, los fondos no utilizados en un PAC no se pierden automáticamente para los programas en cuestión y pueden utilizarse en otras operaciones), salvo en los casos en que se definan normas específicas en el marco legislativo (es decir, los artículos 104 a 109 del RDC). Esta nota se centra en los requisitos específicos relacionados con el ámbito de aplicación, los beneficiarios, el contenido, la gestión y la aprobación de los PAC.

2.2. Umbral

El artículo 104, apartado 2, del RDC establece un umbral mínimo para la contribución pública en un PAC: el gasto público (definido como contribución pública pagada al/por el beneficiario de acuerdo con el plan de financiación del PAC)

deberá elevarse, como mínimo, a 10 000 000 EUR o al 20 % de la ayuda pública del programa o programas, si esta cifra resulta inferior. Si bien esta es la norma general, hay dos excepciones:

- En el caso de un PAC piloto, la ayuda pública mínima asignada a cada programa podría reducirse a 5 000 000 EUR. Los Estados miembros podrán presentar un PAC piloto por programa. En principio, un PAC piloto debe ser el primero presentado para el programa o programas. Debe presentarse lo antes posible, aunque se puede proponer en cualquier momento durante el período. Un PAC piloto debe prever maneras concretas de difundir la información para compartir la experiencia adquirida en su ejecución.
- No existe un umbral mínimo para los PAC que reciban ayuda de la IEJ para promover el uso de esta herramienta para fomentar el empleo juvenil.

2.3. Beneficiarios

De conformidad con el artículo 104, apartado 1, del RDC, el beneficiario de un PAC deberá ser un organismo de Derecho público (definido en el artículo 2, apartado 10, del RDC). El beneficiario asume la responsabilidad global del PAC frente a las autoridades encargadas del programa. Sin embargo, no está obligado a ejecutar cada proyecto por sí mismo ni se espera que lo haga. Otros organismos (públicos o privados) pueden participar en la ejecución del PAC como socios, proveedores o entidades subvencionadas (organismos que reciben una subvención por parte del beneficiario para ejecutar un proyecto, financiado por el PAC). De esta manera, un PAC puede reunir a los actores principales en un área geográfica o sector, que ejecutarán las distintas actividades del PAC bajo la responsabilidad del beneficiario.

Ejemplo

Un PAC cuyo objetivo sea hacer frente al desempleo juvenil en un área específica a través de un grupo de proyectos que forman la base de una asociación estratégica. El beneficiario del PAC es el servicio público de empleo, pero se crea una asociación para ejecutar el PAC. Incluye organizaciones interesadas en abordar las cuestiones relacionadas con el desempleo juvenil, por ejemplo, centros de formación, escuelas y patronales. Estos organismos ejecutarán directamente algunos de los proyectos.

También es posible que una Autoridad de Gestión (AG) o un Organismo Intermedio (OI) sea el beneficiario de un PAC, si se han tomado las medidas necesarias para garantizar la

separación de funciones (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125, apartado 7, del RDC).

Ejemplo

Un PAC multifondo con el objetivo de mejorar la productividad de las pymes de un Estado miembro mediante un mayor uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). El PAC ayuda a las PYMES a adquirir soluciones de negocio electrónico (FEDER) y a formar a los empleados en el uso de los nuevos productos (FSE).

El beneficiario del PAC es la AG del programa FEDER-FSE que proporciona la financiación. La AG prepara la propuesta del PAC y la envía a la Comisión. Tras la aprobación de la Comisión, la AG ejecuta el PAC mediante una convocatoria de propuestas dirigida a las PYMES. Aunque las PYMES ejecutarán cada uno de los proyectos del PAC, la AG seguirá siendo el beneficiario del PAC y asumirá la responsabilidad general del mismo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, apartado 8, letra a), del RDC, el beneficiario debe demostrar su competencia en el ámbito del PAC de que se trate y su capacidad administrativa y de gestión financiera, incluida la contratación pública y la gestión de fondos de la UE. Para ello, se pide a los Estados miembros que proporcionen la información siguiente en la propuesta del PAC:

- información sobre la experiencia del beneficiario en el ámbito del PAC,
- información general sobre la experiencia del beneficiario en la gestión de proyectos,
- información sobre las correcciones financieras impuestas al beneficiario.

2.4. Ámbito de aplicación de la financiación

Un PAC puede utilizarse para financiar proyectos que entren en el ámbito de aplicación de los Fondos, excepto en el caso de proyectos que consistan en la provisión de infraestructuras (artículo 104, apartado 1, del RDC). El uso de financiación cruzada tal como está previsto en el artículo 98, apartado 2,

del RDC es posible, pero se debe hacer un seguimiento de dicho uso, ya que los Estados miembros deben respetar el límite del 10 % para cada eje prioritario (por fondo y categoría de región, en su caso). El importe financiado de manera cruzada se debe registrar y seguir en función de los datos utilizados para definir el coste unitario o importe a tanto alzado. Además, la posibilidad de financiación cruzada no se puede utilizar para la provisión de infraestructuras.

Si resultan necesarias infraestructuras para alcanzar los objetivos del PAC, se recomienda mencionarlo en la lógica de intervención del PAC (por ejemplo, como condición previa para ciertos proyectos). En función del ámbito de aplicación de los programas, estas infraestructuras podrían financiarse por medio de los Fondos a modo de operación independiente, complementaria al PAC.

La compra de equipo es subvencionable en el marco de un PAC. Los costes de gestión también son subvencionables, a condición de que se ajusten a las disposiciones relativas a la gestión financiera del PAC, y se reembolsarán basándose en las OCS. Si los costes de gestión no cumplen estas disposiciones o si dificultaran la ejecución, podrían financiarse como operaciones separadas.

3. LÓGICA DE INTERVENCIÓN

La lógica de intervención es fundamental para respaldar el enfoque orientado a los resultados de los PAC, ya que establece un vínculo lógico entre las necesidades de desarrollo y los objetivos concretos establecidos en los programas que contribuyen y el contenido del PAC. El artículo 106 del RDC establece que un PAC debe incluir un análisis de las necesidades de desarrollo, los objetivos, los resultados y los productos con hitos y metas, y los (tipos de) proyectos previstos. La lógica de intervención debe garantizar que todos estos elementos se basan de forma uniforme los unos en los otros.

Los elementos principales de la lógica de intervención para el período 2014-2020 ya se habrán establecido en los documentos de programación. Los Estados miembros habrán elaborado un análisis de las necesidades de desarrollo en sus Acuerdos de Asociación, identificado sus prioridades en materia de financiación y seleccionado los objetivos temáticos adecuados para hacer frente a las necesidades que se identifiquen. Los programas habrán demostrado cómo las prioridades en materia de financiación se ejecutarían mediante la definición de objetivos específicos para cada prioridad de inversión, tipos de acciones que se financiarían e indicadores. Como un PAC puede estar financiado por uno o más programas, se espera que su lógica de intervención se base en la lógica de los programas que lo financiarán. Sin embargo, debe tener un ámbito de aplicación más preciso e incluir un mayor nivel de detalle.

3.1. Análisis de las necesidades de desarrollo

El análisis de las necesidades de desarrollo debe describir el problema o la situación general que el PAC contribuirá a resolver. Esta es la razón por la que es el punto de partida para formular la lógica de intervención de un PAC. Deberá estar relacionado con el análisis que se hace en el Acuerdo de Asociación y en los programas, pero debe incluir una descripción más precisa y, en su caso, debe estar corroborado por datos estadísticos o de otro tipo. Un PAC puede responder a las necesidades propias de una zona geográfica concreta o de uno o varios grupos destinatarios y esto debe reflejarse en el análisis y, en su caso, en la sección específica de la plantilla del PAC. Esa sección debe indicar claramente a qué objetivos del programa contribuirá el PAC, incluidas las correspondientes recomendaciones específicas para cada país.

El análisis del PAC será la base para establecer su objetivo general y sus objetivos específicos⁽³⁾. De manera parecida a los objetivos específicos de los programas, la razón de ser de los objetivos de un PAC⁽⁴⁾ es describir el cambio, incluida la dirección del cambio, que se procura lograr. No obstante, como el PAC es una sola operación, sus objetivos también se deben configurar en el nivel de la operación. El objetivo general de un PAC debe referirse a todo el PAC, mientras que los objetivos específicos de un PAC deben contribuir a la consecución del objetivo general del PAC y se refieren a parte del PAC.

Ejemplo

Un PAC de la IEJ que tiene el objetivo de hacer frente al desempleo juvenil en un Estado miembro tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Proporcionar a diez mil ninis menores de veinticinco años una oferta de conformidad con la Garantía Juvenil

Objetivos específicos:

1. Mejorar las competencias de los ninis menores de veinticinco años para satisfacer la demanda del mercado de trabajo, prestando especial atención a la mano de obra poco cualificada
2. Aumentar el número de ninis con edades comprendidas entre los veinte y los veinticuatro años que han tenido una primera experiencia laboral
3. Aumentar el número de ninis con edades comprendidas entre los veinte y los veinticuatro años que trabajan por cuenta propia

⁽³⁾ El artículo 106, apartado 2, del RDC regula los objetivos generales y específicos de un PAC. Indica que se debe hacer una distinción entre el objetivo específico de un PAC, denominado «objetivo específico del PAC» en la plantilla del PAC y en esta nota, y el objetivo específico de una prioridad de inversión de un programa.

⁽⁴⁾ Los «objetivos del PAC» incluyen el objetivo general del PAC y sus objetivos específicos.

3.2. Proyectos previstos

Además de definir los objetivos del PAC, se pide a los Estados miembros que establezcan los (tipos de) proyectos que se financiarán y que proporcionen una justificación de la manera en que cada proyecto contribuirá a la consecución de los

objetivos del PAC. La Comisión recomienda a los Estados miembros que presenten un conjunto de supuestos subyacentes que consideren necesarios y suficientes para lograr los resultados esperados del PAC como base para proponer proyectos en el marco del PAC. Esto facilita la introducción de modificaciones posteriormente si los supuestos resultan ser erróneos.

Ejemplo 1

Siguiendo con el ejemplo de PAC presentado en el ejemplo anterior, a continuación se indican algunos de los supuestos del Estado miembro relativos a los proyectos que el PAC debe financiar y cómo contribuyen a los objetivos del PAC:

- La integración satisfactoria de los niños menores de veinticinco años en el mercado de trabajo requiere un enfoque individualizado.
- En su caso, debería haber un paquete de medidas para los participantes en el proyecto y el PAC debería permitir a los participantes que tomaran parte en una o más actividades.
- La mejora de las competencias de los jóvenes permitirá mejorar sus posibilidades de acceder al mercado de trabajo.
- Fomentar el espíritu emprendedor y proporcionar servicios de apoyo a la creación de empresas es una forma de integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo.

El Estado miembro utiliza esos supuestos para justificar los siguientes proyectos en el marco del PAC:

- Provisión de itinerarios individualizados para los participantes
- Provisión de formación sobre competencias básicas
- Apoyo a la iniciativa empresarial

3.3. Productos y resultados

Los proyectos que se ejecuten como parte de un PAC deben producir los productos y resultados necesarios para alcanzar los objetivos del PAC. Los productos se producen o suministran directamente a través de la ejecución de proyectos de PAC. Deben estar vinculados a las actividades previstas y deben contribuir a los resultados. Los resultados deben informar de los efectos directos del PAC en los participantes o entidades implicadas; por ejemplo, un cambio en la situación laboral al abandonar el PAC. Los resultados deben estar vinculados a los objetivos del PAC.

La lógica del PAC requiere que los productos y resultados estén respaldados por una definición clara. Las metas y, en su caso, los hitos deben cuantificarse mediante el uso de indicadores. Si no es posible identificar productos directos e inmediatos y la dimensión cuantificable de los resultados esperados por

medio de indicadores de resultados o cuantificar las metas no se recomienda usar un PAC.

Aunque algunos indicadores se utilizarán para la gestión financiera del PAC (es decir, para los pagos efectuados al beneficiario), otros se desarrollarán solo para fines de seguimiento. Los indicadores que se utilizan para fines de seguimiento deben corresponder a los indicadores definidos para las prioridades de inversión de los programas que forman parte del PAC, pero también pueden ser más específicos, en función del ámbito de aplicación del PAC. Es recomendable que los indicadores relacionados con la gestión financiera del PAC sean específicos del PAC. Independientemente de su finalidad, todos los indicadores deben incluirse en la sección D.1.3 de la plantilla del PAC. Para obtener más orientación sobre los requisitos de información e indicadores, consulte los documentos de orientación pertinentes sobre seguimiento y evaluación⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Documento de orientación sobre control y evaluación de la política de cohesión europea — FSE (Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy — ESF). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=es&moreDocuments=yes>
Conceptos y recomendaciones en el documento de orientación sobre seguimiento y evaluación — FEDER/CF (Guidance Document on Monitoring and Evaluation — ERDF/CF) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf.

Ejemplo

El Estado miembro del ejemplo anterior define los siguientes productos y resultados para los proyectos que se ejecutarán como parte del PAC:

- **Provisión de itinerarios individualizados para los participantes**

Producto: ninis menores de veinticinco años en actividades de itinerario

Resultado: ninis menores de veinticinco años en situación de empleo, educación o formación con financiación

- **Provisión de formación sobre competencias básicas**

Producto: ninis menores de veinticinco años con CINE 0, 1 o 2

Resultado: ninis menores de veinticinco años que obtienen una cualificación CINE

- **Apoyo a la iniciativa empresarial**

Producto: ninis de entre veinte y veinticuatro años en asesoramiento para la creación de empresas

Resultado (inmediato): ninis de entre veinte y veinticuatro años fundan una empresa emergente

Resultado (largo plazo): ninis de entre veinte y veinticuatro años mantienen una empresa emergente durante X meses

En caso de que se requiera un estándar mínimo de calidad para un proyecto en particular o en caso de que sea necesario completar un proyecto para iniciar otras actividades del PAC, se pueden establecer hitos asociados a los indicadores utilizados para la gestión financiera del proyecto. Esos hitos deben referirse a un valor específico asociado a uno o varios indicadores, que se corresponda al valor mínimo que debe alcanzarse para poder considerar satisfactoria la ejecución de un proyecto de PAC concreto o una parte del mismo. El hito se debe alcanzar para que el gasto contraído en este proyecto se pueda considerar subvencionable

(es decir, se debe alcanzar el valor mínimo necesario al final de la ejecución del proyecto). Si un proyecto alcanza el hito acordado para un indicador en particular, pero no alcanza la meta general, se reembolsará al beneficiario hasta el nivel de consecución de ese indicador.

El uso y los valores de los hitos dependerán de las actividades previstas dentro de un PAC. Teniendo en cuenta su repercusión sobre la subvención, los hitos, si los hay, se deben incluir en la decisión de la Comisión en virtud de la cual se aprueba el PAC.

Ejemplo 1

Un proyecto incluido en un PAC prevé que diez mil participantes con educación secundaria obtengan una cualificación (meta final). El hito acordado especifica que al menos dos mil quinientos participantes obtengan una cualificación al final de la ejecución del PAC. Se trata del valor mínimo del indicador que se debe alcanzar para que el proyecto se considere satisfactorio y los gastos correspondientes, subvencionables.

Si al final de la ejecución del proyecto solo dos mil personas han obtenido una cualificación, no se reembolsará en absoluto al beneficiario, puesto que no se habrá alcanzado el hito de dos mil quinientas personas. Si, por ejemplo, tres mil doscientas personas obtienen una cualificación, se reembolsará al beneficiario en función del coste unitario definido para el proyecto (importe por persona que obtenga una cualificación multiplicado por 3200), con independencia de si se alcanza o no el objetivo general del PAC.

Ejemplo 2

Un PAC del FEDER con el objetivo de establecer una red de investigación que funcione correctamente a lo largo de cinco años, lo que permitiría mejorar la cooperación entre los investigadores de diferentes instituciones y la comunidad empresarial. Un paso fundamental es la creación de una plataforma de investigación electrónica específica con el fin de compartir resultados y borradores de artículos, e implicar a la comunidad empresarial. El objetivo es que por lo menos X investigadores o representantes del mundo empresarial visiten la plataforma cada semana a los seis meses de su creación. Se requiere cierta preparación conceptual, como encuestas, etc.

Se prevé que la creación de la interfaz y la plataforma electrónica que reciba la visita semanal de X investigadores, representantes del mundo empresarial, etc., a los seis meses de su creación tenga un coste de 5 000 000 EUR. Se trata de un hito del PAC. Los gastos de este proyecto y de los próximos proyectos de este PAC solo serán subvencionables una vez que el número de visitantes alcance X (en función de la metodología detallada y acordada).

Se prevén otros 3 000 000 EUR para organizar Y talleres que surjan de la plataforma de investigación y en los que participen investigadores pertenecientes a tres instituciones diferentes, como mínimo. Se han presupuestado 2 000 000 EUR para publicar Z artículos firmados conjuntamente por investigadores de dos instituciones diferentes, como mínimo. Se prevén otros 2 000 000 EUR para W cursos de enseñanza superior con el fin de divulgar los resultados de la investigación. Una vez que se alcanza el hito (creación de la plataforma electrónica visitada por al menos X investigadores o representantes del mundo empresarial), los gastos de los talleres, las publicaciones y los cursos tendrán derecho a reembolso en función de los costes unitarios o importes a tanto alzado correspondientes acordados.

4. GESTIÓN FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORÍA

4.1. Uso de opciones de costes simplificados⁽⁶⁾

De conformidad con el artículo 106, apartado 9, del RDC, la gestión financiera de un PAC está vinculada exclusivamente al nivel de consecución de los productos y resultados. Para ello, se debe definir un coste unitario o un importe a tanto alzado para uno o más indicadores asociados a cada uno de los proyectos del PAC. De este modo, es posible establecer los costes necesarios para alcanzar los hitos y metas relacionados con los productos y resultados del PAC, según lo establecido en el artículo 106, apartado 9, letra a), del RDC. Los avances logrados en cada uno de los proyectos conllevará un cambio en los indicadores, que a su vez será la base para reembolsar al beneficiario. El importe total de los pagos en el marco de un PAC corresponderá al nivel final de consecución de los indicadores que se utilizan para su gestión financiera.

Los costes de un PAC se reembolsarán en función de una combinación de indicadores de productos y resultados, que será diferente para cada PAC y que puede variar para los proyectos incluidos en un PAC. Es posible que ciertos costes de los proyectos se reembolsen en función principalmente de los productos y que otros se reembolsen en función principalmente de los resultados, o de *ambos*.

De conformidad con el artículo 106, apartado 9, letra a), del RDC, cada coste unitario o importe a tanto alzado utilizado se

debe definir sobre la base de los métodos expuestos en el artículo 67, apartado 5, del RDC y el artículo 14 del Reglamento del FSE. Sin embargo, en comparación con las OCS especificadas en el artículo 67 del RDC y en el artículo 14, apartados 2 a 4, del Reglamento del FSE, las disposiciones propuestas para los PAC son diferentes en dos sentidos:

- La gestión financiera del PAC se basa exclusivamente en los costes unitarios y los importes a tanto alzado establecidos en la decisión por la que se aprueba el PAC. La decisión es la base de los flujos financieros entre la Comisión y el Estado miembro en relación con el PAC. El control y la auditoría de la gestión financiera del PAC solo pretenden comprobar si se han cumplido las condiciones de pago establecidas en la decisión (artículo 109, apartado 2, del RDC). Este hecho permite distinguir entre la relación entre la Comisión, el Estado miembro y el beneficiario, por un lado, y la relación entre el beneficiario del PAC y los organismos encargados de la ejecución de los proyectos del PAC bajo la responsabilidad del beneficiario, por otro. Por lo tanto, es posible ejecutar (parte de) un PAC y utilizar OCS incluso para proyectos de contratación exclusivamente pública.
- Los pagos de importes a tanto alzado no tienen fijado un límite máximo, lo que implica que los Estados miembros pueden definir importes a tanto alzado que superen los 100 000 EUR de aportaciones públicas.

⁽⁶⁾ El principal documento de referencia para definir los costes unitarios e importes a tanto alzado son las Directrices sobre las opciones de costes simplificados de la Comisión, en particular los capítulos 3 a 5.

En el cuadro siguiente se comparan los diferentes sistemas de OCS en el marco legislativo.

	OCS de conformidad con los artículos 67 y 68 del RDC y el artículo 14, apartados 2 a 4, del Reglamento del FSE	PAC	Artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE⁽⁷⁾ (si la OCS comprende todos los costes del proyecto y es un valor fijo)
Tipo de OCS	Financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado.	Baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado.	Baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado. No hay umbral para los importes a tanto alzado.
Aprobación por la Comisión	No hay aprobación formal.	Aprobados en el marco de la decisión sobre el PAC.	La Comisión adopta las OCS por medio de un acto delegado.
Método de cálculo	Cálculo basado en un método justo, equitativo y verificable. Uso de planes nacionales o de la UE vigentes para tipos parecidos de operaciones y beneficiarios. Uso de tipos y metodologías establecidos en los Reglamentos (artículo 67, apartado 5, y artículo 68 del RDC y artículo 14, apartados 2 y 3, del Reglamento del FSE).	Cálculo basado en un método justo, equitativo y verificable. Uso de planes nacionales o de la UE vigentes para tipos parecidos de operaciones y beneficiarios. Uso de tipos y metodologías establecidos en los Reglamentos (artículo 67, apartado 5, y artículo 68, apartado 2, del RDC y artículo 14, apartados 1 a 3, del Reglamento del FSE).	Los reglamentos no establecen una metodología específica para la definición de las OCS de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE. No obstante, la Comisión pretende utilizar las siguientes metodologías: cálculo basado en un método justo, equitativo y verificable, uso de planes nacionales o de la UE vigentes para tipos parecidos de operaciones y beneficiarios, uso de tipos y metodologías establecidos en los Reglamentos.
Reembolso	El reembolso entre la Comisión y la AG y entre la AG y el beneficiario se basa en el mismo sistema de OCS.	El reembolso entre la Comisión y el Estado miembro y entre el Estado miembro y el beneficiario se basa en el mismo sistema de OCS. El beneficiario podrá aplicar una forma diferente de disposiciones financieras (por ejemplo, en el caso de la contratación pública), pero se le reembolsarán los gastos en función de los costes unitarios e importes a tanto alzado acordados.	Los reembolsos entre la Comisión y el Estado miembro, y entre el Estado miembro y el beneficiario pueden tener una base diferente.
Contratación pública	No se aplica a los proyectos de contratación exclusivamente pública.	También es aplicable a los proyectos de contratación exclusivamente pública.	También es aplicable a los proyectos de contratación exclusivamente pública.

(7) Puede encontrar información más detallada en la [Orientación sobre baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado adoptados de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE](#)

4.1.1. Cálculo de los costes

Los Estados miembros deben incluir todos los indicadores que se usarán para la gestión financiera de un PAC en los cuadros I.1.1 e I.1.2 de la plantilla del PAC. Se debe proporcionar información más detallada, incluida una justificación de cada coste unitario o importe a tanto alzado en el anexo (se debe completar el anexo para cada OCS utilizada). El nivel de detalle que se debe proporcionar a la Comisión dependerá de la base jurídica utilizada para calcular el importe del coste unitario o importe a tanto alzado. Por ejemplo, si el cálculo se basa en un método justo, equitativo y verificable mediante datos históricos, incluidas estadísticas, se debe incluir en el anexo información sobre el cálculo o metodología que se ha utilizado para establecer metas y, en su caso, hitos, y los datos se deben enviar a la Comisión. No es necesario enviar los microdatos, pero deben estar disponibles a petición.

Si los costes unitarios o los importes a tanto alzado se basan en el artículo 67, apartado 5, letras b) y c), del RDC o en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE, la información que figura en el anexo debe incluir referencias al sistema utilizado y debe justificar que es aplicable a los proyectos del PAC. Si se reutiliza un sistema nacional de baremos estándar de costes unitarios para el PAC, los datos enviados deben permitir a la Comisión verificar que se ha aplicado a operaciones y beneficiarios similares, y que el sistema aplicado al PAC es el mismo. Todas las disposiciones relativas a los pagos deben estar claramente especificadas en la propuesta del PAC.

En el caso de Estados miembros que no han adoptado el euro como moneda, los costes unitarios e importes a tanto alzado pueden expresarse en la moneda nacional (la decisión de la Comisión especificará el importe de cada coste unitario e importe a tanto alzado en la misma moneda). Con esto se garantiza que los importes serán independientes de las fluctuaciones de los tipos de cambio (por ejemplo, los costes unitarios e importes a tanto alzado se pueden calcular en función de estadísticas expresadas en moneda nacional y

por lo tanto no pueden variar cada mes según el tipo de cambio). El Estado miembro convertirá el presupuesto general del PAC en euros aplicando el tipo de cambio contable fijado mensualmente por la Comisión (como se prevé en el artículo 133, apartado 1, del RDC) en el mes en el que se presente la propuesta del PAC. El importe resultante en euros se considerará el importe máximo que se puede comprometer para el PAC y se utilizará para evaluar si se han alcanzado los umbrales obligatorios del PAC. Al declarar gastos a la Comisión, el artículo 133 del RDC se aplicará de forma similar a otros proyectos.

Si la duración de un PAC es de más de un año, el Estado miembro podrá incluir un método de actualización automática para calcular los importes a tanto alzado o los costes unitarios. El método de actualización podrá tener en cuenta la inflación, la evolución de los salarios u otros factores pertinentes (véase el capítulo 5, sección 5.5, de las Directrices sobre las opciones de costes simplificados). Si esto sucede, se debe proporcionar información sobre los costes adicionales resultantes de la actualización y esta información se debe incluir en la decisión de la Comisión.

4.1.2. Flexibilidad financiera

Si el Estado miembro lo requiere, la decisión de la Comisión sobre el PAC podría permitir alguna forma de flexibilidad financiera limitada dentro del PAC, hasta un máximo del 10 % de la asignación global a productos por una parte y a resultados por otra. Esto significa que un nivel bajo de consecución de un indicador de productividad se podría compensar en parte con un nivel alto de consecución de otro indicador de productividad. Con esta flexibilidad, sería posible reembolsar hasta un 10 % adicional de la asignación a cada indicador. También puede haber flexibilidad total entre los indicadores, de manera que se capturen diferentes niveles de consecución para el mismo producto o resultado. Sin embargo, no es posible realizar transferencias entre resultados y productos ni modificar los hitos o el importe del coste unitario o el importe a tanto alzado sin modificar la decisión de la Comisión.

Ejemplo

Un PAC tiene los siguientes costes asociados con sus productos y resultados (entre otros):

- 10 000 EUR asignados a diez personas en formación (producto 1),
- 10 000 EUR asignados a cien personas en proceso de seguimiento (producto 2),
- 10 000 EUR asignados a diez personas con empleo después de tres meses (resultado 1).

Con las disposiciones de flexibilidad, es posible cambiar hasta un 10 % de los importes asignados entre los productos 1 y 2, pero no al resultado 1. Al cierre, sería posible pagar los siguientes importes sin necesidad de modificar el PAC, en función de los logros alcanzados:

- 9 000 EUR para nueve personas en formación,
- 10 500 EUR para ciento cinco personas en proceso de seguimiento,
- 10 000 EUR (con un límite máximo fijado) para once personas con empleo después de tres meses.

Es importante tener en cuenta que los importes que no se hayan abonado en el marco del PAC debido a la imposibilidad de alcanzar (todos) los hitos o metas acordados no se pierden automáticamente para los programas afectados. Como en el caso de otras

operaciones en materia de política de cohesión, es posible asignar el resto de la financiación a otras operaciones de los programas (en función de las normas de liberación automática de créditos o correcciones financieras).

4.2. Disposiciones de control y auditoría

4.2.1. Seguimiento y recopilación de datos

Como consecuencia de la gestión financiera orientada a los resultados, la gestión y el control de un PAC se centrarán exclusivamente en los datos relativos a la consecución de los productos y resultados, que constituyen las condiciones de pago (artículo 109, apartado 2, del RDC). Por este motivo, el sistema que un beneficiario aplique para recopilar y almacenar esos datos debe ser sólido y fiable. La pista de auditoría se basará en este sistema, por lo que cualquier carencia, como la falta de datos necesarios para justificar la consecución de un determinado producto o resultado, o interpretaciones divergentes de un indicador, podría dar lugar a correcciones financieras. Un sistema de seguimiento fiable en el nivel del beneficiario es esencial, ya que la gestión y el control del PAC pasa de controlar lo que se ha gastado a lo que se ha logrado. No obstante, el registro de productos y resultados puede requerir la recopilación de datos por debajo del nivel del beneficiario.

A fin de evitar posibles malentendidos, todas las partes interesadas deben cooperar estrechamente para adaptarse a esta reorientación, bastante radical. Por lo tanto, por ejemplo, es fundamental llegar a un consenso claro, inequívoco e indiscutible en cuanto a todos los aspectos relacionados con los indicadores de productividad y resultados utilizados para reembolsar los gastos contraídos en el marco del PAC. Alcanzar este consenso será más fácil si las definiciones de los indicadores se acuerdan lo antes posible en el proceso. La propuesta del PAC debe especificar claramente lo que debe haberse entregado

como base para los pagos de cada indicador y cómo se deberá demostrar y documentar la entrega de los productos o resultados.

El PAC no está exento de los requisitos generales y específicos de los fondos. Por ejemplo, un PAC financiado por el FSE debe recopilar datos para los fines de los indicadores comunes del FSE.

4.2.2. Auditoría

En el capítulo 6 de las Directrices sobre las opciones de costes simplificados se incluye información detallada sobre la auditoría y el control de los baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado. En el caso de los PAC, es importante subrayar que la Comisión verificará el método de cálculo utilizado para cada uno de los costes simplificados como parte de su evaluación antes de tomar su decisión. La auditoría de un PAC solo tendrá por objeto verificar que se han cumplido las condiciones de pago definidas en la decisión de aprobación del PAC; el trabajo llevado a cabo por la Comisión durante el proceso de aprobación del PAC no se llevará a cabo nuevamente.

De conformidad con el artículo 109, apartado 3, del RDC, el beneficiario del PAC puede aplicar sus propias prácticas contables, aunque este hecho genere importes distintos que los calculados para los importes a tanto alzado y los costes unitarios incluidos en la decisión de la Comisión (artículo 109, apartado 3, del RDC). Con independencia de las diferencias en los importes, los reembolsos para el beneficiario se realizarán sobre la base de las disposiciones de la decisión de la Comisión.

5. APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN

5.1. Procedimiento de presentación y aprobación

El uso de PAC es opcional y no es obligatorio indicarlo en los documentos de programación. Por este motivo, los Estados miembros pueden decidir el ámbito de aplicación y el momento más adecuado para presentar una propuesta de PAC. Una propuesta de PAC podría presentarse junto con el programa o en una etapa posterior, durante la ejecución. Aunque el RDC no fija un plazo para la presentación de una propuesta de PAC ni prevé requisitos estrictos en cuanto a su duración, los Estados miembros deberán tener en cuenta lo siguiente:

- El artículo 105, apartado 2, del RDC establece que un PAC deberá abarcar parte del período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2023. Por lo tanto, se espera que un PAC tenga una duración más corta que los programas que lo financian y que exista suficiente tiempo para obtener los resultados esperados.
- El artículo 105, apartado 2, del RDC establece que los productos y los resultados de un PAC solo darán lugar a un reembolso si se han obtenido después de la fecha de la decisión por la que se aprueba el PAC y antes de que finalice el período de ejecución definido en dicha decisión. Por lo tanto, la Comisión puede aprobar un PAC solo si hay tiempo suficiente para ejecutar todas las actividades previstas y obtener los resultados. De esta forma, se puede cumplir el requisito para reembolsar un PAC establecido en el artículo 105, apartado 2, del RDC.

Si un Estado miembro desea ejecutar un PAC, es recomendable que informe a la Comisión con una antelación de al menos tres meses para facilitar la evaluación posterior del PAC.

Una propuesta de PAC debe basarse en la plantilla de PAC y el Estado miembro la debe enviar por medio del sistema SFC2014. El sistema contiene un proceso específico de PAC que está reflejado en la plantilla. Se pide a los Estados

miembros que codifiquen la parte principal de la propuesta de PAC en el sistema SFC2014, salvo la información detallada acerca de cada coste unitario o importe a tanto alzado, que se debe cargar como archivos adjuntos. Si un organismo que no sea una AG presenta la propuesta de PAC o si el PAC se financia mediante varios programas con AG distintas, se debe adjuntar la aprobación de cada AG a la propuesta de PAC.

El procedimiento de evaluación del PAC se describe en el artículo 107, apartados 1 y 2, del RDC. Si se aprueba el PAC, en la decisión de la Comisión se indicarán los elementos especificados en el artículo 107, apartado 3, del RDC. Si se producen cambios en los elementos comprendidos en la decisión, la Comisión deberá tomar una decisión de modificación siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 108 del RDC.

5.2. Modificación

De conformidad con el artículo 108, apartado 2, letra b), del RDC, es posible modificar un PAC «a fin de tener en cuenta cualquier aspecto que afecte a su rendimiento». La Comisión evaluará todas las modificaciones propuestas para comprobar si mejorarían el rendimiento del PAC. Esto podría incluir, por ejemplo, una mejora de la lógica de intervención que daría lugar a cambios en los indicadores, la modificación de las metas debido a cambios socioeconómicos, etc.

Para solicitar una modificación, el beneficiario debe presentar una propuesta motivada al respecto al comité de dirección (CD) creado en virtud del artículo 108 del RDC. Debe hacerlo de acuerdo con las AG de los programas de que se trate. Si el CD valida la propuesta, la misma autoridad que presentó la propuesta de PAC debería presentar la propuesta de modificación a la Comisión. La aprobación del CD y las AG correspondientes debe adjuntarse a la propuesta de modificación. La Comisión evaluará las propuestas de modificación de conformidad con el artículo 108, apartado 2, del RDC.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 0080067891011 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(* Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

EGESIF_14-0038-01 – ORIENTACIÓN SOBRE PLANES DE ACCIÓN CONJUNTOS – FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN 2014-2020

En la Orientación sobre planes de acción conjuntos (PAC), se proporciona información general sobre por qué y cuándo deben usarse los PAC, cuáles son sus características principales y quién puede beneficiarse de ellos. En el documento se analiza la lógica de intervención de los PAC, haciendo hincapié, en particular, en la importancia de los productos y resultados del proyecto. En la sección sobre gestión financiera, control y auditoría, se ofrecen explicaciones sobre cómo calcular los costes y cómo abordar el seguimiento y la recopilación de datos. En la sección final, se presenta un resumen del procedimiento de presentación y aprobación.

Puede descargar nuestras publicaciones o suscribirse de forma gratuita desde la página web <http://ec.europa.eu/social/publications>

Si desea recibir periódicamente noticias sobre la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, suscríbese al boletín electrónico gratuito de información Social Europe en la página web <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social/>



<https://www.facebook.com/socialeurope>



https://twitter.com/EU_Social

