

UNA PROPUESTA DESDE LA FUNDACIÓN MUSOL AL REGLAMENTO ESPECIFICO DE SUBVENCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PREVISTO EN LA DISPOSICION ADICIONAL TERCERA DE LA LA LEY 1/2023, DE 20 DE FEBRERO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL

Rafael García Matías
Presidente y Director Ejecutivo de la Fundación Musol
musol@musol.org

A) Introducción. Necesidad de la reforma prevista en esta disposición:

La necesidad de esta norma para adaptar el régimen general de subvenciones a las de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante CID), se produce como consecuencia de que, si bien la Ley 38/2013 General de Subvenciones (en adelante LGS) se refiere a todas las subvenciones y las bases de subvenciones, reguladas en su artículo 17, permiten que cada administración adapte el régimen aplicable de un modo diferente a cada clase de ellas, en el caso de las subvenciones de CID, la adaptación ha sido irregular, desigual y en ocasiones se han impuesto reglas que, si bien son necesarias para otro tipo de subvenciones, para las de cooperación la adaptación, no sólo no ha contribuido al logro de las finalidades previstas por los proyectos, sino que incluso las ha entorpecido y han situado el centro de la gestión en la burocracia, hurtando recursos a su eficacia.

La ley con esta disposición y su desarrollo vendrá a resolver una vieja reivindicación tanto de los actores de la cooperación como de las administraciones: simplificar la gestión burocrática.

Es pacíficamente admitido que, la gestión burocrática de las subvenciones de cooperación, es hoy a lo que se destina la mayor cantidad de recursos, tanto por las Administraciones como por las Ongds y demás entidades de cooperación, en perjuicio de los objetivos de desarrollo. De ahí que la ley haya previsto establecer un régimen específico para las subvenciones de Cooperación para el Desarrollo, que tal y como ampliaré más abajo, no tiene por qué seguir el contenido y estructura de la Ley 38/2003 General de Subvenciones y su reglamento, ya que se ha facultado al gobierno para ampliar y adaptar los preceptos básicos de aquella a las singularidades de las actividades de CID, sin sujetar esta adaptación más que a los principios básicos, previendo incluso que pueda ampliarlos y desarrollarlos.

Poner en el centro de la regulación el logro eficiente de los objetivos y finalidades previstas en las acciones de cooperación y hacerlo eliminando todo aquello que sea innecesario para el interés general, es tal y como resulta de los fines y objetivos de la LCDSSG, lo que ha de contener el texto del reglamento. Esa norma, por mandato legal ha de ir dirigida al logro de los principios, fines y objetivos de la ley, asegurando la transparencia de las acciones y del manejo de los recursos públicos, reduciendo al máximo la burocracia y las cargas a los beneficiarios, a las administraciones y a los destinatarios de las acciones, dejando vigentes o imponiendo, tan solo aquellas que resulten razonadamente imprescindibles. No se trata sólo de la eficiencia, sino también de garantizar unas relaciones con la administración, acordes con sistema democrático proclamado en nuestra Constitución.

En el presente documento se repasan, es cierto que, en una primera lectura, algunas de las cuestiones que es manifiesto que preocupan a muchos de los actores de la CID incluidos los gestores públicos.

A.1 Un reglamento general o minucioso?

La primera cuestión que debería resolverse antes de elaborar el reglamento, es determinar si ha de ser un reglamento largo y minucioso o establecer reglas más generales.

Si bien la técnica jurídica más ortodoxa se inclinaría por establecer las grandes líneas, dos consideraciones aconsejan que la regulación del reglamento sea minuciosa y detallada. Por una parte para evitar que, a través de las bases cada entidad, vaya aprobando modificaciones sucesivas, y a través de las mismas, tal y como ha ocurrido hasta ahora, se vayan incorporando requisitos y exigencias que, sin ser necesarias vuelvan a dificultar la gestión, la segunda sería que, a través de normas detalladas y concretas, se podría abrir el camino hacia la homologación de procedimientos, por la tendencia de muchos actores a ver en las normas estatales, aunque no sean básicas, un modelo a incorporar.

En mi opinión, sería aconsejable un reglamento que regule claramente y en amplitud, todas aquellas cuestiones que vienen dificultando la gestión y respecto a las que más abajo se refiere este documento.

B) Contenido de la disposición adicional tercera:

La disposición adicional tercera de la Ley declara:

- 1.- Que las subvenciones de Cooperación internacional para el desarrollo (CID), se regirán por su normativa específica.
- 2.- Esta normativa deberá a) asegurar la eficacia y simplificación de trámites y b) abordar la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a las especificidades de la CID.
- 3.- Que esta normativa será aprobada reglamentariamente (en el plazo de seis meses tal y como dispone la disposición final tercera)
- 4.- Que las normas reglamentarias que se dicten a su amparo, tendrán carácter básico cuando desarrollen o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003 General de Subvenciones(LGS)
- 5.- La no exigibilidad de interés de demora para los reintegros, devoluciones y remanentes no aplicados no será de aplicación en el ámbito de la CID otorgada por cualquier administración pública estatal, autonómica o local.
- 6.- En el marco de la realización de programas y proyectos de cooperación financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, los órganos estatales competentes en la ejecución de políticas de CID, podrán otorgar subvenciones en régimen de concesión directa, de acuerdo con la LGS.

B.1 El alcance y los límites de la normativa específica de subvenciones.

Planteamiento de la cuestión

B.1.1 La Real Academia Española de la lengua, como primera aceptación de específico dice “Que es propio de algo y lo caracteriza y distingue de otras cosas”, luego no cabe duda de que lo que ha querido el legislador autorizando al gobierno a dictar la normativa específica, es establecer una regulación diferente a la general que una vez aprobada, regule las subvenciones para la CID y además lo haga de una manera diferente a la general.

B.1.2 El legislador de la LGS, ya fue consciente de que no todas las subvenciones para alcanzar los objetivos perseguidos, pueden regularse igual. Para ello estableció unas normas aplicables a todas las subvenciones, por todas las administraciones (normas básicas) y previó en su artículo 17 que el régimen de cada una de ellas, en atención a sus singularidades, pudiera establecerse por cada administración, mediante la aprobación de unas bases específicas.

B.1.3 La ley, mediante la disposición a que me refiero, lo que hace es desvincular¹ parcialmente la regulación de las subvenciones para la CID de la LGS, a la vez que autoriza al Gobierno a dictar una normativa singular para las de esta naturaleza. Como después veremos esta desvinculación no es total, por una parte, ha de respetar, aunque puede complementar y desarrollar, la normativa básica contenida en la LGS y por otra, esta ley continuará siendo de aplicación supletoriamente, también a las subvenciones de CID, en los términos que también se dirán luego.

B.1.4 Esta autorización no es para dictar una norma en blanco, las normas que ha de contener el reglamento que se dicte han de ir dirigidas a: 1) asegurar la eficacia y simplificación de trámites; 2) a adaptar los actuales procesos burocráticos contenidos en la LGS a las especificidades de la CID y 3) pueden desarrollar o complementar las normas básicas contenidas en la LGS, pero no contrariarlas ni modificarlas, en cuyo caso tendrán también carácter básico. Es dentro de este marco y obviamente de los principios constitucionales y otras normas básicas estatales, en el que ha de dictarse el reglamento.

B.1.5. Respecto a las normas básicas de la LGS, se autoriza a desarrollarlas o complementarlas, Nada se dice respecto a las no básicas, por lo que en tanto que tengan por objeto y se muevan dentro de los límites señalados en el apartado anterior el desarrollo puede contener regulaciones opuestas, diferentes, complementarias o no, a las contenidas en la LGS.

B.1.6. La referencia a las normas básicas es a las de la LGS, no a las contenidas en el RLGS.

Las normas básicas del RLGS, son desarrollo de la LGS y las que se dicten para aprobar este Reglamento conforme a la Disposición final tercera, también son desarrollo, en este caso, de la LCDSSG. Por ello el Reglamento para dictar las normas específicas de subvenciones, puede efectuar una regulación diferente a la contenida incluso en las normas básicas del RLGS.

¹ Pese a que seguirán siendo subvenciones, la LCDSSG declara que la LGS es solo parcialmente aplicable (las normas básicas) .

B.1.7. El régimen específico que se dicte conforme a lo señalado más arriba, será de aplicación a las subvenciones de CID, si bien la LGS a la que no deroga² será de aplicación supletoria³ conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, y la sentencia 1.750/2018 de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 (rec.3781/2017), es decir cuando ante una situación concreta aparezca una laguna.

B.1.8. El reglamento que se apruebe, no será de aplicación en su totalidad a todas las administraciones públicas, sino que lo será en los términos de la disposición final primera de la LGS, es decir todo a la AGE (por utilizar la terminología de la ley al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación –de manera directa y en coordinación con el conjunto de la Administración General del Estado y el sector público estatal y otras entidades de las que es partícipe–) y solo la normativa básica a las comunidades autónomas y a los entes locales⁴, aunque sí, tenemos en cuenta que la autorización se contiene en la LCDSSG, sería posible entender que su alcance sea mayor, al menos respecto a aquellos aspectos que se regulen que, si bien referidos a las subvenciones se apoyan en otras normas. Por ello es necesario que el régimen específico señale, en una disposición, cuáles de sus disposiciones tienen carácter básico. Posteriormente volveré sobre la aplicación subjetiva y la prelación normativa.

B.2.- El reglamento ha de abordar todo el ciclo de las subvenciones de CID.

El reglamento, habrá de contener todo el régimen jurídico de las subvenciones de CID, abarcando todo el ciclo y procedimientos y no sólo los aspectos económicos⁵. En este régimen jurídico deberán tener un especial protagonismo las normas dirigidas a simplificar haciendo más ágiles los procesos y procedimientos actuales, en aras de una mayor eficacia y eficiencia, situando en el centro el logro de los objetivos, sin perjuicio del control de los fondos públicos⁶.

El contenido principal del reglamento que se apruebe ha de ir dirigido al logro de los objetivos previstos o perseguidos en cada caso, reduciendo al máximo los costes de transacción, conforme a los principios de la eficacia de la ayuda.

La simplificación ha de alcanzar también a los procesos y procedimientos que se refieran a las actividades tanto de las Ongd, como de las contrapartes y destinatarios de las acciones en los países en que se ejecute la ayuda, evitando que los países con menores capacidades para la gestión queden al margen de la ayuda.

Así resulta no solo de la propia autorización del precepto que examinamos, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley.

² No se deroga la LGS, aunque implícitamente se declara no aplicable, al menos en aquello que se regule en el reglamento específico.

³ Conforme a la STC 118/1996, de 27 de junio “La cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho. Y si ello es así, tal y como dijimos en la STC 147/91, la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador. Pues, de lo contrario, la ley estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por lo tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del Derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del Art.149.3 y arrojándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas aplicables supletoriamente”.

⁴ Disposición final primera de la LGS.

⁵ En este sentido puede complementar a la LGS, que se centra especialmente en los aspectos económicos.

B.3.- Las normas específicas que se dicten, deben respetar las normas básicas de la LGS, y pueden apartarse de las normas básicas y no básicas⁷ de la LGS y su reglamento para su adaptación a las especificidades de la CID.

Tal y como se ha señalado, al tratarse de una autorización al Gobierno para dictar normas específicas, el reglamento puede apartarse y --deberá hacerlo cuando sea necesario- de las normas actuales que regulan las subvenciones tanto en la ley como en el reglamento.

Los límites que para ello le impone la disposición adicional tercera es, el de las normas básicas de la LGS, a las que no puede contrariar, aunque si desarrollar y complementar.

Nada dice y por lo tanto no le impone ese límite respecto al resto de normas no básicas de la LGS, ni básicas y no básicas del RLGS, al permitir al gobierno dictar normas específicas para la adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades.

La amplia autorización contenida en la disposición a que me refiero, faculta al gobierno para establecer ese régimen singular o específico de subvenciones que le permite innovar, introducir nuevas reglas y modificar las vigentes en las normas no básicas de la LGS y básicas y no básicas de su reglamento (Solo tiene como límites las normas básicas de la LGS) y en todo caso siempre que su finalidad sea asegurar la eficacia y simplificación de trámites, y a abordar la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades. Las normas específicas que se aprueben en desarrollo de la LCDSSG, pueden superponerse y por tanto no están limitadas por las normas básicas contenidas en el RLGS, ambas son desarrollo de una norma legal y por ser posterior y por su especialidad, el desarrollo que se haga de las normas básicas por este reglamento pueden ser diferentes al que contiene en el RLGS.

Las normas básicas del RLGS, son desarrollo de normas básicas de la LGS. Por tanto, si esa norma básica de la LGS es desarrollada en el reglamento de manera diferente, a como lo hacía el RLGS será también básica, aunque solo aplicable a las subvenciones de CID, subsistiendo la redacción del RLGS para el resto de subvenciones.

Podría entenderse que, a lo que faculta la disposición adicional tercera es a dictar un reglamento y que por el rango normativo no podría contrariar a la LGS. Sin embargo, ello no es así. Lo que hace la disposición adicional tercera de la LCDSSG, es excluir de la aplicación de la LGS en su regulación actual a las subvenciones de cooperación internacional, salvo en lo que se refiere a las normas básicas contenidas en la citada ley, las cuales autoriza a adaptar y desarrollar.

La norma habilitante para este reglamento, que ha de contener las reglas específicas, no es la LGS, sino la propia LCDSSG; es un desarrollo reglamentario de esta ley, con la finalidad concreta a que se refiere: adaptar la regulación a la singularidad de la CID y simplificar y desburocratizar el proceso.

Por tanto, el reglamento no será contrario a la LGS, aunque contenga normas opuestas o diferentes a las contenidas en la misma, salvo si se excediera de lo necesario para adaptar o ampliar las normas básicas de la LGS y pretendiera dejarlas sin efecto o se apartara del objeto para el que se faculta que es la simplificación, burocratización y adaptación a la CID.

⁷ Respecto a las normas básicas del RLGS, podrá apartarse, desarrollando de manera más adecuada para cumplir la finalidad de la LCDSSG de simplificar y desburocratizar.

Las normas no básicas contenidas en el reglamento de normas específicas que se dicte, una vez aprobado, serán de aplicación supletoriamente a Comunidades autónomas y entes locales, en los términos señalados más abajo.

La ley permite desarrollar o complementar las normas básicas y no dice nada respecto a las no básicas, por lo que, con mayor motivo, en estas puede establecer soluciones diferentes a las generales de la LGS, introduciendo incluso nuevas. Para ello el legislador solo exige que las nuevas soluciones sean necesarias para adaptar el régimen general de subvenciones a las especificidades de la CID y adaptar y simplificar los procesos burocráticos.

Se trata de una autorización técnicamente más adecuada y más amplia que la que permitía y sigue permitiendo ahora al Gobierno con una nueva regulación, la disposición adicional 18ª de la LGS para dictar normas especiales, las cuales habrán de adaptarse “con carácter general” a lo establecido en la propia ley. El régimen específico no ha de adaptarse a lo establecido en la ley.

B.4 ámbito subjetivo de aplicación del Reglamento que se dicte.

El Reglamento que se dicte al amparo de esta autorización será de aplicación:

Primero.- A la AGE (sin perjuicio de las normas especiales de desarrollo de la disposición adicional 18ª)

1º . Las normas básicas y no básicas del reglamento que se dicte en desarrollo de la disposición adicional tercera.

2º. La LGS y el RLGS, en todo aquello que no haya sido modificado o desarrollado de modo diferente por el reglamento.

3º Las bases de Subvenciones.

Segundo. A las comunidades autónomas y a las entidades locales,

1º Las normas básicas contenidas en el reglamento.

2º. Las normas básicas contenidas en la LGS y RLGS, en aquello que no haya sido modificado o complementado por el reglamento.

3º Las bases de subvenciones que se aprueben por cada actor.

4º Supletoriamente y por este orden a) las normas no básicas del reglamento, b) las normas no básicas de la LGS y del RLGS. La supletoriedad en todo caso conforme se ha señalado más arriba se producirá cuando ante una situación concreta aparezca una laguna.

B.5 Resultado del desarrollo o complementariedad de las normas básicas de la LGS.

Cuando el reglamento desarrolle o complemente normas básicas el desarrollo o complementariedad tendrán también carácter básico dice la disposición adicional tercera, aunque hay que tener en cuenta que para la simplificación por ejemplo puede incorporarse el desarrollo de normas derivadas de otros principios constitucionales y legales de general aplicación.

Por ello si para la simplificación, desburocratización o simplificación se incorporan normas que responden a principios constitucionales o de leyes como las procedimentales aplicables a todas las administraciones públicas, las mismas serán de aplicación también a todas las administraciones.

En este reglamento no deberían incluirse normas de política internacional, que deben ser objeto de una normativa especial (disposición adicional 18ª LGS)

El reglamento deberá dedicar una disposición a señalar los preceptos que como desarrollo o complementariedad de los básicos de la ley se han de considerar básicos, señalando que todos aquellos preceptos básicos contenidos tanto en la LGS como en su reglamento que no hayan sido objeto de adaptación o regulación diferente continuaran vigentes con este mismo carácter.

B.6.- Pese a que la LCDSSG se dicta en base a la competencia del Estado en política exterior, el reglamento que se dicte es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, en los términos de la disposición final primera de la LGS. Es decir, en su totalidad al Estado y sólo las normas básicas a comunidades autónomas y entes locales, como se ha indicado más arriba.

El artículo 1.3 de la LCDSSG señala que la ley será de aplicación, a la Administración General del Estado (AGE) y a las comunidades autónomas y los entes locales, en el marco de sus respectivas competencias, por lo que el reglamento que se dicte, será de aplicación en ese marco.

La disposición adicional primera de la LCDSSG señala que se dicta en base a las competencias exclusivas del Estado en política internacional del art. 149.1. 3ª de la CE, por lo que el reglamento va a desarrollar y adaptar el régimen de subvenciones a los principios y mandatos de la propia ley, simplificación, desburocratización, adaptación...

Lo que resulte de esta nueva regulación van a ser subvenciones, por una parte, por su denominación, la ley podría haber excluido del régimen de subvenciones los recursos destinados a la CID, pero no lo ha hecho por lo que siguen siendo subvenciones, singulares, pero subvenciones. por otra porque la ley vincula su contenido entre otros aspectos a las normas básicas de la LGS y además declara su aplicación conforme a la distribución competencial, con lo que estimo que en su aplicación esta regulación específica, debe seguir el régimen de la disposición final primera de la LGS "habilitación competencial y carácter de legislación básica", que establece, en síntesis, que sólo son de aplicación a las comunidades autónomas y las entidades locales sus preceptos básicos. Las normas no básicas serán de aplicación sólo con carácter supletorio⁸, a comunidades autónomas y entidades locales.

El contenido del reglamento, como se ha señalado más arriba, tendrá que abarcar todo el ciclo de las subvenciones de CID y, será de aplicación total al conjunto de actividades de cooperación de la administración general del estado, conforme declara el artículo 1.4 de la Ley y a las comunidades autónomas y entidades locales solo en sus disposiciones básicas, conforme se ha señalado más arriba.

La LCDSSG, es profundamente respetuosa con la distribución competencial entre el Estado y las CCAA y también respecto a la autonomía local proclamada en el Artículo 137 y siguientes de la

⁸ Conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 135/2013, de 6 de junio (BOE 157 DE 2 Julio 2013, no corresponde al legislador señalar cuando es la aplicación supletoria sino al operador jurídico cuando detecta una laguna legal.

CE y en el artículo 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de ahí la coherencia de las normas aplicables.

La LCDSSG no contiene normas básicas, aunque conforme se ha señalado más arriba hay normas que derivan de la competencia del Estado en materia de política exterior, otras reiteran el contenido de la Ley 2/2014 del servicio y acción del Estado y finalmente en algunos casos se cita expresamente a todas las administraciones, por lo que también en estos casos sería posible dictar normas aplicables a todas las administraciones.

Cuando la ley utiliza “la política española” en algunos preceptos, se está refiriendo al ámbito de actuación del Gobierno, en otras al conjunto de entidades que hacen cooperación mientras que en otros apartados se refiere a las administraciones públicas, en cuyo caso es de aplicación a todas ellas.

B.7.- Las normas específicas para la acción exterior versus las normas especiales del Gobierno para la política exterior.

La ley en la disposición adicional tercera, autoriza al Gobierno a dictar normas específicas pero además, la disposición adicional 18ª de la LGS, modificada por la disposición final cuarta de la LCDSSG, se refiere a la aprobación de normas especiales de subvenciones, y atribuye al Gobierno su aprobación, estas normas especiales podrán excepcionar los principios de publicidad y concurrencia y, por tanto establecer un régimen diferente para estas subvenciones; subvenciones, por lo que parece, más enmarcadas en la política exterior, tal y como ya hizo en uno de sus capítulos el Real Decreto 794/2010 de 16 de junio por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional,.

Así en la LCDSSG, Se prevé un régimen específico aplicable a todas las Administraciones con las consideraciones efectuadas más arriba y un régimen especial mediante el que el gobierno desarrollará singularmente su política exterior que conforme al artículo 97 de la Constitución es competencia exclusiva del Estado.

B.8.-La concesión directa de subvenciones con ingresos externos de carácter finalista.

El cuarto párrafo de la disposición adicional tercera que examinamos, establece: “ En el marco de la realización de programas y proyectos de cooperación internacional financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales, consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, los órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes, competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo global, podrán otorgar subvenciones en régimen de concesión directa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siempre que las mismas estén vinculadas al objeto del proyecto o programa”

Uno de los supuestos a que, previsiblemente se refiere este párrafo es a lo que se dispone en el artículo 36.2 de la LCDSSG “2. La Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes mencionados en esta ley promoverán la participación de las comunidades autónomas en la formulación y articulación de posiciones ante foros europeos e internacionales de cooperación para el desarrollo sostenible. Las comunidades autónomas podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación comunitaria y de modo consensuado con el Estado.

Esta excepción para la concesión directa encaja en la prevista en el artículo 22.2.b de la LGS “b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa”.

Esta disposición, prevé con rango legal la posibilidad de concesión directa de subvenciones, cuando se den las circunstancias que señala: programas o proyectos financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, siempre que las mismas estén vinculadas al objeto del proyecto o programa.

El reglamento previsto en la disposición adicional tercera, podría por una parte desarrollar los supuestos y establecer una normativa procedimental simplificadora respecto al régimen actual contenido en el RLGS.

El supuesto citado es una de las excepciones de la LGS a la concurrencia competitiva previsto en la LGS. Las condiciones y compromisos aplicables, se canalizarán a través de la resolución o de un convenio, conforme establece el artículo 28 del reglamento de la LGS, todo lo cual puede ser simplificado y/o adaptado.

El régimen jurídico aplicable a estas subvenciones, según resulta del tenor literal de la norma, sería la concesión directa. No obstante, esta remisión debe entenderse también efectuada a las normas específicas. Salvo que todas o parte se estime incluirlas en el régimen de la disposición adicional 18ª de la LGS.

La excepción prevista a la concurrencia competitiva, es muy amplia y también permitiría, tal y como está formulada, la concesión directa de esos recursos a cualquiera de los actores de la CID. Estimamos que al menos en este último supuesto, deberá ser objeto de desarrollo, aunque de la literalidad de la ley ello no se precise.

El artículo 22.2.b de la LGS es básico, por lo que el desarrollo que haga el reglamento de esta cuestión lo será también cuando desarrolle o complemente esta norma, (sin que lo que ahora establece el reglamento con carácter básico o no, condicione este desarrollo)

B.9.- La ley se refiere tanto a política exterior como a la acción exterior.

El que la norma que establezca las reglas específicas, se dicte en base a una ley aprobada en base a las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales, no supone tal y como resulta de la ley, que esta absorbe todas las acciones de cooperación. A lo largo del texto de la Ley, aparecen algunas actuaciones que podrían llevarse a cabo como parte de la política exterior en sentido estricto y otras la mayoría a la acción exterior.

Como dice la exposición de motivos de la LCDSSG: “...Sin embargo no se agota en los elementos esenciales de las relaciones internacionales, por lo que, según reiterada jurisprudencia constitucional, existe amplio margen para la acción exterior de las Comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias”.

El artículo 1.5 de la ley, se refiere a la sujeción de la política española de cooperación al cumplimiento de los objetivos, fines y directrices de la política exterior del Gobierno..... y que se desarrollará desde la colaboración entre las Administraciones respetando el ámbito competencial de cada una de ellas. La colaboración con respeto a las competencias, nos lleva a la concertación.

Los objetivos, fines y directrices constituyen en el centro o marco de la coordinación y colaboración de actores en la política internacional, en el que caben las diferentes actuaciones en el marco de la acción exterior.

Pese a no haber una referencia a la acción exterior de los entes locales, sus actividades en CID, se integran en la acción exterior tal y como señala el artículo 1.2.b) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que la define como “ el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias. La actuación en acción exterior de los entes locales deriva de su autonomía para la gestión de sus intereses.

B.10.- La simplificación y adaptación de tramites es una exigencia constitucional, legal, e

El reglamento que se dicte, puede ser un magnifico instrumento para hacer efectivos algunos de los principios constitucionales y de la legislación procedimental⁹, tales como los contenidos en el artículo 103 de la Constitución (CE) que declara como principio de actuación de las administraciones la eficacia o el texto del art 1.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante AAPP y del PAC) que dice que “ Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.”

Esta norma es contundente, exigir que se cumpla en las bases de subvenciones de las administraciones públicas sería un avance muy significativo al alcance del reglamento que se ha de dictar. El reglamento debería apoyarse, entre otros, en este precepto para la simplificación.

La reducción y simplificación de trámites es esencial para la eficiencia de las acciones de CID. El reglamento podría establecer la necesidad de que, para incorporar o añadir tramites se exija justificar su necesidad, ello impediría, que procesos y procedimientos inicialmente simples, vayan acumulando a lo largo de los años, trámites no siempre útiles y justificados.

La simplificación y reducción de trámites se ha de producir no solo respecto a los procedimientos en España, sino que ha de alcanzar también a los que se exigen a los destinatarios de las acciones en el exterior, ya que pese a que son los beneficiarios quienes se relacionan con las administraciones, muchos de los requerimientos y exigencias, han de ser cumplidos por los destinatarios de las acciones, provocando que algunos, no puedan cumplimentarlas¹⁰ y por lo tanto no puedan acceder a las ayudas o incluso perderlas.

La simplificación y agilización de la gestión es esencial para la eficacia de la ayuda, tal y como se puso de manifiesto ya en 2005 en el foro de alto nivel para la eficacia del ayuda celebrado en Paris, donde en el punto 3 referido a aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo se proponía “Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un

⁹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ En muchos casos los que más necesitan la ayuda porque disponen de menos capacidades.

comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios”¹¹

En el mismo foro, uno de los principios que se estableció como clave, fue el de la armonización así descrito: “La cooperación internacional actuará de forma coordinada y transparente. Unificarán y simplificarán sus procedimientos para reducir la carga burocrática que recae en el país con el cual colaboran”. Los sucesivos foros sobre la eficacia, han reafirmado la necesidad de la simplificación. La Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en su punto 16, instaba a los países donantes a que coordinen y armonicen mejor sus acciones, así como a que simplifiquen sus procedimientos y avancen hacia una cooperación más estrecha con los donantes privados ¹²

En el informe de pares el CAD se instaba al gobierno español a simplificar los costes o requerimientos para el acceso de las ONGD a la financiación pública, los procesos de selección, los mecanismos de financiación y los medios de rendición de cuentas, buscando un equilibrio adecuado entre la rendición de cuentas y los procesos de aprendizaje. Lo que conduce a la necesidad de un marco normativo adaptado a la realidad actual en España y en los países socios, dotado de la flexibilidad necesaria, sin perder la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas, reconociendo la especificidad del trabajo de las ONGD y agilizando y homogeneizando trámites administrativos y burocráticos entre las diferentes administraciones; ¹³

La normativa específica que se dicte, habrá de partir de la diversidad de actores y potenciar a través de todos los instrumentos y por tanto también a través de las subvenciones, su articulación e integración en el sistema de cooperación a que se refiere la ley. En este sentido la exposición de motivos de la LCDSSG, señala como uno de los aspectos a mejorar, entre otros “una apuesta por un mayor sentido de «sistema» que propicie la concertación y colaboración de actores, instituciones e instrumentos y mejoras en el marco regulatorio en línea con una mayor desburocratización...” el artículo 1.3. de la LCDSSG se refiere a las formas de colaboración entre las Administraciones en el marco de sus respectivas competencias y con otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil. y el artículo 2, referido a los principios, en su apartado 4 señala que los principios de la ley contribuyen a “..... una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, desde el respeto a la autonomía para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias. En este sentido tal y como me referiré más abajo, establecer y regular procedimientos que permitan una articulación de actores públicos y privados y singularmente regular marcos estables de trabajo que permitan una mayor eficacia y eficiencia.

La simplificación no sólo ha de venir referida a procesos y procedimientos, sino también a los contenidos. El reglamento debería establecer procedimientos ya ensayados y otros innovadores para los procesos de selección de los beneficiarios, así como para la elaboración y preparación de la identificación, formulación, seguimiento y justificación de los proyectos, eliminando datos y documentos innecesarios y repetitivos. Entre los ya ensayados podrían incorporarse “el

¹¹ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda

¹² Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda

¹³ OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares Resumen del Informe: OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de. Pares, España 2016

concept note” la justificación por módulos, que podrían abarcar a los cursos, actividades de sensibilización y personal una vez dimensionado.

La UE en las diferentes convocatorias ha venido incorporando los módulos, y otros procedimientos, como la incorporación de reglas relativas al impacto ecológico, valorando los medios de transportes, los combustibles utilizados o la incidencia de las acciones sobre el medio ambiente. La introducción de estas reglas innovadoras, obviamente deben de contemplar lo que es el objeto del reglamento, la simplificación.

Conforme al artículo 37 de la Ley Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo.

El artículo 8.3 de la LGS señala que: “La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios: a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos,”

El artículo 8.3 de la LGS, tiene carácter básico, por lo que el desarrollo del mismo contenido en el reglamento tendrá también esta naturaleza jurídica. Ya que los los principios señalados contribuyen a la simplificación y desburocratización.

B.11.- El reglamento debería contener reglas para facilitar la homologación y la armonización y también la coordinación de los procedimientos y de los actores.

En el foro para la Eficacia de la Ayuda en 2005 se estableció como uno de los principios clave, la armonización al que se refirió así: “La cooperación internacional actuará de forma coordinada y transparente. Unificarán y simplificarán sus procedimientos para reducir la carga burocrática que recae en el país con el cual colaboran”.

La exposición de motivos de la LCDSSG, después de referirse al valor añadido de la cooperación descentralizada, ya anuncia que “la pluralidad de actores y visiones es sin duda una de las fortalezas de la ley, pero también plantea desafíos de coordinación, complementariedad y gobernanza del sistema.

Los principios básicos y principios de actuación del artículo 4, de la LCDSSG, van dirigidos conforme se señala en su apartado 2 al logro de una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, desde el respeto a la autonomía para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias.

Son muchas las referencias en el texto de la ley a la complementariedad, homologación y coordinación, que deberán desarrollarse aquí y también en el marco del reglamento de desarrollo general de la misma.

El texto del reglamento, debería abordar, entre otras, cuestiones referidas a:

Actuaciones en las que participen dos o más actores que se complementen, estableciendo reglas que vayan más allá de los actuales consorcios para concurrir a convocatorias, y en los que puedan integrarse varias administraciones o estas junto a ONGd y otras entidades de la sociedad civil e incluso empresas, tal y como se señala más abajo en otro apartado, lo cual contribuiría también al logro del ODS 16 de la Agenda 2030.

La complementariedad de las acciones, cuando son financiadas por distintos actores donde se entrecruzan recursos y tiempos, ahora no totalmente resueltas, como es en el caso de la cofinanciación directa de un mismo proyecto o a la justificación de proyectos diferentes que comparten recursos aportados por varios financiadores.

Facilitaría la homologación de procedimientos, una regulación minuciosa del reglamento que, tal y como viene ocurriendo ahora, sea adaptada por el resto de actores en sus bases específicas de subvenciones, aunque también, abrir un proceso amplio y abierto para homologar procedimientos y formularios al que puedan adherirse los actores que lo deseen podría hacer avanzar este proceso tantas veces fallido para la homologación.

La homologación y la armonización son figuras esenciales para la simplificación, por lo que aún con carácter indicativo, el reglamento que se dicte podría contener alguna referencia a ello.

El artículo 1.4, segundo párrafo de la ley, declara que “Asimismo, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las Administraciones públicas españolas, así como a los marcos de cogobernanza y colaboración entre dichas administraciones y actores, en el marco de sus respectivas competencias”

Si conforme al 4.2 de la LCDSSG, los principios van dirigidos al logro de una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, no es difícil concluir que también el desarrollo puede considerarse de aplicación a todas las administraciones.

B.12.- Como resumen, el objeto del reglamento es establecer un régimen específico y singular que regule las subvenciones de CID.

El reglamento se habrá de:

- a) Establecer las reglas y principios necesarios para asegurar la eficacia, la eficiencia y la simplificación de procesos y procedimientos, estableciendo además limitaciones a introducir cargas adicionales y la necesidad de justificar exhaustivamente su introducción adicional.
- b) Adaptar los procesos burocráticos a las especificidades de la CID.
- c) Desarrollar y complementar los preceptos básicos que se precisen para la eficacia, la simplificación y la adaptación a las singularidades de la CID.
- d) Desarrollar y complementar e incluso establecer normas diferentes a las no básicas de la LGS y básicas y no básicas de su reglamento cuando sea preciso para adaptarlas a las especificidades de la CID.
- e) Desarrollando y complementando o modificando no sólo la LGS sino también otras normas como las procedimentales.
- f) Todo ello en el marco de un mayor sentido del sistema que permita el trabajo conjunto y coordinado de todos los actores, sin perjuicio de respetar los respectivos ámbitos competenciales.

C) ASPECTOS SINGULARES QUE DEBERÍA ABORDAR EL REGLAMENTO.

C.1 Introducción.

La LGS reguló, tal y como figura en su denominación, el régimen general aplicable a todas las subvenciones y, consciente de la diversa naturaleza de actividades a subvencionar, permitió, fundamentalmente en las bases de subvenciones que regula el artículo 17, adaptar

a cada tipo de subvención las normas aplicables, por cada entidad, respetando siempre las normas que le son de aplicación.

En la CID, las bases de subvenciones de CID aprobadas por los distintos actores, han venido efectuando esa adaptación mediante un proceso que podemos denominar de aluvión. Cada año las bases se revisan para incorporar nuevas regulaciones y exigencias copiadas, en muchos casos, de bases de otros actores que, en general lejos de simplificar han venido a burocratizar y complicar la gestión, sin que ello en general venga justificado por una mayor eficiencia ni un mejor control de los recursos públicos. Pequeñas entidades incorporan a sus procedimientos bases que contienen requisitos que posteriormente tendrán dificultad de gestionar o simplemente quedarán en el expediente sin utilidad alguna.

Existen una serie de normas y reglas en las bases de todas las Administraciones, de las que partir para proponer cuales debieran ser los aspectos a mantener, eliminar, cambiar o modificar. De ahí que el reglamento que se dicte podría de algún modo unificar las bases específicas que se dicten con posterioridad a su aprobación.

Efectivamente, pese a que las normas aplicables a todas las administraciones son las básicas, las no básicas, en su mayoría, acaban copiándose por los actores de todas las administraciones.

C.2. Objeto

La redacción del objeto del reglamento podría ser el siguiente:

1. Establecer la normativa específica a que se refiere la disposición adicional tercera de la LCDSSG, para la simplificación de trámites, reducción de la burocracia y para la adaptación del régimen de subvenciones a las especificidades de la CID, así como los demás aspectos necesarios para asegurar la eficacia en la gestión pública de la CID.
2. La gestión pública de las subvenciones para la CDSSG regulada en este reglamento, tiene por objeto el fomento, la eficacia y la eficiencia de las actividades de CID y establecer las reglas y principios de colaboración entre las Administraciones y entre estas y el resto de actores previstos en la LCDSSG en las políticas de CID.

C.3 Ámbito de aplicación.

Debería establecerse que el reglamento se aplica a la gestión de la CID de todas las Administraciones, en los términos establecidos en la disposición final primera de la LGS, conforme a la prelación que se ha señalado más arriba en el apartado B.4. Dejando claro en que consiste esta supletoriedad¹⁴.

Igualmente debería hacerse referencia a que no será de aplicación este reglamento a las subvenciones reguladas en las normas especiales que se dicen en desarrollo de la disposición adicional 18ª de la LGS.

C.4 Principios Generales.

¹⁴ Conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 135/2013, de 6 de junio (BOE 157 DE 2 Julio 2013, no corresponde al legislador señalar cuando es la aplicación supletoria sino al operador jurídico cuando detecta una laguna legal.

Algunos principios que podría recoger el reglamento

C.4.1.-Las subvenciones, ayudas y actuaciones a que se refiere el presente reglamento, se someterán, en todo caso a los principios de publicidad, transparencia, simplificación, flexibilidad, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación; eficacia en el cumplimiento de los objetivos previstos y eficiencia en la asignación y utilización de recursos.

C.4.2. Los órganos competentes de las Administraciones Públicas, deberán aprobar el plan estratégico de subvenciones conforme al artículo 8 de la LGS, en el que incluir o no las de Cooperación al Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Para el caso de que no las incluyan podrán aprobar además un plan estratégico exclusivamente para estas últimas.

C.4.3. Las bases reguladoras de las subvenciones de CID, harán referencia al plan estratégico de subvenciones general o singular en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento. No será necesaria motivación cuando la inclusión de nuevos objetivos y efectos que se pretenden se financie con recursos adicionales a los inicialmente previstos en el plan estratégico vigente¹⁵.

La planificación estratégica de subvenciones de CID, de los municipios de población de derecho inferior a los **3.000** habitantes, podrá efectuarse a) por incorporación a la planificación de la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma o bien integrándola junto a la de otro u otros municipios o entes locales, debiendo aprobarse previamente por cada uno los compromisos económicos necesarios para cada anualidad. Esto podría a la vez facilitar la gestión conjunta ya sea mediante delegaciones intersubjetivas o mediante un convenio. El artículo 8.3 de la LGS que contiene los principios generales (entre otros eficacia, eficiencia, publicidad, transparencia, objetividad...) es un precepto básico por lo que el reglamento puede desarrollarlo y complementarlo en este sentido con carácter básico también, sobre todo teniendo en cuenta que lo que establece respecto a pequeños municipios y otras cuestiones lo sería con carácter potestativo.

C.4.4. En la elaboración de las bases de subvenciones para la CID, se deberán observar los principios de simplificación administrativa continua, homologación, desburocratización y proporcionalidad de los trámites, cargas y exigencias impuestas para la finalidad de los mismos y su justificación, todos ellos enmarcan el contenido, las potestades y los límites de la administración en su relación con los actores de la CID para la implementación y justificación de las actividades subvencionadas. Es desarrollo del artículo 8.3 de la LGS, por lo que tendrá la consideración de básico.

C.4.5. La simplificación administrativa continua, a los efectos de este reglamento, es el proceso para adelgazar la gestión, expulsando de las actuaciones y del procedimiento administrativo, las exigencias, los tramites y los requisitos que ha de seguir la administración y los que se imponen a las entidades, a los ciudadanos y a las contrapartes, para relacionarse con esta y que directa o indirectamente suponen cargas innecesarias o excesivas para el

¹⁵ Este precepto podría excluir la necesidad de plan estratégico de subvenciones de CID a las entidades locales de menos de 1.000 habitantes. (El plan estratégico de subvenciones se regula en una norma básica, que el reglamento podría desarrollar en este sentido). Se justifica esta exclusión en tanto que es difícil planificar ni realizar una estrategia de cooperación con los aportes que se realizan desde las entidades de pequeña población.

logro de los objetivos previstos en cada acción y para relacionarse eficientemente con aquella. En cumplimiento de estos principios, la introducción de trámites, limitaciones, exigencia de requisitos, datos o documentos nuevos o cualquier alteración del procedimiento anterior o de las reglas generales, deberá motivarse necesariamente, acreditando su necesidad y proporcionalidad y evaluando sus efectos incluso respecto a las contrapartes y los destinatarios de las acciones. En todo caso con carácter previo a su adopción, deberá darse audiencia a los posibles afectados. En cualquier caso, nunca tendrán carácter retroactivo cuando sea menos favorables, considerándose como tales los que exijan más datos, más frecuentes o más documentos o actuaciones. Id, id 8.3 LGS

C.4.6. Las circulares, formularios y otros instrumentos para la gestión de la CID, se limitarán al mínimo y en ningún caso podrán establecer exigencias adicionales o más gravosas a las que ya exijan los instrumentos cuyo contenido recuerden o complementen. En ningún caso podrán exigir datos o actuaciones no previstas en las normas aplicables., id id 8.3 LGS

C.4.6.2 Los formularios de las administraciones públicas, deberán contener o solicitar exclusivamente los datos estrictamente necesarios para la gestión, evitando la repetición y todo aquello que resulte superfluo. Cuando se modifiquen, serán de aplicación a las actuaciones futuras y en todo caso, los nuevos deberán acompañarse de una explicación de su alcance y en que mejoran los anteriores. Id id 8.3 LGS.

C.4.6.3 Cuando en las plataformas informáticas se exija incorporar datos y documentos, la capacidad para recibirlos y almacenarlos deberá ser suficiente para la finalidad establecida y los documentos exigidos. Su incumplimiento dará lugar a la prórroga automática de los plazos para formular solicitudes.

C.4.6.4 En ningún caso, salvo cuando sea necesario para comprobar la veracidad o contenido de algún documento concreto, podrá exigirse la presentación impresa en papel de los documentos incorporados y presentados on line. Igual 8.3 LGS además de la Ley de procedimiento.

C.4.6.5 Las obligaciones y compromisos que se exigen en la ley y en las bases de las convocatorias se entienden asumidas por el solo hecho de participar en el procedimiento competitivo o iniciar la ejecución de la subvención directa. En ningún caso podrán exigirse documentos o declaraciones adicionales aceptando o asumiéndolas. La redacción que podría establecerse sería podría ser la siguiente:

“Son obligaciones del beneficiario las enumeradas en el artículo 14 de la LGS y aquellas otras que cuya inclusión debidamente motivada, se establezcan en las bases de subvenciones y en las convocatorias. Los beneficiarios quedan obligados a todas y cada una de las mismas por el solo hecho de concurrir a la convocatoria o aceptar, expresa o tácitamente la subvención, sin que sea exigible ni para concurrir a la respectiva solicitud o convocatoria ni para la aceptación de la subvención ni para ninguna otra finalidad la firma de documento o declaración adicional alguna, salvo cuando ello venga exigido en una ley formal” Id id 8.3 LGS garantizan eficacia.

C.4.6.6 La aceptación de la subvención se produce por el mero hecho de suscribir un convenio o de participar en el procedimiento competitivo, ser adjudicatario de la misma e iniciar la ejecución del proyecto o programa, sin que sea exigible acto formal adicional para ello. Alternativamente se podría aplicar el silencio, señalando que, si no se manifiesto lo

contrario por los beneficiarios, la subvención se entiende aceptada si transcurridos tres días desde la notificación, no se manifiesta lo contrario.” Id id 8.3 LGS garantizan eficacia.

c.4.7.- Las auditorias de cumplimiento y evaluaciones, incluso cuando se realicen externamente, constituyen la base de la comprobación de la ejecución correcta del gasto y de la realización de las actividades y del logro de los objetivos respectivamente. Las administraciones darán un especial valor a unas y otras cuando sean ejecutadas por auditores y evaluadores debidamente acreditados y aceptados por estas. Cuando unas y otras sean de conformidad, en su revisión y requerimientos por la administración se deberá dar audiencia a los autores con carácter previo a cualquier requerimiento a los beneficiarios.

El artículo 30 LGS relativo a la justificación de subvenciones es básico, por lo que este apartado también lo será.

En el establecimiento de nuevas reglas para la comprobación de la justificación de las actuaciones que nunca serán retroactivas, deberá acreditarse la necesidad de cada una de las mismas y con carácter previo, deberá darse audiencia amplia a los beneficiarios y singularmente a los auditores. El artículo 30 LGS relativo a la justificación de subvenciones es básico, por lo que este apartado también lo será

C.5 Beneficiarios.

Se propone que se estudie por los redactores del reglamento, la posibilidad considerar también como beneficiarios y, por tanto como corresponsables de las acciones, a las contrapartes y también a las administraciones públicas destinatarias de las ayudas en el exterior a los efectos de su responsabilidad, singularmente económica, sobre todo cuando en las bases y en la identificación y evaluación ex ante del proyecto en la concurrencia competitiva se ha requerido la identificación y se han exigido su implantación, experiencias y capacidades y por tanto se ha validado su intervención por la administración.

En la actual regulación, los beneficiarios acaban asumiendo un riesgo que, parece excesivo. Debiera el reglamento al menos, prever alguna fórmula para que, cuando se hayan adoptado las medidas y precauciones de un buen gestor, su responsabilidad quede eximida.

En otro caso, podría establecer el reglamento la exoneración de responsabilidad por las actuaciones de los socios o contrapartes, cuando el beneficiario haya adoptado medidas de buena gestión y administración.

Tal y como hemos señalado, aun cuando la LGS define a los beneficiarios, nada se opone a que el reglamento lo amplíe en el caso de la CID, ya que la habilitación al gobierno es para dictar un régimen singular que puede desarrollar preceptos básicos.

El artículo 11 referido a los beneficiarios es básico, esta norma lo complementaria y sería también básico.

C.6 Bases reguladoras de subvenciones.

Sin perjuicio de añadir algún otro apartado respecto al artículo 17 de la LGS, estimo que podría concretarse más alguno de los actuales, por ejemplo:

Añadir un apartado que diga, que en las convocatorias que contemplen **gastos plurianuales**¹⁶ se deberá establecer en las bases un procedimiento ágil de pago de cada una de las anualidades para garantizar la ejecución sin interrupciones.

Añadir un apartado respecto a **los criterios de otorgamiento** y en su caso ponderación de los mismos, en el que se establezca que al menos el 90 por ciento de la puntuación total posible deberá referirse a las capacidades objetivas del solicitante y de su contraparte y la calidad y adecuación de la formulación y contenido de la propuesta respecto a la planificación local y del financiador. Igualmente se debería ponderar la dificultad de actuar en determinados territorios, singularmente en África Subsahariana. Hay elementos actualmente contemplados en algunas bases, que en realidad deberían ser requisitos para concurrir y no tanto valorativos. Esta cuestión sería desarrollo del artículo 17.3.d de la LGS que es básico y por lo que la norma resultante sería básica.

La posibilidad de que la justificación de algunos gastos se pueda efectuar por **módulos**, singularmente lo referido a cursos, pasantías, actividades de sensibilización, personal, viajes y manutención y alojamientos. (este apartado sería desarrollo del artículo 30 de la LGS, referido a la justificación que es básico y por lo tanto el desarrollo también lo sería.

Establecer con carácter general los **pagos anticipados** y la subvención del 100% del coste de los proyectos, sin que sea necesario que así figure en las bases como exige ahora la LGS. Podría establecerse que cuando sean gastos plurianuales pueda anticiparse en los primeros meses de cada anualidad.

Establecer que las bases señalen que se puedan financiar **proyectos plurianuales** con el plazo máximo que permitan las normas presupuestarias de la administración correspondiente¹⁷.

La ampliación automática de los plazos máximos permitidos cuando se refieran a documentos o actuaciones que hayan de cumplimentar en el exterior, tal y como dispone el artículo 32. 2 de la Ley procedimental “2. La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España”. Singularmente debería contemplarse como ya hacen algunos financiadores que al menos en el caso de requerimientos en la fase de comprobación de la justificación los plazos sean de 45 días hábiles. La Ley procedimental se refiere a la mitad del plazo inicial. Este precepto aplicable a todas las administraciones, podría desarrollarse en el reglamento, y por tanto considerarse también aplicable a todas.

Los criterios de graduación de los incumplimientos de las condiciones impuestas. La graduación debe establecerse valorando el conjunto de circunstancias que han concurrido y no automáticamente.

La graduación a establecer en las bases debería valorar el impacto que sobre los recursos o sobre los objetivos, haya tenido el incumplimiento. Establecer como hacen la mayor parte de las bases que, el mero hecho de un incumplimiento por pequeño e irrelevante que sea genera el reintegro de un porcentaje de la subvención, es más una sanción que un criterio.

¹⁶ Un gasto plurianual es el que se financia con cargo a varios presupuestos anuales.

¹⁷ Se podría estudiar la posibilidad de incrementar las anualidades, aunque al tratarse de una norma presupuestaria quizás no sea este el instrumento más adecuado para esa ampliación.

Además, el reglamento debería insistir en que, la cantidad a reintegrar o devolver debe venir referida al criterio de proporcionalidad y esta proporcionalidad debería ponderar el efecto que los incumplimientos tengan o hayan tenido en el logro de los objetivos previstos, de modo que, si no han afectado a ello y así lo acredita la evaluación técnica, o la posible comprobación por parte de la administración, no haya lugar a la devolución de cantidad alguna.

Deben establecerse respecto a los incumplimientos el criterio de la materialidad, es decir no aplicar reintegros a veces de cuantías elevadas, por meros incumplimientos de requisitos formales de los documentos justificativos, cuando el gasto o la actuación han permitido la trazabilidad del gasto, la adquisición y utilización del bien adquirido o la prestación del servicio y el cumplimiento del objetivo previsto.

Actualmente un mero defecto formal, que no afecta a la acción a la procedencia y eficacia del gasto, puede dar lugar a la devolución de cantidades muy elevadas, configurándose más como una sanción que como un incumplimiento.

Esta mayor concreción de la graduación del incumplimiento y la cantidad a reintegrar complementaria y desarrollaría los artículos 36 y 37 de la LGS, y por tanto tendría también naturaleza de básico.

El reglamento debería dejar claro que la no exigencia de interés de demora, se refiere a todos los reintegros, devoluciones y remanentes no aplicados, sin excepción alguna, sean por cumplimiento o por incumplimiento.

C.7 Procedimiento de concesión.

Aquí, debería incluirse que en los procedimientos de concurrencia competitiva tal y como se ha señalado más arriba, en los criterios de adjudicación, se hayan de incluir mayoritariamente criterios relativos al proyecto y a la capacidad de los actores, al menos en un porcentaje, del 90% eliminando criterios que nada o poco tienen que ver con la actuación propuesta y van más en la línea de ser requisitos para concurrir que circunstancias valorativas.

Respecto a los documentos a aportar para concurrir a los procedimientos, limitarlos a los estrictamente necesarios, justificando previamente a la publicación de la convocatoria su necesidad. Cuando se trate de declaraciones y compromisos se entenderán efectuadas y asumidas por el solo hecho de participar. Si pese a ello fuere necesario alguna, se efectuarán en un solo documento que las incluya a todas, en un formulario sencillo que elaborará la administración convocante y que el solicitante pueda rellenar fácilmente, incluso marcando sobre él, solo si o no. (desarrolla los principios del artículo 8 de la LGS, por lo que sería básico también).

Podría establecerse aquí la excepción de la concesión directa prevista en la disposición adicional tercera de la LCDSSG a que me he referido en otro apartado de este documento, aunque como se señala allí es una excepción legal que no precisa de regulación adicional tal y como aparece formulada. No obstante, sería conveniente, ya que de su redacción resulta que la concesión directa podría producirse a favor de cualquier actor y mediante el procedimiento que se estime adecuado para cumplir el mandato de la LCDSSG, Esta norma sería desarrollo del artículo 22 de la LGS y por lo tanto también tendría naturaleza de básico)

Prever un registro de actores de la Cooperación coordinado con el de las CCAA, donde figuren todos sus datos, actuaciones, permitiría agilizar sensiblemente los procedimientos, Podría ser un sistema semejante al PADOR, al que los actores deberían incorporar continuamente sus datos y documentos acreditativos. Se justificaría su carácter básico en los principios del artículo 8 de la LGS)

Para cumplir con el principio de previsibilidad, podría establecerse que, durante el último mes de cada año o bien una vez aprobado o prorrogado el presupuesto anual, se haya de publicar las fechas en que se efectuarán las convocatorias y la previsión de las modificaciones previstas en las bases y formularios. Se justificaría el carácter básico en virtud de los principios del artículo 8, además de la eficacia y la eficiencia en la transparencia y en la igualdad.

C.8 Tramitación anticipada.

Regular la tramitación anticipada de las convocatorias de subvenciones antes de la vigencia del presupuesto, condicionando la adjudicación a la existencia de crédito presupuestario suficiente y adecuado, en ese momento.

Esta es una norma de derecho presupuestario, que encuentra su fundamento allí.

C.9 Subvenciones plurianuales.

Regular esta posibilidad, aclarando que son plurianuales cuando se financian con créditos de varias anualidades presupuestarias y no los que se ejecutan en varios años con cargo a una anualidad.

Prever la posibilidad de subvenciones plurianuales por más de dos anualidades al objeto de garantizar uno de los principios de la eficacia de la ayuda. La legislación lo permite, pero incluirlo en esta norma aclararía algunas dudas además de permitir conceder subvenciones y suscribir convenios por varios años.

El número. de convocatorias podría reducirse, regulando un procedimiento que ampliara el máximo actual de anualidades posibles o bien, remitiéndose a las que autoricen normas presupuestarias de cada ente.

Hay normas presupuestarias que regulan la plurianualidad y a las que debería sujetarse, en cada administración.

D) OTRAS CUESTIONES PUNTUALES

D.1 Otras formas de relación-colaboración-concertación entre actores¹⁸.

D.1.1 El reglamento debería establecer fórmulas de colaboración entre actores, tanto entre administraciones como entre estas y el resto de los actores propiciando, más allá de la cofinanciación de actuaciones por varias administraciones o los consorcios de actores para concurrir a convocatorias, otras formas, tales como la planificación, la apertura conjunta de convocatorias, el seguimiento y justificación conjunta por varias Administraciones que en el caso

¹⁸ Con ello se contribuye al logro del ODS 16 de la Agenda 2030.

de las Provincias, las Agrupaciones de Municipios y las Mancomunidades ofrecen grandes posibilidades.

El artículo 47 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que regula los Convenios, podría permitir actuaciones conjuntas entre administraciones, sin necesidad de constituir órganos nuevos. Es precepto podría permitir a la vez compartir las decisiones y asignar la gestión a uno de ellos.

Se podrían además de convenios, establecer otras formas de colaboración, que incorporen otros actores que si bien no son estrictamente actores de la CID si pueden aportar a ello y, que vienen indirectamente citados en el artículo 1.3 in fine de la ley, como las organizaciones de la sociedad civil OSC. En este sentido podría establecerse su incorporación como socios o asociados. En ambos casos con el alcance que se hace en algunos proyectos financiados por la UE, como asociados aportando sólo sus capacidades y compartiendo actividades, mientras que como socios además manejando una parte del presupuesto y corresponsabilizándose de su ejecución. El reglamento podría referirse a ambas figuras.

Mediante estas fórmulas se podrían generar alianzas estratégicas de múltiples actores, en los que a través o no de convocatorias, se integrarán las Ongd, otras OSC, empresas, administraciones, y otros.

La ley en su artículo 38.1 in fine, declara que “El Estado promoverá alianzas con las ONGD y la sociedad civil en su conjunto, tanto en España como en los países socios atendiendo a los principios y objetivos de los articulo 2 y 4 de esta ley”

D.1.2 Posibilidad de revisar y/o ampliar el procedimiento de Convenios actual de la AECID, a otros actores mediante una nueva figura que podríamos denominar **Colaboración público privada sin ánimo de lucro**, cuya regulación en síntesis podría ser la siguiente:

Se procedería a la selección de actores mediante un procedimiento de concurrencia competitiva, en la que ponderar sus recursos y capacidades. Se podría establecer que, en los procedimientos para seleccionar a estos actores pudieran concurrir las ONGDs junto a una o más entidades, actores o no de la CID, que complementen o enriquezcan la acción con sus capacidades, estas otras organizaciones podrían ser procedentes singularmente de las OSC siempre que sus aportes o recursos, estén relacionado con el proyecto o acción y puedan incorporar valor añadido. No se trata solo de que varias ONGDs sumen para ejecutar un programa, que también, sino de que necesariamente se incorpore a la actuación a la sociedad civil y administraciones o incluso a las empresas, obviamente con exigencia de todos a actuar sin ánimo de lucro.

Esta nueva fórmula debiera preverse para largo plazo, para la ejecución de un programa o incluso podría ser una colaboración prevista para actuaciones sectoriales. La colaboración podría ser intermitente para actuar puntualmente en supuestos determinados, para ello podrían establecerse lo que podríamos denominar convenios discontinuos, en los que quienes los suscriban se comprometan frente a la administración, a atender a necesidades de ejecución puntuales, estando para ello disponibles durante un periodo más o menos largo.

Las entidades seleccionadas mediante concurrencia competitiva, podrían disfrutar de una relación estable y continuada durante varios ejercicios para ejecutar un programa, o una serie de acciones previamente fijadas, o no, y que podría ir adaptándose anualmente concertando las modificaciones o adaptaciones entre el ente financiador y el consorcio financiado.

Con ello se cumpliría la selección mediante concurrencia competitiva, a la vez que se establecería un vínculo duradero entre el financiador y el financiado, que conjuntamente trabajarían en los objetivos del proyecto, compartiendo los avances, las modificaciones y cualquier otro incidente de modo directo, en una relación colaborativa.

Todo ello debería venir acompañado de una simplificación en los procesos de justificación, seguimiento y reorientación de las acciones que en tanto que estas entidades trabajaran conjuntas y en permanente contacto con la Administración permitiría fórmulas más simples de control y justificación.

Se trataría de mejorar y simplificar el actual procedimiento de convenios de la AECID, ampliándolo en algunos aspectos.

Con ello además se contribuiría a lo que se establece en la ley los artículos 4.2.a) de la LCDSSG, que se propone velar por promover partenariados y alianzas múltiples para el desarrollo sostenible, que movilicen el conocimiento y acción de todos los actores. Y 4.2.b de promover el compromiso de la sociedad con el desarrollo sostenible...

Actuar con una mayor proyección temporal, era ya contemplado en el artículo 34 de la Ley de CID 23/1988 de CID, que señalaba que “las Administraciones Públicas, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y establecer convenios estables y otras formas de colaboración, con los agentes sociales descritos en el artículo 31” El artículo 31 se refería a las ONGDs y otros actores de la CID.

Aquí en esta relación como se ha dicho junto a las administraciones y actores de la cooperación, se haría efectiva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, prevista en el artículo 9.2 de la Constitución.

La propuesta, en línea de los actuales convenios de la Aecid, trata de incorporar alguna innovación como sería la simplificación de la relación y sobre todo incorporar a otros actores que, si bien no son especializados en CID, pueden aportar a su eficacia.

La colaboración público privada sin ánimo de lucro a que se refiere este punto, encuentra su fundamento en que mediante la adjudicación a los beneficiarios de subvenciones para la CID a través de cualquier procedimiento, nace una relación entre la administración y los beneficiarios, que podemos denominar como colaboración público – privada sin ánimo de lucro (o colaboración público social), que se puede definir como aquella relación que se establece entre un ente público y una entidad privada sin ánimo de lucro para que, sin que medie beneficio económico alguno para el segundo, implementar un servicio, una actividad o una política pública de la competencia de aquel, cuando el ente público además de aportar los recursos, determina no sólo las actividades a realizar u objetivos a conseguir, sino que regula totalmente como, cuando y donde se realiza y justifica la actividad, de modo análogo a lo que haría si la actividad la realizaría mediante contrato, por su propio personal o delegando en otro ente. Esta colaboración debe condicionar el régimen jurídico y la interpretación de la legislación que le es aplicable y encuentra su fundamento en la participación de los ciudadanos y los grupos en que se integra en los asuntos públicos (Artículo 9 de la CE).

Los actores privados de la CID son colaboradores necesarios en muchos casos. Las administraciones gestionan toda o parte de sus políticas públicas de cooperación a través de estos, seleccionados fundamentalmente a través de convocatorias competitivas abiertas a las ONGDs y otros actores de la cooperación, que se configuran así, como colaboradores necesarios

y en muchos casos imprescindibles, cuando no únicos, para la ejecución de los planes estratégicos diseñados por aquellas. Estas actividades son claramente, actividades de colaboración y quedan lejos de lo que son en general otras actividades subvencionadas, por lo que establecer un régimen singular, sobre todo de la fase de ejecución y seguimiento que debería efectuarse conjuntamente por financiador y financiado, configuraría mejor la relación, haciéndola más sencilla y sobre todo más eficiente. Precisamente la disposición a que nos referimos busca eso, la simplificación.

Esta figura adecuadamente desarrollada podría agilizar mucho los procedimientos y sobre todo consolidar equipos público-privados que podrían reforzar fuertemente la ejecución de las políticas públicas de cooperación.

La selección de dirigirse a elegir a los mejores y más capacitados actores para ejecutar la planificación, previamente establecida por la administración conforme está se lo encargue. Una vez seleccionados los actores, un equipo conjunto debería proceder a la formulación, ejecución y justificación del proyecto manteniendo un dialogo y colaboración continua para resolver cualquier asunto que se planteara.

D.1.3 Los gastos y su justificación.

Lo contenido en todo este apartado es posible establecerlo en base al desarrollo y complementariedad del artículo 30 de la LGS y por lo tanto tener carácter básico.

El régimen actual basado en la responsabilidad única del beneficiario y en un sistema de control y revisión del gasto a posteriori por parte de las administraciones y basado en la desconfianza, debería revisarse.

Es necesario incorporar la confianza a las relaciones entre la administración y los actores de la cooperación, que parta de la presunción de que los beneficiarios ajustan sus actuaciones a la ley y utilizan adecuadamente los recursos y correlativamente a establecer procedimientos que permitan gestionar razonablemente las acciones, lo que no es incompatible con prever reintegros y sanciones para los que quiebren esta confianza incumpliendo la ley.

No se trata de excluir ni debilitar el control del gasto, al contrario, este debe estar presente en todo caso y con rigor. Lo que se trata es de que este control se haga sobre bases claras y sobre hechos que impliquen perjuicios a los principios o al objeto de la subvención. Hoy muchos de los requerimientos, que incluso dan lugar al reintegro de importantes cantidades se funda en meros defectos formales muchas veces incomprensibles y que de ejecutarse pueden comportar hasta el enriquecimiento injusto por parte de la administración¹⁹. Los módulos y un sistema de seguimiento continuo del gasto, como se explica más abajo podría mejorar esta cuestión.

Sin perjuicio de analizar singularmente supuestos concreto, con carácter general establecer un sistema de módulos o estados contables, para justificar algunos gastos, es necesario. Esta fórmula, admitida por el artículo 30 de la LGS, es aplicada ya en las últimas convocatorias de la UE, en el ámbito de los proyectos Interreg o Erasmus Plus donde pueden justificarse gastos mediante módulos, tales como la realización de un viaje o la celebración de un encuentro. Un viaje implica per se unos determinados gastos, por lo que, acreditada la realidad del viaje, tanto los gastos de transporte, alojamiento como los de manutención quedan acreditados. Hay unos módulos que valoran lo que cuesta cada uno. También en una variedad de gastos, como los de

¹⁹ Como ocurriría en el caso de la exigencia de reintegro del importe de adquisición de un bien, porque la factura no lleva el IVA.

actividades de sensibilización, o el personal que exige la ejecución de una actividad que podrían incluirse.

Artículo 30.1 Lgs. "La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará de la manera que se determine reglamentariamente, pudiendo revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora."

En tanto que desarrollo del artículo 30 de la LGS, el reglamento tendría también naturaleza básica.

También los costes indirectos. En los proyectos europeos no es necesario acreditarlos de ningún modo. La sola ejecución de los gastos directos implica el desembolso del porcentaje de los indirectos, sin que haya de justificar nada más y el RLGS que ya es básico, en su artículo 83.3 prevé claramente esta solución:

Artículo 83.3 RLGS: "A efectos de imputación de costes indirectos a la actividad subvencionada las bases reguladoras, previos los estudios económicos que procedan, podrán establecer la fracción del coste total que se considera coste indirecto imputable a la misma, en cuyo caso dicha fracción de coste no requerirá una justificación adicional"

Y no sólo eso, estos gastos deben poder aplicarse a todo aquello que supone el funcionamiento normal de las organizaciones. Es decir, debe cumplir el doble criterio de apoyo al proyecto o acción concreta y también fortalecer a la propia organización en sus costes normales de funcionamiento, y en todo aquello que puedan constituir sus actividades. Impedir como hacen algunas bases un café break en un encuentro, con cargo a los costes indirectos, cuando es lo habitual tanto en los ámbitos públicos como privados, o prohibir el pago del alquiler de la sede o el de pertenencia a asociaciones de entidades parece que son limitaciones excesivas y sin que se comprenda cuál es su objeto.

Los gastos obviamente deben estar en el marco y dentro de lo que constituyen los gastos normales de funcionamiento y atenciones de una organización.

Ello no supone que sean gastos sin control. De hecho, las Ongds en general, auditan su ejecución presupuestaria global y, en todo caso e independientemente del control de los proyectos, están sujetas al control del Tribunal de Cuentas o de los respectivos órganos autonómicos conforme al origen de los fondos.

El reglamento de la LCDSSG, podría desarrollar de este mismo modo o incluso con más flexibilidad, señalando ya un porcentaje o un margen, en desarrollo del básico artículo 30 LGS, por lo que también sería básico

Establecer un sistema de control continuo de los gastos durante la ejecución del proyecto, sería el sistema pertinente. De este modo el ejecutor de una subvención iría enviando periódicamente a la administración, a través de un auditor, la relación de gastos y sus justificantes y también podría solicitar puntualmente concretas aclaraciones sobre la pertinencia o no de gastos. El auditor o la administración. iría también periódicamente dando la conformidad o no y se irían subsanando sobre la marcha los posibles defectos.

Nuevamente este es un supuesto singular de la justificación de subvenciones del artículo 30 LGS, que tendría también naturaleza básica.

D.1.4 La concesión directa de subvenciones.

La concesión directa de subvenciones en las bases de ejecución del presupuesto, es una excepción a la regla general que es la concurrencia competitiva, las bases deberían exigir que

cuando se incluya la concesión directa en las bases de ejecución del presupuesto, se motive la designación de uno u otro beneficiario, sobre todo cuando existan disponibles varios actores con capacidades semejantes y disponibles para abordar las concretas acciones.

La concesión directa, en supuestos debidamente justificados a que se refiere la LGS, para proyectos de CID, sin previsión en las bases, debiera regularse en el reglamento, estableciendo para el caso de las entidades locales que se justifique y sea el Pleno quien las aprueba, de modo análogo a la inclusión de cualquier otra modificación en las bases de ejecución.

El reglamento podría establecer la concesión directa en los supuestos excepcionales previstos por la LGS, mediante al menos un procedimiento sumario que incluso podría ser presencial, entre diversos actores previamente preseleccionados en función de sus capacidades e implantación en los territorios a actuar, sobre todo en la AH. El reglamento podría establecer un sistema singular de adjudicación de los proyectos de ayuda de emergencia, estableciendo un registro de actores capacitados en el que figure actualizadas su implantación en cada territorio y a partir de ahí ante una emergencia poder adjudicar

La adjudicación directa no debe excluir la obligación de justificar el proyecto conforme a las normas aplicables conforme a la naturaleza de la misma y ello debería afectar a todos los actores.

El reglamento podría establecer un procedimiento sumario para la concesión directa ante situaciones imprevistas, singularmente, aunque no solo, de Ayuda Humanitaria.

El artículo 22 de la LGS se refiere a la concesión directa de subvenciones, el desarrollo propuesto tendría por lo tanto también carácter básico.

D.1.5 Los gastos de personal y los servicios técnicos profesionales.

Si bien en España actualmente no hay excesivas dudas en la diferencia entre un contrato de personal sometido a la legislación laboral y una asistencia técnica, en alguno de los países con los que se actúa, esta diferencia no es tan clara por lo que surgen problemas a la hora de acreditar y justificar los proyectos. Algunos financiadores exigen diferenciarlos, no tanto en función de lo que ocurre en el país, sino de la legislación española.

Por ello sería necesario que se estableciera un régimen menos riguroso respecto a estas diferencias en el exterior, ya que las bases en general extrapolan reglas internas a aquellos países.

Ello se justifica en que, si todavía en nuestro país existen algunas dudas y lagunas, es difícil a través de la ejecución de un proyecto influir sobre ello en el exterior y menos aclarar el régimen.

Los proyectos deben respetar al máximo la legislación en cada país, pero el objeto no es hacerla cumplir por las Ongds y otros actores que allí actúan, entre otras cuestiones porque no puede. Por ello en este punto y en otros semejantes en que hay zonas oscuras en las figuras jurídicas que no se enmarca en las nuestras debería establecerse visiones amplias.

Quizás el reglamento podría contener alguna declaración de carácter general que permitiera flexibilidad y en tanto que desarrollo del artículo 31 de la LGS (básico) que se refiere a los gastos subvencionables, tendría también carácter básico.

D.1.6 La justificación económica continua.

La ejecución de los proyectos dura como mínimo dos años. En algunos casos se puede extender hasta cuatro o cinco, que es desde que se inicia hasta que se justifica. Esta justificación es objeto o no de auditoría. Y durante los cuatro años siguientes a la justificación puede ser revisada. Eso supone que no es difícil que, en algunos casos se efectúen requerimientos respecto a gastos que tuvieron lugar hasta seis o siete años o incluso más, lo que dificulta, cuando no impide, resolver el incidente, incluso hay supuestos en que la contraparte los proveedores o ambos, han desaparecido.

Establecer un sistema ágil que pudiera ir revisando los documentos periódicamente, resolvería la cuestión y la haría más fácil. Por ejemplo, estableciendo ya en las bases que las auditorías lo son de cumplimiento de las bases, que estas se deban contratar desde el inicio de la ejecución y que por ejemplo semestral o anualmente se remitan tanto los resultados hasta ese momento de las auditorías como los justificantes, obligando a la administración a que las revise en un corto periodo después de presentarlas, transcurrido el cual el órgano gestor no pueda ya entrar sobre esos gastos, salvo en supuestos excepcionales. Todo ello dejando a salvo las facultades de la intervención general o de los tribunales de cuentas. Lo que permitiría rectificar, en su caso, los errores o desviaciones que se vayan produciendo.

Es un sistema que funciona bien, en el ámbito de los proyectos europeos que obligan en muchas ocasiones a contratar un auditor para esta actividad desde el inicio con cargo al proyecto y que permite consultas ante dudas de cómo gastar o justificar ante supuestos concretos.

Por otra parte, ello no obsta para que también la justificación técnica pueda ser efectuada en periodos iguales, y además procurando la colaboración entre las administraciones y los actores de la cooperación. En ocasiones la justificación técnica de seguimiento se asemeja más a un trámite formal que a un seguimiento real.

Sería igualmente desarrollo del artículo 30 de la LGS (básico) , por lo que sería básico.

D.1.7 Sueldos y salarios del personal que trabaja en cooperación.

La limitación en las bases de las convocatorias de los sueldos y salarios a pagar al personal, se está efectuando de un modo bastante restrictivo y desfavorable para el personal, en algunas bases y convocatorias, impidiendo su adecuación a cada anualidad, dificultando la contratación de personal, ya que otros sectores compiten con el de la cooperación y pueden disponer de mejores salarios. Algunas bases prevén salarios que no llegan ni siquiera a los mínimos previstos en los Convenios Colectivos de aplicación.

La última modificación del Estatuto de los Trabajadores obliga en general a que los contratos sean indefinidos. Al eliminarse los contratos temporales, singularmente por obra o servicio, las ONGd, nos encontramos que, para el caso de que disminuyan los recursos en general o de un ejercicio respecto a otro, aparecerá la obligación de establecer indemnizaciones por despidos procedentes de trabajadores que no pueden ser mantenidos por falta o insuficiencia de financiación. Por esta causa se trataría de despidos procedentes e indemnizables.

Los contratos temporales con anterioridad contemplaban unas cantidades por fin de contrato que en realidad eran una indemnización por fin de contrato por obra o servicio determinado, que, se pagaba en los finiquitos y que eran imputadas al proyecto correspondiente.

Ahora ello no sería posible porque podrían generarse en un momento en que la persona despedida precedentemente hubiera intervenido en varios contratos anteriores.

Por ello el reglamento debería prever que los gastos de personal:

1 Sean como mínimo los previstos en los respectivos convenios colectivos con un margen razonable al alza para prever posibles incrementos adicionales en función de circunstancias objetivas y también de puestos más calificados o para incorporar talento al sector.

2 Prever que los gastos de personal previstos en cada convocatoria que, se ejecuten en una anualidad diferente a aquella en la que se previeron, se actualice a las cantidades de las convocatorias posteriores o al IPC. Se trata de que, si un proyecto se ejecuta en 4 años, las retribuciones del primer año sean conforme al convenio vigente en ese ejercicio, pero los tres siguientes lo sean conforme a los convenios y cantidades vigentes en cada uno de ellos. En la regulación actual una vez fijado el máximo en una convocatoria, ese máximo rige para todos los años posteriores. Con el método propuesto la imputación cada año sería la del sueldo vigente en el convenio y bases vigentes en cada momento.

3.- Los salarios máximos deben venir referidos exclusivamente a las percepciones económicas de los trabajadores no incluyendo allí el resto de costes salariales, como la seguridad social cuya cuantía puede sufrir incrementos diferentes. Algunas bases en el máximo imputable añaden estos costes y otras no.

4.- Para aquellos supuestos en que los salarios pagados excedan del máximo que se autorice en la convocatoria, debería establecerse, se pueda cargar este máximo al menos, a los costes de personal previstos y aplicando porcentualmente con referencia al máximo admitido.

5. Respecto a los gastos de despido procedente por causas objetivas, singularmente por falta de nuevos proyectos. Debería establecerse, tal y como ya están haciendo algunas bases de convocatorias estatales que al menos, se puedan financiar en el capítulo de personal los gastos de extinción de contratos por causas objetivas, singularmente por la disminución o falta de fondos.

En las algunas bases del Ministerio de Derechos Sociales²⁰ se establece que “Serán financiables los gastos causados por las indemnizaciones por extinción procedente de los contratos de trabajo de las personas vinculadas al desarrollo del proyecto, en los supuestos previstos en la normativa laboral. Las cuantías financiables alcanzarán la totalidad de la indemnización cuando la persona haya sido contratada con ocasión del desarrollo del proyecto. En el caso del personal vinculado al mismo por la entidad beneficiaria, solamente será elegible la parte proporcional de la indemnización correspondiente al periodo de vinculación”.

Podría también preverse la posibilidad de abrir algún fondo con cargo a los costes de personal para prever despidos procedentes por disminución de recursos ante falta de continuidad de convocatorias o proyectos.

El artículo 52.e) del estatuto de los trabajadores prevé el despido objetivos, entre otros supuestos cuando: e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos

²⁰ Orden DSA/1110/2022, de 17 de noviembre, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 que establece las bases y se convocan subvenciones para el apoyo a la modernización de las entidades del tercer sector,

determinados, sin dotación económica estable y financiados por las Administraciones Públicas mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate”.

El Reglamento podría hacer una referencia a este precepto cuya redacción podría plantear algunas dudas, extendiéndolo al sector de las ONGd.

El reglamento podría prever que con cargo a gastos de personal de los proyectos pudiera abrirse en cada entidad un fondo para atender estos supuestos. Podría ser mediante un porcentaje mínimo de los salarios pagados a todo el personal y que fuera indisponible para otras finalidades con algún límite global, en función del número de trabajadores. Ese fondo estaría destinado a atender a los posibles despidos objetivos.

Tendría cabida este desarrollo del artículo 31 de la LGS, referido a los gastos subvencionables que es básico. Su desarrollo lo sería también.

D.1.8 Revisión de las dietas,

Las dietas y gastos de viaje en vehículo propio, fueron fijadas hace muchos años, el Decreto regulador del Estado es de 2012,

Nada obliga a que dietas y gastos de locomoción establecidos en las bases o convocatorias, deban ser las mismas que para los funcionarios públicos. De hecho, algunos financiadores se apartan de ello, en general para restringirlas todavía más o, establecer requisitos que hagan más complicada la justificación, otros, pocos sin embargo tienen un régimen mejor.

Por ello sería un avance fijarlas en las mismas cuantías y modos de justificación que a los funcionarios públicos.

En estos momentos hay financiadores –poco es cierto- que contemplan cantidades tan pequeñas para alojamiento y dietas que no cubren ni la décima parte del coste. Otros financiadores obligan a justificar los gastos de manutención, difíciles o imposibles en determinados contextos.

Todo ello es además un impedimento más a la homologación.

El reglamento, debiera por una parte efectuar una clara remisión a las normas aplicables y prever la actualización anual. Del mismo modo que hemos señalado para las retribuciones, que a cada anualidad sean aplicables las dietas que correspondan a ella, independientemente de la convocatoria de la que se financia el proyecto.

Podría establecerse un módulo que permitiera que la acreditación en general del devengo, fuera suficiente mediante la justificación de la realización del viaje, con la entrada y salida en el pasaporte o mediante las correspondientes tarjetas de embarque. Más abajo hay alguna referencia a los módulos de viajes.

Tendría cabida este desarrollo de los artículos 30 y 31 de la LGS, referidos a módulos y gastos subvencionables respectivamente que son básicos Su desarrollo lo sería también.

D.1.9 Los gastos indirectos.

El reglamento podría referirse a ellos definiéndolos así:

Gastos indirectos: Se entenderá por gasto indirecto, aquel propio del funcionamiento regular de la entidad adjudicataria, sus socios en agrupación o sus socios locales, que sirve de sostén para que sea posible la ejecución de la intervención y atribuibles a ella en la medida en que tales costes correspondan al período en que efectivamente se realiza y hasta que se ejecuta la justificación final. Dichos gastos no precisarán de justificación alguna, y se cuantificarán en un porcentaje de como mínimo el 10 por ciento del importe debidamente justificado de gastos directos.

Como se ha dicho, más arriba, deben entenderse justificados con la realización de la actividad, es decir con la justificación del proyecto, y en una proporción sobre este. Este es el criterio utilizado por Aecid en su manual de justificaciones, solo pide certificado describiendo estos gastos cuando se trata de acciones, no lo se precisa descripción alguna ni en proyectos ni en programas.

Debiera preverse igualmente la posibilidad de su ejecución²¹ después de finalizar el proyecto, dado que en otro caso no se cubren los gastos para su justificación, por ejemplo.

Como se ha señalado sería desarrollo del artículo 30 referido a justificación de las subvenciones que es básico y por tanto también su desarrollo.

D.1.10 Los recibos de caja.

los recibos de caja, en las dos modalidades, que cita la Aecid en su manual: a) cuando se expiden por quien paga el gasto y se firman por quien recibe el importe y b) los expedidos por los proveedores o suministradores que actúan en mercados informales, deben citarse en el reglamento expresamente como admisibles siempre que se haga constar esas circunstancias y la cuantía previsible en la formulación o bien se solicite con posterioridad.

Deben ser admisibles incluso en el caso de que en el país no se admita este tipo de documento como exigen algunos financiadores. (Hay que tener en cuenta que, si se admiten en el país, no sería necesario referirse a ello aquí). En general se trata de pequeños gastos en transporte, manutención y adquisiciones en mercados informales o en el campo.

Aquí una definición innovadora de módulos podría resolver muchas cuestiones que es difícil de prever. Establecer previamente una relación de países, lugares y concretos gastos posibles que fuera de aplicación o a la que pudieran adherirse las bases de convocatorias sería un paso importante. De hecho, las normas del manual de Aecid ya contemplan algunos países y gastos.

El artículo 63. b) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece que respecto a la justificación de la aplicación de las subvenciones: “Para la justificación de la aplicación de las subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos se establecen las siguientes singularidades:b) Por lo que se refiere al contenido de la cuenta justificativa, previsto en el artículo 72 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, las bases reguladoras podrán eximir de la obligación de presentar aquellas facturas que tengan un importe inferior a 3.000 euros”

²¹ Todos los gastos se han de justificar durante la ejecución del proyecto; sin embargo, cuando se finaliza esta, tiene lugar la preparación de la justificación, y la realización de la evaluación y en un tiempo posterior la atención a requerimientos, por ello dejar los indirectos abiertos y sin obligación de atenerse al periodo de ejecución sería coherente con las obligaciones subsistentes al final del proyecto.

Desarrollaría o complementaria el artículo 30 de la LGS, referido a justificación subvenciones, por lo tanto, sería básico)

D.1.11 Respetto a las cuentas bancarias para cada proyecto.

El reglamento debiera establecer la obligatoriedad de abrir una cuenta bancaria por cada uno de los beneficiarios y otra por cada una de las contrapartes y gestionar desde ella los pagos, aunque estimamos que más bien lo que debería establecer es que se pague de modo que pueda seguirse fácilmente y con agilidad la trazabilidad de los pagos habida cuenta de la multitud de instrumentos de pago existentes en el mercado.

No obstante, debe prever que muchos pagos como los pagos en metálico mediante anticipos de caja, los costes indirectos, los salarios, seguridad social y suministros se paguen desde otras cuentas y que cuando ello sea así, se efectúen los traspasos necesarios entre cuentas y quede constancia de ello. Igualmente, para cuando algún pago no se haga desde la cuenta que sea posible justificar por qué.

Es excesivo lo que plantean algunas bases de considerar no elegibles los gastos no efectuados desde las cuentas correspondientes, extremo que además nos parece contrario a derecho por su desproporcionalidad.

La finalidad de la cuenta debe ser la de la transparencia en el manejo de los recursos, la cual queda perfectamente acreditada si se puede hacer un seguimiento de cada pago.

Incluir el sistema de módulos mediante estados contables sería posible en algunos casos, en los que las cuentas bancarias tendrían especial relieve claro.

Son documentos que complementan la justificación por lo que serían desarrollo del artículo 30 LGS y por tanto básicos.

D.1.12 Rendimientos financieros.

El reglamento debiera admitir, al menos en periodos como los actuales en que los intereses son muy bajos, admitir como justificante en la justificación final, una declaración del beneficiario señalando su cuantía o no haber obtenido ninguno. - Actualmente en que no se generan intereses, el coste de los certificados y la burocracia que comporta no tienen apenas sentido y en todo caso, ante cualquier duda siempre podría requerirse este documento. Podría adjuntarse una declaración (a ser posible a incorporar al resto de las que exija la justificación) diciendo que no ha habido intereses o que la cuantía ha sido la que se señale.

Son documentos que complementan la justificación por lo que serían desarrollo del artículo 30 LGS y por tanto básicos.

D.1.13 Las modificaciones sustanciales y las accidentales.

El reglamento debe referirse a que son sustanciales como hasta ahora, las que modifican cualitativamente (no cuantitativamente que no son admisibles) objetivos, resultados, población beneficiaria, ubicación territorial, o socio local. Serán accidentales las modificaciones que no modifican ninguno de los elementos citados, incluidas las que se producen para traspasar fondos entre capítulos presupuestario. La modificación sustancial debe solicitarse autorización motivando las causas mientras que las accidentales basta con comunicarlas, dejando claro que si basta comunicarlas es, porque existe un derecho del beneficiario a esa prórroga.

Dado que todas las modificaciones, pero especialmente las sustanciales se producen en general por causas no voluntaria, no debe establecerse plazo máximo para solicitar las sustanciales (únicas en que se exige este requisito) y para resolver, debiendo considerarse el silencio positivo por ejemplo transcurridos los 15 días después de su solicitud. La documentación a exigir para las modificaciones sustanciales debe reducirse al máximo, si bien en el caso de las sustanciales debe quedar acreditado, teniendo en cuenta las dificultades que se dan en los entornos en que se actúa.

Estas normas derivarían de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del PAC y de los principios del artículo 8 de la LGS.

D.1.13.1 Mención especial en las modificaciones, merecen los trasposos de gastos cuando afectan a los Capítulo IV y VII. En las modificaciones entre partidas, aun cuando no afecten a los elementos citados, últimamente se vienen denegando por algunos financiadores, las solicitudes de modificación cuando ello supone pasar recursos de Capítulo IV al Capítulo VII.

Los fondos de cooperación entiendo que podrían considerarse siempre de inversión en desarrollo y por tanto en un solo capítulo, me inclino por el VII porque se invierte en desarrollo.

El reglamento por su finalidad no podría entrar a cambiar reglas presupuestarias, pero si podría señalar para saldar cuestión que, de modo análogo a lo que hace la ley de contratos del sector público, para los contratos que, los proyectos o programas que contengan gastos corrientes y gastos de capital se financiaran con cargo al capítulo que suponga el mayor gasto²².

Podría considerarse desarrollo de la norma básica que regula la subcontratación (art. 29 LGS) y por tanto sería norma básica también.

D.1.14 La inflación y los cambios de monedas elevados.

En las modificaciones sustanciales no se permite reducir cuantitativamente los objetivos, actividades, etc., sin embargo, pueden aparecer circunstancias como las recientes de una alteración sustancial del tipo de cambio o un incremento imprevisible de la inflación que no permita realizar todas las actividades. Ante ello caben dos soluciones una es ejecutar lo que se pueda y como se pueda con esos costes y/o tipo de cambio y por tanto dificultar o impedir que el proyecto cumpla lo previsto y otra, que se prevea que, ante estas situaciones, se permita reformular cuantitativamente el proyecto reduciendo actividades y objetivos. Otra alternativa sería la de incrementar los recursos ya sea directamente o bien mediante una convocatoria ad hoc como se ha hecho recientemente con los contratos públicos. Ello podría preverse en el reglamento. Esta última ha sido la solución en España para los contratos vigentes cuando con ocasión de la guerra en Ucrania se incrementaron notablemente los precios de los materiales, a los que, incluso para aquellos que normativamente no tenían cláusula de revisión, se les revisó e incrementó los recursos²³.

²² Más argumentos en “vueltas con la ubicación presupuestaria de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. García Maties, R. y Monzón Mayo, Ma. José. Revista de Estudios Locales, núm. 244, septiembre 2021. https://www.revistacunal.com/images/rel_244_cooperacion_internacional.pdf

²³ Ver: Sobre el tipo de cambio del dólar y el incremento de los precios de los materiales de construcción, en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo. García Maties, R. Revista de Estudios Locales núm. 256, octubre 2022.

El artículo 30 de la ley referido a la justificación es básico, el desarrollo y ampliación de ese precepto que es básico, podría contemplar una justificación teniendo en cuenta esas circunstancias, que también sería básico.

D.1.15 La Subcontratación

El régimen actual previsto en la ley nos parece adecuado.

Sin embargo, el reglamento debería dejar claro algunos aspectos.

El primero es que de modo semejante a lo que hace la ley de contratos, la cuantía a partir de la que es exigible pedir tres ofertas para la subcontratación sea el importe previsto por la legislación de contratos públicos para los menores, excluido el IVA.

La segunda es que lo que dice la ley es que hay que pedir tres ofertas y no tanto obtenerlas, por lo que se deben pedir ofertas y señalar un plazo para formularlas, transcurrido el cual, considerar el trámite cumplido. Igualmente debería preverse si no se presentan ofertas poder adjudicar directamente, por el tipo al que se pidieron estas.

En cualquier caso, admitir que las ofertas se puedan pedir por mail, y que este mail sirva de justificante de haberlas pedido e igualmente recibirlas por este medio.

Respecto a las contrataciones por las contrapartes el régimen debe adaptarse a su realidad y a su legislación.

El artículo 29 de la ley referido a la subcontratación es básico, por lo tanto, también lo será su desarrollo.

D.1.16 Transferencias de los bienes adquiridos con los proyectos.

El régimen actual de transferir a los beneficiarios o agrupaciones que los englobe o incluso a entidades públicas una vez terminada la ejecución es lo más adecuado. La regulación del manual de la Aecid es muy completa, incluidos los periodos de afectación.

No obstante, debe preverse expresamente en el reglamento que para el caso de que los beneficiarios continúen actuando en la zona, incluso con diferentes contrapartes, los vehículos y otros bienes puedan seguir utilizándose, y demorar su entrega al final de esta segunda o posteriores ejecuciones y que para ello baste la comunicación del beneficiario.

Esta y otras cuestiones que se proponen están resueltas por algunos financiadores, pero incluirlas en el reglamento es necesario para su generalización y por esta vía aproximarse al menos a la homologación de procedimientos.

d.1.17 Evaluaciones y auditorías.

El reglamento pudiera prever la elaboración de un modelo tipo de TDR y contratos para las evaluaciones y auditorías y de este modo excluir del proceso las autorizaciones actuales, eliminando burocracia. Este modelo tipo podría prever que los beneficiarios pudieran añadir alguna cuestión adicional que no afectara o desvirtuara, al contenido del modelo tipo.

Eventualmente el financiador podría, si lo considerará necesario en la fase de concesión, prever alguna cláusula adicional a estos TDR que el beneficiario debería añadir a los mismos e incluso exigir puntualmente aprobar unos TDR ad hoc para algún concreto proyecto.

Debiera preverse que, cuando las auditorías den como válidos documentos, facturas y justificantes, el requerimiento para subsanarlos debe ser con audiencia previa a los auditores mismos y escuchar sus alegaciones.

El artículo 30 LGS relativo a la justificación es básico. Este desarrollo también lo sería.

D.1.18. Certificaciones, declaraciones, informes y otros.

El reglamento podría establecer que, con carácter general todas las obligaciones y compromisos exigidos por las bases de las convocatorias, se considerarán asumidos siempre, por el solo hecho de concurrir a la convocatoria, aceptar la subvención o iniciar la ejecución de las acciones, sin necesidad de suscribir ningún documento.

Y que cuando en cualquiera de las fases de solicitud, informes, justificaciones u otros sea necesario suscribir varias declaraciones, el ente financiador establecerá un solo documento formulario que las incluirá a todas ellas, permitiendo rellenarlas con los datos correspondientes. En ningún caso estos formularios podrán exigir datos no previstos en las bases.

Estas normas derivarían de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del PAC y de los principios del artículo 8 de la LGS.

D. 1.19 La certificación de ejecución de actividades. (módulos)

Este certificado ya previsto por la Aecid, es un procedimiento de justificación por módulos, que habría que incorporar al reglamento, incluso con algunas otras propuestas efectuadas a lo largo de este documento. Así:

El reglamento podría prever esta modalidad de justificación de gastos que, simplifica notablemente la justificación. Se trata de justificación por módulos prevista en la LGS.

Es una modalidad mediante la que, presupuestada una actividad, por ejemplo, un curso o una jornada que, contempla el pago de traslados, alojamientos, manutención, alquiler de aulas, profesorado y otros, con carácter previo a su inicio, se emite una certificación de su coste, en el caso del exterior por la OTC, Una vez emitida esta certificación, ya no es necesario acreditar cuando se ejecute mediante recibos o facturas nada. Basta acreditar mediante el certificado de ejecución que se ha realizado la actividad.

El reglamento podría extender este tipo de procedimiento, tal y como hacen algunas convocatorias europeas a los viajes, alojamiento, manutención y resto de gastos durante el viaje. En la formulación se podría establecer el número de viajes, duración de cada uno y los elementos que serán necesarios, por ejemplo, lavado de ropa, medicinas preventivas, transportes locales, y otros necesarios y el coste total de cada uno. La justificación de la ejecución de la actividad podría ser sustituido por la justificación del viaje mediante el pasaporte de entrada y salida o mediante las tarjetas de embarque y el certificado de ejecución de actividades.

Podría para el caso de grandes variaciones en los costes por la duración del proyecto, modificar las previsiones de la formulación, en cuyo caso, sería exigible que las aprobara el financiador mediante un procedimiento ágil. (la Aecid contempla la revisión cuando se produzca un incremento del 10% o más de los costes inicialmente previstos)

Conforme a la ley y el reglamento de la LGS es posible que las bases de las convocatorias establezcan ya los módulos, previo los estudios e informes necesarios.

Igualmente, para agilizar la gestión podría preverse este mismo procedimiento para las actividades de sensibilización, sobre todo cuando son repetitivas, se establecería un módulo por cada jornada o actividad, que, aprobado previamente por el financiador, el resto no necesitaría de justificación documental. Tan solo de su realización.

Habría que prever actualizaciones y otros supuestos para establecer módulos.

Las normas de justificación de la Aecid desarrollan muy ampliamente esta cuestión que podría adaptarse por las bases de subvenciones a otros muchos supuestos.

Ciertamente es un procedimiento que ofrece muchas posibilidades. De hecho, algunos proyectos europeos incluso han incluido en procedimientos similares los gastos de personal. Es decir, comprobado el coste de personal, realizada la actividad se considera consumido y realizado el gasto. Se prevé por ejemplo un porcentaje máximo de gastos de personal, en función de la naturaleza de la actividad.

El reglamento al menos debería dejar abierta esta posibilidad que, en tanto desarrollo de una norma básica, que se contiene entre otros en el artículo 69 y en el 76 del reglamento de la LGS, sería también básico.

Para la fijación de los módulos debería establecer un procedimiento claro y objetivo que quizás requiere algún desarrollo minucioso.

Sería una norma en desarrollo del artículo 30.1 de la LGS, por lo tanto tendría carácter básico)

D.1.20 Compulsas de documentos.

La exigencia de presentar documentos compulsados debiera ser excepcional, sin perjuicio de poder en cualquier momento solicitar los originales, si se precisa o existen dudas sobre la autenticidad del original.

La documentación original podrá ser sustituida con carácter provisional por copia simple diligenciada por el responsable de la entidad o persona que el mismo designe, al efecto, en la que se declare responsablemente la correspondencia de los mismos con los documentos.

Hoy las facturas en la mayoría de los supuestos se envían a través de mail, y los justificantes bancarios se reciben digitalmente, se imprimen y así constan en la contabilidad, por lo tanto, debería suprimirse el requisito de compulsarlos, bastando una declaración jurada de que se corresponden con las recibidas y pagadas y no han sido imputadas a ningún otro proyecto. De hecho, algunos financiadores ya lo aceptan así.

Conforme al artículo 28.3 de la ley procedimental, 3. Las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. “no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable.”

El artículo citado trata de normas aplicables a todas las administraciones por lo que este precepto lo sería también.

D.1.21 Idioma

Respecto a los documentos anexos a las solicitudes y a los informes y justificaciones, singularmente a las facturas, debiera establecerse que no será necesaria su traducción, cuando

se formulen en las lenguas oficiales en las comunidades autónomas y en francés, inglés, portugués e italiano.

Si se exige su traducción el presupuesto deberá contemplar expresamente el gasto correspondiente.

D.1.22 Los reintegros.

Respecto a los Incumplimientos de las condiciones, el reglamento debiera establecer que

Para que los incumplimientos del artículo 37.1 f) y g) de la LGS, de las obligaciones impuestas o los compromisos asumidos, sean causa de reintegro, no basta con los meros incumplimientos, sino que estos y el modo de ejecutar las actividades, han de afectar claramente a las actividades, resultados u objetivos o impedir o dificultar el control de los fondos públicos. No se trata solo de que se incumplan formalmente aspectos previstos en la formulación o en la resolución de concesión o en las facturas, sino de que estos sean esenciales y afecten a los resultados o a la gestión o al control y transparencia en el manejo de los recursos.

En este sentido podría hacerse referencia como elemento acreditativo de la razonable ejecución del proyecto la evaluación externa del mismo.

Este precepto desarrollaría los artículos 36 y 37 de la LGS, por lo que también sería básico.

D.1.23 La graduación de los reintegros.

Lo que debería de contener el reglamento para graduar los reintegros derivados de los incumplimientos, son las circunstancias en que estos se han producido y las consecuencias para el proyecto o el logro de los objetivos que de ello haya derivado y, a partir de ello señalar el importe a reintegrar, o incluso declarar no haber lugar a ello si el incumplimiento no ha afectado a las actividades y al logro de los objetivos o impedido o dificultado el control de los fondos públicos.

Establecer en las bases porcentajes absolutos, para cada incumplimiento de modo objetivo, sin tener en cuenta las circunstancias concurrentes y los efectos de los mismos sobre los proyectos, no es lo que establece la LGS, que expresamente se refiere a que las bases deberán fijar” los criterios” a partir de los cuales se pueda determinar los porcentajes. El procedimiento para determinar los porcentajes ha de contemplar estos criterios que no pueden ser otros que la existencia de algún elemento de la voluntad “al menos culpa” y los efectos sobre las acciones y objetivos y las circunstancias en que los incumplimientos se han producido.

Si se establece una graduación objetiva, como por ejemplo el mero hecho de que no conste el IVA o un dato en una factura, cuando se comprueba que se ha pagado y se ha adquirido y utilizado el producto, más que un reintegro es una sanción.

Esta norma sería desarrollo de los arts. 36 y 37 de la LGS, por lo tanto sería básico.

D.1.24 Cofinanciaciones o proyectos relacionados.

A través de la cofinanciación no sólo se pueden abordar actuaciones de mayor envergadura, sumando recursos económicos, sino que a la vez se logran sinergias al incorporar alianzas y aportes de actores diversos (públicos o privados), incluso no vinculados directamente al sector y por lo tanto en línea con el logro del ODS 16 de la Agenda 2030.

Por ello reglamento debería contemplar y dejar claramente planteado, que es cofinanciación tanto cuando dos o más financiadores o actores destinan recursos a un mismo proyecto o programa, y también cuando dos proyectos o programas diferentes se autofinancian mutuamente, es decir aquellos proyectos en que reparten el coste de actividades o productos que crean o que utilizan o de los que se benefician ambas actuaciones o que contienen actuaciones que complementan al otro. Por ejemplo, cuando se realiza un encuentro en el que se tratan temas de interés de ambos proyectos, y uno de los financiadores paga el alquiler del local y el otro los ponentes, o cuando un proyecto ejecuta una carretera para acceder a un servicio público y la otra paga la compra de los terrenos donde ejecutar la carretera y ambos se benefician de transitar por ella para otras acciones. Cada uno de los gastos es de cada proyecto, pero a la vez es también del otro. Dado que actualmente se prevé que la financiación de cada proyecto sea al 100%, esto debe venir referido a la ejecución de programas, en los que se financian partes por diferentes instituciones y respecto a las que hay que dar cumplimiento.

Actualmente, además algunas bases de subvenciones y sus intérpretes mantienen la visión de que cuando dos o más proyectos se complementan autofinanciándose mutuamente, el gasto imputable a cada uno de ellos en cada concepto debe ser proporcional. Es decir, si un proyecto recibe una subvención de 50.000 euros que complementa o incrementa las actuaciones u objetivos en un proyecto que recibe una de 200.000 euros, al primero solo le sería de aplicación a gastos de personal o a gastos de viajes u otros el importe proporcional, en este caso el 25% del total de los gastos, impidiendo por ejemplo que uno de los proyectos financie todo o la mayor parte de uno de los conceptos y nada del otro. Esta interpretación perjudica mucho la gestión y lleva a situaciones que no son en beneficio del proyecto precisamente. El reglamento podría establecer algún principio que dejara claro esta cuestión.

Respecto a las justificaciones, cuando se trate de cofinanciaciones de un mismo proyecto, cada financiador debería comprobar los gastos que financia y respecto al resto debería bastar una declaración del beneficiario, reservándose todos los financiadores, la posibilidad de solicitar directamente acceso a la justificación en el otro u otros financiadores.

Podría considerarse desarrollo del artículo 19 de la LGS, e igualmente desarrollo del también básico art. 30.4 de la LGS, referido a la cofinanciación, por lo que el resultado sería también básico. .

D.1.25. Cooperación Sur - Sur, Cooperación Técnica y Cooperación Triangular.

El reglamento que se apruebe debería referirse a estas formas de cooperación, en la que integrar las actuaciones de los actores del sistema español de cooperación, regulando claramente aspectos como las cofinanciaciones, y aquellas singularidades que plantean estas fórmulas de cooperación, en la que singularmente pueden integrarse actores públicos y privados. Conforme a la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

La ley se refiere en el artículo 10 tanto a la cooperación triangular (apartado 2-h) como a la técnica (apartado 2.a), que podrían ser desarrolladas en el reglamento específico.

Respecto a la **cooperación técnica**, definida en la Ley en el artículo 10.2 como “c) Cooperación técnica: a efectos de esta ley, se define como el conjunto de actividades dirigidas bien al fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos del país socio y de los actores de desarrollo, públicos, privados y de iniciativa social, bien al apoyo de la gestión integral del ciclo de proyectos y programas de cooperación y otras operaciones de cooperación financiera reembolsable. Podrá incluir actividades de formación y capacitación técnica, becas de estudio, acompañamiento y transferencia de conocimiento y tecnología, entre otras modalidades. Se planteará como cooperación técnica pública cuando se involucren instituciones públicas y su personal y se oriente de

manera específica a establecer alianzas con las Administraciones públicas de los países socios. A tal efecto, se promoverá la participación de las Administraciones públicas y de su personal en España y en la Unión Europea en alianzas más amplias para la cooperación para el desarrollo sostenible.

Podría el reglamento referirse a que esta cooperación técnica puede llevarse a cabo mediante la colaboración público privada a que nos hemos referido más arriba, así como el acompañamiento a las entidades públicas por partes de actores capacitados y especializados, constituyen consorcios o mediante convenios.

La cooperación técnica tiene un importante potencial en la cooperación descentralizada, singularmente en la municipal, por lo que establecer alguna regulación al respecto que la facilitara, sería muy bien recibido por los municipios.

D.1.27. Regular cómo actuar ante hechos o situaciones imprevisibles

La paralización de todas las actividades que exigió la Covid, y el imprevisible incremento de precios de los materiales y del cambio del dólar, recientemente ha puesto de manifiesto que se precisa incluir algún precepto o regla que permita, para el indeseable caso de que se reproduzca algún hecho semejante, abordarlos eficazmente y sin afectar a un sector que, precisamente en esas situaciones puede ser muy necesario.

Es obvio que el reglamento puede regular esta cuestión respecto a la AGE.

D.1.27. Promover las alianzas para la cooperación.

Actualmente, las bases de convocatorias contemplan para la valoración de los proyectos, que cuando se trata de determinadas actuaciones se aporten compromisos de colaboración para ejecutar acciones. El reglamento más allá de propiciar consorcios de ONGd, debería valorar que, en algunos casos, en función de la naturaleza de las acciones y de las características y capacidades de otros, pudieran efectuarse alianzas con actores públicos y privados, que se comprometan a ejecutar acciones, incluso previendo que estos últimos manejen una parte de los recursos.

D.1.28 Una duda, respecto a las entidades locales.

Pese a lo señalado más arriba y a que la LCDSSG engloba y se refiere conjuntamente a las entidades locales y a las comunidades autónomas, no aparece bien resuelto.

El artículo 35.1 de la LCDSSG, declara que “1. La cooperación descentralizada es el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), que esta ley reconoce de manera expresa.

Hay aquí una importante, diferencia, pese a que a lo largo del articulado la ley se refiere a la actuación de las entidades locales en el marco de sus competencias, aquí parece distinguirse en que el conjunto de programas.... que se realiza desde las comunidades autónomas lo es en el marco de sus competencias, mientras no hay esa referencia a las competencias de los entes locales. El artículo 37 tampoco hace referencia a competencias sino al reconocimiento del importante papel de las entidades locales A partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias

administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local.

Tal y como Musol ha mantenido en otras ocasiones, los municipios y provincias tienen competencias propias en materia de cooperación internacional para el desarrollo, no estando tan claro si su régimen jurídico deriva de su autonomía, del Régimen Local o de la acción exterior. Si se tratara de Régimen Local, las comunidades autónomas titulares de las competencias exclusivas en la materia podrían entrar en su regulación; sin embargo, si se tratara de acción exterior quizás podría justificarse que el reglamento a que se refiere este documento pudiera regular alguna de las cuestiones planteadas.

D.1.29. La necesidad de establecer un marco mínimo de general aplicación

Cada una de las reflexiones y propuestas efectuadas más arriba justificaría un estudio más profundo que no es el objeto de este documento. Sin embargo, hay una cuestión que este documento no quiere eludir:

La Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, no es una cuestión sólo de la incumbencia de la AGE. Comunidades autónomas y entes locales son también competentes. La cooperación ha de ser multiactor y multinivel y ha de comprometer a toda la ciudadanía.

Más allá del sistema de distribución de competencias de la Constitución Española de 1.978, se impone la realidad global, la ciudadanía global en la que todos los actores importan y pueden aportar.

El contenido del reglamento, debería ser objeto de consenso por parte de todos los actores al objeto de que pueda ser incorporado a sus normativas. En otro caso su vigencia y aplicación, podría quedar circunscrita solo a una parte, cuando los actores esperamos una norma que al menos en sus aspectos más importantes resuelva los problemas actuales de la gestión, para que una vez se resuelvan comencen a trabajar en el desarrollo.

Los actores de la Cooperación, singularmente las ONG, necesitan que las normas de este reglamento, al menos las esenciales sean de aplicación en general

La finalidad perseguida por la disposición adicional tercera, recoge una reivindicación de todos los actores, tanto de los públicos como de los privados, por ello se estima que, extender su alcance a todas las administraciones sería muy bien recibido. Ello es posible conforme se señala en el siguiente apartado.

D.1.30 A través de las normas básicas es posible el establecimiento de un marco amplio común para todas las administraciones.

La presencia de diversos actores de la cooperación es objeto de un profundo respeto por la ley que se refiere en todo caso a las administraciones públicas, al marco de sus respectivas competencias.

A la vez el desarrollo reglamentario previsto respecto al régimen específico de subvenciones, declara la vigencia de la legislación básica de la Ley (solo de la ley) señalando que "Estas normas tendrán carácter básico cuando desarrollen o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones".

Como se ha señalado el régimen específico, puede desarrollar y complementar las normas básicas de la LGS, y este desarrollo y complemento puede ser diferente al que hace ahora el RLGS.

Después de dictar el reglamento a que se refiere la LCDSSG, habrá un régimen específico de subvenciones, cuyas normas básicas serán de aplicación a todas las administraciones y totalmente sólo a la AGE.

Valencia 18 de abril de 2023