



Tipo	Circular de Coordinación.
Asunto	Criterios para la elaboración de Planes de Acción para las operaciones de inversión pública cofinanciadas por las medidas de desarrollo rural del periodo de programación 2014/2020.
Unidad	Subdirección General de Sectores Especiales.
Número	28/2016
Vigencia	Año 2016 y siguientes.
Sustituye o modifica	





ADVERTENCIA PRELIMINAR.

El presente documento carece por completo de naturaleza normativa y constituye únicamente un instrumento de trabajo para facilitar el mejor conocimiento de la normativa aplicable a la materia considerada, así como la aplicación armonizada de la misma. En ningún caso es hábil para constituir el fundamento jurídico de actuaciones y resoluciones administrativas que pudieren afectar, en cualquier sentido, a los derechos, intereses y posiciones jurídicas de las partes implicadas, trátase de interesados o de Administraciones Públicas.

Cualquier actuación y resolución jurídica relacionada con la materia considerada deberá ser llevada a cabo por la Administración competente en dicha materia, aplicando la normativa comunitaria, nacional o autonómica correspondiente, así como las normas de procedimiento administrativo, sancionador, de control, etc. que procedan.

Aunque la presente circular ha sido elaborada y revisada cuidadosamente queda sujeto todo el contenido de la misma a la cláusula “salvo error y/u omisión” por lo que no podrá ser invocada para justificar aplicaciones erróneas de normas u omisiones de actuación que resultasen ser pertinentes.



ÍNDICE	Págs.
1. OBJETO.....	1
2. NECESIDAD DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.....	1
3. ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL PLAN DE ACCIÓN.....	3
3.1. Ámbito de aplicación.....	3
3.2. Contenido.....	3
3.3. Actualización y seguimiento.....	3
4. POSIBLES CAUSAS DE RIESGOS Y ERRORES	4
5. POSIBLES ACCIONES CORRECTORAS Y PREVENTIVAS.....	5
6. LISTADO DE INDICADORES	7
ANEXO 1: NORMATIVA.....	8
ANEXO 2: CUADRO DE SEGUIMIENTO (MAPS)	11



1. OBJETO.

Con objeto de garantizar una aplicación armonizada de la reglamentación comunitaria y de la normativa básica de desarrollo de competencia estatal, así como la igualdad de tratamiento entre los posibles beneficiarios de las ayudas FEADER, es necesario marcar unos criterios mínimos para que las actuaciones de los organismos pagadores, en el ejercicio de sus competencias, se realicen de forma coordinada.

Por ello, la presente circular, elaborada sobre la base de la circular de coordinación 6/2016 "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", tiene por objeto establecer los criterios para la elaboración de Planes de Acción para las operaciones de inversión pública¹ cofinanciadas por las medidas de desarrollo rural del periodo de programación 2014/2020.

En todo caso, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra acción necesaria para minimizar cualquier riesgo o error, y garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea en el ámbito de las inversiones públicas.

Esta circular de coordinación será de aplicación a nivel nacional a partir de su publicación.

Como Anexo 1 se ha incluido el listado con la reglamentación comunitaria y nacional a tener en cuenta.

2. NECESIDAD DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.

Teniendo en cuenta las competencias regionales en las medidas de desarrollo rural y las directrices de la presente circular de coordinación, los Organismos Pagadores de las comunidades autónomas establecerán Planes de Acción específicos, tanto de carácter preventivo como corrector, con objeto de reducir los riesgos y errores detectados en operaciones de inversión pública cofinanciadas con FEADER, como respuesta a la reserva propuesta por la Comisión Europea en todo el territorio nacional, establecida en el Informe Anual de Actividad 2015.

Dicha reserva se deriva del escrito de la Comisión Europea con referencia Ares (2016)3152447, de 1 de julio de 2016, como consecuencia de la investigación nº RD1/2015/831/ES, sobre el programa de desarrollo rural 2007-2013 (FEADER),

¹ A efectos de la presente circular se considerarán operaciones de inversión pública, aquellas que presenten tanto contratos públicos como encargos a medios propios personificados.



llevada a cabo de septiembre a noviembre de 2015 en cuatro comunidades autónomas.

En la investigación se han detectado las siguientes incidencias:

Descripción del error/irregularidad	Nº ref. de la muestra							
	5	10	12	13	17	18	25	26
Falta de justificación de los motivos para el uso del procedimiento de contratación (Encomienda de Gestión)	x			x	x	x		x
Rebasamiento del umbral del procedimiento de encomienda de gestión (5 186 000 €)				x				
Falta de control de la administración pública del organismo contratado aplicando el procedimiento de encomienda de gestión					x			
El organismo contratado aplicando el procedimiento de encomienda de gestión asignó a terceros contratistas obras por encima del 50 %								x
Conflicto de intereses (encomienda de gestión)		x	x	x				
Falta de evaluación de los requisitos administrativos							x	
Falta de evaluación de los requisitos técnicos							x	
Cálculo del importe del Feader que incluye el IVA y los gastos generales (encomienda de gestión)			x					
Falta de aceptación de la documentación de la contratación pública por el organismo contratado		x	x					

Asimismo, también se tendrá en cuenta la existencia de riesgos/errores puntuales o sistemáticos considerados como debilidades por parte del Organismo Pagador que hayan sido detectados mediante una autoevaluación (servicio gestor de la medida) o una actuación de seguimiento del control interno o auditoría interna, o bien mediante una unidad externa (organismo de certificación, misiones comunitarias, auditoras privadas...) en relación a las operaciones de inversión pública.

Se prestará especial atención a lo indicado en la Circular de coordinación 22/2015 sobre el análisis de los resultados de los controles, la realización de controles de calidad y los controles de operaciones de inversión pública, así como a la evaluación de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas de desarrollo rural establecida en la Circular de coordinación 13/2014, atendiendo a lo contemplado en el Programa de Desarrollo Rural (PDR) para el periodo 2014-2020.

Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 34.7 del Reglamento de Ejecución (UE) nº 908/2014, la Comisión Europea podrá proseguir procedimientos de liquidación de conformidad consecutivos hasta que se apliquen realmente las medidas correctoras del Plan de Acción.



3. ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL PLAN DE ACCIÓN.

3.1. Ámbito de aplicación.

El Plan de Acción se aplicará a todas las medidas de desarrollo rural que tengan operaciones de inversión pública.

3.2. Contenido.

El Plan de Acción deberá incluir los siguientes elementos:

- Información sobre las medidas correspondientes. Se deberá realizar un análisis estadístico sobre la tasa de error de dichas medidas.
- Identificación de los motivos concretos que den lugar al riesgo/error, teniendo como referencia lo indicado en el punto 4. Asimismo, el riesgo/error detectado deberá ser evaluado (leve / moderado / grave).
- Acciones específicas dirigidas a corregir el riesgo/error así como acciones específicas para su prevención, teniendo como referencia lo establecido en el punto 5. Se prestará especial atención a su relevancia para retirar la reserva.
- Calendario de aplicación de todas las acciones anteriores, especialmente en lo relativo a las fechas de inicio y de finalización (real y límite).
- Cuando se actualice el plan a una fecha determinada, habrá que indicar el estado de aplicación (status) de las acciones correctoras y preventivas (planificada / en marcha / finalizada / obsoleta) según el calendario previamente establecido.
- Indicadores de seguimiento eficaces que permitan determinar que el riesgo/error se ha reducido o eliminado así como su trazabilidad. Cabe señalar la importancia de los llamados “hitos intermedios” para tener controles periódicos, indispensables cuando el tiempo de ejecución de una acción sea muy largo. El punto 6 de la circular propone un listado de indicadores de carácter no exhaustivo.
- Designación de la unidad responsable de la aplicación del plan de las medidas correctoras y preventivas, así como de su seguimiento y evaluación.

3.3. Actualización y seguimiento.

La eficacia del Plan de Acción para las operaciones de inversión pública será evaluada periódicamente de forma que, al menos semestralmente, el Organismo Pagador en coordinación con la Autoridad de Gestión, determinará si es necesaria su modificación teniendo en cuenta la información obtenida de los indicadores de seguimiento y de la aplicación de las acciones específicas.



La actualización del Plan deberá quedar registrada y, cuando proceda, se remitirá a la COM según las indicaciones para cumplimentar el cuadro Excel MAPS, incluido como Anexo 2.

Cabe indicar que este Plan de Acción debe ser un documento único independiente de las versiones existentes y del número de medidas que incluya.

4. POSIBLES CAUSAS DE RIESGOS Y ERRORES.

En la siguiente clasificación se ha tomado como referencia la tipificación realizada por la COM, de acuerdo con los posibles riesgos y errores (RE) en operaciones de inversión pública:

RE11: Incumplimientos en contratación pública por parte de la administración.

A título orientativo, se pueden detectar diferentes problemas en operaciones de inversión pública:

- Incumplimiento de requisitos de admisibilidad. Incumplimiento de criterios de selección / priorización. Ausencia de objetividad en la selección de operaciones de forma que no se puede garantizar la trazabilidad de la decisión.
- Incumplimiento de las obligaciones de información, publicidad y transparencia.
- Superación de los plazos establecidos.
- División de la operación en contratos menores.
- En caso de encomiendas: ausencia de justificación del uso de la encomienda de gestión, incumplimiento de requisitos para ser considerado medio propio...
- Conflicto de intereses entre órgano contratante y adjudicatario.
- Sistema incorrecto de controles y procedimientos administrativos: controles inexistentes o incompletos, procedimientos no registrados.
- Ausencia de documentación del acuerdo entre el órgano contratante y el contratista o del encargo al medio propio.
- Problemas relativos al controlador: divergencias en los criterios de actuación de los inspectores, errores puntuales de los inspectores...
- Problemas relativos a la subvencionabilidad de los gastos, por ejemplo, en el caso del IVA.
- Problemas relativos al sistema de moderación de los costes.



- Ausencia de aplicación de penalizaciones en caso de irregularidades.

Cabe señalar que, a nivel comunitario, la elevada tasa de error de las medidas no establecidas en el ámbito del SIGC procede principalmente de este riesgo.

5. POSIBLES ACCIONES CORRECTORAS Y PREVENTIVAS.

Además de otras acciones correctoras y preventivas (CP) indicadas en la Circular de coordinación 6/2016, las acciones específicas para operaciones de inversión pública se incluyen en este punto:

CP7. Mejora de los procedimientos de control interno y los mecanismos de coordinación

Con respecto a los contratos públicos, las comprobaciones previstas en el apartado 3.2.6 y el anexo 11 de la Circular de coordinación “Plan nacional de controles de las medidas de desarrollo rural no establecidas en el ámbito del sistema integrado del periodo 2014/2020”, constituyen las principales acciones a tener en cuenta. Asimismo, se debe garantizar el cumplimiento estricto de la legislación aplicable y la mayor diligencia posible en la elaboración y cumplimiento de los pliegos de cláusulas administrativas y de condiciones técnicas.

En el caso de encargos a medios propios personificados, se proponen las siguientes acciones correctoras y preventivas:

- Ratificar que los poderes adjudicadores que realizan encargos han dado una explicación detallada y exhaustiva de la necesidad de llevarlos a cabo mediante una memoria justificativa que incluya, entre otros aspectos, la conveniencia de la encomienda (no disponibilidad de recursos materiales y humanos propios, experiencia previa, urgencia y especificidad de las tareas, idoneidad para su desarrollo, etc.) y la descripción explícita de los trabajos a realizar.
- Confirmar que los medios propios cumplen todos los requisitos para ser considerados como tales por parte de la administración que realiza el encargo.
- Confirmar que los medios propios tienen suficientes recursos personales y materiales para llevar a cabo los encargos, al menos en su mayor parte (50%), a fin de no convertir la encomienda de gestión en un mero título habilitador de la contratación con terceros.
- Evitar los encargos a entes que de forma recurrente han tenido que proceder a la subcontratación de la parte esencial de los encargos. Cabe señalar que la subcontratación solo debería ser admitida si se contempla expresamente dicha posibilidad en el documento de formalización de la



encomienda o en sus pliegos reguladores, con exigencia de autorización expresa del encomendante previa notificación.

- En caso de subcontratación de servicios o adquisición de suministros necesarios para ejecutar la encomienda (incluyendo, subcontrataciones a otras empresas, alquiler de maquinaria, adquisición de material para ejecución de obras, etc.) comprobar que sólo se justifica al FEADER el coste real de la ejecución de la actividad subcontratada incrementado, en su caso, únicamente con los gastos de tramitación y gestión de la subcontratación, que deben estar específicamente tarifados.
- Comprobar que las tarifas aplicadas (que será la parte efectuada con medios propios personales y materiales), cumplen con los requisitos del artículo 67.5 del Reglamento 1303/2013.
- Comprobar que, caso de existir cláusulas que regulen la prórroga de las encomiendas de gestión, ésta sea expresa y siempre que así lo decida el encomendante, sin que se recoja la posibilidad de renovación automática.
- Cuando el encargo a medios propios constituye una forma habitual de apoyo en la gestión, planificar adecuadamente la política de recursos humanos con el fin de evitar la descapitalización del personal técnico especializado.
- Garantizar que los trabajos objeto de los encargos se han concretado con detalle, evitando que sean excesivamente genéricos. Con ello, además de asegurar su estricta adecuación a los fines que motivan el encargo, se hace posible que la retribución de la encomienda pueda ser fijada con precisión mediante la aplicación de las correspondientes tarifas.
- Comprobar que los precios fijados a tanto alzado tienen la consideración de “gastos a justificar” y que, por tanto, para su abono se exige una pormenorizada justificación documental. En relación con estos “gastos a justificar”, las encomendatarias no deben aplicar el impuesto sobre el valor añadido (IVA) a aquellas prestaciones por las que, previamente, ya haya sido abonado.
- Comprobar que se ha seleccionado adecuadamente el ente instrumental al que hacer el encargo asegurándose de que su objeto social o los estatutos comprenden las actividades que constituirán el objeto de la encomienda. Deberá evitarse una excesiva amplitud de los objetos sociales del medio propio, que los aboca a la pérdida de la especialización que, en definitiva, constituye su razón de ser.
- Comprobar que se han incorporado a los pliegos que hayan de regir la ejecución de las encomiendas, las cautelas necesarias para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control de los trabajos encargados



durante su ejecución y conservar el poder de decisión sobre los problemas que puedan sobrevenir en su curso.

- Para satisfacer plenamente los principios de publicidad y transparencia, comprobar que se hacen públicos por cualquier medio accesible tanto la identificación exacta de la encomienda con un número de expediente codificado, como el poder adjudicador encomendante, así como y el medio propio en cuestión que la ejecutará, el objeto de las prestaciones y el montante completo de la contraprestación
- Planificar, con el fin de evitar un posible conflicto de intereses, la separación entre el órgano encargado de la elaboración del proyecto y la entidad que realiza la ejecución.

6. LISTADO DE INDICADORES.

- Indicadores generales para todas las acciones: porcentaje de control sobre el terreno con errores, porcentaje de control administrativo con errores, tasa de error por medida...

- Indicadores específicos para CP7 (el resto de indicadores se recogen en la Circular de coordinación 6/2016):

CP7. Mejora de los procedimientos de control interno y los mecanismos de coordinación

Número de procedimientos internos adoptados/modificados, número de checklists, número de reuniones de coordinación, porcentaje de controles administrativos con errores, número de informes correspondientes...

EL PRESIDENTE,
Firmado electrónicamente
Ignacio Sánchez Esteban

DESTINO

Secretaría General y Subdirecciones Generales del FEGA, Abogacía del Estado e Interventor Delegado de Hacienda.

Directores Generales del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente concernidos.

Presidentes y Directores Generales de los Organismos Pagadores de las comunidades autónomas.



ANEXO 1: NORMATIVA

La reglamentación comunitaria a tener en cuenta es la siguiente:

- Reglamento (CE) nº 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Reglamento (UE) nº 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) nº 1083/2006 del Consejo
- Reglamento (UE) nº 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 (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo
- Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo
- Reglamento delegado de la Comisión (UE) nº 640/2014 del 11 de marzo de 2014 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y las condiciones de denegación o retirada de los pagos y las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, la ayuda al desarrollo rural y la condicionalidad
- Reglamento delegado (UE) nº 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias.



- Reglamento de ejecución (UE) nº 808/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).
- Reglamento de ejecución (UE) nº 809/2014 de la Comisión de 17 de julio de 2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad.
- Reglamento delegado (UE) nº 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) nº 908/2014 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.

La normativa nacional a tener en cuenta es la siguiente:

- Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- 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.
- Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y la ganadería y el establecimiento del sistema integrado de gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.
- Real Decreto 1077/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas.



- Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios de pagos directos, determinadas ayudas de desarrollo rural y determinadas ayudas de programas de apoyo al sector vitivinícola.
- Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural para el período 2014-2020.



ANEXO 2: CUADRO DE SEGUIMIENTO (MAPS)

Excel MAPS elaborado por la Comisión para el seguimiento de los Planes de Acción de las comunidades autónomas.

Scope	Member State	Paying Agencies	<input type="button" value="Insert line"/> <input type="button" value="Remove line"/> <input type="button" value="Validation report"/> <input type="button" value="Legend"/>																												
Follow Up	Spain	ES16																													
#	Relevant for Reservation	Status	Action Type	Action Type Comment	Root Causes										Root Cause Comment	Deadline (D/M/Y)	Completion Date (D/M/Y)	Follow-up	Qualitative Description of Indicator(s)	Qualitative Description of Latest Known Results	Audit Report Number	Audit Authority				Comments	*				
					RC+RD01	RC+RD02	RC+RD03	RC+RD04	RC+RD05	RC+RD06	RC+RD07	RC+RD08	RC+RD09	RC+RD10								RC+RD11	RC+RD12	RC+RD13	RC+RD14			RC+RD15	DG	AGRI	ECA
	N.A.																5 - February 2016														
	N.A.																5 - February 2016														
	N.A.																5 - February 2016														
	N.A.																5 - February 2016														
	N.A.																5 - February 2016														



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN
FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA



www.fega.es



C/ Beneficencia, 8 - 28004 - Madrid



Tel: 91 347 65 00

