

INSTRUCCIÓN CONJUNTA 1/2017, DE LA DIRECCIÓN DEL ORGANISMO PAGADOR DE ANDALUCÍA Y DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020, PARA LA GESTIÓN Y CONTROL DE ENCOMIENDAS DE GESTIÓN A ENTES INSTRUMENTALES

Versión: 01

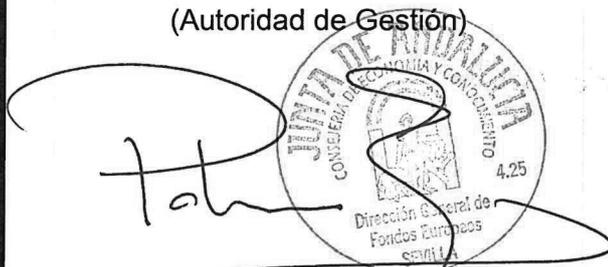
Vigencia: desde su aprobación

Sustituye o modifica: //



Aprobado

Directora General de Fondos
Europeos
(Autoridad de Gestión)



Patricia Eguillor Arranz

En Sevilla, a 5 de abril de 2017

Aprobado

Secretaria General de Fondos
Europeos Agrarios
(Dirección del OP)



Concepción Cobo González

En Sevilla, a 5 de abril de 2017

Distribución del documento	Cumplimiento / Conocimiento
Unidades de Gestión y Control FEADER	Cumplimiento
Unidades Gestoras (Unidades de Gasto)	Cumplimiento
Secretarías Generales Técnicas de las Unidades de Gasto FEADER	Cumplimiento
Intervención General de la Junta de Andalucía	Conocimiento
Intervenciones Delegadas de las Unidades de Gasto FEADER	Cumplimiento
Unidades de la Dirección del Organismo Pagador	Cumplimiento
Oficina Técnica de apoyo a la Autoridad Competente	Conocimiento

Este documento estará disponible en la intranet de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, en la siguiente dirección: <http://lajunta.es/11rwm> así como en el apartado de Fondos Europeos de la Web de la Consejería de Economía y Conocimiento como normativa de aplicación en la siguiente dirección: <http://juntadeandalucia.es/organismos/economiaconocimiento/areas/economia/fondos->

Ficha de control de versiones

Documento	Versión	Fecha	Cambios realizados
Instrucción Conjunta	01	(ver en pie de firma)	Documento inicial

Índice de contenido

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	4
2. NORMATIVA DE APLICACIÓN.....	5
2.1. Normativa de aplicación.....	5
2.2. Circulares y otros documentos	6
3. OBJETO.....	7
4. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS	7
4.1 Costes Directos.....	7
4.2 Costes Indirectos y gastos generales	7
5. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LA GESTIÓN Y CONTROL EN LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	8
5.1 Justificación de las Encomiendas.....	8
5.2 Control documental de las Encomiendas	8
5.3 Limitación del porcentaje de Contratación con Terceros en Encomiendas	8
5.4 Formas de declaración del gasto asociado a una encomienda de gestión	9
5.5 Supresión de posibles conflictos de intereses entre la Entidad Encomendante y el Ente Instrumental en la redacción de los proyectos técnicos.	10

1. Exposición de motivos

La Dirección del Organismo Pagador (en adelante DOP) es responsable de la adopción de las medidas de control necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión, de conformidad con el artículo 58 del Reglamento (UE) 1306/2013.

Por su parte, la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Conocimiento, en su calidad de Autoridad de Gestión del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 por Acuerdo de 2 de junio de 2015 de Consejo de Gobierno, es la responsable de la gestión y aplicación eficiente, eficaz y correcta del Programa de conformidad con el artículo 66 del Reglamento (UE) 1305/2013 así como de aprobar las operaciones para que sus gastos puedan beneficiarse de la contribución del FEADER.

Durante el segundo semestre de 2015 tuvo lugar en nuestra Comunidad Autónoma la visita de auditoría de la Comisión Europea (en adelante COM) RD1/2015/831, cuyo objeto era la revisión de expedientes de inversión pública en varias Comunidades Autónomas, seleccionando entre otros, expedientes de varias medidas del PDR de Andalucía 2007/2013; En dicha visita, la COM manifestó una serie de constataciones que afectaban principalmente a expedientes de Encomiendas de Gestión.

La importancia de estas constataciones preliminares dio lugar a que la COM adoptara una reserva sobre la elegibilidad de los gastos efectuados con financiación FEADER en relación con la contratación pública y dentro de ésta en relación a las encomiendas de gestión en el Informe Anual de Actividad 2015 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

Como resultado de esta auditoría, el Fondo Español de Garantía Agraria (en adelante FEGA) publicó el 10/10/16 la Circular de Coordinación 31/2016, *sobre Criterios para la elaboración de Planes de Acción para los contratos públicos y los encargos a medios propios cofinanciados con FEADER*, en la que se insta a los Organismos Pagadores de las Comunidades Autónomas a establecer un Plan de Acción específico, tanto de carácter preventivo como corrector, con objeto de reducir los riesgos y errores detectados, entre otros, en los encargos a medios propios.

Adicionalmente, en mayo de 2016 se desarrolló en Andalucía la visita de fiscalización DAS2016 (PF7917) del Tribunal de Cuentas Europeo (en adelante TCE), durante la que también se auditó, entre otras medidas, expedientes asociados a Encomiendas de Gestión. El TCE ha puesto de manifiesto ciertas debilidades, que afectan principalmente al uso de tarifas como sistema justificativo del coste real de una actuación cuando es ejecutada a través de terceros.

Por ambos motivos, la DOP, en el ámbito de sus competencias, adoptó un Plan de Acción para reducir la tasa de error del Organismo Pagador de Andalucía, con la incorporación de medidas correctoras asociadas a la gestión y control de Encomiendas a Entes Instrumentales con FEADER. Las medidas correctoras establecidas en el Plan de Acción se encuentran en vigor desde la comunicación al FEGA del mismo (13/10/2016).

Con posterioridad, se ha recibido una carta de la Comisión (ref. Ares (2016)7043550-19/12/2016) que viene a aportar aclaración fundamental para el tratamiento del gasto ejecutado a través de encomiendas de gestión conforme a tarifas oficialmente aprobadas para el ente instrumental; esta aclaración dio lugar a una actualización del Plan de Acción con fecha de 18 de enero de 2017 que fue asimismo enviado al FEGA (18/01/2017)

Por último, se ha recibido la comunicación oficial de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) de la Comisión Europea relativa a la investigación RD1/2015/831 (ref Ares(2017)1491624_ 20/03/2017) por la que se cierra la misma sin aplicación de correcciones financieras a tanto alzado y se dan una serie de recomendaciones que se han tenido en consideración en la elaboración de esta Instrucción conjunta.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, así como otras observaciones al texto procede elaborar para su aprobación y distribución la presente Instrucción Conjunta.

2. Normativa de aplicación

2.1. Normativa de aplicación

- Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo.
- Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Reglamento de ejecución (UE) 809/2014, de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento

Europeo y del Consejo, en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad.

- Reglamento delegado (UE) 907/2014, de la Comisión, de 11 de marzo de 2014 que completa el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro.
- Reglamento de ejecución (UE) 908/2014, de la Comisión, de 6 de agosto de 2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
- Resolución de 14 de abril de 2015, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se establecen criterios para la determinación del coste de producción.

2.2. Circulares y otros documentos

- Circular 6/2016, del Fondo Español de Garantía Agraria, sobre Criterios para la elaboración de Planes de Acción con objeto de reducir los riesgos y los errores en las medidas de desarrollo rural del periodo de programación 2014/2020.
- Circular 31/2016, del Fondo Español de Garantía Agraria, sobre Criterios para la elaboración de Planes de Acción para los contratos públicos y los encargos a medios propios cofinanciados con FEADER.
- Plan de Acción para reducir la tasa de error del OP de Andalucía - Nuevas medidas incluidas a raíz de la visita de auditoría RD1/2015/831 (13/10/2016)

- Guía de la Comisión de Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS), EGESIF 14-0017 (<http://lajunta.es/12yix>)
- Documento FEGA sobre resumen de posibilidades de empleo de opciones de costes simplificados en los PDR 2014-2020 (<http://lajunta.es/12yiu>)
- Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Versión 1).
- Carta de respuesta de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) de la Comisión Europea (ref. Ares (2016)7043550-19/12/2016) a la consulta de 26 de octubre del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Carta de la DG AGRI con la Comunicación oficial del resultado de la investigación RD1/2015/831 (ref Ares(2017)1491624_20/03/2017)

3. Objeto

La presente Instrucción tiene por objeto establecer en el ámbito del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 instrucciones para aplicar de manera homogénea y armonizada las medidas incluidas en el *Plan de Acción para reducir la tasa de error en el OP* a raíz de la auditoría RD1/2015/831 y la DAS2016 (PF7917) con el fin último de proteger los intereses financieros del presupuesto de la Unión Europea.

4. Definición de Conceptos

A los solos efectos de determinar la elegibilidad y admisibilidad de determinados gastos asociados a actuaciones directas de la Junta de Andalucía ejecutadas a través de encomiendas de gestión a Entes Instrumentales cofinanciadas con FEADER, se definen los siguientes conceptos al amparo de esta Instrucción:

4.1 Costes Directos

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.

También pueden definirse como *“aquellos costes que se derivan de recursos cuyo consumo se puede medir y asignar de forma inequívoca a un determinado producto o a un conjunto de productos fabricados o contruidos por la propia empresa”*.¹

¹ Resolución de 14 de abril de 2015 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por la que se establecen criterios de para la determinación del coste de producción.

Entre los costes directos se pueden diferenciar Materiales, Mano de obra y Maquinaria.

4.2 Costes Indirectos y gastos generales

Los **costes indirectos** hacen referencia a que en la ejecución de una actuación, una parte de sus recursos no se pueden asociar de forma clara a una o varias unidades de obra, pero su trabajo es necesario para dar una cobertura global a todas las demás actividades. Un caso claro es el personal técnico y administrativo de la obra, desde el jefe de obra hasta el encargado del almacén o de la limpieza, así como la maquinaria común de transporte horizontal y vertical de materiales o personas.

Los **gastos generales** por el contrario hacen referencia a los gastos asociados a la organización común de la entidad encomendada con su departamento de estudios y ofertas, apoyo técnico a las obras/actuaciones y a su control y dirección. Estos gastos producidos por el funcionamiento de la entidad se denominan en otros países "costes indirectos de oficina central" y en inglés, "home overhead".

5. Medidas específicas para la Gestión y Control en las Encomiendas de Gestión

5.1 Justificación de las Encomiendas

Las Unidades de Gasto (en adelante UG) que realicen encomiendas a un ente instrumental con cargo a FEADER, detallarán en una Memoria la necesidad de efectuar la actuación mediante encomienda, incluyendo la justificación por la que se ha empleado esta figura en contraposición al empleo de un procedimiento de contratación pública, y una descripción de los trabajos a realizar. Dicha justificación se incluirá en el cuerpo de la resolución de encomienda

La UGC deberá verificar, antes de la firma de la encomienda, el cumplimiento de estos requisitos dentro de los trabajos necesarios para garantizar la verificabilidad y controlabilidad de las actuaciones.

La Resolución de la Encomienda se deberá remitir por correo certificado o instrumento similar a la entidad encomendada como pista de auditoría de la aceptación y conocimiento de la misma.

5.2 Control documental de las Encomiendas

En la documentación adjunta que se remita a la Autoridad de Gestión en la solicitud de alta de operaciones a través del Modelo FE04 debe constar al menos la Memoria Justificativa y el Presupuesto Técnico de la Encomienda de Gestión.

La UGC de la actuación, responsable de autorizar el pago, verificará durante los controles administrativos el cumplimiento de este requisito.

5.3 Limitación del porcentaje de Contratación con Terceros en Encomiendas

De forma previa a realizar una encomienda, la UG deberá confirmar que el ente instrumental cuenta con los suficientes recursos personales y materiales para llevar a cabo la misma, al menos en su mayor parte, es decir, más del 50% del importe total del proyecto. Dicho requisito se incluirá en el cuerpo de la resolución de encomienda

Las partidas que se contraten con terceros deben quedar claramente reflejadas en el Presupuesto Técnico de la Encomienda, así como en el Modelo FE04 no pudiendo superar el 50% del importe total del proyecto.

La UGC deberá verificar el cumplimiento de este requisito dentro de los trabajos necesarios para garantizar la verificabilidad y controlabilidad de las actuaciones.

La UGC responsable de autorizar el pago, verificará durante los controles de la solicitud de pago, que el porcentaje de contratación con terceros ha sido finalmente inferior al 50% del importe del proyecto realmente ejecutado. Además, verificará el cumplimiento de la normativa de contratación pública por parte del ente instrumental, y garantizará la moderación de estos costes. Para ello, se deberá incluir en los Manuales de Procedimiento de Gestión y Control, y en concreto, en los Listados de Control, parámetros de control específicos sobre el cumplimiento de la normativa de contratación pública y la moderación de costes.

5.4 Formas de declaración del gasto asociado a una encomienda de gestión

Con carácter general se recuerda que todo gasto asociado a una encomienda de gestión precisa para su declaración a FEADER que la Administración (entidad encomendante) haya efectivamente incurrido y abonado ese gasto conforme a la factura emitida por el Ente Instrumental.

1. Los **costes directos** asociados a una actuación ejecutada a través de una encomienda de gestión a un Ente Instrumental en el marco del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, para la parte que NO es ejecutada mediante contratación con terceros, podrán declararse al FEADER:
 - Como reembolso de costes subvencionables (aplicación del artículo 67.1.a) del Reglamento (UE) 1303/2013):
 - a. en base a tarifas oficialmente aprobadas para el ente instrumental.
 - b. en base al coste efectivamente incurrido y realmente abonado por el ente

instrumental, acreditado mediante los correspondientes documentos justificativos del gasto y pago de dichas actuaciones.

2. Los **costes directos** asociados a una actuación ejecutada a través de una encomienda de gestión a un ente instrumental en el marco del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, para la parte que es ejecutada mediante contratación con terceros, podrán declararse al FEADER:
 - como reembolso del coste efectivamente incurrido y realmente abonado por el ente instrumental de conformidad con el artículo 67.1.a) del Reglamento (UE) 1303/2013), acreditado mediante los correspondientes documentos justificativos del gasto y pago de dichas actuaciones.
3. El **coste indirecto** asociado a los medios propios personales y materiales del ente instrumental de una actuación podrá ser declarado al FEADER:
 - a. como reembolso de costes subvencionables (aplicación del artículo 67.1.a) del Reglamento (UE) 1303/2013) en base al coste efectivamente incurrido y realmente abonado por el ente instrumental, acreditado mediante los correspondientes documentos justificativos del gasto y pago de dichas actuaciones.
 - b. en base al establecimiento de un tipo fijo de los costes reales subvencionables soportados por el ente instrumental, de conformidad con el artículo 68.1 del Reglamento (UE) 1303/2013.
4. Los **gastos generales** asociados al ente instrumental podrán ser declarados al FEADER si se basan en un porcentaje de los costes reales subvencionables soportados por el Ente Instrumental, siempre y cuando dicho porcentaje haya sido calculado según un método justo, equitativo y verificable y estén vinculados a la ejecución de la actuación.

Asimismo, deberá garantizarse la ausencia de duplicidad respecto del coste indirecto y para ello en caso de que se solicite una declaración a FEADER que incluya costes indirectos y gastos generales, se incluirá para cada categoría los conceptos de gastos incluidos para asegurar la ausencia de duplicidad

5.5 Supresión de posibles conflictos de intereses entre la Entidad Encomendante y el Ente Instrumental en la redacción de los proyectos técnicos.

En los casos de encomienda a un ente instrumental, se deberá garantizar una adecuada separación funcional entre la Unidad responsable de la redacción del proyecto técnico, y la Unidad que lleve a cabo la actuación.