

# LA COMPLEJIDAD DE SIMPLIFICAR EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES: EL EJEMPLO DE LAS OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS

THE COMPLEXITY OF SIMPLIFYING IN THE EUROPEAN  
ESTRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS: THE EXAMPLE OF  
SIMPLIFIED COST OPTIONS

A. BELÉN SANZ TRIGO

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la UNED

**Resumen:** El objetivo global de las propuestas de simplificación es garantizar que la normativa comunitaria de aplicación aporte resultados al público de manera transparente, eficaz y eficiente siempre buscando el menor coste posible con el propósito de eliminar cargas innecesarias, armonizar la legislación sin interferir en el logro de la estrategia política programada.

La puesta en marcha de una política simplificadora en la política de cohesión permite también centrar más los recursos humanos y el esfuerzo administrativo que conlleva la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión (en adelante, Fondos EIE) en el logro de los objetivos prioritarios, y no en la recopilación y tramitación de multitud de documentos. Asimismo, la simplificación del proceso de gestión facilitará el acceso de los pequeños beneficiarios a la financiación comunitaria y conllevará a la obtención de un menor porcentaje de error contribuyendo a un uso más correcto de los Fondos.

**Palabras clave:** Política de cohesión, simplificación, enfoque a resultados, opciones de costes simplificados, cargas administrativas

**Abstract:** The overall objective of the simplification proposals is to ensure that the European regulations provide results to the target public in a transparent, efficient and efficient approach, always searching the lowest possible cost in order to eliminate unnecessary administrative burdens, harmonize legislation without interfering in achievement of the programming political strategy.

The implementation of a simplifying policy in cohesion policy also makes it possible to focus more on the human resources and the administrative effort involved in the management of the ESI Funds in the achievement of the priority objectives, and not in the collection and processing of a large number of documents. Likewise, the simplification of the management process will facilitate the access of small beneficiaries to European funding and will lead to obtaining a lower percentage of error contributing to a more correct use of the Funds.

**Keywords:** Cohesion Policy, simplification, result approach, simplified cost options, administrative burden

Recepción original: 01/02/2019

Aceptación original: 27/05/2019

**Sumario:** I. La simplificación en la política de cohesión: enfoque a resultados. II. Sistema de gestión compartida. Sobrerregulación. III. La complejidad de simplificar en los fondos estructurales: el claro ejemplo de las opciones de costes simplificados. III.A. Ayudas de estado. III.B. Normas de subvencionabilidad. IV. Conclusiones.

## I. LA SIMPLIFICACIÓN EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN: ENFOQUE A RESULTADOS

La política de cohesión tiene como objetivo reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de los Estados miembros y las regiones<sup>1</sup>. Es el principal instrumento de inversión de la UE y se ejecuta a través del Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) con un presupuesto total de 450.000 millones de euros para el período 2014-2020.

En las últimas décadas, los fondos estructurales han tenido un papel fundamental en la política de cohesión y un efecto positivo im-

---

<sup>1</sup> Tratado de la Unión Europea, artículo 3 (DO C 326 de 26.10.2012 pp. 13-390), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 174 (DO C 326 de 26.10.2012, pp. 47-390).

portante en el desarrollo y la recuperación en las regiones menos desarrolladas, lográndose en gran parte como resultado de vincular las inversiones presupuestarias de la UE con una mejor y más eficiente aplicación de las normas.

Sin embargo, la implementación de estas herramientas de inversión han resultado receptoras de críticas desmedidas por errores en el gasto y algunos ejemplos de fraude por parte de los organismos de control. Con la intención de minimizar ese impacto negativo, se han tratado de reforzar las reglas a nivel europeo y nacional que, en lugar de ayudar, ahora están aportando una carga administrativa importante y reduciendo la confianza en la capacidad de los beneficiarios, las administraciones regionales y nacionales para administrar y utilizar los fondos.

El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea señala que la Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de simplificar la realización de la política de cohesión, y que gran parte de la carga administrativa de los beneficiarios se debe a las estructuras organizativas y las ineficiencias administrativas de los Estados miembros<sup>2</sup>. Por lo tanto, es importante que se determinen las causas de las cargas administrativas y establezcan posibles medidas para reducirlas.

Informes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) afirman<sup>3</sup> que el propósito de las estrategias de simplificación administrativa es mejorar la eficiencia de las transacciones con los ciudadanos y las empresas sin comprometer los beneficios reglamentarios y reducir la complejidad e incertidumbre reglamentarias y la burocracia excesiva reduciendo cargas innecesarias creadas. El diseño de estas estrategias debe ser claro e incluir objetivos cuantificables bien fundamentados, recursos, plazos, realizaciones y resultados, así como mecanismos de seguimiento y evaluación. La OCDE recomienda que se tengan en cuenta no solo los costes sino también los beneficios de una iniciativa reglamentaria al decidir las medidas de simplificación<sup>4</sup>.

En particular, la Política de Cohesión para el período 2014-2020 ha propuesto una serie de cambios relevantes con respecto a perío-

---

<sup>2</sup> Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartados 60 a 72.

<sup>3</sup> OCDE (2006), «Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification», p. 21.

<sup>4</sup> OCDE (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, p. 8, OECD Publishing, París.

dos anteriores entre los que se destaca un enfoque mucho más centrado en los resultados del que han tenido en el pasado, con mayor relevancia del seguimiento, la evaluación y el logro de los objetivos esperados. Una vez identificadas las necesidades en las que invertir, los diseñadores de políticas activas establecerán los logros a los que se quiere llegar. El resultado a conseguir debe de ser identificado siguiendo la lógica de intervención de la propia política y debe poder medirse el progreso del mismo hasta su, posiblemente, consecución. Es el enfoque a resultados que sigue estratégicamente la política de cohesión.

La Comisión Europea se ha propuesto alcanzar la simplificación mediante diferentes métodos<sup>5</sup>, tales como:

— Simplificación estratégica:

Se busca la armonización de las normas comunes para la política de cohesión, la política de desarrollo rural y la política marítima y de pesca en lo relativo a la planificación estratégica, la subvencionabilidad y la durabilidad. No obstante, aunque se canalizan todos los documentos estratégicos a un solo documento estratégico común (MEC) y uno de la UE para los cinco Fondos del MEC (AA), nos encontramos con un volumen de normas solo para la Política de Cohesión en el periodo actual de programación que incluye más de 600 páginas de legislación publicadas en el Diario Oficial (más del doble que en el período 2007-2013) y más de 5000 páginas de orientaciones. Teniendo en cuenta esta orientación general de evitar duplicidades, la programación sectorial incluida tanto en el Acuerdo de Asociación como en los Programas Operativos debería limitarse, en el caso que así exista, a la programación estratégica ya definida por el Estado miembro. Solo en caso de que no exista oficialmente esta planificación estratégica sectorial o que no estuviera alineada con los principios de la política europea, sería necesario establecer o reformular la estrategia sectorial en los instrumentos de planificación de los Fondos.

La consecución de los objetivos de los Fondos ESI se define en 532 programas regionales y nacionales. Algunos Estados miembros han establecido más de 50 programas,

---

<sup>5</sup> Gracias al esfuerzo combinado realizado a nivel de la UE, nacional y regional será posible reducir en un 25 % la carga total de los beneficiarios a nivel de la UE en comparación con el período 2007-2013.

mientras que otros administran con menos de 10. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión en el período 2014-2020 alrededor de 1400 autoridades distintas gestionan programas, aproximadamente 116 instituciones que actúan como autoridades de auditoría con sus 116 opiniones independientes interpretando normativa, 330 como autoridades de certificación y gestión y más de 900 organismos intermedios para FEDER, FSE y FC. Los Estados Miembros tienen autonomía para decidir tanto el número de programas como las autoridades involucradas, el número de objetivos de inversión así como las estructuras de gestión y control<sup>6</sup>. Con cada programa adicional, se crean nuevas estructuras que deben ser acreditadas, evaluadas, conformadas, formalizadas, seguidas, controladas... lo que introduce elementos de riesgo en relación con la legalidad y regularidad del procedimiento comunitario en la ejecución de los fondos estructurales y el objetivo de los mismos.

El Tribunal de Cuentas corrobora que el principal medio de simplificación lo constituyen normas simples y estables y, en este contexto, celebra que muchas normas relacionadas con el marco de programación y de seguimiento hayan permanecido estables desde el período de programación anterior.

#### — Simplificación en la gestión y seguimiento

El cumplimiento de los requisitos comunitarios como la reserva de rendimiento, las condicionalidades ex ante, la información financiera y de ejecución que se debe facilitar a la Comisión, el procedimiento de designación de autoridades, el sistema de cuentas anuales, anticipos y pagos intermedios, la verificación del gasto... ; con objeto de permitir una mayor flexibilidad a la hora de ejecutar todos estos requerimientos, la aplicación de los Fondos debería llevarse a cabo en el nivel territorial adecuado, de conformidad con el marco administrativo del Estado miembro.

A fin de contar con una mayor flexibilidad, se ha propuesto una serie de nuevas opciones: Los Estados miembros y las regiones pueden planificar los programas operativos relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión, conjunta o independientemente, ajustar la asignación financiera hasta un 2 %

---

<sup>6</sup> Existen determinadas restricciones en los reglamentos comunitarios.

entre categorías de regiones; combinar la financiación para un proyecto a partir de diversos instrumentos financiados por la UE; financiar las actividades de asistencia técnica horizontal a partir de un Fondo; y fusionar las funciones de las autoridades de gestión y certificación.

La posibilidad de utilizar varios instrumentos como las inversiones territoriales integradas, el desarrollo local a cargo de las comunidades locales o la alternativa de que un proyecto pueda ser financiado por varios Fondos también facilitará la programación integrada. Se trata de también de reducir los informes anuales de ejecución y finales de carácter ordinario a un enfoque más ligero y transparente centrándose únicamente en los datos esenciales sobre el progreso realizado.

Por otro lado, la conexión electrónica y telemática a través de la e-cohesión constituye un área muy potente para la reducción de la carga administrativa<sup>7</sup>.

Sensibilizada con la importancia de la simplificación administrativa y con el propósito principal de reducir la carga de los beneficiarios y reducir los costes administrativos de las autoridades de los Estados miembros, mediante decisión de 10 de julio de 2015 (C (2015) 4806), la Comisión Europea creó un Grupo de alto nivel de expertos independientes sobre supervisión de simplificación para beneficiarios de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. La tarea del grupo de expertos era y es asesorar a la Comisión con respecto a la simplificación y reducción de la carga administrativa para los beneficiarios de los Fondos Europeos de Inversión y Estructurales. En particular, el grupo se ha dispuesto para:

- Evaluar la aceptación de las oportunidades de simplificación por parte de los Estados miembros, incluidos los compromisos de los Estados miembros de reducir la carga administrativa para los beneficiarios tal como se establece en sus acuerdos de asociación que cubren los Fondos ESI para 2014-2020.

---

<sup>7</sup> Las propuestas para 2014-2020 de la Comisión prevén una utilización máxima de las bases de datos existentes, así como el desarrollo de interfaces y otras herramientas que permitan a los beneficiarios presentar datos una sola vez y mantener todos los documentos en formato electrónico.

- Analizar la implementación de oportunidades de simplificación en los Estados miembros y las regiones, teniendo en cuenta un estudio sobre el uso de nuevas disposiciones sobre la simplificación durante la fase de implementación temprana de los Fondos Europeos de Inversión y Estructurales (ESI) y su impacto en la carga administrativa y los costos.
- Identificar buenas prácticas en asuntos relacionados con la reducción de la carga administrativa sobre los beneficiarios; y,
- Hacer recomendaciones para mejorar la adopción de medidas de simplificación para 2014-2020, en particular en vista de su revisión de mitad de período en 2016, y sobre el camino a seguir para el marco regulatorio posterior a 2020 para los Fondos ESI.

## II. SISTEMA DE GESTIÓN COMPARTIDA. SOBRERREGULACIÓN

La Unión Europea ha creado un ordenamiento jurídico independiente del de los Estados miembros, cuyos destinatarios no son sólo los propios Estados, sino también directamente, los ciudadanos comunitarios.

La propia existencia de la comunidad europea supone una atribución de competencias a sus instituciones y una limitación correlativa de soberanía para los Estados miembros<sup>8</sup>. Esta atribución de competencias (que se articulan mediante una serie de principios, básicamente atribución, subsidiariedad y proporcionalidad) implica el reconocimiento del efecto directo de los actos adoptados por las Instituciones, y de su prevalencia sobre los derechos nacionales que se contrapongan.

La gestión de las competencias de las políticas comunitarias resulta especialmente compleja en la Unión Europea. Sin embargo, la evolución de las distintas políticas ha permitido establecer unos procedimientos y unos mecanismos que se caracterizan por una estrecha cooperación entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, como es el caso de la Política de Cohesión Territorial, en particular, la ejecución de los Fondo Estructurales y de Inversión Europeos, que presenta una clara distribución de competencias entre los Estados miembros y la Comisión, conforme a un modelo de ejecución conjunta del Derecho aplicable y de gestión compartida de la gestión financiera del presupuesto comunitario.

---

<sup>8</sup> *Vid* el art. 93 de la Constitución española.

La gestión de los fondos europeos se lleva a cabo en la Unión conforme a un modelo de ejecución compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros. La ejecución de los Fondos Europeos descansa en un reparto de competencias jurídicas, materiales y financieras entre la Unión y los Estados Miembros<sup>9</sup>. Fue la novedad más importante que introdujo el anterior Reglamento Financiero del año 2002<sup>10</sup>, la regulación de las diferentes formas de ejecución presupuestaria, ya que se preveía que la Comisión podría ejecutar presupuesto de tres posibles formas<sup>11</sup>:

- de modo centralizado, bien directamente a través de los servicios de la Comisión o bien indirectamente;
- por gestión compartida o descentralizada;
- por gestión conjunta con organizaciones internacionales.

Centrándonos en el régimen de ejecución compartida y citando a FUENTETAJA<sup>12</sup>, la ejecución del Derecho Europeo en una determinada política, sector o actuación puede aparecer compartida entre la autoridad nacional y la supranacional, actuando ambas, primero, como titulares primigenias de la competencia de ejecución porque así lo ha configurado el legislador europeo, segundo, conforme a sus respectivos ordenamientos jurídico-administrativos, y tercero, concurriendo ambas al mismo fin desde sus respectivos ámbitos competenciales, fin que no es otro que la ejecución del Derecho y de las Políticas europeas, en general, y de determinado ámbitos sectoriales, en particular, en una estrecha cooperación mutua entre ambos niveles de Administración.

La opción por la ejecución conjunta del Derecho y de las Políticas europeas corresponde al legislador europeo en cuanto configrador dinámico de dicha ejecución. No se trata pues, de una descentralización administrativa llevaba a cabo por la propia Administración europea donde ésta delegase en los Estados miembros determinadas

---

<sup>9</sup> Fuentetaja Pastor, J.A. *La ejecución de los Fondos Europeos en España*; ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2017; página 25

<sup>10</sup> REGLAMENTO (CE, Euratom) n.º 1605/2002 DEL CONSEJO de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

<sup>11</sup> El límite de la gestión descentralizada está en competencias que puedan reflejar decisiones políticas con un amplio margen de apreciación. En estos supuestos la Comisión no puede confiar a terceros las competencias de ejecución que ejerce en virtud de los Tratados —art. 54.1 del Reglamento Financiero—.

<sup>12</sup> Fuentetaja Pastor, J.A. *Derecho Administrativo Europeo*; 3.<sup>a</sup> ed. Civitas, 2016; página 55

competencias o potestades de ejecución. Este fenómeno es posible y la Comisión, de hecho, recurre a él para la gestión administrativa de determinados programas europeos, por en tal caso nos encontramos, primero, ante una opción de la Comisión y, segundo, ante unos Estados ejerciendo competencias delegadas. En la ejecución conjunta, en cambio, es el propio Legislador quien impone el reparto ejecutivo entre ambos niveles —nacional y supranacional— con la consecuencia de que los Estados ejercen competencias ejecutivas no por delegación administrativa sino por atribución legislativa. No obstante, la ejecución conjunta puede implicar delegaciones de la Comisión en las autoridades nacionales en la medida en que a éstas se atribuya potestades decisorias y gestoras con implicaciones financieras para el presupuesto europeo.

Es por ello que, la parte del presupuesto de la Unión asignada a los Fondos EIE se ejecutará en el marco de la gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión, según lo dispuesto en las normas financieras.

En la actualidad y de conformidad con el artículo 58 del Reglamento Financiero, la Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras<sup>13</sup>:

- directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
- mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);
- indirectamente («gestión indirecta»)<sup>14</sup>, confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otros.

---

<sup>13</sup> No obstante, la Comisión seguirá siendo responsable de la ejecución del presupuesto e informará al Parlamento Europeo y al Consejo de las operaciones efectuadas por las entidades y personas delegatarias.

<sup>14</sup> La gestión centralizada indirecta puede suponer la delegación de competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, a través de:

- agencias de derecho comunitario o agencias ejecutivas que son personas jurídicas de derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto determinado.
- organismos creados por las Comunidades con personalidad jurídica propia y que reciban subvenciones para su financiación.
- organismos nacionales de carácter público o entidades de derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público y presenten garantías suficientes, siempre que cumplan determinados requisitos —art. 54.2 c)—.

En la práctica, un 76 % del presupuesto se ejecuta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta»<sup>15</sup>.

La gestión de los Fondos Estructurales es compartida entre la Comisión y los Estados miembros<sup>16</sup>. En tal caso, y en virtud de la competencia de ejecución sobre el presupuesto que el Tratado confiere a la Comisión, ésta puede delegar determinadas potestades de ejecución sobre el presupuesto europeo, aunque la responsabilidad última recae necesariamente en la Comisión, lo que conduce a que haya procedimientos en los que la última palabra respecto del pago intermedio o final lo adopta formal y jurídicamente la propia Comisión. La política de cohesión y en concreto, los Fondos Estructurales son ejemplo claro de gestión compartida en la Unión Europea y los Estados Miembros.

Estos fondos los gestionan los propios países de la UE mediante acuerdos de asociación. Cada país, en colaboración con la Comisión Europea, elabora un acuerdo que establece la manera en que se utilizarán los fondos durante el periodo actual de financiación (2014-2020)<sup>17</sup>. Los acuerdos de asociación dan lugar a una serie de programas de inversión que canalizan los fondos hacia las distintas regiones y proyectos y describen las medidas con las que se pretenden lograr los hitos establecidos en la estrategia de programación.

Redundando en esto último, esto es, el modelo de gestión compartida, este análisis abordará la situación ante la que una única ayuda recibida por los fondos, por razón de su financiación está sujeta a varios regímenes jurídicos, en este caso, normativa comu-

---

<sup>15</sup> Datos facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión

<sup>16</sup> En la Comisión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es gestionado por la Dirección General de Política Regional (DG Política Regional), y el Fondo Social Europeo por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

<sup>17</sup> La programación de los Fondos Estructurales se hace cada 7 años, encontrándose actualmente en el periodo de ejecución 2014-2020. Este periodo plantea nuevos retos acordes con la situación económica europea contribuyendo a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este nuevo periodo los fondos deben tener como objetivo promover la competitividad y la convergencia, reorientando el gasto hacia la investigación y la innovación, el apoyo a las PYME, la calidad de la enseñanza y la formación, el fomento de la calidad en el empleo y la cohesión social y la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono que utilice eficazmente los recursos.

nitaria y normativa nacional (además de la normativa sectorial, autonómica, provincial y local), valorando esta doble vertiente que manifiesta la gestión compartida: por un lado, al régimen financiero-presupuestario de la Unión Europea y por otro, en la medida que los Fondos financieran programas y proyectos de los Estados miembros, su gestión debe observar el régimen financiero nacional que corresponda con la respectiva convivencia o des convivencia que esta estructura doble, puede generar: sobre-regulación.

Se valora que aproximadamente un tercio de la carga administrativa de la aplicación de la política de cohesión para los beneficiarios está relacionada con la sobre-regulación. La sobre-regulación se refiere a las normas y obligaciones reglamentarias adicionales impuestas por los Estados miembros que superan los requisitos de los Fondos EIE establecidos a nivel europeo y que hacen más gravosa la ejecución de dichos fondos para los organismos y beneficiarios de los programas.

Las principales razones de la sobre-regulación son la inseguridad jurídica, las incoherencias en el marco reglamentario, el temor a la auditoría y la complejidad del sistema de gestión compartida. El impacto negativo de la sobre-regulación es variado: aumenta los gastos administrativos y la carga de los beneficiarios y también aleja a los beneficiarios del uso de la financiación estructural<sup>18</sup>. El Tribunal recomendó<sup>19</sup> que la Comisión analizase las normas nacionales de subvencionabilidad para los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 con el fin de determinar buenas prácticas y reducir la sobre-regulación.

En este aspecto, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, como la ayuda estatal, y las opciones de costes simplificados. Permitirá que la Comisión y los Estados miembros se centren en cuestiones clave, liberando los recursos que actualmente se gastan en controles largos y detallados o tareas innecesarias.

---

<sup>18</sup> Comisión Europea (2017), «Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF», Final report, SWECO, t33 y Spatial Fore-sight.

<sup>19</sup> Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2014, capítulo 6, recomendación 1, e Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2015, capítulo 6, recomendación 2.

### III. LA COMPLEJIDAD DE SIMPLIFICAR EN LOS FONDOS ESTRUCTURALES: EL CLARO EJEMPLO DE LAS OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS

Como hemos reiterado, el propósito principal de la simplificación debería ser reducir la carga administrativa de los beneficiarios y reducir los costes administrativos de las autoridades de los Estados miembros.

Cuando se utilizan costes simplificados, los costes subvencionables se calculan según un método predefinido basado en los productos, los resultados u otros costes. Ya no es necesario rastrear en los documentos justificativos cada euro de gasto cofinanciado: este es el punto clave de los costes simplificados, pues aligera considerablemente la carga administrativa. El uso de costes simplificados permite también centrar más los recursos humanos y el esfuerzo administrativo que conlleva la gestión de los Fondos EIE en el logro de los objetivos políticos, y no en la recopilación y la verificación de documentos financieros. Asimismo, facilitará el acceso de los pequeños beneficiarios a los Fondos EIE<sup>20</sup> gracias a la simplificación del proceso de gestión.

Por otra parte, los costes simplificados contribuyen a un uso más correcto de los Fondos (menor porcentaje de error).

Durante muchos años, el Tribunal de Cuentas Europeo ha recomendado repetidamente a la Comisión que fomente y amplíe el uso de los costes simplificados, especialmente en relación con el FSE<sup>21</sup>.

En 2006, a través y para la regulación de Fondo Social Europeo, se incluyó una importante simplificación en el reglamento específico<sup>22</sup>. Se permitió a los Estados miembros declarar globalmente los costes indirectos hasta el 20 % de los costes directos de una operación. Durante el periodo de programación 2007-2013 se introdujeron algunas opciones adicionales (baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado), y la posibilidad de utilizarlas se amplió al FEDER. Todas las partes interesadas, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo, acogieron con satisfacción el uso de financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado (en adelante, «costes simplificados»).

---

<sup>20</sup> FSE, FEDER, FEADER, FEMP, Fondo de Cohesión.

<sup>21</sup> En el informe DAS de 2012, el Tribunal calculó que el 26 % de las operaciones del FSE se basaba en costes simplificados, y no se detectó ninguna irregularidad

<sup>22</sup> Artículo 11, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1081/2006.

«El Tribunal recomendó [...] a la Comisión ampliar los pagos y porcentajes a tanto alzado en vez de reembolsar «costes reales» a fin de reducir la probabilidad de error y la carga administrativa a los promotores de proyectos. [...] esta fórmula es menos proclive a error. Una generalización del uso de estas opciones tendría pues en principio un impacto positivo en el nivel de error»<sup>23</sup>.

Para el periodo 2014-2020, la Comisión propuso mantener las opciones de 2007-2013. Asimismo, amplió estas posibilidades con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica para las autoridades nacionales y una mayor armonización entre los Fondos EIE, así como con otros fondos de la UE ejecutados mediante gestión compartida (FAMI,<sup>24</sup> FSI<sup>25</sup>) u otros métodos de ejecución (por ejemplo, Horizonte 2020, Erasmus +).

Yendo más allá y consciente de la importancia de la herramienta que es la simplificación en la justificación de costes, en septiembre de 2016, la Comisión propuso una importante revisión del Reglamento Financiero que rige la ejecución del presupuesto de la UE, así como del Reglamento 1303/2013 de Disposiciones Comunes, y las normativas sectoriales para los Fondos EIE (el llamado «Reglamento Ómnibus»). Esta nueva reglamentación introduce de manera aguda nuevas opciones de simplificación basadas en la experiencia acaecida por la gestión de los Fondos y el uso de las opciones «clásicas» de simplificación. El Tribunal publicó un dictamen sobre el proyecto de propuesta legislativa de la Comisión en 2017<sup>26</sup> para llevar a cabo la revisión del citado reglamento financiero y la propuesta para los reglamentos del futuro periodo de programación 2021-2017 extrayendo dos objetivos principales que sustentan la clave del nuevo enfoque de la política de cohesión: son la simplificación y la flexibilidad.

---

<sup>23</sup> Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria, 2013/C 331/01, Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>24</sup> Fondo de Asilo, Migración e Integración.

<sup>25</sup> Fondo de Seguridad Interior.

<sup>26</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n.º 1/2017 (con arreglo al artículo 322 del TFUE) sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2012/2002,(UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Revisión del «Reglamento Financiero»: Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1)

El Reglamento ómnibus amplía considerablemente el alcance del uso de las OCS. La Comisión propuso elevar el umbral vigente<sup>27</sup> para el uso obligatorio de OCS en proyectos del FSE de 50 000 a 100 000 euros de ayuda pública y extender esta obligación al FEDER. La Comisión calcula que con ello se abarcará alrededor del 70 % de los proyectos del FSE. También existirá la posibilidad de utilizar tipos fijos para costes de personal y otros costes indirectos (hasta ahora únicamente costes indirectos) y la posibilidad de utilizar dictámenes de expertos y proyectos de presupuestos para justificar los precios unitarios estándar.

Ciertamente hay un claro impulso por exprimir las ventajas de la utilización de los sistemas de justificación bajo opciones simplificadas ya que la concesión de ayudas basada en el reembolso de costes efectuados y pagados es difícil y proclive a error. El Tribunal constató que los errores en el gasto de la UE se concentran en dichas ayudas<sup>28</sup>, por lo que existía mucho interés en ampliar el uso de estas medidas de reducción de carga, tanto es así, que para Fondo Social Europeo, las medidas de simplificación no son una opción, son una obligación para aquellas ayudas que se beneficien de una contribución pública por debajo de 50.000 euros, donde estarán obligados a incluir cualquiera de las opciones de costes simplificados.

El RDC 2014-2020 especifica que las subvenciones y la asistencia reembolsable pueden adoptar la forma de opciones de costes simplificados (OCS), es decir, baremos estándar de costes unitarios, importes a tanto alzados y financiación a tipo fijo. Las OCS suponen un desvío del principio de costes reales. Los encargados de verificar la gestión y los auditores tendrán que centrarse en los resultados más que en los recursos y los costes de los proyectos.

Los Estados miembros pueden escoger entre tres de estos métodos denominados opciones de costes simplificados (OCS) para determinar la ayuda pagadera. Esto significa, en la práctica, que la totalidad o una parte del importe reembolsado se basa, por ejemplo, en: costes estándar calculados conforme a un método predefinido, unidades de realización del proyecto, o porcentajes aplicados a otros costes. La combinación de diferentes tipos de OCS está permitida.

---

<sup>27</sup> Artículo 14, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1304/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, pp. 470-486).

<sup>28</sup> Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa a los ejercicios 2014, apartado 1.25, 2015, apartado 1.29, y 2016, apartado 1.15.

Con arreglo a las normas aplicables<sup>29</sup>, las OCS deberían establecerse de una de las siguientes maneras:

- a) un método de cálculo justo, equitativo y verificable basado en:
  - i) datos estadísticos u otra información objetiva o el criterio de experto; o
  - ii) los datos históricos verificados de beneficiarios concretos; o
  - iii) la aplicación de las prácticas habituales de contabilidad de costes de los distintos beneficiarios;
- a bis)* proyecto de presupuesto elaborado caso por caso y acordado previamente por la autoridad de gestión o, en el caso del Feader, por la autoridad responsable de la selección de las operaciones, en los casos en que la ayuda pública no supere los 100 000 EUR;
- b) de conformidad con las modalidades de aplicación de los baremos de costes unitarios, importes a tanto alzado y tipos fijos correspondientes aplicables en otras políticas de la Unión a una categoría similar de operación y beneficiario;
- c) de conformidad con las modalidades de aplicación de los baremos de costes unitarios, importes a tanto alzado y tipos fijos correspondientes aplicables a una categoría similar de operación y beneficiario en regímenes de subvenciones financiados enteramente por el Estado miembro;
- d) porcentajes establecidos por el presente Reglamento o las normas específicas de los Fondos;
- e) métodos específicos para determinar los importes establecidos con arreglo a las normas específicas de los Fondos.

En el período de programación 2014-2020, las OCS son la medida de simplificación opcional utilizada con mayor frecuencia. En alrededor del 80 % de los PO examinados en 2017, las autoridades

---

<sup>29</sup> Artículo 67, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 tras la modificación del REGLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012

de gestión permiten el uso de OCS<sup>30</sup>. Hacen un uso especialmente amplio de los tipos fijos, que no tienen que justificarse para cubrir los costes indirectos<sup>31</sup>.

Pero, hay múltiples razones por las que no se utilizan más ampliamente las OCS, como la inseguridad jurídica, en concreto en relación con las normas sobre ayudas estatales o las propias normas de los Estados miembros que parecen favorecer sistemas basados en el reembolso de los costes reales. La introducción de medidas adicionales que superan los requisitos de la normativa comunitaria hace que la carga administrativa de los beneficiarios aumente y que pierda el sentido la inclusión de medidas de simplificación. Por lo tanto, desde hace más de una década, el ámbito de la simplificación administrativa como instrumento de mejora de la ejecución de la política de cohesión es una parte de la esfera comunitaria donde la Comisión Europea está altamente sensibilizada en su consecución.

### **III. A. Ayudas de Estado<sup>32</sup>**

Por lo que se refiere a las ayudas estatales<sup>33</sup>, cabe destacar que las normas sobre ayudas estatales previstas en el Tratado son de aplicación general. Cuando la financiación pueda constituir una ayuda estatal, deberá garantizarse la subvencionabilidad de las categorías de gastos a las que se aplican los costes simplificados, no solo

---

<sup>30</sup> Estudio de la Comisión Europea (2017), «Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF», Final Report, SWECO, t33 y Spatial Foresight, p. 61.

<sup>31</sup> Ya se introdujeron varias medidas para facilitar el uso de OCS en las intervenciones cofinanciadas por el FSE. La proporción de presupuestos de programas cubiertos por OCS se eleva al 36 % en el caso del FSE, mientras que el FEDER/FC se caracteriza por un uso más limitado (2 %).

<sup>32</sup> En este trabajo se emplean indistintamente los términos «ayudas de Estado» o «ayudas estatales» (habitualmente utilizados en la práctica de la UE) y el término «ayudas públicas», por cuya utilización ha optado mayoritariamente la doctrina española. Por otra parte, cuando se emplean los términos «juez» o «juez nacional», deben entenderse referidos al «órgano jurisdiccional nacional» competente.

<sup>33</sup> Una ayuda estatal es todo tipo de ayuda financiera directa o indirecta concedida por los entes públicos a las empresas del sector privado. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe en general las ayudas estatales dentro del mercado común salvo que estén debidamente justificadas. Las normas de la UE aplicables disponen que dichas ayudas no deberán distorsionar (o amenazar con distorsionar) la competencia. La Comisión Europea es la única competente para evaluar si las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros son compatibles con estas normas. Las decisiones de procedimiento y las medidas tomadas por la Comisión Europea están sujetas a revisión del Tribunal General y el Tribunal de Justicia Europeo.

al amparo de las normas de los Fondos EIE, sino también con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. Esto significa que es necesario que por las autoridades de gestión se haga una comprobación de las diferentes categorías de costes para comprobar<sup>34</sup> que se adecúan a las normas de ayudas de Estado. Algunas ayudas pueden regularse por el Reglamento general de exención de categorías (UE) n.º 651/2014 o por el Reglamento de exención por categorías en el sector agrícola (UE) n.º 702/2014 (en relación con los regímenes de ayudas y las ayudas *ad hoc* que están exentas de la obligación de notificación)<sup>35</sup>. También se deberán tener en cuenta las disposiciones del Reglamento (UE) n.º 1407/2013 sobre las ayudas *de minimis*.

El Tribunal de Justicia ha confirmado que tanto la Comisión como los jueces nacionales desempeñan funciones esenciales, pero diferentes, en el contexto de la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales<sup>36</sup>. La Comisión es la autoridad administrativa responsable de examinar cualquier medida de ayuda conforme al artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para comprobar su compatibilidad con el mercado interior, basándose en los criterios establecidos en los artículos 107.2 y 107.3.

En general, las opciones de costes simplificados deben basarse exclusivamente en metodologías que permitan identificar claramente los costes subvencionables utilizados para determinar el valor de la opción elegida y excluir los costes no subvencionables con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

Dado que la metodología utilizada debe ajustarse a la buena gestión financiera y cumplir el principio de cofinanciación, las autoridades de gestión deberán aplicar una hipótesis razonable y prudente a fin de garantizar que los costes simplificados representen de manera fiable los costes reales. Esto facilitará la demostración del cumplimiento de la intensidad máxima de la ayuda, los importes máximos de ayuda o los umbrales de notificación previstos por las normas sobre ayudas estatales. La metodología estará sujeta a auditoría para velar por su adecuación a los Fondos EIE y a las normas sobre ayudas estatales aplicables.

<sup>34</sup> STRUYS, M., «Le rôle des juridictions nationales dans le contentieux communautaire des aides d'État», en CDVA (ed.), *Les aides d'État en droit communautaire et en droit national*, Bruylant, Bruselas, 1999, p. 287.

<sup>35</sup> FLYNN, J., «The Role of National Courts», en BIONDI, A., EECKHOUT, P. y FLYNN, J. (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 323.

<sup>36</sup> Sentencia del TJ de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH y otros c/ Finanzlandesdirektion für Tirol y otros, as. C-368/04, Rec. 2006, p. I-9957*, apartado 37.

Siguiendo el impulso de la simplificación en la justificación de costes, se puede incluir una opción de simplificación basada en la aplicación de un tipo fijo sobre los costes directos subvencionables para el cálculo del resto de costes<sup>37</sup>. La autoridad responsable valora que está ante una subvención en el marco de un régimen de ayuda estatal para ejecutar un proyecto de formación para su personal y esta ayuda alcanza el umbral de 2 millones EUR previsto en el artículo 4, apartado 1, letra n), del Reglamento (UE) n.º 651/2014, por lo que es de aplicación el Reglamento general de exención por categorías. De este modo, el artículo 31 del Reglamento general de exención por categorías establece lo siguiente en relación con las ayudas a la formación:

*Las ayudas a la formación serán compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado, y quedarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo y en el capítulo I. No se concederán ayudas para formación que las empresas impartan para cumplir normas nacionales obligatorias en materia de formación. Serán subvencionables los costes siguientes:*

- a) los costes de personal de los formadores, correspondientes a las horas en que estos participen en la formación;*
- b) los costes de explotación en que incurran los formadores y los beneficiarios de la formación, directamente relacionados con el proyecto de formación, como gastos de viaje, materiales y suministros vinculados directamente al proyecto, y la amortización de instrumentos y equipos, en la medida en que se utilicen exclusivamente para el proyecto de formación; se excluyen los costes de alojamiento, excepto los costes mínimos de alojamiento necesarios para los beneficiarios de la formación que sean trabajadores con discapacidad;*
- c) los costes de servicios de asesoramiento relacionados con el proyecto de formación;*
- d) los costes de personal de los beneficiarios de la formación y los costes indirectos generales (gastos administrativos, alquileres, gastos generales) por las horas en las que los beneficiarios participen en la formación.*

---

<sup>37</sup> Artículo 68 ter: Financiación a tipo fijo de los costes que no sean costes de personal 1. Podrá emplearse un tipo fijo de hasta el 40 % de los gastos directos de personal subvencionables para cubrir el resto de costes subvencionables de una operación sin que el Estado miembro esté obligado a efectuar cálculo alguno para determinar el tipo aplicable; REGLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012

*La intensidad de ayuda no deberá exceder del 50 % de los costes subvencionables. Podrá incrementarse hasta un máximo del 70 % de los costes subvencionables, tal como se indica a continuación (...)*

Al procesar los datos, la autoridad de gestión elimina todos los costes no subvencionables en relación con las ayudas a la formación, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento n.º 651/2014. Esta actuación conlleva que se revisen los costes subvencionables de la operación, incluso, aquellos costes cubiertos por el tipo fijo (costes cubiertos por el tipo fijo sobre los que no se debe hacer ningún tipo de cálculo). Por tanto, el tipo fijo no puede incluir los costes no subvencionables y tendrá que revisarse perdiendo todo el sentido la inclusión de opciones de costes simplificados (solo están sujetas a la auditoría y el control de los comprobantes financieros las partidas de gastos declaradas que sean categorías de costes no calculados, pues el beneficiario no está obligado a informar sobre las categorías de costes calculados mediante un porcentaje a tipo fijo).

La Comisión Europea, siendo consciente de esta situación de complejidad, plantea en 2017 una modificación del Reglamento general de exención de categorías que prevé la utilización de las OCS en el contexto de las ayudas estatales<sup>38</sup> con el fin de simplificar el cálculo de los costes subvencionables en virtud del Reglamento (UE) n.º 651/2014 y del Reglamento (UE) n.º 702/2014 de la Comisión en el caso de las operaciones que se financian, al menos parcialmente, mediante un fondo de la Unión hace que se permita el uso de opciones de costes simplificados, para ello, las disposiciones sobre costes subvencionables deben adaptarse.

El encargado de este importante paso será el artículo 7 que queda modificado como sigue:

*a) en el apartado 1 se añade la frase siguiente: «Los importes de los costes subvencionables podrán calcularse con arreglo a las opciones de costes simplificados establecidas en los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (\*), siempre que la operación sea financiada, al menos parcialmente, mediante un fondo de la Unión que permita el uso de estas opciones de costes simplificados y que la categoría de costes sea subvencionable de conformidad con la disposición de exención de que se trate. (\*)Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de*

---

<sup>38</sup> Artículo 7, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 2017/1084 de la Comisión, de 14 de junio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 651/2014 (DO L 156 de 20.6.2017, pp. 1-18).

*17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).»;*

### **III.B. Normas de subvencionabilidad**

Como venimos reiterando, la simplificación normativa (proliferación de normas, complejidad, retrasos, incoherencias y falta de seguridad jurídica), debe ir acompañada de una alineación completa de las reglas horizontales con otros instrumentos de la UE, y con las normas nacionales de los Estados Miembros.

Caso muy acuciante es el de la des-convivencia de las opciones de costes simplificados con las normas de elegibilidad de los Fondos. En la subvencionabilidad de los gastos, la dualidad de regímenes aplicables es un ejemplo clave<sup>39</sup>.

El artículo 65 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo indica que la subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas. Es por ello, que para Fondo Social Europeo, al amparo de la citada disposición, se establece la a través de la *Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020*; las normas sobre la subvencionabilidad de los gastos del Fondo Social Europeo, en el Reino de España, sin perjuicio de las normas sobre esta materia aprobadas en el ámbito de la Unión Europea.

Esta Orden recoge junto con los criterios generales de subvencionabilidad, criterios específicos que deben cumplir determinados gastos para poder ser objeto de cofinanciación con cargo al Fondo Social Europeo y, en su caso, a la Iniciativa de Empleo Juvenil.

A su vez, el uso de las OCS ha hecho que cobre relevancia la definición de los tipos de costes y especialmente, los costes directos de personal.

---

<sup>39</sup> Sanz, A. Belén; La ejecución de los Fondos Europeos en España; ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2017; página 179

Las Directrices de la Comisión Europea<sup>40</sup> sobre costes simplificados establecen como definición que los costes de personal son los derivados de un acuerdo entre el empleador y el empleado, y que comprenden la remuneración total abonada a cambio del trabajo prestado relacionado con la operación FSE en cuestión. Se incluyen impuestos y cotizaciones de los trabajadores y cotizaciones a cargo del empresario. Esta es una definición general y amplia en donde hay dos elementos que la marcan: hay una vinculación por acuerdo entre trabajador y empresario y recoge la remuneración total por el trabajo prestado.

Esto nos lleva a considerar como gasto de personal todo pago que retribuya el trabajo efectivo, incluidas aquellas cantidades pactadas en el contrato de trabajo o en convenio colectivo, siempre y cuando formen parte de la remuneración recibida por realizar el desempeño de la actividad contractualmente acordada.

Sin embargo, el análisis se centra en el tratamiento a nivel nacional que la orden ministerial antes aludida, establece para los permisos retribuidos como no subvencionables, en principio, sin que la normativa comunitaria plantea tal exclusión.

La Orden indica que su artículo 5 los criterios específicos de subvencionabilidad, donde se explicita qué serán costes de personal<sup>41</sup> y cómo se llevará a cabo su cálculo:

---

<sup>40</sup> EGESIF\_14-0017 Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS)

<sup>41</sup> Costes de personal. a) Serán subvencionables en concepto de costes de personal: 1.<sup>º</sup> Las retribuciones brutas pactadas con la empresa o establecidas en convenio colectivo. Se incluyen en este concepto las percepciones salariales siguientes: el salario base, los complementos por antigüedad, los complementos por conocimientos especiales, turnicidad, nocturnidad, penosidad u otros complementos derivados de la actividad, las pagas extraordinarias, los incentivos a la producción, las horas extraordinarias y los complementos de residencia. 2.<sup>º</sup> Las percepciones extrasalariales pactadas con la empresa o establecidas en convenio colectivo para los conceptos de plus de distancia y transporte, abonadas por la empresa a los trabajadores a los efectos de minorar o sufragar su desplazamiento hasta el centro de trabajo habitual. 3.<sup>º</sup> La indemnización por finalización del servicio prestado que se regula en el artículo 49.1.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, siempre y cuando el servicio esté vinculado a la operación cofinanciada por el FSE. 4.<sup>º</sup> Las cotizaciones sociales e impuestos a cargo del trabajador y la Seguridad Social a cargo de la empresa. En relación con los gastos relativos a las cotizaciones sociales, para el cálculo del importe elegible deberá descontarse el importe correspondiente a las bonificaciones o reducciones que puedan estar asociadas al pago de esa cotización. 5.<sup>º</sup> Los costes de personal que formen parte de la prestación de servicios externos, siempre que en la factura emitida por el proveedor de los servicios se identifique claramente la parte correspondiente a costes de personal.

*c) Para calcular los costes de personal se tendrá en cuenta solamente el tiempo efectivo dedicado a la operación FSE, incluyéndose las vacaciones, los días de libre disposición, o el tiempo de asistencia a cursos de formación relacionados con el puesto de trabajo, siempre y cuando su desempeño tenga conexión con la operación FSE. En el caso de dedicación parcial a las actividades subvencionadas, las vacaciones y días de libre disposición se deberán imputar a prorrata entre el tiempo total trabajado y el tiempo dedicado a los proyectos objeto de financiación por el FSE. A estos efectos, no se deben computar las situaciones con derecho a retribución en las que no se presta servicio efectivo como las ausencias o las incapacidades temporales, ni las situaciones recogidas en el artículo 37.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. En esos casos, del importe de los gastos de personal reembolsables deberá excluirse también la parte proporcional de las cotizaciones a la Seguridad Social que proceda.*

De lo indicado, se desprende la restricción que se efectúa por parte de la orden de subvencionabilidad del gasto de FSE que supone un alto coste para el empleador al tener que revisar todas las posibles ausencias del personal para extraer el gasto de la justificación.

Parece deducirse que de lo indicado, la Comisión acoge un concepto más amplio sobre el coste del trabajador mientras que la orden nacional hace un uso más restrictivo de la potestad de determinación de la subvencionabilidad del gasto, excluyendo del concepto salarial costes retribuidos por el empleador.

La consecuencia de esta previsión es la comprobación de todos los posibles permisos, licencias y ausencias que describan que no haya un tiempo efectivo de trabajo. Opción, que complica extraordinariamente la aplicación de las fórmulas de simplificación sobre los costes de personal.

Por poner un claro ejemplo, la normativa comunitaria permite que, a efectos de la determinación de los costes de personal, podrá calcularse una tarifa horaria dividiendo entre 1 720 horas los últimos costes salariales brutos anuales documentados en el caso de las personas que trabajan a tiempo completo, o por la prorrata de 1 720 horas correspondiente en el caso de las personas que trabajan a tiempo parcial.

En este caso, las autoridades de gestión bajo el ámbito subjetivo y objetivo de actuación en FSE, tendrán que comprobar que en el numerador donde se incluyan los últimos costes salariales brutos anuales documentados, no podrán incluirse en la declaración de gastos como costes subvencionables, procurando una revisión muy ex-

haustiva y nada simplificadora de los costes salariales, cuando, no parece que sea una exigencia comunitaria.

Esta situación provoca como consecuencia, no solo la falta de armonización normativa de una misma ayuda sino que posiblemente incida económicaamente en la pérdida de financiación comunitaria sobre elementos que tiene que asumir el empleador pero que no serán cubiertos bajo el reembolso de la ayuda europea.

#### IV. CONCLUSIONES

La experiencia indica que el éxito de la simplificación administrativa requiere un consistente compromiso político, una aplicación práctica y metodológica adecuada del trabajo de las instituciones comunitarias (Parlamento, Consejo, Tribunal de Cuentas) así como de los Estados Miembros en sus respectivas funciones.

Estas medidas de reducción de cargas tienen por objetivo dar la mayor transparencia posible al enfoque de la gestión y el control adoptado por la Comisión 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 auditadoras, organismos intermedios y beneficiarios, la confianza necesaria para que procedan a aplicar estos conceptos sin vacilaciones ni incertidumbres.

Es igualmente importante que las autoridades nacionales y la Comisión sigan un enfoque común a la hora de auditar y controlar la financiación a tipo fijo, los baremos estándar de costes unitarios y las sumas globales, con el fin de garantizar un trato uniforme cuando se extraigan conclusiones sobre la legalidad y la regularidad del gasto declarado.

Si bien los logros de la política de cohesión de la UE son innegables, el volumen actual de las normas no siempre facilita las cosas a las autoridades locales que administran los fondos de la UE o las empresas que desean solicitar la financiación de la UE. Por lo tanto, la simplificación es clave y la Comisión Europea debería estudiar cómo simplificar aún más el acceso a los fondos de la UE en el marco presupuestario posterior a 2020, ya que las medidas de simplificación sí que parece que simplifican, pero no se centran en los resultados.

Para conseguir el objetivo de la simplificación hace falta saber por qué simplificar, para quién simplificar y cómo simplificar bajo

el diseño de una estrategia clara que incluya objetivos cuantificables bien estructurados, así como mecanismos de seguimiento y evaluación.

Llegados a este punto, podemos indicar que los principios rectores para una simplificación eficaz que considera necesarios para impulsar el proceso de simplificación de la política de cohesión son:

- una estrategia bien definida y un enfoque estructurado que permita la evaluación de la simplificación administrativa.
- un firme compromiso de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros de apostar por la simplificación administrativa y mantener el enfoque coordinado