

# La agilización de la gestión de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo por las entidades locales

En el marco del proyecto “XI jornadas de Municipalistas por la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La simplificación para una gestión eficaz de la cooperación, en los entes locales”, financiado por la Diputación Provincial de Valencia en la convocatoria de 2018.

Rafael García Maties · Presidente de la Fundación Musol.





# La agilización de la gestión de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo por las entidades locales

En el marco del proyecto “XI jornadas de Municipalistas por la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La simplificación para una gestión eficaz de la cooperación, en los entes locales”, financiado por la Diputación Provincial de Valencia en la convocatoria de 2018.

**Rafael García Maties.**

Presidente de la Fundación Musol.

F.H.N. Subescala Secretaría. Categoría. Superior.



Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión del financiador.

Autor: Rafael García Matías.

Año publicación: 2020

Diseño y maquetación: DE producción gráfica · 654897137

Depósito legal: V-2558-2020

ISBN: 978-84-09-24963-3

© 2020 todos los derechos reservados.

0. Apertura y presentación de la Jornada.....	9
0.1. Discurso de apertura efectuado por la D <sup>a</sup> MENTXU BALAGUER PASTOR, Diputada de Informática y Tecnología, Cooperación Internacional, Gobierno Abierto y Participación y GIRSA.....	9
0.2. Presentación de D <sup>a</sup> M <sup>a</sup> CONSUELO ANGULO LUNA, Directora General de Cooperación Internacional de la Comunitat Valenciana.....	10
0.3. Presentación de D. JOSÉ LUIS PÉREZ LÓPEZ, Presidente del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. (COSITAL).....	12
1. Introducción.....	13
2. Las subvenciones para la ejecución por las ONGDs de la CID, configuran relaciones de colaboración entre estas y las Administraciones.....	16
3. La necesaria reforma de la regulación de la CID.....	21
4. Relación del objeto de este documento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	25
5. La construcción del modelo actual de la gestión de la CID en los entes locales.....	26
6. El alcance de este análisis.....	29
7. Cuestiones y conceptos generales.....	30
7.1 La actuación administrativa, también en la CID, no es absoluta y está sometida a los fines que la justifican.....	30
7.2 Sobre la simplificación administrativa.....	32
7.2.1 La simplificación administrativa es parte esencial de todas las políticas públicas.....	34
7.2.2 El derecho a la simplificación como garantía de la Libertad, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.....	35
7.3 El principio de proporcionalidad.....	39
8. El concepto de subvención en la Ley General de Subvenciones.....	41
8.1. Sobre la contraprestación directa.....	41
8.2. Las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.....	45
8.3. La intensidad del interés general como delimitador del concepto de subvención.....	47
8.4. La CID es una política pública.....	48
8.5 Una clasificación de las subvenciones en función de los intereses.....	51
9. Marco normativo de la gestión de las subvenciones para la CID por los entes locales.....	53
9.1. Régimen jurídico aplicable a las entidades locales en materia de subvenciones de CID.....	54

9.2. Las normas aplicables a las subvenciones de las entidades locales .....	56
9.2.1 Referencias normativas a la CID en la LGS y en la LCID.....	56
9.2.2 Las normas aplicables a las subvenciones de CID por las entidades locales. ....	57
9.2.3. La disposición adicional decimoctava de la LGS. ....	58
10. Breve análisis de algunos preceptos de la Ley General de Subvenciones. ....	61
10.2 Régimen Jurídico.....	62
10.3 Principios generales. ....	63
10.4 Requisitos para el otorgamiento de subvenciones. ....	64
10.5. Órganos competentes para la concesión de subvenciones.....	65
10.6 Los beneficiarios. ....	67
10.7 Las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones. ....	68
10.7.1 Apartado f): “Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación”.....	71
10.7.2 Apartado k) “Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios” .....	71
10.7.3 “las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención podrán dar lugar a la modificación de la resolución.” .....	72
10.7.4 m) “Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales”. ....	74
10.7.5. n) “Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”. ....	75
10.8. Financiación de las actividades subvencionadas .....	77
10.9 Procedimientos de concesión y gestión de subvenciones. ....	78
10.9.1. Procedimiento en régimen de concurrencia competitiva. ....	80
10.10. La instrucción: .....	83
10.11 Reformulación de las solicitudes. ....	85
10.12. La concesión directa. ....	86
10.13. Subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios. ....	87
10.13.1. El concepto y los límites en la subcontratación.....	88
10.13.2. Los requisitos exigidos para la subcontratación.....	89
LA JUSTIFICACIÓN.....	90
11. La justificación de las subvenciones: .....	90
12. Gastos subvencionables. ....	93
13. Reintegro de subvenciones.....	96

14. Analisis comparativo de la regulacion de las subvenciones en las bases de la AECID, la Generalitat Valenciana, la Junta de Andalucía, la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Valencia. ....	103
14.1. Participación financiera.....	104
14.2. Sobre la cofinanciación por otras administraciones.....	105
14.3. Naturaleza y tipología de los gastos subvencionables: .....	107
14.3.1 Otros servicios tecnicos y profesionales .....	107
14.4. Viajes, alojamientos y dietas.....	108
14.5. Personal en sede.....	111
14.6. Costes indirectos .....	113
14.7. Limites de gastos subvencionables de actuaciones a ejecutar en terceros paises y modificaciones.....	114
14.8. La minoracion de los gastos presupuestados en el proceso de valoración de solicitudes. ....	117
14.9. Cofinanciación y aportes valorizados.....	119
14.10. Documentacion a aportar a la solicitd.....	121
14.11. Los documentos justificativos en contradicción con la legislación local.....	125
14.12. Causas de reintegro .....	126
15. Conclusiones generales .....	134
16. Recomendaciones.....	139
16. Listado de acrónimos.....	142
17. Bibliografia.....	144





## 0. Apertura y presentación de la Jornada.

### 0.1. Discurso de apertura efectuado por la D<sup>a</sup> MENTXU BALAGUER PASTOR, Diputada de Informática y Tecnología, Cooperación Internacional, Gobierno Abierto y Participación y GIRSA.

“Directora General de Cooperación de la Generalitat Valenciana, Xelo Angulo, Director de Proyectos de la Fundación Musol, Francesco Filippi, Presidente de la Fundación, Rafael García Maties y a todos los participantes

Buenos días y muchas gracias para invitarme a esta importante jornada.

En la Diputación Provincial de Valencia, somos conscientes que tenemos unos procedimientos muy burocratizados y lentos, pero aportan una mayor seguridad a las tramitaciones administrativas. Somos conscientes todos y todas, del despilfarro de dinero público que hemos sufrido las valencianas y los valencianos durante demasiados años y sobretodo como se ha utilizado la excusa de la cooperación internacional para llenarse los bolsillos, de manera barriobajera, personas sin ética ni escrúpulos.

Afortunadamente esta etapa de nuestra historia reciente ya ha acabado y desde la Diputación en cada convocatoria aumentamos gradualmente el presupuesto del área, con la intención de llegar al 0'7% sobre el total en los años próximos, porque pensamos también que la Cooperación Internacional es una política pública, en la que creemos y confiamos en la gran tarea que desarrollan las organizaciones y la Coordinadora Valenciana.

De aquí poco, antes de que acabo el año, aprobaremos los presupuestos para 2021 y tengo claro que, en un año como el que estamos viviendo y con las consecuencias que sufriremos el próximo año, no podemos recortar ni un euro de la Cooperación Internacional. Todas las administraciones tenemos que hacer un esfuerzo para mantener la ayuda, que va destinada, precisamente a quienes más lo necesitan.

La Cooperación Internacional tiene que tener un plus de empatía por parte de todas las personas que intervenimos para poder dar un golpe de mano a las organizaciones que están trabajando en primera línea, sobre todo en países en vías de desarrollo, puesto que ni la maquinaria administrativa de muchos de estos países se asemeja a la nuestra ni muchos de los proyectos que se desarrollan, sobre todo si son de emergencia humanitaria, pueden esperar que desde aquí desentrañemos complicados mecanismos burocráticos para que se lleven a buen término.

A la vez, creemos que la transparencia también es una de las características fundamentales en nuestras ayudas a la cooperación internacional. Todos los grupos políticos representados a la Diputación, junto la Coordinadora Valenciana de ONGDS nos reunimos con las empresas evaluadoras que contratamos para que nos informen de cómo ha ido el proceso de asignación de las subvenciones.

Contratamos empresas evaluadoras externas porque durante todo el proceso, desde la presentación de solicitudes hasta la asignación de la subvención no pueda haber ninguna injerencia política.

En los últimos años también hemos eliminado la forma de justificación y pago del 80 y 20% de la subvención, puesto que tanto las entidades como la misma Diputación nos envolvíamos en un proceso que en lugar de favorecer la liquidez de las ONGS nos sumía en unos procedimientos que se eternizaba de manera absurda.

Pienso que también ganamos en eficiencia y eficacia, si conseguimos que las ayudas económicas a las organizaciones no gubernamentales pudieran ser a anticipo, es decir, con subvenciones prepagables, con los consiguientes procedimientos de justificación de todas las actividades realizadas y los abonos de estas.

Creo que tenemos que ser conscientes que una institución pública como la Diputación de Valencia, que basa fundamentalmente su actividad al repartir sus recursos, mediante subvenciones, mayoritariamente en los Municipios, Mancomunidades y Entidades Locales Menores de la Provincia de Valencia, y en menor medida a ONGS, entidades deportivas, culturales... tendría que tener un servicio de intervención con más dotación de personal.

Una reclamación de personal que también hago mía para el área de Cooperación Internacional, de la que soy diputada, de la Diputación de Valencia, y otras instituciones públicas valencianas. Como muchos sabréis, tan solo contamos con un técnico especializado, Juanjo Morte, al que agradezco desde aquí su excelente trabajo, pero es una única persona. Y aunque pueda tener ayuda administrativa por parte otros funcionarios o funcionarias del ente provincial, va totalmente desbordado, precisamente para lo que hoy hablamos aquí, la ingente tarea administrativa que comporta la gestión de esta área.

A pesar de que avanzamos en la digitalización y en la administración electrónica, al final, son personas las que revisan y fiscalizan el trabajo de los diferentes servicios porque esté correcto y conforme a la ley. Y esas personas no dan el alcance con todo el volumen de subvenciones que tiene la Diputación de València, que vale a recordar que es, después de la Diputación de Barcelona, la segunda del estado español.

Estas anomalías provocan frustración, por un lado, en los beneficiarios de las subvenciones y por otra parte, en mí misma como diputada responsable del área y en el resto del equipo de gobierno. Convendréis conmigo que no es lógico que se publique la convocatoria de un año sin todavía haber pagado la subvención del año anterior. Son estas distorsiones las que tenemos que resolver para mejorar en la gestión del dinero público y que los proyectos de las ONGS se desarrollen de la mejor manera posible sin causar dolores de cabeza innecesarios, acortando plazos y gestiones.

Espero que esta jornada nos ayude a poner luz, entre todas y todos, sobre la agilización y la simplificación de la gestión en cuanto a la Cooperación Internacional. A buen seguro que con todo el plantel de expertos que participan y el trabajo que ya lleva avanzado Musol lo conseguiremos.

¡Muchas gracias!”

## **0.2. Presentación de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> CONSUELO ANGULO LUNA, Directora General de Cooperación Internacional de la Comunitat Valenciana.**

Desde la Dirección General de Cooperación queremos resaltar la oportunidad que ha supuesto para nosotros la participación en las XI Jornades de Municipalistes per la Cooperació Internacional per al Desenvolupament: La simplificació per una gestió eficaç de la cooperació.

Desde el Gobierno de la Generalitat somos conscientes del excelente trabajo que la fundación Musol viene desempeñando desde hace décadas con el fin de implementar una educación para el desarrollo de la administración pública local y regional europea, tanto de sus responsables políticos y de su personal, así como de las empresas privadas que colaboran con el sector público en las diferentes alianzas público-privadas existentes.

Un buen ejemplo de ello son estas jornadas que se vienen celebrando desde hace años y en las que hemos tenido la oportunidad de compartir nuestra experiencia como gobierno autonómico junto a otros actores de la cooperación provenientes de diferentes ámbitos.

El momento de crisis sanitaria global que atravesamos hace que resulte más importante que nunca la optimización de los recursos disponibles para la cooperación. Para ello, la formación continua del personal vinculado es imprescindible. Esto hace que el trabajo que se lleva a cabo en este tipo de jornadas resulte hoy más necesario si cabe.

Una de las principales cuestiones que esta jornada puso de manifiesto fue la necesidad de lograr una flexibilización de la tramitación y de las relaciones burocráticas que en general se vienen dando en el campo de la Cooperación Internacional al Desarrollo entre las entidades y la administración.

Es por ello que desde la Dirección General trabajamos en una mejora del marco jurídico que haga posible adaptarse mejor a las necesidades que desde el campo de la cooperación se vienen reclamando. Quisiera resaltar que a día de hoy estamos trabajando en una modificación de la Orden de Bases que hará posible el reto de adaptar la administración y sus trámites a las demandas del sector de la cooperación y, cómo no, a las exigencias que el escenario de emergencia sanitaria nos ha impuesto.

Desde la Generalitat queremos destacar nuestro compromiso con la formación de los agentes de la cooperación que provienen del ámbito local. En ese sentido anuncié durante la jornada la apuesta por la creación de una nueva línea de territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible destinada a ayuntamientos y a asociaciones, así como de la modalidad de Cooperación Técnica dentro de la línea de Cooperación.

Con esto queremos mostrar nuestra apuesta decidida por impulsar una Cooperación vinculada a las metas y los objetivos de la Agenda 2030 que, además, toma como referencia el nivel local y, por otro lado, profundiza en una visión de la cooperación que fomenta la asistencia dirigida a reforzar las capacidades propias de los países de origen.

Para lograrlo es necesario reforzar las alianzas territoriales, consolidar los mecanismos de coordinación supramunicipal y fortalecer los procesos de evaluación identificando los nuevos ámbitos y espacios en los cuales la cooperación municipal puede tener un mayor alcance transformador.

Estoy convencida de que el papel de los ayuntamientos es fundamental para la creación de nuevos espacios de participación que hagan posible la generación de una ciudadanía global crítica y comprometida con el desarrollo sostenible.

En ese sentido y ante los retos que como sociedad tenemos por delante, es imprescindible que sigamos fomentando alianzas con todos los sectores de todos los ámbitos. Esta jornada y su continuidad en el tiempo muestran el acierto y el éxito que representa trabajar unidos; aún más cuando nos encontramos ante un escenario de dificultades sobrevenidas debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19.

Hoy, como siempre y más que nunca, desde el gobierno de la Generalitat Valenciana mostramos nuestra disposición a trabajar en la línea que se desprende de las conclusiones de estas jornadas, reforzando la cooperación entre todos los actores para fomentar una Cooperación Internacional al Desarrollo más eficaz e inclusiva.

### **0.3. Presentación de D. JOSÉ LUIS PÉREZ LÓPEZ, Presidente del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. (COSITAL)**

El Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, colabora intensamente desde el 4 de julio de 2005 con la Fundación Musol, entidad a través de la que expresa su compromiso con la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Fruto de esta colaboración ha sido, entre otros, la creación de una sección específica para publicaciones de Musol en la revista CUNAL, así como que la sede de la Fundación en Madrid este ubicada en la de Cosital.

La publicación del documento “La agilización de la gestión de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo por las entidades locales” que relaciona Cooperación con legalidad, viene a poner una vez más de manifiesto, la enorme potencialidad de los Funcionarios con Habilitación Nacional de carácter Estatal para aportar valor añadido a esta actividad, en este caso proporcionando visiones e instrumentos para mejorar la eficacia y la eficiencia de la ayuda.

El documento, de un modo minucioso, recoge y justifica la necesidad de revisar la regulación legal de la gestión de la Cooperación especialmente en lo relativo a la interpretación y aplicación de la Ley General de Subvenciones y aporta soluciones razonadas jurídicamente, efectuando concretas propuestas.

Resalta del documento, entre otras, la referencia a la posibilidad del establecimiento de un marco de colaboración entre las ONGDs y las administraciones públicas, que lleve a una diferente regulación y consideración de las subvenciones en general al sector privado y, aquellas que reciben las entidades sin ánimo de lucro para ejecutar actividades de interés general y también a la necesidad del restablecimiento de la confianza entre ciudadanos y poderes públicos puesta de manifiesto por la CGLU, que aplicada a esta actividad supone partir de la presunción de que quienes reciben subvenciones van a realizar las actividades comprometidas y a justificar adecuadamente los recursos.

La redacción del documento ha corrido a cargo de Rafael García Matés Presidente de la Fundación Musol, quien además es Funcionario con Habilitación Nacional de la Subescala de Secretaria. En la elaboración han participado también otros Funcionarios con Habilitación Nacional, mediante reuniones formales y también a través de aportes on line sobre los sucesivos borradores del documento publicados en la página web de Cosital.

Como funcionarios públicos, a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, nos corresponde, también en Cooperación Internacional para el Desarrollo, facilitar a los gestores locales los instrumentos que permitan agilizar y simplificar su gestión desde la legalidad. En este caso nos complace especialmente hacerlo como manifestación de nuestro compromiso con la Cooperación con todos los pueblos de la tierra, como señala el preámbulo de nuestra Carta Magna.

Estoy seguro que el documento elaborado por la Fundación Musol, va a ser una herramienta eficaz para agilizar la gestión de la Cooperación y en línea con los principios establecidos en los artículos 103 y 31 de la Constitución de eficacia de la acción administrativa y de la eficiencia del gasto público.

## 1. Introducción.

Las principales normas que regulan la Cooperación Internacional para el Desarrollo son la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Salvo pequeñas reformas ambas han regido el sector durante más de veinte años sin que se hayan incorporado a las mismas las buenas experiencias acumuladas en el sector ni tampoco los grandes cambios económicos, sociales y culturales de ese periodo.

La gestión actual, fundada en el sistema burocrático, valora más los inputs que los outcomes desconociendo, además, algunas posibilidades que la actual regulación permitiría sin esfuerzo alguno, para avanzar en la eficiencia de las actuaciones.

Aunque no basta solo con pequeños avances, es necesaria una profunda modificación legal que permita dedicar eficientemente los recursos al logro de los objetivos previstos. Mientras es necesario encontrar formas, que las hay, para agilizar la gestión.

A través de este texto se reflexiona acerca de la necesidad de modificar la actual regulación, y mientras tanto, cómo simplificar la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), reduciendo o eliminando parte de los trámites y exigencias actuales, al objeto de hacer más eficaz y eficiente la gestión de la ayuda al desarrollo de los entes locales, sin merma del control de los recursos públicos.

Desde el examen de la legislación, la jurisprudencia, la doctrina y la experiencia acumulada en el sector de la CID, en las siguientes páginas se expresan opiniones y se formulan interpretaciones y propuestas que pese a ir dirigidas inicialmente a la gestión en la administración local, son en la mayor parte de los casos trasladables a la que se realiza desde las Comunidades Autónomas (CCAA) y desde la administración General del Estado.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), al establecer con carácter básico en su artículo 8.3 como principios entre otros, el de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la administración y el de la eficiencia en la asignación de los recursos señala inequívocamente que, lo que pretendió el legislador fue el logro de los objetivos perseguidos al otorgar cada subvención, con el coste más ajustado y con el uso adecuado de los recursos públicos y no, someter las actuaciones subvencionadas a exigencias y procedimientos innecesariamente complejos.

La CID implica la realización de actividades, generalmente en el exterior de nuestro país que tienen como destinatarios a las personas y a sus entornos tratando de mejorar sus vidas, lo que exige tener en cuenta legislaciones, costumbres, usos, practicas, técnicas y procedimientos muy diferentes y alejados de los que se aplican por las admi-

nistraciones en España. Trasladar al exterior como se viene haciendo, conceptos, instituciones e instrumentos diseñados para ser aplicados en nuestro territorio, no siempre es lo más adecuado porque exige esfuerzos innecesarios a administraciones y beneficiarios, además de **dificultar, cuando no impedir, que los destinatarios de las acciones en el exterior, singularmente los más vulnerables y necesitados puedan acceder a las ayudas porque no disponen en muchos casos, de la institucionalidad, las capacidades y los aparatos burocráticos exigidos para cumplir las formalidades que se imponen en la mayoría de las bases de cooperación.**

Además de la diversidad y complejidad de los problemas a que se enfrentan los actores de la CID durante la ejecución y seguimiento de los proyectos, acciones y programas la gestión se agrava porque la labor de los financiadores se centra casi exclusivamente en comprobar el manejo de los recursos económicos, requiriendo su justificación en base en ocasiones, a una estrecha interpretación de la LGS, y mediante exigencias, procedimientos, formularios, documentos e instrumentos jurídicos muchas veces innecesarios y difícilmente extrapolables al exterior, exigiendo el empleo de muchos recursos tanto a los actores como a las propias Administraciones, dejando en un segundo plano la calidad y el impacto de la actuación.

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 París, 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 comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios” FORO SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA (2015)

En el mismo foro, en uno de los principios que estableció como clave, figura la armonización que describe 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”. 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 PARLAMENTO EUROPEO (2011).

En el último 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; OCDE 2016.

El diario El País, en “Planeta Futuro” en la edición de 28 de marzo de 2020, se hacía eco entre otras cuestiones, de cómo la regulación actual de los procedimientos no ayuda en nada a la eficacia y la eficiencia de las actuaciones.

“..... se ha instalado en las administraciones públicas una idea un tanto absurda. Cuenta la leyenda urbana que las ONG no tenemos capacidades para absorber el crecimiento que exige la cooperación internacional de la cuarta economía de la Unión Europea (UE). Ese mantra se repite y martillea como una de las razones clave para justificar la aparición de nuevos e imaginativos instrumentos. Uno de ellos, el banco de desarrollo español, una pieza fundamental de una reactivada visión economicista del desarrollo, que debe convertirse en la locomotora que nos lleve en vo-

landas al 0,7%, por su capacidad de ejecutar fondos; todo ello pese a los riesgos de la cooperación financiera y de no haber demostrado de manera concluyente su impacto positivo. La leyenda suena a profecía auto cumplida: sabemos perfectamente que no tenéis capacidades porque nos encargamos de negároslas y de ahogarnos durante la última década. Por si todavía respiráis, vamos a dar instrucciones a nuestros secretarios e interventores, a lo largo y ancho de la geografía, para que reinventen los límites del surrealismo en los procesos de justificación de las pírricas subvenciones que recibís. No importa el hecho de que antes de la crisis pudiéramos gestionar 669 millones de euros anuales (2007) y en 2018 ya nos hubiéramos recuperado hasta los 624 millones de euros, en gran parte gracias al aumento de las donaciones privadas, que ya superaban netamente a las subvenciones públicas”. CARRILLO MIQUEL (2020).

La pandemia mundial de marzo de 2020, ha evidenciado, con mayor intensidad si cabe, la necesidad de agilizar la gestión para hacerla más eficaz. La grave crisis de salud, seguida presumiblemente de hambrunas, pobreza y más desigualdad, singularmente en los países en desarrollo, va a exigir respuestas eficientes y rápidas que son muy difíciles, con las actuales interpretaciones y cargas burocráticas. La normativa actual y su aplicación, no dan respuesta a las necesidades en la CID. Ante la aparición de situaciones semejantes a la actual (que al decir de los científicos no es posible descartar que se repitan por esta u otras causas), habría que prever procedimientos que otorguen a financiadores y actores de la CID una amplia discrecionalidad, -que no arbitrariedad- con la finalidad de resolver aquello a lo que sin duda han de ir dirigidos los recursos para la CID.

En las siguientes páginas se examina cual es la naturaleza de la relación entre los actores de la Cooperación y las administraciones que gestionan las subvenciones para la CID, la simplificación como garantía de la libertad, el concepto de subvención y cómo encaja en el mismo la CID, quién ejecuta la política pública de CID, los límites en el contenido de las bases de subvenciones y se hace un detenido análisis de algunos de los preceptos más relevantes de la LGS , se compara la regulación contenida entre las bases de Cooperación de la AECID, alguna CCAA y algún municipio y finalmente se formulan algunas conclusiones y recomendaciones.

## 2. Las subvenciones para la ejecución por las ONGDs de la CID, configuran relaciones de colaboración entre estas y las Administraciones.

La mayor parte de las actividades que se financian mediante subvenciones para la CID a las ONGDs y otros actores no revisten los caracteres típicos de las de fomento, encuadrándose mucho mejor en actividades de colaboración e incluso contractuales y, aunque actualmente se financien mediante subvenciones su naturaleza es singular y su régimen jurídico debería adaptarse a su verdadera naturaleza, lo que hace necesaria una nueva regulación, sin perjuicio de que actualmente sea posible ya, establecer un régimen singular que la contemple, conforme las bases de subvenciones previstas en el artículo 17 de la LGS.

La propia LGS en el párrafo catorce de su exposición de motivos señala que:

“Desde la perspectiva administrativa las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general **e incluso un procedimiento de colaboración entre la administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público**”.

Hay subvenciones mediante las que se fomenta actividades que benefician a los particulares e indirectamente el interés general, que se agotan con ello y otras de las que nacen relaciones más duraderas de colaboración entre administración y particulares que benefician al interés general, distinción que implica la necesidad de un tratamiento singular de estas últimas que, pese a no estar contemplado expresamente en el texto de la ley, puede y debe incorporarse a la gestión tanto interpretativamente como a través de las bases de subvenciones.

La naturaleza colaborativa de la relación entre las administraciones y los particulares en la ejecución de las políticas de CID a través de subvenciones, no sólo se evidencia en las concretas actuaciones, sino que además se pone de manifiesto de un modo más o menos expreso, en distintas normas, tanto autonómicas como Estatales, entre otras en las siguientes:

1. El artículo 23 del Decreto de 17 de junio de 1955 que aprobaba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales puso de manifiesto esta diferencia al establecer que: 1. Las Corporaciones locales podrán conceder subvenciones a Entidades, organismos o particulares cuyos servicios o actividades **complementen o suplan** los atribuidos a la competencia local, con sujeción a lo previsto por el artículo 180 del Reglamento de Haciendas locales. 2. Al efecto, se aplicará el Reglamento de Contratación, y las licitaciones que se convoquen tenderán a la baja de la cuantía de la subvención. 3. Las subvenciones para financiar servicios municipales o provinciales se regirán por lo dispuesto en el Título tercero.
2. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE del 8 de julio), (LCID), se refiere a la actividad de las ONGDs como de colaboración en las políticas públicas de esta naturaleza, en el punto II. Párrafo 4 de su exposición de motivos y en los artículos 1.2, 13 y 34, en los siguientes términos



**Punto II.4:** El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde es preciso alcanzar la adecuada **colaboración**, complementariedad y coordinación entre las diferentes administraciones públicas y los diferentes actores de la cooperación, capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda

**Artículo. 1.2:** En consecuencia, la presente Ley se aplica al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos materiales y humanos que la administración General del Estado, por sí o en **colaboración** con entidades privadas, destina a los países en vías de desarrollo directamente o a través de organizaciones multilaterales

**Artículo 13:** Educación para el desarrollo y sensibilización social. Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización social el conjunto de acciones que desarrollan las administraciones públicas, directamente o **en colaboración** con las **organizaciones no gubernamentales para el desarrollo ....**

**Artículo 34:** Ayudas y subvenciones. Las administraciones públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y establecer convenios estables y **otras formas de colaboración**, con los agentes sociales descritos en el artículo 31 para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, estableciendo las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos.

3. La Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, (BOE núm. 261, de 29 de octubre de 2011), por la que se establecen las bases para la concesión de las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (AECID), en su exposición de motivos también recogió esta distinción, al señalar que:

“Las presentes bases reconocen el papel fundamental de las ONGD entre esos actores. Como ya se indicaba en la anterior regulación de 2005, las ONGD son el agente idóneo para la puesta en marcha de determinadas actuaciones de cooperación para el desarrollo. Su flexibilidad y agilidad operativa, su capacidad para movilizar a la sociedad y sus mayores posibilidades para acceder directamente a las comunidades con las que se trabaja en los países socios, las sitúan en condiciones óptimas para el desarrollo de ciertos programas y proyectos, especialmente en el ámbito de la promoción del desarrollo social y de fortalecimiento de la sociedad civil, en aras de la consecución de sus derechos. Este papel ha crecido y se ha consolidado desde entonces. Baste señalar, como logro y demostración de su capacidad movilizadora, el Pacto de Estado contra la pobreza, firmado por los grupos políticos a propuesta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, en diciembre de 2007.

Se reafirman, por tanto, las presentes bases, en los principios de colaboración, complementariedad y calidad de la ayuda que inspiraron la regulación anterior:

- a) **Colaboración**, elemento articulador del proceso, que se concibe dialogado desde el mismo diseño de la cooperación para el desarrollo, lo que está plasmado en las referencias compartidas y que va unida a la corresponsabilidad de las partes en la consecución de los objetivos fijados;
- b) Complementariedad entre los diversos agentes de la cooperación, entendida como la suma de sinergias entre los actores de la cooperación en la implementación de una política de desarrollo compartida, y que implica dialogo sobre los objetivos, forma de lograrlos y distribución de responsabilidad;
- c) Calidad de la ayuda, a través de una mejor planificación, mayor coordinación entre los actores de la coo-

peración, promoviendo instrumentos más idóneos y reforzando la evaluación y el aprendizaje.

Partiendo de la unificación de la regulación de las subvenciones de cooperación para el desarrollo sometidas a los principios de publicidad y concurrencia, la norma tiene como objetivos principales el aumento de la calidad y la eficacia de la ayuda y la mayor transparencia de los procedimientos de concesión y de rendición de cuentas en cuanto a obtención de resultados de desarrollo”.

4. La Ley 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8191, de 15 de diciembre de 2017), (LCDSCV), también reconoce en su exposición de motivos, **la relación de colaboración** con las ONGDs en la ejecución de las políticas públicas en la materia, al señalar en su exposición de motivos que:

“Por ello, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la Comunitat Valenciana, aunque se adopta como una acción de gobierno del Consell, debe ser marco y orientación de todas las administraciones públicas valencianas, de los agentes sociales y económicos y de la ciudadanía valenciana en su conjunto. Esta ley contempla, como una responsabilidad de gobierno, desde el compromiso con la gobernanza global y con la eficacia de las políticas de desarrollo, asumir el reto de crear un nuevo modelo de cooperación descentralizado, basado en el diálogo político y social; **mejorar la participación y la colaboración con las ONGD valencianas**; reforzar las capacidades de los actores valencianos, y dotarlo de mayor capacidad de innovación, eliminando duplicidades e ineficiencias existentes, generando una carrera profesional en el sector.”

5. El punto III párrafos 5 y 10 de la exposición de motivos y el artículo 12.d) de la ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOE de 31 de diciembre), también se refieren a la colaboración

III.5: .... la Junta de Andalucía participará activamente en los instrumentos de coordinación que la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ha establecido y, al mismo tiempo, fomentará **la colaboración** con entidades locales y demás agentes de la cooperación de Andalucía.

III.10: La implicación de la sociedad en la cooperación internacional para el desarrollo se materializa con la intervención de ONG, universidades, organizaciones empresariales y sindicales andaluzas. Con esta finalidad, la administración de la Junta de Andalucía fomentará su participación apoyando financiera y técnicamente sus actuaciones y acentuando la concertación y **colaboración** con los diferentes agentes de la cooperación que operan desde Andalucía.

Artículo 12.d. Corresponde a la Consejería competente en materia de Coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo la dirección, la coordinación y la evaluación de la política de la Junta de Andalucía en esta materia, y en concreto ..... d) **La colaboración** y el apoyo a los agentes de la cooperación andaluces.

6. El artículo 3 del Decreto 5/2019, de 5 de febrero, de la Presidencia de la Junta de Extremadura, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo (DOE, del 11 siguiente), se refiere como una de las modalidades mediante las que implementar la CID, a la cooperación indirecta que define como: **Aquella que se realiza a través de agentes externos a la Junta de Extremadura, de tal manera que la labor fundamental de la AEXCID se refiere a la financiación, seguimiento y evaluación de los proyectos, delegando la identificación, diseño, formulación y ejecución de los mismos.**

Este Decreto define la relación entre administración y ONGDs, atribuyéndole naturaleza colaborativa y distribuyendo las tareas que corresponden a una y otras en la cooperación indirecta.

Se deja sentado que es la AEXCID quién dirige su política pública de CID, para después señalar que una parte la ejecuta ella directamente en su totalidad y otra la ejecuta indirectamente, repartiendo en este caso las tareas: La Aexcid asume la financiación, seguimiento y evaluación y las ONGDs u otros actores realizan la identificación, diseño, formulación y ejecución. A través del otorgamiento de la subvención administración y ONGD, actúan conjuntamente para el logro de los objetivos de la política de Cooperación de la Junta de Extremadura, diseñada en su planificación, repartiendo claramente las funciones de una y otra, estableciéndose con ello una colaboración entre un ente público y uno privado. La colaboración es gratuita, ya que todos los gastos están concretados en el proyecto, sin que haya partida alguna para retribuir al ejecutor.

Recientes documentos de CID, como el Plan Andaluz de Cooperación Para el Desarrollo 2020-203, incorporan expresamente el carácter colaborativo de los actores.

“En este sentido, se promoverá la interacción y cooperación entre actores en un modelo de gobernanza participativa y abierta. Ello requiere **instrumentos innovadores que favorezcan el trabajo conjunto** entre agentes andaluces de cooperación donde cada uno aporte su experiencia y valor añadido, en la búsqueda de soluciones compartidas a problemas globales, incluyendo el diálogo entre diferentes niveles de gobierno”.

III PLAN ANDALUZ DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (2020-2023)

Aunque la distinción entre subvenciones de fomento en sentido estricto y de colaboración no aparece expresamente en la LGS, la colaboración está presente en el contenido y desarrollo normativo de las subvenciones para las actividades de CID. Es en el marco de las concreciones, singularmente mediante las bases de las subvenciones, donde debería efectuarse la diferenciación en el tratamiento de unas y otras. Ese es precisamente el sentido las bases de subvenciones: Facultar a las distintas administraciones para que, partiendo de un núcleo esencial como son las normas básicas, adapten el régimen aplicable a cada actividad subvencionada en función de sus características singulares. Y si hay una actividad claramente de naturaleza singular esta es la de CID.

El reconocimiento de la singularidad de las subvenciones en CID, la necesidad de establecer un régimen que recoja sus especialidades, así como de incorporar principios e instrumentos para agilizar la gestión para el logro de una mayor eficacia y eficiencia es recogida expresamente en el articulado de la legislación vigente de la Comunitat Valenciana que partiendo de la relación de colaboración entre administración y los actores de la CID, obliga al Gobierno a establecer un régimen singular de justificación adaptado a la realidad de la CID. Así el artículo 19 de la LCDSCV referido a la Financiación y control de la CID, señala que:

1. El Consell podrá financiar, mediante ayudas o subvenciones que se otorgarán en régimen de concurrencia competitiva, y con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, transparencia, objetividad, **eficacia y eficiencia**, los programas y los proyectos de los agentes de cooperación internacional al desarrollo que cumplan los requisitos establecidos por esta ley y se correspondan con las líneas y orientaciones establecidas por el plan director.

....

3. Reglamentariamente, en los términos que señala la legislación autonómica de subvenciones, se regularán las bases para la financiación de actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, determinándose, entre otros aspectos, el régimen de participación financiera de la Generalitat, los procedi-

mientos a seguir y el régimen específico de transferencias de fondos y justificación de los gastos de las acciones subvencionadas. **Dichas técnicas de justificación del gasto tendrán en cuenta la necesaria flexibilidad de las normas generales en la financiación de proyectos que se realizan en países receptores de ayuda oficial al desarrollo sostenible.**

.....

6. Al objeto de lograr una **mayor eficacia y eficiencia** en la gestión de los fondos públicos destinados a la cooperación internacional al desarrollo, podrán establecerse sistemas específicos de justificación y control del gasto adaptados a su especialidad, que tengan en cuenta **la necesaria flexibilidad** y adaptación de las normas generales de régimen financiero y presupuestario a proyectos que se realicen en los países receptores.

7. La aplicación del régimen de reintegros de las ayudas o subvenciones concedidas en materia de cooperación internacional al desarrollo se ajustará a lo dispuesto en los supuestos previstos en la normativa aplicable a la Generalitat en materia de hacienda pública y de subvenciones.

### 3. La necesaria reforma de la regulación de la CID.

La arquitectura actual de la CID, se construyó fundamentalmente a partir de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (BOE núm. 162, de 8 de julio), (LCID) que es una buena ley, pero más de veinte años después se hace necesaria una profunda revisión para adaptarla al contexto actual, incorporando los cambios y exigencias de la agenda internacional, situando el centro de las acciones en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la defensa de los derechos humanos, reconociendo el papel de los distintos actores, **construyendo una arquitectura procedimental y organizativa propia, adaptada al tiempo actual** y a la singularidad de sus acciones y objetivos, incorporando la inteligencia artificial así como creando instrumentos para el trabajo conjunto y coordinado de todos los actores, que bien podrían generarse en el marco de una conferencia sectorial de las previstas en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, y hacer real, al amparo del artículo 10.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE de 25 de julio de 2006) (RLGS), la coordinación de las políticas, a través de las Conferencias Sectoriales y también fortaleciendo el papel de las Comunidades Autónomas y los entes locales en la determinación del contenido y la aprobación de la estrategia de acción exterior en CID a la que se refiere el artículo 35 de la Ley de la Acción y servicio exterior del Estado.

La revisión de la LCID debe incluir el reconocimiento del rol colaborador con las administraciones en la ejecución de las políticas públicas de CID de los Cooperantes<sup>1</sup> y de las ONGDs, dotando a los primeros de un nuevo estatuto más acorde con su formación especializada y sus capacidades y reconociendo el papel en la formulación de las políticas públicas de las segundas así como la importancia de las tareas que realizan a la vez que, incorporar medidas para lograr la necesaria flexibilización de la gestión, exigida no sólo por los actores y la doctrina sino también por una adecuada aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico.

La nueva ley, además de regular la CID de los entes locales, puede ser una magnífica ocasión para establecer un marco de concertación de todas las administraciones que destinan recursos a ello.

Es hoy una demanda general en el sector de la CID, y también de algunas Administraciones, la revisión de los procedimientos de gestión que aborde una profunda modificación de las leyes Estatales y autonómicas de CID, así como de la LGS, para situar en un primer plano la eficacia de las actuaciones y sin merma del control de los recursos públicos,

<sup>1</sup> Cooperantes no solo expatriados sino también en sede que permita adecuar sus condiciones de trabajo y retribuciones a sus funciones.

flexibilizar al máximo las actuales exigencias contenidas en muchas bases de subvenciones, actualmente más próximas a la desconfianza que a configurar una leal colaboración como debiera ser su objeto.

Introducir un régimen económico singular para las subvenciones de CID, en la necesaria modificación de la LCID y excluirlo de la LGS, evitaría tener que reformar esta última y podría servir para profundizar en la vía que previó la disposición adicional 18ª de la LGS.

Es necesario incorporar **la confianza** a las relaciones entre la administración y las ONGDs 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.

“En la actualidad estamos viendo una clara falta de confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones que les representan, así como el cuestionamiento diario de los sistemas de gobierno. El nivel local y territorial es fundamental para repensar y reformar los sistemas de gobernanza de manera que sean más participativos, responsables y transparentes. **La relación de confianza entre los gobiernos nacionales y los ciudadanos debe ser recíproca** para poder llevar a cabo los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 .....” (CGLU a) (2019).

La LCID, la LGS, las bases de subvenciones y el resto de las normas y procedimientos, necesitan ser revisados y adaptados a la exigencia de una mayor eficacia y eficiencia y recoger la nueva realidad política, tecnológica, social, administrativa y la experiencia acumulada por los actores de la CID, como ya puso de manifiesto, entre otras la Asociación Profesional de Cooperantes:

“Por último, no quisiéramos dejar de mencionar el rígido marco regulatorio administrativo en el que opera la cooperación en nuestro país. Como gestores de programas y proyectos de la administración pública, nos encontramos muchos de nosotros con el lastre de procedimientos contractuales y administrativos pensados para otro tipo de acción pública, y la imposibilidad o dificultad por tanto de ejecutar los recursos de ayuda al desarrollo con la necesaria agilidad y eficacia. La problemática no es menor, y si hace un tiempo ésta afectaba exclusivamente a la gestión de recursos propios, ahora está perjudicando la administración de recursos de terceros en el caso de la Cooperación Delegada, y por tanto impactando negativamente en nuestra credibilidad e imagen en la esfera internacional. Urge por tanto también una reforma que dote a la cooperación de agilidad administrativa y presupuestaria, acorde a las necesidades propias del sector”. OTERO Y EGEA, (2018).

El Tribunal de Cuentas, en el punto 6 de sus recomendaciones aprobadas ya el 15 de julio de 2016, en el informe de fiscalización nº 1317, sobre las subvenciones de Ayuda Oficial al Desarrollo gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ejercicio 2001. INFORME FISCALIZACIÓN (2001) ya resaltaba la importancia de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos:

“6. Sería necesaria la realización de una adecuada planificación estratégica de subvenciones que permitiera mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las subvenciones concedidas, así como la eficiencia y la economía en la gestión de estos recursos, mediante la definición detallada de indicadores de seguimiento de los objetivos previstos en los planes estratégicos de subvenciones, así como del análisis posterior de las desviaciones producidas”. INFORME FISCALIZACION TRIBUNAL CUENTAS (2016).

Por su parte el vigente Plan Director de la Cooperación, también previó el establecimiento de un marco de colaboración con las ONGD.

“Para fortalecer el marco de relaciones con las ONGD, y conforme a la recomendación del Examen de Pares del CAD de la CE, este V PD promoverá: 1. La elaboración de una estrategia de colaboración con las ONGD para lo que se tendrá presente la opinión de la COD. 2. La revisión de los mecanismos actuales de financiación de las diferentes administraciones públicas y la armonización de los procedimientos de gestión y justificación de las ayudas .3. El fomento de la incorporación de las ONGD en ámbitos de trabajo en los que tradicionalmente han tenido una participación menor: iniciativas multiactor, participación en licitaciones, investigación e innovación... 4. El diseño de nuevos mecanismos de participación y colaboración con otros actores que permita coadyuvar de manera eficaz a las prioridades del presente PD y apalancar nuevas fuentes de financiación, especialmente en el ámbito de la UE”. (V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, 2018 / 2021).

El propio Gobierno en 2019, entonces en funciones, reconoció la necesidad de reducir y agilizar los trámites burocráticos de la CID.

“El secretario general del PSOE y presidente del Gobierno en funciones, Pedro Sánchez, ha trasladado a representantes de ONG que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo la necesidad de incrementar los recursos económicos de la ayuda oficial al desarrollo y abordar reformas legislativas para evitar que “los trámites burocráticos sean muchas veces un hándicap en el desarrollo de la actividad normal de las organizaciones” con las que se trabaja”. EUROPA PRESS (2019).

El punto 11.5 del documento que desarrolla el contenido programático del preacuerdo de Gobierno entre el PSOE y Unidas Podemos para conformar un Gobierno de coalición, declaraba:

“11.5.- Aumentaremos el compromiso de España con el multilateralismo y el desarrollo de terceros países. Incrementaremos los recursos presupuestarios hasta situarnos en el 0,5% de la RNB a final de la legislatura, destinando el 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a la ayuda humanitaria. Fortaleceremos la AECID y reformaremos la Ley de Cooperación española, para facilitar la aplicación de las subvenciones, la mayor coordinación con todas las administraciones y la máxima implicación de todos los agentes públicos y privados”. EL PAIS (2019).

La referencia de este punto a facilitar la aplicación de las subvenciones mediante la reforma de la LCID, sin duda se refiere a simplificar la gestión.

En una carta dirigida al Presidente del Gobierno el 9 de enero de 2020, la Coordinadora de Organizaciones para la Cooperación al Desarrollo, manifiesta que entre otras actuaciones el gobierno, habría de abordar de manera urgente la reforma de la cooperación:

“Que el nuevo Gobierno colabore positivamente en una hoja de ruta para un pacto de Estado de la cooperación que afronte una agenda de reformas, en la que el Congreso y el Senado deberán tener un papel fundamental para generar un proceso legislativo en diálogo con los actores del sistema de cooperación. En este sentido, instamos a recuperar la subcomisión específica aprobada en el Congreso en la anterior legislatura”. COORDINADORA ONGD (2020).

En junio de 2020 la Ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación ha anunciado una nueva ley de cooperación y la reforma de la Aecid, así como el incremento hasta el 0,5 por ciento de los recursos para AOD.

Recientemente la vicepresidenta primera del Gobierno, Carmen Calvo, ha asegurado que una de las medidas –para la recuperación y la gestión de los fondos europeos- será una nueva ley de la administración pública para “aligerar los procedimientos” ..... El plan de recuperación diseñado por el Gobierno para reconstruir el país conllevará una “profunda” modernización de la Administración General del Estado, a través de la reforma de varias leyes, para aligerar los procedimientos y hacer una gestión más eficiente ..... También ha anunciado la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público y su régimen jurídico y de las leyes Presupuestaria y de Subvenciones. DIARIO PUBLICO 2020.

Es necesaria una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y una modificación de la LGS, en la que además de abordar las cuestiones estructurales y finalistas de la CID, se introduzcan aspectos innovadores y realistas que a la vez que los simplifican, adapten los procedimientos administrativos y de control de los fondos públicos a la finalidad a que se destinan. Mientras ello tiene lugar, si hay voluntad política, las bases previstas en el artículo 17 de la LGS, son un instrumento que adecuadamente utilizado puede facilitar la agilización de la gestión.



## 4. Relación del objeto de este documento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Pese a no ser su objeto directo de este análisis, el presente documento, contribuirá al logro de todos los ODS previstos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ONU (2015), ya que simplificar y mejorar la gestión de los recursos coadyuvará al logro de los 17 objetivos, eliminando los trámites y las cargas innecesarias, cuando las medidas para ello se financien mediante subvenciones.

Con la simplificación procedimental, el uso de los recursos será más eficiente y las economías podrán ser destinadas a alcanzar en los países en desarrollo las metas y los objetivos. A la vez la reducción de los cuantiosos fondos que ahora se dedican a trámites innecesarios, podrán destinarse a ello, facilitando alcanzar el 0,7% del PIB y más de aporte como prevé la meta 17.2 de la Agenda 2030

“Los países desarrollados deben destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD/INB) a los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del INB a la AOD a los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de AOD considerar la posibilidad de fijar una meta de destinar al menos el 0,20% del INB a la AOD a los países menos adelantados”

Directamente contribuirá al logro del Objetivo 17 “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” y dentro de este, entre otras a las metas:

17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.

17.2 Velar por que los países desarrollados cumplan cabalmente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, .....

17.14 Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible.

17.17 Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones.

## 5. La construcción del modelo actual de la gestión de la CID en los entes locales.

La necesidad de gestionar la política pública de una materia nueva como era hasta hace muy poco la CID, llevó a las administraciones públicas a construir, a través de las bases y las convocatorias de subvenciones un “corpus” para su gestión, estableciendo requisitos, procedimientos y formularios con una técnica que se podría calificar “de aluvión” y que se anclaba en el régimen de las subvenciones que hasta entonces se gestionaban.

Las iniciales bases de CID y sus convocatorias, fueron incorporando regulaciones y redacciones que se copiaban de unas a otras administraciones e iban más dirigidas al control del gasto que al logro de los objetivos y a la simplificación y la eficiencia de la gestión, dejando a un lado lo que debería ser el objetivo principal: El logro de la finalidad, de la acción subvencionada. La inexperiencia en aquellos momentos en el control de gastos y pagos en el exterior, quizás pudo justificar esa regulación inicial muy rígida, pero carece de justificación en la actualidad.

La singularidad de justificar gastos realizados en el exterior, y cuanto menos la timidez en el desarrollo de la disposición adicional 18ª de la LGS, obligó a los gestores locales a resolver las cuestiones que se planteaban trasladando en muchos casos a la CID las normas y previsiones que regían en nuestro país para las mismas o análogas materias, sin tener en cuenta que se trataba de actuaciones en realidades y contextos muy diferentes al nuestro.

Las bases de subvenciones que en general se vienen aprobando por las distintas administraciones, exigen a los destinatarios finales en otros países, requisitos en materia tributaria, de seguridad social, contractual, de personal y otras muchas, de modo semejante a como se exigiría si actuaran aquí, desconociendo que los proyectos se ejecutan en contextos donde es difícil cuando no imposible, el cumplimiento de muchos de ellos, especialmente en los países que más lo precisan que, suelen disponer de menos capacidades. Con ello los actores de la cooperación, no solo se han de encargar de ejecutar los proyectos y del logro de los objetivos previstos en ellos, sino de obligar a las contrapartes y a los proveedores en los países donde actúan a que cumplan normas y requisitos que, en no pocos casos no se aplican en la realidad del tráfico jurídico, incluso cuando sus legislaciones lo prevén.

Los problemas y dificultades que han ido apareciendo desde el inicio de la gestión de la CID se han ido resolviendo puntualmente con mucho voluntarismo y en algunos casos con un alto grado de desconfianza hacia los beneficiarios mediatos e inmediatos, que casi siempre derivan en la imposición de excesivas e injustificadas cargas que no contribuyen a mejorar el logro de los objetivos ni tampoco la transparencia y el control de los recursos públicos y que han acabado también por dificultar la gestión de las propias administraciones que se ven obligadas a destinar a ello gran cantidad de personal y recursos.

El contenido de muchas bases y requisitos, se reproducen casi miméticamente en unas y otras convocatorias de diferentes actores locales o autonómicos (por ejemplo, las convocatorias prevén análogos documentos, análogos límites en idénticos gastos, similares documentos a presentar, certificados y declaraciones innecesarias, etc.), e incorporan medidas, requisitos y exigencias no siempre adecuadas para valorar la calidad de la propuesta, el éxito de las acciones o el control de los recursos, dejando a un lado o al menos en un segundo plano las finalidades perseguidas y la simplificación de los procedimientos. Acaba siendo más importante lo formal que lo material.

Las normas y bases que regulan la CID en las distintas administraciones como se ha señalado, están muy influidas unas de otras y pese a ello no se ha conseguido unificar o armonizar los procedimientos y formularios. Cada administración incluye periódicamente singularidades tanto en la regulación, como en los formularios que complican la gestión a las organizaciones que concurren a esos fondos y también a los propios gestores públicos. Lo que es válido para una convocatoria puede no ser válido para la siguiente que generalmente exigirá algo más.

No es extraño además que algunas convocatorias contengan nuevas exigencias o requisitos que deberían introducirse mediante la modificación de las bases, cuando no de la ley.

Singularmente, la regulación contenida en muchas de las bases para los reintegros es excesivamente rígida, cualquier incumplimiento, aunque sea sólo de detalle significa un requerimiento, que acaba en la mayor parte de los casos en la exigencia de un reintegro. Se da escaso valor a que las actividades se hayan ejecutado y a que se hayan logrado los objetivos perseguidos. Si se incumple una formalidad, aunque se acredite la realización del gasto y el logro de los objetivos previstos puede acabar en una exigencia de reintegro, lo que se opone a la LGS, cuya finalidad no es la de dificultar sino la de facilitar la gestión y sobre todo lograr los objetivos, para lo que ha puesto a disposición de los gestores públicos las bases de subvenciones, las convocatorias y otros instrumentos. La proporcionalidad en los reintegros, cuando se regula se asemeja más a una sanción objetiva, que a un examen de las circunstancias que concurren en cada caso.

Ha habido varios intentos, en los que participaron la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Coordinadora Estatal de ONGDs, la Fundación Musol junto a un grupo de Secretarios e Interventores de la administración Local que, pese al buen trabajo realizado no lograron influir en la coordinación ni en la homologación de plazos, procedimientos, bases y formularios, pese a la previsión que efectuaba 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 (BOE núm. 154, de 25 de junio de 2010), que, en su disposición adicional primera estableció:

“Acuerdos con comunidades autónomas y entes locales. En cumplimiento de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y de acuerdo con el mandato del artículo 20 de la Ley 23/1998<sup>2</sup>, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promoverá la formalización de acuerdos para el desarrollo de normativas convergentes con las comunidades autónomas y con los entes locales o con las asociaciones de estos, de ámbito estatal o autonómico, previstas en las disposiciones adicionales quinta y decimotercera de la ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con lo establecido en la LGS, su Reglamento General de Desarrollo y este Real Decreto”.

Lejos de simplificarse el procedimiento establecido para la gestión de las subvenciones de CID es cada vez más complejo como resulta de los formularios y del incremento de trámites, documentos, datos y formalidades exigidas. Los requisitos condicionan de tal modo la solicitud, el contenido de los proyectos y el régimen de su ejecución, que se asemejan más a un contrato que a una relación subvencional en la que reconocer el actuar autónomo de los beneficiarios. A través de las

---

**2** Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

convocatorias y los procedimientos, las administraciones someten la práctica totalidad de la actividad de las entidades subvencionadas a su dirección. La regulación es tan minuciosa que en muchos casos las condiciones impuestas, se asemejan a las órdenes que se le darían a un trabajador o a un prestador de servicios. Poco o nada se deja a la decisión de la entidad ejecutora. La Ongd se convierte en un instrumento ejecutor de las decisiones de la Administración.

Y nadie sale beneficiado con ello: La complejidad de los procedimientos, previsiones y condicionamientos establecidos, supone a la vez una sobrecarga de funciones a las administraciones que además de complicar su gestión, hace muy difícil el seguimiento y control de las actuaciones. Los trámites exigidos se multiplican, lo que les impone en la práctica su externalización, la imposición al beneficiario o el incremento de personal.

En la CID, como ya se ha señalado más arriba, los denominados por la LGS beneficiarios son colaboradores necesarios y en muchos casos imprescindibles, cuando no únicos, para la ejecución de los planes estratégicos de CID diseñados por las administraciones. En esta relación la confianza es esencial. Sin embargo, en general el esfuerzo exigido a las ONGDs para la ejecución de los proyectos y la gestión de los fondos en muchos aspectos es excesivo e innecesario y no se justifica que su exigencia contribuya a beneficio alguno para el logro de los fines perseguidos ni para el control de actividades y recursos.

La LGS establece en sus normas básicas un marco general aplicable a todas las administraciones, a la vez que reconoce la existencia de una diversidad de actividades subvencionables, entre las que es posible distinguir en muchos casos sin excesivo esfuerzo, las de fomento y las de colaboración. Unas y otras han de recibir un tratamiento diferenciado que puede lograrse a través de las bases a que se refiere el artículo 17 LGS. Este tratamiento diferenciado ha de ser configurado por cada administración en base a sus potestades. Su contenido es una decisión política solo limitada por las normas básicas.

Es necesario y además posible con la actual legislación, que en las bases de subvenciones que apruebe cada administración, se contemplen medidas para agilizar la gestión y el logro de una mayor eficacia y eficiencia, evitando incluir trámites y requisitos innecesarios o excesivos. No habrían de requerirse en las bases más exigencias que las establecidas en la normativa básica y aquellas estrictamente necesarias para garantizar el logro de los objetivos perseguidos y el adecuado control de los recursos públicos. El exceso de discrecionalidad en las bases, perjudica el logro de los objetivos a la vez que consume excesivos recursos, tanto de la administración como de las ONGDs.

Además de necesario es posible simplificar los procedimientos actuales sin merma de la eficacia, la eficiencia y la garantía en el manejo de los fondos públicos.

Pese a su aparente rigidez, la LGS, permite a las administraciones públicas un amplio grado de autonomía para gestionar sus subvenciones, otorgándoles amplias facultades para configurar en las bases a que se refiere el artículo 17, cada subvención en atención a la finalidad perseguida, su naturaleza y la mayor o menor proximidad al interés general implicado. La mayor o menor rigidez de la regulación en las bases, depende casi exclusivamente de la decisión política y de la interpretación que de estas y de la ley se haga por los operadores jurídicos. Excluir del procedimiento los excesos de discrecionalidad es esencial.

## 6. El alcance de este análisis.

En síntesis, las reflexiones y propuestas que se formulan, van dirigidas a resaltar algo que debería ser obvio: que el objetivo de las actuaciones de CID debe ser lograr o mejorar el desarrollo en los países en que actuamos y que para lograrlo es necesaria la simplificación de los procesos.

Aunque el objeto de este documento se centra especialmente en los entes locales, el análisis parte del examen del marco legal general de la CID contenido en las normas básicas de la LGS, su Reglamento y en algunas bases y legislaciones estatales y autonómicas.

Las interpretaciones y recomendaciones que se formulan van dirigidas a mejorar tanto la agilidad en la gestión como la eficacia en el logro de los objetivos, sin perjuicio de la eficiencia en el uso y control de los fondos destinados a la CID.

Es un análisis crítico que, por una parte, examina si la regulación actual permite hasta que se aborden las necesarias reformas, interpretaciones más acordes con la finalidad de la CID de las entidades locales y del resto de administraciones y por otra efectuar propuestas que puedan compartirse con los gestores públicos y el resto de los actores de la CID para avanzar en la simplificación.

Como avance inicial de este análisis se constata que la LGS es una ley abierta, una ley que contiene unos pocos principios rígidos, a la vez que faculta a los gestores y a los operadores jurídicos, para efectuar desarrollos muy amplios a través de las bases del artículo 17 de la LGS. En estos desarrollos los entes locales están sujetos solo a los preceptos básicos contenidos en la LGS y su reglamento y, en su caso a la legislación de régimen local y la de subvenciones de su Comunidad Autónoma.

## 7. Cuestiones y conceptos generales.

Antes de continuar analizando cuestiones más concretas, es necesario examinar la situación actual y los principios generales a través de los que conocer si los hay, los límites de los poderes públicos a la hora de establecer requisitos y regular procedimientos a imponer a los beneficiarios de la gestión de la CID –y también en general– y en virtud de que título o títulos pueden hacerlo para, a partir de ello, examinar si se observan los mismos en la gestión de la CID.

Para ello se precisa concretar, a los efectos de este documento, el contenido y el alcance de los siguientes conceptos:

a) El de simplificación administrativa en general y su importancia para el control del poder y los fines de interés general, b) el de subvención y la existencia de una variedad de actividades subvencionables distinguibles por la mayor o menor proximidad de su objeto al interés general y c) el principio de proporcionalidad; aspectos todos ellos que están o deberían estar presentes, en la relación jurídica que se establece en el marco de colaboración entre la administración y el sujeto subvencionado.

La simplificación, el concepto de subvención y la proporcionalidad, 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, aspectos que están escasamente desarrollados por la doctrina en el campo de la CID. Delimitar estos conceptos es esencial para excluir de la relación subvencional lo innecesario singularmente los excesos de discrecionalidad.

### 7.1 La actuación administrativa, también en la CID, no es absoluta y está sometida a los fines que la justifican.

La administración dispone de amplias facultades discrecionales, tanto en la configuración inicial, en el objeto y en las condiciones de la subvención a través de las bases. Discrecionalidad que conforme declaró la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2006 (Sala Tercera, Sección 1ª), “es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas” aunque esa discrecionalidad tiene límites.

El artículo 106.1 de la CE, atribuye a los tribunales el control del sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican. La actuación administrativa por tanto ha de ejercerse siempre sin excesos y sin ir más allá de lo que precisen los fines que se persiguen.

La discrecionalidad, pese a integrar el poder administrativo, no es absoluta para optar entre alternativas justas.

Aunque recaída en Holanda y por tanto no formar parte de nuestra jurisprudencia, es muy interesante la delimitación que hace de la discrecionalidad, **la Sentencia del Tribunal Supremo holandés** de 20 de diciembre de 2019 pero que no es difícil traer a nuestro ordenamiento de la mano del artículo 106.1 de la CE citado.

Declara (la sentencia) que la discrecionalidad para la toma de decisiones no supone hacer lo que se quiera y además del modo en que se quiera porque hay principios de derecho público, como la adecuada administración de los derechos de los ciudadanos, la diligencia propia de un buen gobierno y una buena administración a los que se ha de someter.

Por tanto, para el tribunal, en el ejercicio de la discrecionalidad, la facultad de elección de una alternativa justa entre las varias posibles, no es absoluta e indiferente para el derecho, sino que la elección ha de tener en cuenta la relevancia del objeto, el mejor modo de satisfacer el interés público y que el procedimiento para ello y **las medidas que se impongan a los ciudadanos para su goce o su ejercicio, han de ser necesarias, razonables y proporcionadas para el logro del fin que justifica el poder administrativo, utilizado para ello.**

“El día 20 de diciembre de 2019, el Tribunal Supremo holandés dictó una sentencia histórica, poniendo fin a una serie de litigios iniciados en 2015 y que han enfrentado a Urgenda, una fundación agrupando a 886 holandeses, como demandante, y el Estado holandés. En esta sentencia, el alto tribunal declaró como hechos probados la existencia de un cambio climático peligroso, afirmó la obligación jurídica del Estado holandés de proteger con el debido cuidado y la debida diligencia propios de un buen gobierno y una buena administración los derechos de sus ciudadanos y estableció la inexistencia de una libertad de elección absoluta e indiferente para el Derecho en el ejercicio de la discrecionalidad existente en la toma de decisiones contra el cambio climático. ...

(...) afirmó la obligación jurídica del Estado holandés de proteger con el debido cuidado y la debida diligencia propios de un buen gobierno y una buena administración los derechos de sus ciudadanos y estableció la inexistencia de una libertad de elección absoluta e indiferente para el Derecho en el ejercicio de la discrecionalidad existente en la toma de decisiones contra el cambio climático [...] 10. Finalmente, descartó una invasión indebida del poder judicial de ámbitos que constitucionalmente no le correspondan, violando la separación de poderes (trías política, relación entre el poder judicial, el ejecutivo y el legislativo). Y lo hizo partiendo de una concepción de la discrecionalidad que enlaza perfectamente con el moderno concepto que, en diversos países de Europa y el mundo, entre ellos España, se está imponiendo ya desde hace tiempo. Se descarta que la existencia de discrecionalidad permita al Estado holandés hacer no importa qué de cualquier modo, y por el contrario se sostiene (la traducción al español es nuestra, desde la versión inglesa proporcionada por el Tribunal Supremo holandés): “(vi) La discreción del Estado para ejecutar sus deberes públicos, con el debido respeto a los principios de derecho público” PONCE SOLE (2020).

Lo que podrían denominarse **excesos de discrecionalidad** se dan cuando pese a la “justeza” de la alternativa elegida, se exigen o imponen para su logro, requisitos, elementos o trámites que, con una aparente legalidad formal, dificultan injustificadamente el acceso o el disfrute de esta por los ciudadanos a quienes teóricamente va dirigida. De ahí la importancia de referirnos a **la simplificación como proceso para adelgazar la gestión, expulsando del procedimiento administrativo, las exigencias, los tramites y los requisitos que ha de seguir la administración y los que se imponen a los ciudadanos, que obstaculicen la observancia de los principios constitucionales y legales que garantizan que los ciudadanos no ven limitados su derecho a no soportar cargas innecesarias para relacionarse eficientemente con la Administración.**

La discrecionalidad a la hora de determinar el contenido de las convocatorias y bases de CID, así como los trámites y requisitos exigidos para optar a su obtención y gestionarla, debe estar sometida siempre a los principios constitucionales y legales, así como a la adecuada administración de los derechos de los ciudadanos, la diligencia propia de un buen gobierno y una buena administración y por lo tanto han de ser coherentes y proporcionados a la finalidad perseguida en cada caso. Carecen de sentido y suponen cargas innecesarias aquellas exigencias que en el caso de la CID no van dirigidas a mejorar el logro de los objetivos y al control de los recursos públicos.

## 7.2 Sobre la simplificación administrativa.

El Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la administración General Del Estado, decía lo siguiente, en septiembre de 2014 en que fue elaborado, como resultado de una propuesta de la Subcomisión de Simplificación Administrativa de la Comisión interministerial para la Reforma de las administraciones Públicas, creada en octubre del año 2012, por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2012, y conocida abreviadamente por el acrónimo CORA<sup>3</sup>:

“De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el término “simplificación”, equivale a «acción y efecto de simplificar», y “simplificar” es, «hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo». De este modo, por “simplificación administrativa”, en una definición sencilla, puede entenderse toda actividad dirigida a hacer “más sencilla, más fácil y menos complicada” la actuación de las AAPP. Desde la perspectiva de la administración -especialmente en las dos últimas décadas-,

1. la simplificación se asume como una política pública, esto es, como una función o un contenido esencial e inexcusable de la agenda de cualquier gobierno, administración u organismo público. Y ello porque:

La simplificación constituye una herramienta fundamental para incrementar la eficacia, la eficiencia y la seguridad de cualquier proceso administrativo

Porque constituye una reiterada demanda de los destinatarios de la actividad de las AAPP –ciudadanos, empresas y agentes socio-económicos-, especialmente en momentos como los actuales en que tanto la sociedad como la función administrativa han ido creciendo en complejidad y dificultad. cuya satisfacción o tutela tienen encomendada. Así, el documento de la Unión Europea (UE) «Aplicación de una Política de Simplificación Administrativa en los Estados miembros»<sup>4</sup>, recomienda a éstos, entre otras medidas, prestar una atención particular a la “mejora de la tramitación mediante la normalización y reducción de la cantidad de formularios y declaraciones empleados en materia de contabilidad, fiscalidad, asuntos sociales y estadísticas” (apartado 4, letra b)) y “crear o mantener dentro de los servicios de sus administraciones un organismo consultivo compuesto de representantes de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas, y de la administración con vistas a fomentar la simplificación de los procedimientos administrativos y de la legislación” (número 5).

2. En este sentido, los términos “simplificación administrativa” y “simplificación de procedimientos” suelen utilizarse indistintamente en la práctica y a menudo son considerados equivalentes. No obstante, siquiera

---

<sup>3</sup> Según sus exposiciones de motivos las Leyes 39 y 40 de 2015 ambas de 1 de octubre del procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, el trabajo realizado en el marco de CORA está recogido en las mismas.

<sup>4</sup> Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. L 141/55) 11de la UE y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)-



a efectos teóricos, es preciso tener en cuenta que el concepto de **simplificación administrativa es más amplio que el de simplificación procedimental** y puede afectar a cuestiones estrictamente ajenas al procedimiento administrativo como a la accesibilidad de los servicios públicos o la transparencia en el proceso de toma de decisiones por los sujetos públicos.

3. Con el cambio del siglo XX al XXI, el concepto de simplificación administrativa se ve superado en las agendas de los gobiernos de los países de nuestro entorno y en las recomendaciones y documentos de las organizaciones internacionales –especialmente– por la aparición de un nuevo concepto o programa, que en ocasiones se confunde y en ocasiones se superpone a la propia noción de simplificación. Se trata de la denominada **política de reducción de trabas o cargas administrativas**.
4. Este nuevo enfoque pone el acento en los costes y obligaciones que la administración Pública impone a empresas, ciudadanos y agentes económicos a la hora de relacionarse con ella. Estos costes y obligaciones, en la medida en que no estén **justificados en razones de interés general o vengan compensados por las ventajas o beneficios que la relación con las AAPP puede proporcionarles, constituyen una carga u obstáculo** (red tape<sup>5</sup>) que debe ser removido para posibilitar la libre actuación de empresas, agentes y ciudadanos y favorecer la competitividad y el crecimiento económico.” MANUAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y REDUCCIÓN DE CARGAS PARA LA administración GENERAL DEL ESTADO (2014)

En el marco europeo de Interoperabilidad, estrategia de aplicación anexo 2, entre otros principios para la interoperabilidad, se establece el Principio fundamental 10: simplificación administrativa, que describe así:

“En la medida de lo posible, las administraciones públicas deberían aspirar a racionalizar y simplificar sus procedimientos administrativos mediante **la mejora de los mismos o la supresión de los que no proporcionan valor público**. La simplificación administrativa puede ayudar a las empresas y los ciudadanos a reducir la carga administrativa derivada del cumplimiento de la legislación de la UE o las obligaciones nacionales. Del mismo modo, las administraciones públicas deben establecer servicios públicos europeos por medios electrónicos, que incluyan sus interacciones con otras administraciones públicas, los ciudadanos y las empresas”. COMISION EUROPEA (2017)

La preocupación por la simplificación administrativa no es nueva:

<Ya en 1949, el profesor Royo Villanueva en su artículo “el procedimiento administrativo como garantía jurídica decía lo siguiente: “Una ley general de procedimiento administrativo significaría una gran simplificación de la labor administrativa. En efecto, si el reparto de las funciones administrativas entre distintas autoridades causa muchos gastos y molestias a los administrados, los mismos trastornos y dificultades se presentan cuando estando concentradas muchas funciones entre las manos de una misma autoridad, los diversos asuntos son tramitados con arreglo a diferentes principios procesales. La creación de un Derecho procesal administrativo común fomentaría el principio de unidad, esencial en la administración y sería un precioso auxiliar de los particulares en su relación con el Poder Público” En 1958 el profesor González Pérez, en “justicia administrativa en España” siete años antes de que se aprobase la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el profesor abogaba por la aprobación de un Código de procedimiento administrativo que como principios que no debían olvidarse tenía en primer lugar el siguiente: “Sencillez en los trámites, no olvidando recoger la exigencia de trámites fundamentales como el de audiencia de los interesados. Teniendo en cuenta que los administrados pueden acudir al procedimiento y acuden en la mayoría de las ocasiones sin

<sup>5</sup> “Cinta roja” o “balduque”, referencia figurada a “burocracia”.

la asistencia de técnicos del Derecho, esta sencillez es imprescindible” > GOMEZ FERNANDEZ, DIEGO (2019)

“Las exigencias de simplificación que se señalan derivan tanto de necesidades requeridas por la operatividad y eficacia de la propia administración como de las que impone el que sea realmente efectivo el reconocimiento del status de los ciudadanos, que empieza por requerir un mínimo respeto y, como es lógico, que se haga efectivo” MARTIN RETORTILLO-BAQUER, (1998)

### 7.2.1 La simplificación administrativa es parte esencial de todas las políticas públicas.

La simplificación administrativa es parte esencial de todas las políticas públicas, también de la de CID. La simplificación supone no sólo hacer más accesibles y reales los derechos de los ciudadanos, sino más transparente el ejercicio del poder público. La simplificación es una función principal e inexcusable que en democracia ha de estar presente en la agenda de cualquier gobierno, administración u organismo público, porque los ciudadanos materializan su libertad y muchos de sus derechos en sus relaciones con la administración a través de las condiciones y los requisitos exigidos en los procedimientos.

Al reducir las exigencias innecesarias a los ciudadanos, se reduce también la actividad administrativa logrando una mayor eficiencia y evitar los costes indirectos sobre las libertades individuales de los ciudadanos.

La necesidad de poner en funcionamiento un proceso permanente de simplificación administrativa, es una de esas cuestiones de las que es difícil discrepar; otra cosa es lo que cada actor entienda por simplificación y como concretar cuando, en qué términos, con que alcance y como materializarla, lo cual no debe ser una excusa para no abordarla.

Periódicamente aparecen propuestas y se manifiestan voluntades para llevar a cabo la simplificación. En la web con el término “simplificación administrativa” aparecen muchas páginas con opiniones y propuestas, si bien cuando se analizan se suelen centrar casi todas en el uso e introducción de las nuevas tecnologías en los procedimientos.

En la simplificación en las Administraciones, los avances son escasos y tremendamente lentos. Incluso medidas que se establecieron en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE de 27 de noviembre de 1992), que deberían estar ya muy interiorizadas, no lo están.

En la denominada administración electrónica pese a los avances de la mayoría de los actores, no son pocas las ocasiones, en el marco de la CID en que se demandan los documentos a aportar, a la vez en papel y en formato electrónico, y en muchos casos las plataformas informáticas son lentas y poco intuitivas, lo que lejos de simplificar y agilizar complica la gestión a la administración y a los administrados. Aunque lo más grave es que la denominada administración electrónica, en pocas ocasiones ha simplificado las exigencias a los ciudadanos. En la mayor parte de las ocasiones se exigen los mismos, cuando no más tramites y más documentos que ya se exigían en papel, solo que ahora pueden presentarse desde casa o desde la oficina. Esa no es la necesaria simplificación. Eso es sólo digitalización. Es hacer lo mismo, pero electrónicamente. Y eso sin contar que en muchas ocasiones las plataformas, acaban exigiendo que

sean los propios ciudadanos los que incorporen minuciosa y desagregadamente los datos al expediente, lo que exige más tiempo y más dedicación que cuando se presentaban los documentos físicamente en el registro de entrada y consecuentemente la imposición de cargas adicionales que dificultan por tanto el acceso al ejercicio de sus derechos.

La fuerza de usos administrativos muy arraigados, la formación de los actores jurídicos en principios y reglas introducidas por una legislación garantista muy asentada que viene reproduciéndose en lo esencial desde hace muchos años y porque no, la tradicional resistencia al cambio en las organizaciones, dificulta la simplificación y provoca que cuando esta se aborda se haga con timidez. Para comprobarlo no hace falta retroceder mucho en el tiempo: El artículo 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas. (BOE de 2 de octubre de 2015), después de referirse a un procedimiento simplificado, hace depender su continuidad como tal a que ninguno de los interesados se oponga.

### 7.2.2 El derecho a la simplificación como garantía de la Libertad, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

Se precisa innovar y para ello es requisito la simplificación, no solo como un límite a los poderes públicos sino como una garantía o un derecho que permita a los ciudadanos obtener o exigir una respuesta o una actuación de la administración en plazos razonables sin exigirle más requisitos o esfuerzos que aquellos que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés general.

Encontrar instrumentos que permitan concretar en cada caso, que son plazos razonables y sobre todo que trámites, datos, documentos, conductas o esfuerzos son imprescindibles, debe ser el objeto de esa innovación que pasa por un proceso participativo amplio y abierto a todos, en el que se examine la relación entre lo que es imprescindible en cada supuesto para el logro del interés general y lo que se solicita o reivindica por los ciudadanos en su relación con la administración.

La innovación a que me refiero, exige poner en el centro de la acción administrativa a los ciudadanos, a sus derechos y a los fines de interés general perseguidos por aquella. Esta centralidad debe estar presente no sólo en la elaboración de las normas y en los requisitos que se establezcan en las mismas, sino en su interpretación que debe hacerse conforme preceptúa el código Civil en su artículo 3, según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente el espíritu y finalidad de aquellas y con ello, no me refiero a la teoría del derecho libre, que sostiene que la norma es un elemento auxiliar y que hay que interpretarla incluso contra legem si así lo requiere el caso concreto, sino a que tanto el legislador como los operadores jurídicos deben gestionar los asuntos fundándose, no solo en la literalidad de las normas sino en los principios constitucionales que las inspiran y en su interpretación aplicando todas las circunstancias a que se refiere el código civil.

“así que procuremos interpretar las leyes, no como más nos interese sino en su sentido propio relacionándolas con su contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo que han de ser aplicadas, pero **atendiendo principalmente a su espíritu y finalidad**, siempre, claro está, que no hagamos una interpretación libre del propio artículo 3.1 del Código Civil”. DBAYOS (2019).

El derecho a la simplificación está presente en la Constitución: subjetivamente en el artículo 9 que lo contempla como un derecho de los ciudadanos y objetivamente referido al actuar administrativo en el artículo 103.1:

Artículo 9.CE.

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La Constitución al exigir a los poderes públicos que remuevan los obstáculos que puedan dificultar la plenitud del disfrute de la libertad, está enviando un mandato para que eliminen cualquier obstáculo que lo impida o dificulte. Es un mandato para actuar haciendo fácil el acceso de los ciudadanos a sus derechos y, por tanto, para que los requisitos que se exijan para ese acceso sean proporcionados con los fines que tiene encomendados la Administración, excluyendo toda arbitrariedad.

Como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado reiteradamente, la medida litigiosa no debe imponer al individuo una carga desproporcionada o que el interés legítimo perseguido por las autoridades nacionales no puede desembocar en la imposición de cargas desproporcionadas y excesivas.

La seguridad jurídica se manifiesta en la existencia y aplicación de reglas claras y entendibles por los ciudadanos en su alcance y consecuencias. Si los requisitos y las normas que regulan los procedimientos son excesivas o confusas, afectarán a este principio.

La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos supone la prohibición de que los poderes públicos, actúen imponiendo trámites absurdos, desproporcionados, excesivos o innecesarios. Los expedientes complejos dificultan el control de la arbitrariedad.

Art. 103.1 C.E. La administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Artículo 106.1 Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

La eficacia de la actuación administrativa es un mandato a la administración y correlativamente es un derecho de los administrados, que puede quebrar con procedimientos injustificada e innecesariamente complejos y con el alejamiento de los fines que justifican la intervención de la administración en las actividades de los ciudadanos.

La libertad es un valor superior de nuestro ordenamiento. La exigencia a los ciudadanos de trámites y actuaciones cuando son innecesarias e injustificadas, se aparta del fin de la actuación administrativa y por tanto de los fines que la justifican y, en consecuencia, afecta a su libertad y deben ser eliminados.

### 7.2.3 Innovar para agilizar y simplificar

Incorporar en general y singularmente a la gestión pública nuevas formas, instrumentos y medidas es imprescindible. Las Tics, aunque no solo estas, ofrecen grandes posibilidades, que la iniciativa privada ya aprovechó. Hoy a través de la red, podemos comprar, administrar nuestro dinero y gestionar muchos asuntos de un modo muy simple y rápido lo que ha mejorado nuestras vidas. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, hoy superada por normas posteriores, supuso el inicio de la incorporación de las Tics a la gestión pública y un importante avance que no ha ido en muchos casos acompañado de otras medidas necesarias para agilizar y simplificar la gestión, en particular de la CID.

Poder relacionarse con la administración a través de una plataforma electrónica, aunque ha supuesto un avance, no supone por sí solo, como ya se ha señalado más arriba, ni innovar ni simplificar.

La innovación en el procedimiento administrativo ha de incluir la simplificación, lo que requiere por una parte el adelgazamiento de los trámites en los expedientes para que el contenido y las exigencias sean proporcionados y respetuosos con los derechos de los ciudadanos, exigiendo estrictamente los requisitos, datos o documentos necesarios para la salvaguarda del interés general y los del propio ciudadano, y por otra parte que la relación del ciudadano con la administración a través de nuevos medios incluidas las plataformas electrónicas, no incorpore tramites o acciones que lejos de agilizar la relación la hagan más pesada y compleja.

En muchos casos, cuando no en la totalidad de los que conocemos, las plataformas electrónicas, han mantenido, cuando no han añadido, exigencias, documentos y requisitos que ya se exigían con anterioridad, obligando ahora a los administrados a incorporar esos datos y rellenar en línea los nuevos formularios lo que lejos de simplificar ha dificultado esta relación. Se contraviene así lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE de 23 de junio) que establece:

“La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios ira siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se consideraran especialmente los siguientes aspectos: a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación. b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información. c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta. d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas”.

El acierto de las decisiones de la administración y los derechos de los ciudadanos exigen protección y seguridad jurídica. Ello es posible no sólo a través de complejos expedientes y nuevas regulaciones; su implementación a través de las Tics, lo pueden facilitar, aunque como se ha dicho, no es una cuestión que puedan resolver solo las Tics.

“La gobernanza inteligente persigue que las administraciones públicas puedan servir a la ciudadanía de manera más rápida y precisa. Este modelo de gestión pública que se está extendiendo entre las administraciones públicas les ha de permitir que puedan mejorar su actuación y establecer nuevos canales de relación con la ciudadanía y las empresas para obtener mejores resultados y mayor apertura y rendición de cuentas. Todo ello basado en el uso de los datos por las administraciones públicas a través de los algoritmos que pueden facilitar la toma de decisiones públicas y la evaluación de la efectividad de las normas y de la eficacia de las políticas públicas, así como la prestación de los servicios públicos”. CERRILLO Y MARTINEZ, A. (2019).

En el campo administrativo y singularmente en la CID, las posibilidades para simplificar son muy amplias. Las administraciones Públicas disponen de gran cantidad de medios e infinidad de datos. La administración electrónica y la gobernanza inteligente abren grandes posibilidades para la simplificación sin excesivo esfuerzo, aunque como se ha dicho, las Tics son solo una herramienta. La innovación en este campo vendrá de la mano de la inteligencia artificial que apenas ha iniciado su andadura en la administración y, ya ofrece en muchos servicios y actuaciones grandes avances. Ya es una realidad en muchas administraciones que, sin la intervención humana directa, se expidan certificados y se incorporen datos y documentos a los expedientes.

El artículo 28.2 y 3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, declara que:

2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.
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.

Técnicamente, además ya es posible que la mayor parte de los documentos públicos que se exigen en un expediente que figuran en algún registro público, se incorporen al expediente sin la intervención directa de personas, otra cosa es la realidad que es muy desigual, incluso dentro de cada administración. Muchas piden la presentación de documentos en papel aun cuando se hayan presentado con firma electrónica por el registro electrónico y otras muchas requieren que los documentos sean originales o estén compulsados, cuando ello solo sea exigible con carácter excepcional tal y como establece el apartado 3 del artículo citado más arriba.

Es a través del desarrollo de un sistema de aprendizaje y de la cooperación descentralizada que nuestro movimiento será capaz de difundir sus mensajes conjuntos y que se pueda lograr la cohesión y la solidaridad. Serán fundamentales la intensificación de los esfuerzos, las metodologías innovadoras y el desarrollo de nuevos instrumentos para mejorar los conocimientos y la cooperación” CGLU b) 2019)

En el expediente es necesario distinguir entre lo esencial, lo necesario y lo accesorio. Ese es el mandato que deriva implícitamente de la normativa constitucional y legal. Hay que revisar continuamente los procedimientos, eliminando de ellos los trámites y los documentos a incorporar que no resulten estrictamente necesarios para la garantía en el acierto de las decisiones públicas, el control de los recursos públicos y para el derecho de los administrados y exigir que antes de incorporar un nuevo trámite o exigir un nuevo requisito o documento en un expediente se requiera un informe que justifique su necesidad para el fin perseguido e incluso que se valore las cargas adicionales que supone para los administrados.

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, (BOE del 2 de octubre), norma básica aplicable a todas las Administraciones, entre otros establece los siguientes principios generales a observar en su actuación y relaciones:

- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones Públicas.

La redacción de esta norma no es retórica, y su interpretación es clara “deberán (imperativamente) respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: simplificar, ser claros, racionalizar, agilizar, economizar, ser eficientes...

Todas estas obligaciones, son aplicables a todas y cada una de las actuaciones y procedimientos de la administración y por tanto correlativamente, los administrados y los ciudadanos tienen derecho a exigir su aplicación, mediante su concreción en normas, reglamentos, pliegos de condiciones, bases y redacción de resoluciones.

Cobra aquí valor la afirmación que se hacía en el informe CORA ya en el año 2012 que se ha reproducido más arriba: “Los costes y obligaciones, exigidos en el procedimiento en la medida en que no estén **justificados en razones de interés general o vengan compensados por las ventajas o beneficios que la relación con las AAPP puede proporcionarles, constituyen una carga u obstáculo** (red tape<sup>6</sup>) que debe ser removido para posibilitar la libre actuación de empresas, agentes y ciudadanos y favorecer la competitividad y el crecimiento económico.”

Conforme a esta afirmación, que es fácil de compartir, cualquier trámite o condición que se imponga en el procedimiento debería venir justificado por su utilidad para acreditar que concurren razones de interés general para imponerlo. En este sentido, cualquier exigencia en el procedimiento debería venir avalada por razones que la justifiquen suficientemente y señalando que estos trámites o condiciones no pueden obtenerse de forma que afecten menos a los derechos de los administrados.

### 7.3 El principio de proporcionalidad.

La proporcionalidad como contenido de la actuación de la administración, es un elemento que contribuye a la simplificación administrativa, entendida esta, como se ha dicho, no solo por el mero procedimiento sino por el contenido y por hacer más fácil y sin restricciones o condiciones innecesarias el acceso de los ciudadanos a sus derechos y relaciones con la administración.

“En palabras de Barnés, el principio de proporcionalidad puede definirse como “el conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades,

---

<sup>6</sup> “Cinta roja” o “balduque”, referencia figurada a “burocracia”.

así como las de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesaridad y desequilibrio del sacrificio” (Barnés, 1998: 16). Tal definición parece bastante completa, ya que abarca la concepción de la proporcionalidad como instrumento de medida en las limitaciones de todo género que puedan sufrir los derechos y libertades y el contenido del principio. La proporcionalidad de toda medida restrictiva de derechos es una idea que está latente en todos los Estados democráticos, pero que a veces resulta más difícil definir que comprender (Fernández Nieto, 2008: 290-295). La lógica y fundamentación del concepto se encuentra en que toda restricción de un derecho debe obedecer a la razonabilidad de la medida y estar justificada en una serie de criterios objetivos que permitan el sacrificio en aras de una finalidad legítima y lo suficientemente relevante como para superar la ponderación de los intereses en juego..... La estructura del principio de proporcionalidad, tal y como se concibe hoy día, es obra de la jurisprudencia y doctrina alemana. El denominado test de proporcionalidad alemán ha sido incorporado por otros ordenamientos jurídicos del Derecho comparado y por la propia Unión Europea, que lo viene aplicando desde la década de los setenta en las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), como se verá en los próximos epígrafes. El test consiste en la superación de tres subprincipios, que requieren un análisis de su concreta aplicación y que suponen un enjuiciamiento desde tres puntos de vista diferentes y escalonados.

1º) **Idoneidad o juicio de adecuación:** Para adoptar una medida restrictiva de un derecho, ésta debe ser adecuada e idónea, es decir, apta para lograr la finalidad legítima prevista por la norma. El juicio de adecuación requiere por tanto un previo examen acerca de la legitimidad del fin perseguido por la norma y de la aptitud de la misma para lograrla.

2º) **Necesidad o juicio de indispensabilidad:** Si la finalidad es legítima y la norma adecuada, se procede a analizar si la medida es la más moderada para la consecución del fin, es decir, constatar que no exista otra medida menos gravosa.

3º) **Proporcionalidad en sentido estricto:** Superados los anteriores juicios hay que valorar los intereses en juego y buscar un equilibrio que suponga la menor restricción.

Se trata de una ponderación equitativa saldada en la consecución de mayores ventajas y beneficios que perjuicios”. CHANO REGAÑA (2015)



## 8. El concepto de subvención en la Ley General de Subvenciones.

El artículo 2.1 de la LGS señala:

1 Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

La ley excluye a determinadas prestaciones y señala lo que no tiene la consideración de subvenciones. (apartados 2, 3 y 4 del mismo artículo).

### 8.1. Sobre la contraprestación directa

La redacción del precepto, permite presuponer que la contraprestación está siempre o casi siempre presente y que solo cuando la contraprestación sea directa la disposición dineraria no se considerará subvención.

Para la Real Academia de la lengua una contraprestación es “la prestación que debe una parte contratante, por razón de la que ha recibido o debe recibir de la otra”. Será directa cuando de modo semejante al contrato bilateral o sinálgmático, se generen obligaciones recíprocas para ambas partes.

Si partimos de ese concepto, resultaría que en la subvención todas las entregas dinerarias (salvo muy pocas), generan obligaciones recíprocas: Para la administración la entrega del dinero y para las personas subvencionadas realizar las actividades o comportamientos del apartado 2.1.b de la Ley.

Si se interpreta literalmente, siempre habría una contraprestación directa. Por tanto, procede indagar a que se refiere ese apartado cuando habla de cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular.

La subvención, según la jurisprudencia, tiene la naturaleza de una donación modal, supeditada al cumplimiento por parte del recurrente de los requisitos que se especifican en cada tipo de subvención.

Para que no sea una contraprestación directa, habría que entender que **los requisitos** impuestos (el modo), **deberán**

**venir referidos a la promoción o estímulo de una actividad a realizar por el propio subvencionado**, porque si la donación lo que hace es retribuir la realización de una actividad, determinada y configurada por la propia Administración<sup>7</sup> estaríamos ante una contraprestación directa.

Por ello cuando por ejemplo el apartado 2.1.b de la LGS, se refiere a que la entrega esté sujeta al cumplimiento de ... debemos interpretar que esos cumplimientos que se exijan, se han de referir a una actividad diseñada, prevista o ejecutada o a ejecutar por el beneficiario y que la administración promociona o estimula y no cuando se trate de una actividad que forme parte de una actividad o un servicio público y que le corresponda ejecutar a la propia Administración, porque en este caso no se estaría fomentando, sino ejecutando, utilizando instrumentalmente al beneficiario de modo análogo a como lo haría con un contratista.

La existencia de múltiples relaciones subvencionables hace que, en las mismas, se puedan identificar una gran variedad e intensidad en las contraprestaciones, en unos casos más directas y en otros menos directas, la línea de separación en ocasiones puede ser muy fina.

Será contraprestación directa cuando la actividad o el comportamiento exigido o impuesto por la administración para conceder la subvención, se refiera a una actividad de su competencia y lo que en la donación sería el modo, se concrete en la exigencia de acciones y obligaciones, cuya finalidad sea la de ejecutar directamente la política pública del órgano concedente y no el promover, estimular o incentivar una actividad privada que contribuya a ello o cuando lo que, en la donación o liberalidad sería el modo, se concrete en la subvención en un haz de “obligaciones y actividades” de tal naturaleza, magnitud o intensidad que ordene y condicione tan intensamente al beneficiario, su actuación, y su finalidad que ello incida no sólo en las actividades a realizar y el logro de los objetivos a conseguir, sino que afecte a su organización, al poder de dirección de su entidad, a la elección del lugar, la forma, etc. Es decir, ello concurrirá cuando además de exigir unos resultados y unos objetivos, se impone como, cuando, donde y con qué medios obtenerlos, de modo análogo a como lo haría un contrato, porque en ese caso se establece una relación que determina una prestación directa.

La entrega de dinero mediante una subvención no es una donación<sup>8</sup>, obliga a realizar una actividad de interés general, pero para conceptuarla como subvención los condicionamientos que se impongan al beneficiario no deben poder confundirse con los que se impondrían en un contrato, lo que presupone que para poder excluir la actividad del concepto de contraprestación directa, debe quedar un amplio margen de actuación discrecional del beneficiario en la realización de las actividades y en el cumplimiento del objetivo comprometido.

Por ejemplo, cuando se adquiere un bien mediante la entrega de una cantidad, hay contraprestación directa, pero hay otros supuestos, como cuando se realizan actividades de interés general de la competencia del ente que otorga la subvención, en que la contraprestación podrá o no considerarse directa, no tanto por la relación entre la entrega

<sup>7</sup> No se precisa que la contraprestación esté totalmente configurada, sino que al menos lo esté en sus aspectos esenciales, en cuanto a los objetivos, la actividad y medios, de modo que al beneficiario no le quede nada o muy poco por concretar y su papel quede reducido a ejecutor.

<sup>8</sup> La jurisprudencia ha señalado que “La subvención como actividad de fomento tiene análoga naturaleza a la “donación modal” (STS 26 de junio de 2007)

del dinero y la actividad realizada, sino por el conjunto de circunstancias y los condicionamientos que como se ha señalado más arriba, se impongan a quién recibe la subvención y ha de ejecutar la actividad a cambio de aquella.

De la lectura del apartado b) del artículo 2.1.b de la LGS) al decir:

“que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por realizar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales o formales que se hubieran establecido.”,

En una interpretación muy amplia, si además de los del apartado b) citado, concurren los requisitos de los apartados a) y c) del mismo precepto, casi ninguna actividad que reciba recursos públicos para ello, salvo la derivada de una relación contractual y las exclusiones legales, se escaparía del concepto y por tanto todas estarían sometidas a la ley General de Subvenciones de la misma manera, sin diferenciación alguna.

Pero no todas las actividades, acciones, situaciones, etc. son iguales, y la ley pese a la aparente imperatividad del artículo 2.1, permite singularizar y matizar algunos supuestos. Tal y como resulta de la exposición de motivos de la LGS que en su apartado I párrafo 14 dice:

“Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general, **e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los interesados para la gestión de actividades de interés público.** Continúa el párrafo siguiente diciendo que “Existe una gran diversidad de subvenciones, de distinta naturaleza, que se conceden mediante procedimientos complejos, y, por lo tanto, deben ser objeto de un seguimiento y control eficaces”

Hay un reconocimiento (no se olvide del valor interpretativo de las exposiciones de motivos), de que las aportaciones o entregas que denomina subvenciones pueden ir dirigidas a actividades de fomento, pero también a retribuir o compensar la colaboración de los beneficiarios con la administración que otorga los recursos, en acciones o actividades concretas y también al referirse a la diversidad de subvenciones de distinta naturaleza, a los procedimientos complejos y a exigir seguimiento y control eficaces, también **reconoce la diferenciación de los procedimientos de control en atención a la naturaleza de las acciones.**

“La competencia para contratar se encuentra estrechamente relacionada con la actividad de servicio público, en el sentido amplio del término. **Frente a la actividad de fomento** que es una **actividad de promoción o estímulo, en la actividad de prestación** –materializada en la mayoría de los casos mediante la contratación externa– **el promotor es la Administración.** Resulta por tanto necesaria la determinación del promotor de la actividad como punto de partida para calificar el negocio y también para determinar la aplicación presupuestaria del gasto que de él se derive. Para definir el promotor de la actividad, es importante encontrar los elementos diferenciadores que **caracterizan la actividad de servicio público en el sentido amplio del término –entendida como actividad de prestación en la que actúa la administración como promotor– frente a la actividad de fomento, que es aquélla en que la administración incentiva la actividad de los particulares o de otras administraciones Públicas, siendo el agente receptor** de fondos públicos el promotor de la actividad incentivada. Básicamente, **estaremos ante una actividad de prestación cuando el objeto de la actuación de la administración sea la prestación, no el fomento, de una actividad de titularidad pública y competencia del órgano que la realiza, bajo el régimen jurídico del Derecho público.** En este caso aparecen dos sujetos activos. La administración asume el papel de promotor. Por el contrario, **estaremos ante una actividad de fomento cuando lo que se pretende con el negocio es proteger o estimular**

**actividades que se consideran de interés público, pero que no son necesarias para el cumplimiento y realización de una competencia propia de ejecución de la administración que actúa.** La titularidad de la actividad no corresponde a la administración que ejerce el fomento sino al sujeto que recibe los fondos que es el promotor. La administración es el sujeto activo y el beneficiario el sujeto pasivo. **La actividad financiada debe resultar de propiedad y utilización exclusiva del sujeto de Derecho privado que recibe la ayuda** y, en el caso que el receptor sea otra administración pública, ésta debe ostentar competencias propias de ejecución sobre la materia subvencionada. ¿Y por qué resulta tan importante esta distinción? Según el civilista español Federico de Castro (1903-1983) los conceptos y las construcciones teóricas no tienen valor a priori y se justifican por su utilidad. **Sería totalmente improductiva la labor conceptual de distinción entre actividad de prestación, actividad de fomento, contrato, convenio, subvención, si de ella no se derivase una utilidad. La utilidad buscada es la precisión del régimen jurídico aplicable.** En definitiva, es importante porque la naturaleza afirmada de una institución no es sino una forma abreviada de expresar su régimen jurídico. Esta diferenciación permite situar el negocio desde el punto de vista del gasto, en concreto, determinar la clasificación económica a la cual se deberán imputar las obligaciones que de él se deriven –capítulo II, III y VI del presupuesto de gasto cuando se trate de una actuación de prestación y capítulos IV y VII si se trata de una actuación de fomento– y posibilita calificarlo jurídicamente para aplicarle el régimen jurídico que corresponda. Si la administración actúa como promotor en el ámbito de sus competencias de ejecución, el negocio es generalmente bilateral y en estos casos, si además la materia objeto del negocio consiste en un contrato de los regulados en el TRLCSP o normas especiales, con independencia de la cuantía de la prestación y de la personificación pública o privada del sujeto que la debe realizar, el expediente se debe tramitar como un contrato y no como un convenio. En cambio, en el caso que el promotor de la actividad sea el agente receptor de fondos sin que exista contraprestación alguna para la Administración, el negocio se debe calificar de subvención y el expediente se tramitará con sujeción a la LGS”. MOREO MARROIG, T. (2013).

“De las notas señaladas es clave conocer quién es el promotor de la actividad. Si es una administración la que tiene atribuida la titularidad de la competencia, podrá conveniar o contratar, pero no subvencionar a un tercero para que lo haga. Si por el contrario no es la administración la que tiene atribuida la titularidad podrá fomentar por razones de interés público el que la tiene, esto es el beneficiario, la realice vía subvención. Esta distinción cobra especial relevancia en materias como los servicios sociales, en las que la distribución de competencias entre administraciones no es una línea divisoria bien definida.

Asimismo, en la práctica es posible que ante una forma de convenio se encuentre en realidad el fondo de un contrato o de una subvención. Así, si una administración convenia con un tercero la realización de una función incluida dentro del ámbito de sus competencias, a cambio de un precio dicha actividad forma parte del tráfico mercantil, e encuadrándose por lo tanto dentro del objeto de un contrato del sector público. Si en virtud de un convenio, una administración transfiere fondos a un tercero para financiar una actividad que corresponde al sujeto receptor, se podría calificar como negocio jurídico subvencional!”. SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. (2015)

“En ocasiones se califican incorrectamente como subvenciones y se les aplica el régimen jurídico de éstas, a auténticos contratos administrativos de gestión de servicios públicos en régimen de concierto que deberían sujetarse a la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (LCSP), porque el ente financiado está asumiendo la gestión de un servicio público que de otro modo debería prestar la Administración, ya que la administración determina individualmente los usuarios que han de ser

atendidos, limita enormemente las posibilidades autoorganizativas de la empresa, asume el coste total de atención al usuario, y regula detalladamente el régimen de prestación del servicio, etc.” (COLLADO BENEYTO, P. (2010))

Para que exista una subvención, el artículo 2.1.a) de la LGS exige la ausencia de contraprestación directa de los beneficiarios. No obstante, existen casos en que se da una contraprestación parcial. Así ocurre, por ejemplo, con el contrato de patrocinio, que tiene carácter publicitario y es definido legalmente como aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica o cultural, científica o de otra índole se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador (artículo 24 de la Ley General de Publicidad). CORTELL GINER, R. (2010)

El nuevo sistema debe también reconocer la autonomía y la independencia de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en la gestión de recursos públicos de AOD. La tendencia en los últimos años ha sido de ir convirtiéndolas en meras prestadoras de servicios para las administraciones públicas, cuando es necesario admitir la legitimidad de las agendas propias de las ONGD españolas en alianza con sus socios del Sur. Es un hecho que gobiernos y sociedad civil mantienen en muchas ocasiones agendas divergentes, hecho que se profundiza aún más en débiles democracias o en contextos de ausencia de Derechos Humanos. Por ello, es clave asegurar el quehacer y supervivencia de las organizaciones y fundaciones privadas de cooperación, reconocer su contribución social y garantizar su autonomía, exigiendo por supuesto la máxima transparencia y rendición de cuentas cuando se trate del uso de recursos públicos. OTERO Y EGEA (2018).

El simple hecho de que la LGS en su texto, nombre expresamente a la CID no significa que solo por ello, todas las entregas dinerarias a los actores de la cooperación para esta finalidad sean subvenciones, lo serán cuando con ello se fomente o estimule la actividad de CID configurada en sus elementos esenciales por el propio beneficiario y no lo serán cuando como se traslade la gestión de la política de CID propia de la Administración, configurada, al menos en lo esencial por esta, a los actores de la misma mediante entregas dinerarias cualquiera que sea su denominación.

## 8.2. Las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

Además de la inexistencia de contraprestación directa, la ley requiere que se cumplan las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

**Las obligaciones** materiales o formales que se exigen, **han de** estar debidamente justificadas en aras al interés público, **ser coherentes con el logro de los objetivos** y contemplar el adecuado control de los recursos y tal y como se ha señalado ampliamente más arriba, además deberán ser proporcionales y respetuosas con el fin perseguido y con los valores constitucionales.

La sentencia del TSJ de Extremadura 140/2019, de fecha 28 de octubre de 2019, dictada en recurso de apelación citada por la Sentencia 140/2019 169/2019 de 29 de octubre de 2019, del T.S.J de Extremadura, Sala de lo Contencioso administrativo, Cáceres, en su Fundamento Jurídico cuarto, declara que el poder administrativo para establecer la carga modal, tiene como límites que ésta sea relevante para la actividad que se fomenta y por tanto para los objetivos perseguidos.

“A mayor abundamiento, no podemos soslayar que la carga modal que conllevan las subvenciones, es la característica sustancial de la misma, pero **esa carga modal ha de ir dirigida a fomentar una determinada finalidad de interés general, resultando contrario al propio concepto de la subvención, que la carga modal consista en imponer una condición de obligado cumplimiento que no forma parte intrínseca de la actividad a fomentar**”. (TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EXTREMADURA (2019)

Cuando al beneficiario se le imponen obligaciones materiales y formales en la realización de actividades de la titularidad del ente subvencionador y estas vienen referida a la elección y definición de la actividad, como y cuando ejecutarla y la mayor parte de las reglas que ha de seguir el beneficiario, se conforman como las cláusulas de un contrato.

Si el condicionamiento establecido en la concesión de la subvención exige que hacer, como, donde y además regula minuciosamente todos los aspectos que ha de seguir el subvencionado, hay una contraprestación directa, sobre todo cuando como es el caso de la mayoría de las bases y convocatorias competitivas para CID, la administración elabora y aprueba su política de CID en su Plan Estratégico y decide su ejecución total o parcial a través de la convocatoria competitiva, en la que se exige que quienes concurren redacten los proyectos y los ejecuten conforme al Plan Estratégico citado y entreguen informes y la titularidad sobre los objetivos conseguidos, imponiendo plazos, límites y requisitos en todos y cada uno de los gastos, acciones, etc., incluso condicionando aspectos que nada o poco que tienen que ver con las actividades a realizar o los objetivos a lograr.

El Decreto 5/2019 de la Presidencia de la Junta de Extremadura, citado más arriba, describe muy claramente la relación entre subvencionador y beneficiario, al referirse a la ejecución indirecta de los proyectos de CID, como “aquella que se realiza a través de agentes externos a la Junta de Extremadura, de tal manera que la labor fundamental de la AEXCID se refiere a la financiación, seguimiento y evaluación de los proyectos, delegando la identificación, diseño, formulación y ejecución de los mismos”. O lo que es lo mismo, el agente externo asume una tarea de prestación que no de fomento, aunque el concepto utilizado en la norma sea el de delegación.

Para la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por actividad de fomento se entiende aquella modalidad de intervención administrativa consistente en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos. UNED (2019)

En las subvenciones para actuaciones de CID no estamos en general, en presencia de incentivos. El ente financiador transfiere recursos al beneficiario para que este ejecute actividades integrantes de su política pública de CID, en los sectores, en los territorios y en la forma y con los requisitos que el mismo determina, en su plan estratégico y en las bases y convocatorias.

La actividad de fomento, tiene por objeto dirigir, promover o incentivar acciones o actividades de los particulares que se estiman de interés general, lo que comporta que el beneficiario es el titular de las mismas y ha de poder decidir con autonomía y suficiente amplitud, como se organiza, como realiza las actividades, como retribuye a su personal, que medios utiliza, etc., por lo que cuando se introducen por parte del ente subvencionador como ocurre actualmente en las bases de CID, donde, como y cuando realizar la actividad, así como obligaciones materiales y formales que configuran no solo los objetivos sino los procedimientos, y las formas de cómo conseguirlos, estamos en presencia de un contrato o al menos dentro de una forma de colaboración singular que precisa de una regulación diferente a lo que podríamos denominar actividades de fomento puras.

### 8.3. La intensidad del interés general como delimitador del concepto de subvención.

Si como señala la LGS, la actividad subvencionadora persigue el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, el diferente grado de intensidad o proximidad de la acción de los particulares para el logro de ese interés debe prever consecuencias jurídicas diferenciadas en su tratamiento, lo que puede lograrse, mediante las bases de subvenciones del artículo 17 de la LGS.

En las actividades subvencionadas:

- a) Puede haber un claro interés particular del que a la vez deriva un interés general, por ejemplo, cuando se establecen medidas para el fomento a la exportación.
- b) Se pueden otorgar subvenciones para actividades en las que el interés general es casi exclusivo, al coincidir totalmente el interés del beneficiario y el de la Administración; por ejemplo, cuando una organización no gubernamental sin fines de lucro, atiende, a personas sin recursos y la administración tiene atribuida esa función.
- c) Si en ocasiones la línea de separación entre el interés particular y el interés general puede ser muy fina, hay otras muchas en que se puede graduar cuando predomina la actividad de fomento y cuando la colaboradora, es decir la de fomento en sentido estricto y la de prestación.

Al referirse la exposición de motivos de la LGS a procedimientos complejos en plural, está indicando que en esa complejidad caben todos los matices señalados más arriba, lo que permite afirmar que en la ejecución de lo que denominamos actividades subvencionadas, se puede incluir a la pluralidad de relaciones que se establecen entre la administración y los ciudadanos o entes que reciben recursos u otros beneficios de aquella, para actividades o comportamientos que contribuyen en distinto grado al interés general. Para ello la LGS parte de unos principios rígidos que fija en las normas básicas y faculta en las bases a que se refiere su artículo 17 a cada ente para adaptar a cada actividad el régimen jurídico aplicable.

Cuando el interés del beneficiario o ente subvencionado y el interés general que persigue la administración coinciden en su totalidad, y la actividad a ejecutar o la conducta a seguir se corresponde con los servicios que corresponde prestar al ente subvencionador, que además establece como, cuando y donde y además la realiza a través de una organización privada sin ánimo de lucro, como es el caso de la CID en realidad estamos ante una actividad más próxima a la prestación que al fomento, y que podría denominarse **relación de colaboración público – privada sin ánimo de lucro**, cuyo contenido se escapa del concepto de actividad de fomento ya que lo que ejecuta el beneficiario es una decisión y una actividad que corresponde al ente subvencionador, en la que colabora.

Podríamos referirnos a la **colaboración público – privada sin ánimo de lucro**, a aquella relación que se establece entre un ente público y una entidad privada sin ánimo de lucro, para la implementación, sin que esta última obtenga directa o indirectamente beneficio económico alguno, de un proyecto o una actividad que ejecuta parte de la política pública de la competencia de aquel, cuando el primero además de aportar los recursos, determina no sólo las actividades a realizar y objetivos a conseguir, sino que regula prácticamente en su totalidad, como, cuando y donde se realiza y justifica la actividad, de modo análogo a lo que haría si la actividad la realizara a través de un contrato, por su propio personal o mediante delegación en otro ente.

La colaboración entre entidades públicas y privadas, se contempla genéricamente en la exposición de motivos y referido a las entidades colaboradoras en el articulado de la LGS. Entidades colaboradoras que cuando son privadas se han de seleccionar mediante concurrencia competitiva y pueden además percibir una retribución. Con mayor motivo se estima que, de modo análogo, pueda acudir con esta o análoga denominación, a la colaboración pública privada sin ánimo de lucro para la ejecución de proyectos en CID, puesto que la selección se produce mediante concurrencia competitiva y fijando la administración los condicionamientos, procedimiento de justificación etc.

#### **8.4. La CID es una política pública.**

Cuando un ente público decide implementar CID y la concreta, regula y aprueba, la convierte en una política pública; una política pública que diseña y planifica mediante su plan director o un plan estratégico de subvenciones, que complementa mediante otros instrumentos tales como, los planes anuales, el presupuesto, las bases de subvenciones y las convocatorias.

Es en todos estos instrumentos donde cada administración señala donde, como y con qué finalidades llevar a cabo las acciones que constituyen su política pública de cooperación, consignando para ello los recursos que considera oportunos en sus presupuestos. Las convocatorias competitivas y los convenios se enmarcan en estos límites porque su objeto es ejecutar esa política. Las convocatorias competitivas, son el procedimiento a través del que se selecciona a los ejecutores de esas políticas públicas, sin perjuicio de que algunas administraciones, -pocas- ejecuten una parte mediante asistencias técnicas, subvenciones directas formalizadas mediante convenios o a través de organismos multilaterales.

A través de convenios y convocatorias competitivas, cada administración externaliza las actuaciones que se contienen en su política de CID, que previamente ha diseñado en su plan estratégico, exigiendo que las actuaciones de los subvencionados se adecuen a los objetivos y prioridades horizontales, geográficas y sectoriales de lo que constituye su política pública. En estos instrumentos, y en las bases de subvenciones del artículo 17 LGS, determina con mayor o menor detalle, dónde y en qué sectores, estableciendo y condicionando la mayor parte de las actividades de quienes resulten beneficiarios: fecha de inicio y finalización, límites absolutos o porcentuales entre las distintas partidas de gastos y conceptos, capacidad y requisitos de las contrapartes, gastos que pueden o no incluirse, formas y plazos de evaluación y justificación, etc. Además, el proyecto o programa, -que desarrolla la política pública-, ha de ser identificado, elaborado y formulado por el beneficiario en el formulario y con los requisitos exigidos por la Administración, beneficiarios que también han de aportar en algunos casos un porcentaje sobre el coste total del proyecto, además de asumir el riesgo del buen fin de este y de los recursos no solo de los que maneja directamente, sino también de los que transfiere a su contraparte. También, los resultados y productos de la actuación, han de ser entregados a la administración financiadora, cuya titularidad ha de constar en todos los documentos y carteles.

Las convocatorias competitivas y los convenios, lo son para ejecutar concretas tareas diseñadas en lo esencial, cuando no en su totalidad, por cada administración, para llevar a cabo su política de CID y, por lo tanto, hay una clara contraprestación del beneficiario que consiste en elaborar los proyectos o programas, ejecutar esa política llevándola a la



realidad, y aportar a la administración mediante las justificaciones e informes los resultados obtenidos. Se trata de una actividad de prestación encomendada a un actor de la CID.

Aquí no estamos ante una actividad de fomento en cuyo ámbito se han venido y se vienen incluyendo las subvenciones de CID, sino ante una actividad de prestación, mediante la que se ejecutan por cuenta de la administración actuaciones de CID previamente definidas por esta. La intervención de los actores que ejecutan la acción, ha de ceñirse al marco previamente diseñado por la Administración. Las ONGDs en realidad actúan como prestadoras del servicio de ejecución de la política de CID, previamente prediseñada o diseñada en su totalidad.

La actividad que realizan los adjudicatarios de las subvenciones de CID, es de prestación. El promotor de la actividad es la Administración, que mediante los “beneficiarios” seleccionados en la convocatoria ejecuta su política pública de CID, diseñada en su plan estratégico. Los resultados de la prestación constituyen la materialización de sus competencias.

Es por tanto fácil concluir que no estamos en la CID, ante una tradicional relación subvencional de fomento, sino ante una nueva relación que precisa de un nuevo régimen jurídico más adecuado a las finalidades y a la participación de los diferentes actores y que ha de reconducirse al concepto señalado de **una colaboración público privada sin ánimo de lucro**, figura que tiene cobertura jurídica tanto en la LGS como se ha dicho como, en la LCID de 1998 que en su artículo 34 establece “Las administraciones públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y **establecer convenios estables y otras formas de colaboración**, con los agentes sociales....” Convenios estables, u otras formas de colaboración que, suponen sin duda una relación de colaboración con un alcance mayor que la concesión de una ayuda, ya que su contenido y condiciones, respetando principios básicos, ha de ser fruto de un pacto, sin perjuicio de que la selección de los actores con los que suscribirlos deba hacerse mediante concurrencia competitiva, entre quienes reúnan los requisitos y las capacidades para cada acción exigidos para ser considerados agentes de la CID.

La AECID, en las convocatorias de Convenios para ONGDs calificadas, establece un procedimiento de colaboración más estable que los proyectos: la formulación del proyecto comienza con una “nota conceptual” que se adapta a las finalidades de la AECID, a partir de la que, una vez seleccionada da lugar a un preconvenio en base al cual se redacta detalladamente la propuesta de intervención, y durante la ejecución interviene una Comisión Mixta, integrada por financiador y beneficiario, en la que se hace el seguimiento y obviamente se van integrando las necesarias modificaciones.

La AECID ya previó otra fórmula de colaboración público privada (APPD) que definió como sigue:

“La AECID entiende por Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD) una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros”. APPD (2013)

Se excluya de la consideración de APPD, entre otras, a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil (ONGD) a través de subvenciones para alcanzar objetivos de desarrollo a través de convenios, programas y proyectos.

Un proyecto adjudicado mediante una convocatoria competitiva a un actor de la cooperación, contiene varios de los elementos de las APPD, se concurre voluntariamente, en muchos casos en la relación de actores que se genera en el proyecto, está presente una administración pública con un compromiso más o menos directo o formal, hay una entidad de la sociedad civil local, la contraparte y se establece un compromiso para el logro de objetivos con responsabilidades compartidas más o menos intensamente entre todos ellos. Definir todo ello como una colaboración pública privada sin ánimo de lucro es solo una cuestión normativa que encuentra su fundamento en el mandato a los poderes públicos contenido en el artículo 9.2 CE, al señalar que “corresponde a los poderes públicos: ..... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Sin duda las formas de cooperación posible son diversas y hay muchas posibilidades para desarrollarlas y concretarlas. La señalada y por la que aquí se aboga, de colaboración público privada sin ánimo de lucro podría ser una de ellas.

No se opone a la naturaleza colaborativa, la decisión del legislador de que la financiación de la colaboración se denomine e incluya en el régimen jurídico de las subvenciones, porque la LGS en su exposición de motivos se refiere a que: las subvenciones son también “**un procedimiento de colaboración entre la administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público**”, aunque nada impediría la atribución de diferente naturaleza jurídica y otra forma de financiación. En cualquier caso, aunque se mantenga la naturaleza de subvención su régimen jurídico se ha adaptar a las características de la CID, para lo que la LGS prevé suficientes instrumentos.

El reconocimiento en la exposición de motivos de la LGS, de la existencia de una diversidad de subvenciones de distinta naturaleza, viene a añadir otro elemento que junto al distinto grado de vinculación de cada actividad al interés privado y al público, justificaría distintos tratamientos, o mayor o menor intensidad en los requisitos exigidos, porque cuando la actividad es de prestación o colaboración, la propia administración percibe y se beneficia directamente de la práctica totalidad de los efectos de la actividad realizada por el beneficiario, mientras que cuando la actividad es de fomento el beneficio es compartido, generalmente el beneficio es mayor o al menos más directo para el actor privado que para el público.

Pese a la aparente configuración en la parte dispositiva de la LGS del concepto de subvención como único, es posible encontrar varios preceptos, que permiten diferenciar y dar un tratamiento singular a cada una, al menos a aquellas en que aparece más intensamente el aspecto colaborativo que el de fomento, como es el caso de las subvenciones en CID.

Las bases reguladoras de las subvenciones a que se refiere el artículo 17 de la LGS, tienen por objeto, adaptar la ley a las distintas circunstancias concurrentes, para cada tipo de actividad subvencionada y por tanto también al distinto grado de interés público. La LGS, otorga una gran discrecionalidad para regular las relaciones entre subvencionador y beneficiario. Hacerlo de uno u otro modo es una decisión política.

Algunas figuras como los Convenios para la CID, permiten una configuración de las acciones a realizar de un modo mucho más ágil y eficiente que las convocatorias competitivas ya que en su definición subvencionador y beneficiario, en función de la intensidad del interés general, pueden determinar los objetivos y las acciones a realizar, de común acuerdo. El artículo 28 de la LGS referido a la concesión directa de subvenciones establece que “1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley”

Pese a su flexibilidad, que puede permitir resolver cuestiones puntuales, las subvenciones nominativas en el presupuesto, quiebran no solo la regla general establecida por el artículo 22.1 de la LGS, sino que afecta además a la transparencia y objetividad, por lo que su uso ha de ser limitado debiendo motivarse los criterios que lo justifican, singularmente cuando haya varios sujetos capacitados que potencialmente puedan atender el interés público perseguido por la subvención. La Sentencia 179/2014, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala 5ª de lo contencioso administrativo de 5 de marzo de 2014) exige que para ello (la concesión directa) es preciso que obre, en el procedimiento administrativo, una justificación precisa que cimente y habilite la excepción.

La disposición adicional 18ª de la LGS, a la que luego se dedica un apartado, previó la posibilidad de adaptar o agilizar la regulación de la LGS a la CID, sin duda porque ya entendió que en esta materia coinciden en su totalidad el interés del subvencionado y del subvencionador y por lo tanto que el régimen aplicable había de ser singular, contemplando las especialidades que concurren.

## 8.5 Una clasificación de las subvenciones en función de los intereses.

En las actividades, objetivos o acciones que se financian mediante subvenciones, existe una diferente intensidad de interés general que coexiste en muchos casos, con un interés particular.

En la actividad de fomento coexisten claramente la utilidad pública, el interés social o la promoción de una finalidad pública, con el interés privado. En unos casos el interés general predomina sobre el privado y en otros no. En la actividad de fomento el resultado satisface siempre, aunque con diferente grado, el interés del beneficiario y el de la administración o ente subvencionador, pero siempre lo privado es relevante, porque precisamente la subvención incentiva los intereses privados, porque a través de ellos se persigue también el interés público.

En algunos supuestos en que las actividades se financian mediante subvenciones, no hay interés privado o este es muy escaso. El beneficiario, generalmente un ente sin fines de lucro, persigue los mismos fines que el ente subvencionador y se ha constituido para ello. Subvencionador y beneficiario persiguen mediante la actividad subvencionada el interés general. Al transferir recursos el ente financiador no fomenta, en sentido estricto, la actividad del beneficiario, sino que configura una relación, en la que se colabora para conjuntamente ejecutar acciones o proyectos con una finalidad de interés general compartido.

Desde estas perspectivas en las actividades financiadas mediante subvenciones, puede aparecer un diferente equilibrio entre el interés general y el interés privado y una diferente relación entre financiador y financiado:

- a) Aquellas actividades en las que prima el interés privado sobre el interés general.
- b) Aquellas en que prima el interés general sobre el privado.
- c) Y finalmente aquellas en las que no existe ánimo de lucro y coinciden o se confunden totalmente el interés general y el interés del ente privado.

Esta distinta graduación aparece de un modo más o menos explícito en las normas. Por ejemplo, el artículo 2.3.b), del RLGS, incluye como sujetos a la regulación de la LGS a los Convenios que contengan subvenciones, aunque el resultado de la actividad resulte de propiedad y utilización exclusiva del sujeto de derecho privado. Aquí estaremos en

presencia de una actividad en la que prima el interés privado, aun cuando con ella se logre en mayor o menor grado también satisfacer un interés general.

También en el artículo 22 de la LGS se refiere implícitamente a las distintas graduaciones del interés, al establecer diferentes procedimientos para la concesión de subvenciones en función de éste:

- a) la concurrencia competitiva, b) la concesión directa mediante la consignación en el presupuesto y c) la concesión directa excepcional cuando concurren razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria.

El establecimiento por la ley de varios procedimientos de concesión, y la regulación de los requisitos que estos y los distintos instrumentos previstos (planes estratégicos, bases, convocatorias y otros) han de contener, no faculta por su mera existencia al ente subvencionador para la elección de unos u otros ni tampoco para la definición o regulación de los requisitos a exigir en las bases de la convocatoria. La elección de uno u otro procedimiento de concesión, y los requisitos a exigir deben fundarse en la intensidad e importancia del interés general perseguido por cada actividad y su relación con el interés privado en cada caso, así como los límites que con carácter general se han señalado más arriba.

Así resulta de cada uno de los procedimientos previstos: El de concesión directa excepcional, requiere que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. El procedimiento de concurrencia competitiva, se califica como el ordinario, mientras que el de concesión directa a través de su consignación nominativa en el presupuesto, al romper la regla general se exige que se acredite su utilización<sup>9</sup>, aunque normativamente solo se condiciona a determinados aspectos formales (entre otros, a) que figure en el mismo el beneficiario y otros aspectos b) que exista consignación presupuestaria. (artículo 22 LGS). Sin perjuicio del Plan Estratégico de Subvenciones y la existencia de un cierto grado de discrecionalidad, sea cual sea el procedimiento elegido, en todos ellos se deberá graduar tanto el objetivo perseguido como la relación entre el interés público y privado de la administración y de los sujetos que realizan la actividad a subvencionar. En este sentido en la concurrencia competitiva, esta relación debe ser un elemento central para la elección de las propuestas a subvencionar y de la exigencia de requisitos y condiciones. La exigencia de elementos y requisitos que no aportan valor respecto a esta relación y a la calidad y viabilidad de la acción, debiera desterrarse.

Tal y como se ha afirmado más arriba, la administración tiene la obligación de optar para el logro de sus objetivos de entre todos los posibles, por aquellos trámites y requisitos a exigir que hagan más simple, ágil y transparente la relación entre ciudadanos y administración, para que aquellos no vean mermados sus derechos y esta cumpla con sus funciones. Igualmente se deberán ponderar los requisitos exigidos con los objetivos perseguidos y con el grado de interés de administración y beneficiarios, en cada actividad.

Ello debe estar presente en el contenido de las bases de subvenciones y en todo el procedimiento.

---

<sup>9</sup> Sentencia 179/2014, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala 5ª de lo contencioso administrativo de 5 de marzo de 2014.

## 9. Marco normativo de la gestión de las subvenciones para la CID por los entes locales.

Ya he afirmado en otro lugar, que es admitido pacíficamente que, tanto las Comunidades Autónomas, la administración General del Estado y los entes locales son titulares de competencias propias en materia de Cooperación internacional para el Desarrollo, estos últimos en los términos de la LCID. GARCIA MATIES, R. (2016).

Pese al impulso de la CID de los entes locales estos no han merecido un lugar en las normas estatales o autonómicas que además de reconocer su papel<sup>10</sup>, establezca un régimen singular, adaptado a sus estructuras y capacidades. La prevista y anunciada nueva ley de CID, debería reconocer expresamente el protagonismo de los entes locales y establecer algunos principios y reglas que más allá de recordar los límites de la actuación de estos en el exterior, que los hay<sup>11</sup>, establezcan con carácter positivo normas y principios que además de reconocerlos como actores de la acción exterior de CID, les doten de instrumentos para actuar, a la vez que contemplen formas de cooperación y colaboración en igualdad con el resto de actores.

La gestión de la CID, contempla al menos dos partes muy diferenciadas, aunque interconectadas. Una es la técnica que se refiere a la concreta actuación a llevar a cabo para la realización de la actividad u objeto subvencionado en sentido estricto y conseguir los objetivos perseguidos. Mediante un proyecto, una acción o un programa se describe lo que hacer, con quién hacerlo, como hacerlo, con qué recursos hacerlo y lo que se pretende lograr con ello, así como medidas de seguimiento, evaluaciones, justificación etc. Otra, la económica, se refiere a la gestión y control de los recursos mediante los que sostener o financiar la acción, de donde se obtienen, como se gastan, como se justifican y como se controla este gasto.

En la administración el grueso de la gestión de la CID actualmente lo ocupa la parte económica. Por ello en este documento me refiero principalmente a aquellos aspectos relacionados con el gasto y su control cuando la CID de los entes locales se lleva a cabo a través de otros actores (fundamentalmente ONGDs) y a algunas implicaciones que tiene sobre los aspectos técnicos. La regulación se contiene fundamentalmente en la LGS, que contempla además de lo económico aspectos como la planificación, las bases, las convocatorias, etc.

<sup>10</sup> Sólo la LCID en su artículo 20 hace una referencia a los entes locales.

<sup>11</sup> La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, somete la acción exterior de los entes locales, entre la que se encuentra la CID a la política exterior y a los principios rectores de la acción exterior del Estado.

## 9.1. Régimen jurídico aplicable a las entidades locales en materia de subvenciones de CID.

El artículo 5 de la LGS establece con carácter general, el régimen jurídico aplicable a las subvenciones del que resulta que, además de en los términos establecidos, son de aplicación el resto de normas de derecho administrativo. En el caso de los entes locales, además de la LGS la normativa de Régimen local y la LCID.

“Artículo 5 1. LGS: Las subvenciones se regirán, en los términos establecidos en el artículo 3, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo, las restantes normas de derecho administrativo, y, en su defecto, se aplicarán las normas de derecho privado. 2. Las subvenciones que se otorguen por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias administraciones públicas u organismos o entes dependientes de ellas y las subvenciones que deriven de convenios formalizados entre éstas se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta ley”.

Además de las normas básicas, la LGS en su disposición final primera señala que las normas no básicas tanto de la misma como de su reglamento son aplicables a las entidades que integran la administración local y a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, exceptuándose expresamente en la misma disposición de esta aplicación supletoria a las entidades locales de aquellos territorios cuyas Comunidades Autónomas hubieran asumido competencias en materia de régimen local.

“De cualquier manera, la aplicación completa y directa de la Ley General de Subvenciones a las subvenciones locales parece que sólo sería posible en Comunidades Autónomas sin competencias en materia de régimen local. Circunstancia que en la actualidad no concurre en ninguna Comunidad Autónoma, dado que todas ellas tienen atribuidas competencias sobre el régimen local. En consecuencia, resulta lógico estimar que la normativa de aplicación inexcusable a todas las Corporaciones Locales es la incluida en la legislación básica (Ley General de Subvenciones: disposición final l.a.2.2). Al margen, por supuesto, del efecto supletorio de la nueva Ley mientras no exista legislación autonómica aplicable”. (LOPEZ RAMON, F. (2004)

Si tenemos en cuenta que todas las Comunidades Autónomas, han asumido competencias en materia de régimen local, sólo los preceptos básicos de la LGS y del Reglamento son de aplicación directa a las entidades locales. Por lo que hay que buscar que otras normas les son de aplicación directa o supletoriamente. Habrá de ser especialmente la legislación dictada, en su caso, por las CCAA en ejercicio de su competencia en régimen local la que haya de complementar las normas básicas de la LGS.

Las normas aplicables a las entidades locales en materia de subvenciones de CID a tenor de lo señalado serían:

- a) Las normas básicas tanto de la LGS como de su Reglamento.
- b) Las normas sobre subvenciones, que, en virtud de sus competencias en materia de Régimen Local, dicten tanto el Estado como las CCAA cada uno en el ámbito de sus competencias en esta materia o en las derivadas de otros títulos jurídicos –normas que podrán o no estar incluidas dentro de las leyes de régimen local de cada comunidad autónoma-
- c) y finalmente conforme establece el artículo 17.2 de la LGS “Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales que se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones”. Bases que tienen como marco las citadas normas básicas y en su caso, las normas de la CCAA que regulen las subvenciones locales. Si no hubiera normas autonómicas el marco sería exclusivamente la legislación básica. A todo ello habría que añadir la legislación que pueda dictar el Estado

en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1. 13ª de la CE: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y que pudieran afectar a la regulación de las subvenciones locales.

En el caso de las entidades locales, las normas no básicas de la Ley y el RLGs, serán aplicables sólo supletoriamente a las entidades locales, después de las normas básicas y sus bases reguladoras del mismo modo y alcance que la legislación estatal no básica es aplicable a las CCAA. Supletoriedad que no se debe aplicar en bloque, sino solo cuando ante una situación concreta aparezca una laguna. Tal y como se ha señalado por la Sentencia 1.750/2018 de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 (rec.3781/2017) que, aunque referida a las CCAA, estimamos extrapolable a los entes locales, no sólo porque, aunque con otra intensidad, son titulares también de autonomía para la gestión de sus intereses, sino porque es la propia disposición final primera de la LGS la que expresamente los ha excluido la aplicación supletoria de la LGS.

“De esta forma sostiene la SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 118/1996, de 27 de junio. (BOE núm. 182, de 29 de Julio de 1996) <<La cláusula de supletoriedad es... una previsión constitucional emanada de la Constitución que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya... Una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas, pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna>>, añadiendo que <<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 arrogándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas aplicables supletoriamente”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 135/2013 de 6 de junio, (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2013), declaró en su Fundamento de Derecho 4, lo siguiente, igualmente extrapolable a las entidades locales por las razones ya señaladas:

..... Pues bien, cuando el art. 3.4 expresa en su encabezamiento que ‘será igualmente aplicable esta Ley’ a las subvenciones ‘establecidas en materias cuya regulación ... básica corresponda al Estado’, ha de entenderse que dicha aplicación lo será en iguales términos que lo dispuesto en el apartado 3 del art. 3, es decir, de acuerdo con el enunciado de preceptos contenido en la disposición final primera, de suerte que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la Ley 38/2003 no es aplicable en su totalidad, sino únicamente en aquellas partes dictadas por el Estado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 14 y 18 CE”.

Para el TC precisar cuándo debe aplicarse el Derecho estatal supletoriamente, no corresponde al legislador, sino al operador jurídico cuando detecta la laguna legal.

Si ni el Estado ni la Comunidad Autónoma han aprobado normas aplicables a las subvenciones de las entidades locales, en virtud de títulos jurídicos en los que sean titulares de competencias, o aun cuando haciéndolo dejan alguna

cuestión sin regular, serán de aplicación además de las normas básicas, las bases que aprueben los entes locales con preferencia a las normas reglamentarias no básicas del RLGS.

## 9.2. Las normas aplicables a las subvenciones de las entidades locales

La LGS es, como su propio nombre indica una ley general por lo que no es extraño que no haga apenas referencia directa a la CID, aunque si remite a una adaptación a ello mediante una norma reglamentaria, en la disposición adicional 18ª. Sin embargo hay algunas referencias a estas:

### 9.2.1 Referencias normativas a la CID en la LGS y en la LCID

- i) El artículo 20.2 de la LGS señala que La Base de Datos Nacional de Subvenciones recogerá información de las subvenciones; reglamentariamente podrá establecerse la inclusión de otras ayudas cuando su registro contribuya a los fines de la Base de Datos, al cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea o a la coordinación de las políticas de cooperación internacional y demás políticas públicas de fomento.
- ii) La disposición adicional decimoctava de la LGS, se establece que “Subvenciones de cooperación internacional.1. El Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional.2. Dicha regulación se adecuará con carácter general a lo establecido en esta ley salvo que deban exceptuarse los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de control, reintegros o sanciones, en la medida en que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas”.

El Reglamento de la Ley por su parte en su exposición de motivos, dice que, no aborda aquellos desarrollos reglamentarios que, por razón de su especificidad, requieren una regulación singular, tales como la cooperación internacional.

Con anterioridad la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) ya estableció algunos principios respecto referidos a las subvenciones que están vigentes.

- a) El apartado III de la exposición de motivos de la LCID, señala: “Finalmente, en el capítulo VI, la Ley aborda el contexto social de la cooperación, dedicándose la sección 1.ª a la cooperación no gubernamental, incluyendo la formulación del principio de fomento estatal de la cooperación no gubernamental, la definición de las organizaciones privadas de cooperación para el desarrollo y su registro público, **los sistemas de ayudas y subvenciones, reglamentados a través de su propia normativa específica**, y el establecimiento de incentivos fiscales”
- b) El artículo 20. Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales. 1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la presente Ley. 2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.



- c) El artículo 33.2 LCID se refiere a que la inscripción en alguno de los registros que prevé, constituye una condición indispensable para recibir de las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, ayudas o subvenciones computables como ayuda oficial al desarrollo. Dicha inscripción será también necesaria para que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo puedan acceder a los incentivos fiscales a que se refiere el artículo 35.
- d) Artículo 34. Ayudas y subvenciones. Las administraciones públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y **establecer convenios estables y otras formas de colaboración**, con los agentes sociales descritos en el artículo 31 para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, estableciendo las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos.

El artículo 31 de la LCID señala como agentes sociales a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones para este fin, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales.

## 9.2.2 Las normas aplicables a las subvenciones de CID por las entidades locales.

1.- La legislación básica, en los términos señalados más arriba.

2.- Es también de aplicación directa lo dispuesto en la disposición adicional decimocuarta de la LGS,

“Los procedimientos regulados en esta ley se adaptarán reglamentariamente a las condiciones de organización y funcionamiento de las corporaciones locales. La competencia para ejercer el control financiero de las subvenciones concedidas por las corporaciones locales y los organismos públicos de ellas dependientes corresponderá a los órganos o funcionarios que tengan atribuido el control financiero de la gestión económica de dichas corporaciones a que se refieren los artículos 194 y siguientes de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Lo establecido en el título III de esta ley sobre el objeto del control financiero, la obligación de colaboración de los beneficiarios, las entidades colaboradoras y los terceros relacionados con el objeto de la subvención o justificación, así como las facultades y deberes del personal controlador será de aplicación al control financiero de las subvenciones de las administraciones Locales”.

3.- Igualmente ha de tenerse en cuenta lo establecido en la LCID, singularmente en el artículo 20 que reconoce la autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución a los entes locales y en el artículo 33.2 que exige a los actores de la CID la inscripción en alguno de los registros que prevé, como condición indispensable para recibir de las administraciones públicas, ayudas o subvenciones computables como ayuda oficial al desarrollo y para acceder a incentivos fiscales y el artículo 34 de la misma ley, que faculta a las administraciones públicas –también a las locales– para conceder ayudas y subvenciones públicas y establecer convenios estables y otras formas de colaboración, con los agentes sociales para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, estableciendo las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos.

La cita a convenios estables que ampara a las convocatorias actuales de convenios de la AECID, podría incluso cobijar otras formas de concertar actuaciones de más intensidad y superior recorrido temporal que las actuales, a la vez que permitiría desarrollar la colaboración pública privada sin ánimo de lucro, a la que se viene haciendo referencia.

4.- La Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local y demás normativa propia de las entidades locales y las normas administrativas comunes.

5.- Las normas no básicas tanto de la LGS y su reglamento se declaran aplicables a la administración general del Estado, a las entidades que integran la administración local y a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas. (disposición final primera de la LGS). Exceptuándose en la misma disposición de esta aplicación a las entidades locales de aquellos territorios cuyas Comunidades Autónomas hubieran asumido competencias en materia de régimen local, que son actualmente la totalidad.

6.- El plan estratégico de subvenciones a que se refiere el artículo 8.1. de la LGS: “Los órganos de las administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación” ... Y Las bases reguladoras de las subvenciones que conforme al artículo 17 de la LGS, las corporaciones locales deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones y la convocatoria, que podrá concretar e incluso modificar si así lo prevén las bases alguno de sus aspectos.

Si además de lo anterior, tenemos en cuenta que la disposición adicional 18ª de la LGS, estableció, que el gobierno debía aprobar normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional, hemos de señalar que más allá de la normativa básica, el resto queda bastante abierto para los entes locales.

Algunos entes locales e incluso alguna Comunidad Autónoma, en sus bases de subvenciones, declara la aplicación supletoria del RLGS o incluso del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

### 9.2.3. La disposición adicional decimoctava de la LGS.

Ya desde la aprobación de la LGS el legislador fue consciente, como dejó dicho en la exposición de motivos, no solo de la existencia de una gran diversidad de posibles actuaciones a subvencionar en las que se manifestaba una distinta intensidad entre el interés público y privado, sino que existían algunas que requerían por su propia naturaleza un tratamiento especial.

Es el caso de la CID, a la que la LGS le dedicó la disposición adicional 18ª, que establece:

“1. El Gobierno aprobará por Real Decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional. 2. Dicha regulación se adecuará con carácter general a lo establecido en esta ley salvo que deban exceptuarse los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de control, reintegros o sanciones, en la medida en que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas”.

Esta disposición no constituye legislación básica, por lo que se interpretó que conforme a la disposición final primera de la LGS su desarrollo tampoco lo era, lo que explica que las normas que se contienen en 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, se dirijan tal y como establece su artículo 1, a “la regulación de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por la administración del Estado” y por tanto no, a las que otorguen el resto de administraciones.

Quizás el legislador no quiso invadir el ámbito competencial de las CCAA al estimar que en el marco de sus competencias y respetando las normas básicas de la LGS, ellas podían realizar ese desarrollo además de que también en las bases del artículo 17 de la LGS, tanto las CCAA como los entes locales podrían establecer las singularidades de su CID.

El Real Decreto 794/2010 citado, viene a desarrollar aspectos singulares, de la CID referido a la administración General del Estado. Sin embargo, podía haber ido mucho más allá:

1.- Porque, la norma habilitante para dictar las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional, no necesitaba ser normativa básica para que su contenido contuviera normas básicas que alcanzaran también a los entes locales y las CCAA, Tal y como establece la disposición final segunda de la LGS:

“Las normas que en desarrollo de esta ley apruebe la administración General del Estado tendrán carácter básico cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final primera”.

Podía por tanto el desarrollo de la disposición adicional 18ª contener normas básicas cuando se desarrollará aspectos contenidos en normas básicas de la LGS.

2.- Porque la disposición adicional que desarrolla faculta, para “adecuar”; la Real Academia de la Lengua se refiere a adecuar como: 1. Colocar algo de modo que se ajuste o adapte a otra cosa. 2. Disponer, preparar o arreglar de modo conveniente.

Se autorizaba a dictar normas especiales reguladoras de las subvenciones de CID, que habían de adecuar la regulación de la LGS a las singularidades de la CID, extremo que solo logra a medias el RD citado.

La regulación del RD 794/2010, adecua, por una parte, la Ley a las subvenciones y ayudas de cooperación internacional concedidas en desarrollo de la política exterior del gobierno, aspectos que por su naturaleza no son de aplicación ni a los entes locales ni a las CCAA.

Mientras que para lo que denomina subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo sometidas a los principios de publicidad y concurrencia, sólo desarrolla, aclara y fija normativamente algunas cuestiones que además no son de aplicación a los entes locales.

Sin negar el importante avance que supuso en su momento y de cómo influyó más allá de su ámbito de aplicación, el RD 794/2010 salvo en lo relativo a la CID en desarrollo de la política exterior del gobierno, contiene en realidad aspectos que podían haberse incluido en unas bases específicas de subvenciones para la CID que, en su mayoría sino todas, se hubieran podido incluir y aprobar sin la autorización de la disposición adicional 18ª.

La autorización de la LGS, suponía algo más. La Disposición adicional 18ª se refería a excepcionar y adecuar la LGS: a) permitía excepcionar algunos aspectos de la LGS solo en el caso del desarrollo de la política exterior, b) pero obligaba además a adecuar la LGS al resto de la CID, es decir a lo que no es desarrollo de la política exterior, lo que suponía poder establecer normas y procedimientos para adaptar toda la ley a la CID, esa era la adecuación a la que se facultó al gobierno y ello debió ser algo más que dictar unas bases específicas de CID.

Como se ha dicho, el RD 794/2010 fue sin duda un avance en su momento, sin embargo, podía haber ido más lejos, porque la adecuación permitía agilizar y flexibilizar más.

La pregunta que procede plantearse aquí, es la de si las entidades locales pueden adecuar la regulación de sus subvenciones de CID de modo análogo a cómo hizo o incluso como pudo hacerlo la administración del Estado al amparo de RD 794/2010, a lo que hemos de responder que no solo puede sino que debe, incluso para completar si la hubiere la regulación autonómica, porque si la legislación estatal no básica no le es de aplicación, y la legislación de régimen local de su Comu-

nidad Autónoma no la ha regulado o si al hacerlo ha dejado algún margen, dispone de un importante instrumento para hacerlo, en las bases de ejecución de su presupuesto o en sus ordenanzas generales o específicas de subvenciones, extremo que el artículo 20.2 de la LCID refuerza al señalar que “La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria...”. El título habilitante para las entidades locales será el artículo 17 de la LGS que le atribuye esta capacidad.

La Disposición final segunda de la LGS, establece además que: “Las normas que en desarrollo de esta ley apruebe la administración General del Estado tendrán carácter básico cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final primera” en este sentido el RD 794/2010 declara que su objeto es la regulación de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por la administración del Estado, por lo que es difícil sostener que se pueda aplicar a los entes locales.

La regulación contenida en el RD 794/2010, debe considerarse también de aplicación supletoria, en los términos que se han señalado más arriba, es decir para cuando en la aplicación de normas a la CID, aparezca alguna laguna, extremo que debe valorar y justificar el operador jurídico. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de introducir expresamente, alguna de las previsiones de este RD en las bases de subvenciones en cuyo caso lo que se aplicaran son las bases.

## 10. Breve análisis de algunos preceptos de la Ley General de Subvenciones.

En este apartado, se examinan algunos preceptos de la LGS que se estiman de interés para el objeto de este documento.:

### 10.1 Ámbito subjetivo de aplicación de la LGS.

**“Artículo 3. LGS. Ámbito de aplicación subjetivo.** Las subvenciones otorgadas por las administraciones públicas se ajustarán a las prescripciones de esta ley. 1. Se entiende por administraciones públicas a los efectos de esta ley: a) La administración General del Estado. b) Las entidades que integran la administración local. c) La administración de las comunidades autónomas. 2. Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas. Serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta ley y los de información a que se hace referencia en el artículo 20 al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación, que realicen los entes del párrafo anterior que se rijan por derecho privado. En todo caso, las aportaciones gratuitas habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos. 3. Los preceptos de esta ley serán de aplicación a la actividad subvencional de las administraciones de las comunidades autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera. 4. Será igualmente aplicable esta ley a las siguientes subvenciones: a) Las establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras administraciones públicas. b) Aquellas en cuya tramitación intervengan órganos de la administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos”.

La Ley es de aplicación a) A la administración General del Estado íntegramente; b) En los términos establecidos en la disposición final primera a la administración de las Comunidades Autónomas y

de las entidades locales y c) Igualmente es de aplicación a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas, en los mismos términos que a sus administraciones, cuando las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas; mientras que cuando no lo sean serán de aplicación únicamente los principios de gestión y de información que contiene la Ley.

## 10.2 Régimen Jurídico.

“**Artículo 5 LGS.** Régimen jurídico de las subvenciones. 1. Las subvenciones se regirán, en los términos establecidos en el artículo 3, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo, las restantes normas de derecho administrativo, y, en su defecto, se aplicarán las normas de derecho privado. 2. Las subvenciones que se otorguen por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias administraciones públicas u organismos o entes dependientes de ellas y las subvenciones que deriven de convenios formalizados entre éstas se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta ley”

A) Para el Estado, los entes locales y las CCAA, son de aplicación los preceptos básicos contenidos en la ley y en las normas de desarrollo que constituyan el complemento necesario respecto de las normas básicas, a tal efecto el Reglamento de la Ley, aprobado mediante Real Decreto 887/2006 de 21 de julio enumera que preceptos del mismo son también básicos. B) Para la administración del Estado, es de aplicación la totalidad de la ley y de su Reglamento, en los términos establecidos en la misma y C) Para las CCAA y las entidades Locales, la legislación no básica es aplicable únicamente con carácter supletorio, en los términos que se han señalado en este documento, en el apartado 6.1.2. Supletoriedad que no debe entenderse en bloque, sino que tal y como señala la Sentencia 1.750/2018 de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 (rec.3781/2017) tan solo cuando exista una laguna. Además, son de aplicación el resto de normas de derecho administrativo.

La ley además prevé que se regirá por la LGS la actividad subvencional que derive de competencias plenas o básicas del Estado, aunque la ejecución corresponda a otra Administración. Cuando se tramiten por varias administraciones, la fase de tramitación que corresponda a la administración del Estado, se regirá igualmente por esta ley.

Finalmente, la Disposición adicional decimocuarta LGS señala que;

“Entidades locales. Los procedimientos regulados en esta ley se adaptarán reglamentariamente a las condiciones de organización y funcionamiento de las corporaciones locales.”

Respecto a este desarrollo reglamentario que no se ha efectuado, hay que entender que el desarrollo corresponderá a la entidad local mediante las ordenanzas o las bases del artículo 17 LGS, salvo que lo haya hecho la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias en materia de Régimen Local, todo ello sin perjuicio de la aplicación de las normas de la LRBRL y las básicas reguladoras del procedimiento administrativo.

### 10.3 Principios generales.

**“Artículo 8.** LGS: Principios generales. 1. Los órganos de las administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores. 3. 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.** c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

Los principios que se establecen en este precepto derivan de la Constitución (artículo 103 (CE) y se contienen además en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Lo más novedoso de este precepto es la exigencia mediante una norma básica de un plan estratégico, donde se concreten los objetivos y efectos que se pretenden con la aplicación, plazos, costes y fuentes de financiación. Al ser el contenido mínimo permite que se complemente por cada Administración. Con la planificación se objetiva la gestión de las subvenciones a la vez que permite una mayor eficacia.

El desarrollo reglamentario contenido en los artículos 10 al 15 del RLGS referido al Plan estratégico, no constituye legislación básica por lo que es solo aplicable a la administración del Estado. Es de resaltar en este desarrollo reglamentario, lo dispuesto en su artículo 10.2.

“La administración General del Estado promoverá, a través de las correspondientes Conferencias Sectoriales, que las medidas contenidas en los planes se coordinen con las políticas de las demás administraciones Públicas, debiendo guardar la coherencia necesaria para garantizar la máxima efectividad de la acción pública que se desarrolle a través de subvenciones”.

Este precepto es un mandato para la administración del Estado, pero de enorme interés para el resto de administraciones.

Las medidas que se deriven de las Conferencias Sectoriales directa o indirectamente, alcanzan o pueden alcanzar al contenido de los Planes estratégicos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. La coordinación es de suma importancia por lo que se refiere a las actuaciones en el exterior previstas y reguladas en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE de 26 de marzo) y en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE de 28 de noviembre), singularmente a las actuaciones en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

## 10.4 Requisitos para el otorgamiento de subvenciones.

Los requisitos son los establecidos en el artículo 4 de la LGS, que tiene carácter básico, salvo el apartado 4.d)

**“Artículo 9. Requisitos para el otorgamiento de las subvenciones.**1. En aquellos casos en los que, de acuerdo con los artículos 87 a 89 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, deban comunicarse los proyectos para el establecimiento, la concesión o la modificación de una subvención, las administraciones públicas o cualesquiera entes deberán comunicar a la Comisión de la Unión Europea los oportunos proyectos de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, al objeto que se declare la compatibilidad de las mismas. En estos casos, no se podrá hacer efectiva una subvención en tanto no sea considerada compatible con el mercado común. 2. Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley. 3. Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado” o en el diario oficial correspondiente. 4. Adicionalmente, el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos: a) La competencia del órgano administrativo concedente. b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención. c) La tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación. d) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes. **(apartado no básico)** e) La aprobación del gasto por el órgano competente para ello”.

La fiscalización en el ámbito local se rige por lo establecido entre otros por el artículo 3.5 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local que establece:

“5. El órgano interventor ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos que integran el sector público local, que se encuentren financiadas con cargo a sus presupuestos generales, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones”.

Para el otorgamiento de concesiones, el precepto examinado exige con carácter previo la aprobación de las bases reguladoras de la concesión estableciendo que habrán de publicarse en el BOE o en el diario oficial correspondiente a cada Administración.

El artículo 17 de la ley, cuyo contenido es en su mayor parte básico, preceptúa que por el Estado las bases se aprobaran por orden ministerial, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 24 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre de Gobierno... Y se publicaran en el BOE. Para las entidades locales, señala que se aprueban en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, o a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

Sin duda la remisión tanto a la Ley de Gobierno como a las ordenanzas, configura las bases como disposiciones de carácter general, cuya vigencia será anual cuando se contenga en las bases de ejecución del presupuesto.

Es, en las ordenanzas locales que contengan las bases, donde los entes locales pueden y deben complementar y desarrollar las normas básicas y en su caso las normas que dicten las Comunidades Autónomas, para regular las subvenciones de los entes locales al objeto de lograr los objetivos



perseguidos en su Plan Estratégico de Subvenciones. En la redacción de las bases radica una amplia discrecionalidad para adaptar la ley a la singularidad de cada sujeto y a la naturaleza de cada subvención y por tanto a la CID.

La aprobación de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones corresponde al Ayuntamiento Pleno, tanto si se contienen en las bases de ejecución del presupuesto, como si se aprueban mediante una ordenanza general o sectorial. (artículos 22.2.e) y 49 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

## 10.5. Órganos competentes para la concesión de subvenciones.

Para el caso de las corporaciones locales, nada añade la LGS, ya que en su artículo 10.4 se remite en cuanto a los órganos competentes, a la legislación de Régimen Local.

Por lo tanto, habrá que estar a lo establecido tanto en la LRBRL, y en Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (BOE de 9 de marzo) (TRLHL)

Los artículos 185 y 186 del TRLHL se refieren respectivamente a las competencias en materia de gestión de gastos y de ordenación de pagos estableciendo que, dentro de los créditos autorizados en el presupuesto, la autorización y disposición de gastos corresponde al presidente o al pleno de la entidad de acuerdo con la atribución de competencias, mientras que la ordenación del pago es siempre competencia del Presidente.

Las bases de ejecución del presupuesto pueden establecer a quién corresponde la aprobación del gasto, aprobación que se realizará en el inicio del procedimiento que tiene lugar al mismo tiempo que la aprobación de la convocatoria. No obstante, en tanto que la convocatoria es un acto de ejecución, tanto de la ordenanza o bases como del presupuesto, una vez comprobada la existencia de consignación presupuestaria suficiente y adecuada, la aprobación tanto del gasto como de la convocatoria corresponde al Presidente.

Para el caso de que se realice la tramitación anticipada, o se contemplen gastos plurianuales hay que tener en cuenta que los artículos 55 y 56 del RLGs, no son preceptos básicos, por lo que hay que acudir a los preceptos de la legislación local.

La tramitación anticipada, se produce, cuando aún sin estar aprobado el presupuesto y por tanto sin crédito disponible, se abre la convocatoria. En la convocatoria hay que hacer constar que se trata de una convocatoria condicionada, que traslada su resolución y por tanto la adjudicación de la subvención, al momento en que el presupuesto esté aprobado y contenga crédito suficiente y adecuado. Estas circunstancias deberán hacerse constar en el expediente y aceptarse por los interesados que, en el caso de que el expediente no llegue a su fin no podrán reclamar nada. Para la tramitación anticipada se exige, que al menos esté elaborado y en fase de tramitación el presupuesto y contenga la previsión del gasto cuya convocatoria se anticipa.

La tramitación anticipada facilita conceder y pagar la subvención dentro del ejercicio económico por lo que es muy adecuada para agilizar la gestión.

En cuanto a los gastos plurianuales: concurre esta circunstancia, cuando la convocatoria además de créditos de la anualidad actual, compromete créditos de otras anualidades. No tienen la

condición jurídica de gastos plurianuales, las subvenciones que se conceden para la ejecución de proyectos cuya duración es de más de un año y se financian con el crédito de la anualidad actual, permitiendo su justificación al final de la ejecución. La plurianualidad es un instrumento que puede simplificar la gestión de las administraciones y asegurar la continuidad de los proyectos más allá de la anualidad.

La regulación de los gastos plurianuales se contiene el artículo 174 del TRLHL, que establece:

“Compromisos de gasto de carácter plurianual. 1. La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos. 2. Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentren en alguno de los casos siguientes: a) Inversiones y transferencias de capital. b) Los demás contratos y los de suministro, de consultoría, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios, de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las entidades locales, sometidos a las normas del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las administraciones Públicas, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año. c) Arrendamientos de bienes inmuebles. d) Cargas financieras de las deudas de la entidad local y de sus organismos autónomos. e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las corporaciones locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. 3. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos referidos en los párrafos a), b) y e) del apartado anterior no será superior a cuatro. Asimismo, en los casos incluidos en los párrafos a) y e), el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente del año en que la operación se comprometió los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento; en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en el tercero y cuarto, el 50 por ciento. 4. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, para los programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las bases de ejecución del presupuesto, podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine. A estos efectos, cuando en los créditos presupuestarios se encuentren incluidos proyectos de las características señaladas anteriormente, los porcentajes a los que se refiere el apartado 3 de este artículo se aplicarán sobre dichos créditos una vez deducida la anualidad correspondiente a dichos proyectos. 5. En casos excepcionales el Pleno de la corporación podrá ampliar el número de anualidades, así como elevar los porcentajes a que se refiere el apartado 3 de este artículo. 6. Los compromisos a que se refiere el apartado 2 de este artículo deberán ser objeto de adecuada e independiente contabilización”.

Cuando con los porcentajes y el número de anualidades establecidas por la ley no fueren suficientes, las bases pueden establecer y justificar el incremento de anualidades y la elevación de los porcentajes acreditando la excepcionalidad de la medida e incluso detallando aquellos supuestos que se consideran excepcionales.

Cuando las bases no establezcan nada al respecto, podrá la convocatoria establecer las anualidades y porcentajes dentro de los límites del artículo 174.5 TRLHL, siempre que esta sea aprobada por el Pleno, trámite preceptivo por comprometer créditos de otros ejercicios presupuestarios.

## 10.6 Los beneficiarios.

La LGS señala que entiende por beneficiarios de la subvención:

“Artículo 11. Beneficiarios. 1. Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión. 2. Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. 3. Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención.

Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación. No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de esta ley”.

El concepto de beneficiario que utiliza la ley, coincide más con el concepto de la Real Academia de la lengua que con la realidad de lo que acontece en los proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Beneficiario para la real academia de la lengua es, en la primera de sus acepciones: Dicho de una persona que resulta favorecida por algo.

Este concepto de la LGS se corresponde con el de la Real Academia porque en general, en la mayoría de las subvenciones que se gestionan, quien la recibe, es la misma persona que se beneficia de la “disposición dineraria” para destinarla a una actividad que a la vez que favorece al interés público, le favorece a ella.

Sin embargo, en la CID, también se han venido denominando beneficiarios, a aquellos que reciben las prestaciones que derivan de los proyectos que se financian con la subvención, aunque actualmente para referirse a ellos se consideran términos más adecuados además de necesarios, como “socios” “destinatarios” o “población objetivo”, para hacer referencia que se trata de actuaciones entre iguales.

“..... se ha visto un cambio en la percepción de los receptores directos del trabajo de las ONG; ya no se habla de beneficiarios, sino de socios, población objetivo e incluso clientes. Se asiste a la implementación de un nuevo enfoque, donde se buscan soluciones sostenibles y de mercado que, desde la demanda, contribuyan a resolver los problemas que afectan a las personas con menores recursos”. GUILLEN, BEATRIZ, (2014)

El término beneficiario de la ley no se corresponde con el de socio, destinatario o población objetivo, de ahí que en las bases algunos financiadores utilizan términos como beneficiarios directos e indirectos o beneficiarios finales o simplemente beneficiarios para referirse a la población que recibe los beneficios del proyecto y a entidades beneficiarias para distinguirlas de los destinatarios últimos de las acciones. En algunos casos se habla también de socios locales, término que también se utiliza para las contrapartes.

La vinculación entre desarrollo y el ser humano, ha originado la ubicación de cada uno de los actores en el marco de los derechos humanos que se satisfacen con las acciones, como titulares de derechos y como obligados a satisfacerlos o titulares de responsabilidades.

“El desarrollo se centra en el ser humano, pero hay un cambio en su rol. Los derechos humanos definen tres roles: Los titulares de derechos: el ser humano pasa de ser un sujeto de necesidades que deben ser cubiertas, a ser un sujeto de derechos con capacidades para ejercerlos. Es sujeto activo del desarrollo, protagonista de los cambios y transformaciones de su comunidad. Los titulares de obligaciones: desde el propio concepto de los derechos humanos, no existen derechos si no hay alguien que tiene obligación sobre ellos. El Estado pasa a ser el sujeto con obligaciones jurídicas y morales en relación con el cumplimiento y desarrollo efectivo de los derechos humanos. Los titulares de responsabilidades: el ser humano, al igual que tiene derechos, tiene responsabilidades relacionadas con el cumplimiento y desarrollo de los derechos humanos, por el hecho de formar parte de una sociedad”. FERNANDEZ JUAN, A, BORJA SEGADE, C., GARCIA VARELA, P. Y HIDALGO LORITE, R, (2010)

La ley, más allá de quién se beneficie finalmente con la acción, se refiere al beneficiario como al responsable de realizar la actividad subvencionada, justificar los recursos recibidos, así como cumplir el resto de obligaciones.

La ley y el reglamento cuando se refieren a socios lo hacen, a los que integran una sociedad mercantil.

Pese a ser los beneficiarios los responsables de las cantidades recibidas y de realizar las actividades, en muchos casos, las bases se refieren tanto a los socios locales o contrapartes y a los beneficiarios finales, requiriendo datos sobre ellos e imponiéndoles directa o indirectamente obligaciones.

Así, por ejemplo, se acepta que los beneficiarios finales realicen aportaciones para la actuación y se exigen los documentos acreditativos de hacerlo, se les marca el plazo en que han de guardar la documentación del proyecto, se exige que las contrapartes faciliten las comprobaciones, que estén inscritas en registros, que cumplan las obligaciones tributarias y sociales, etc.

La LGS se refiere a los beneficiarios en los artículos 13 y 14 que señalan los requisitos para poder ser beneficiario y las obligaciones que se asumen. El artículo 17 de la Ley señala que las bases para la concesión de subvenciones han de incluir los requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención.

Materialmente en CID los beneficiarios, cualquiera que sea el término que se utilice, son las personas que tienen derecho a que se hagan efectivos los derechos perseguidos o derivados de las actuaciones que se financian mediante la subvención, si bien todo ello se produce en este campo generalmente, a través de una contraparte en el terreno.

Los beneficiarios asumen responsabilidades de los recursos, no solo de los que manejan directamente sino también de los que transfieren a sus contrapartes. En este sentido y dada las cantidades que se manejan y la inestabilidad en algunos territorios el riesgo es evidente. Establecer algún procedimiento para contratar un seguro conjunto para cubrir estos riesgos podría resolver algunas situaciones que lamentablemente pueden producirse.

## 10.7 Las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

“Artículo 17 LGS. Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

1. En el ámbito de la administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, los ministros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión. Las citadas bases se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

No será necesaria la promulgación de orden ministerial cuando las normas sectoriales específicas de cada subvención incluyan las citadas bases reguladoras con el alcance previsto en el apartado 3 de este artículo.

2. Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones. 3. La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos: a) Definición del objeto de la subvención. b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes. c) Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley.

d) Procedimiento de concesión de la subvención. e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. f) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación. g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución. h) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención. i) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. j) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación. k) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios. l) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución. m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. n) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”.

Las bases reguladoras de las subvenciones, son el instrumento mediante el que cada Administración, dentro del marco de los preceptos básicos, y en su caso del resto de normas que le son aplicables, regula el régimen de sus subvenciones. A través del Plan Estratégico, las bases y los recursos presupuestarios, configura su concreta política de subvenciones. En las bases establece los requisitos

y condiciones mediante las que lograr los objetivos que ha previsto en su plan estratégico y cuando los externaliza su logro, los que ha de cumplir el beneficiario.

El apartado 3 de este precepto, denomina norma reguladora a las bases, por lo que independientemente de si aprueban en las bases de ejecución del presupuesto o como ordenanza general o específica, su naturaleza es la de una disposición de carácter general mediante la que se concretan y desarrollan los preceptos básicos de la Ley y se incluyen aquellos requisitos que, sin contravenir los preceptos básicos se consideran necesarios para el logro de los objetivos previstos en el Plan Estratégico. Como se ha señalado más arriba, a los municipios y demás entes locales, cuyas Comunidades Autónomas son titulares de competencias en materia de Régimen Local, sólo les son de aplicación los preceptos básicos de la Ley y del Reglamento y, por tanto, es a través de las bases como pueden y deben ejercer su potestad reglamentaria en la materia, sin perjuicio de lo que resuelva cada Comunidad Autónoma en el marco de sus competencias en materia de Régimen Local.

Conforme al artículo 8.3.b) de la LGS. “La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios: .....b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la administración otorgante” por lo tanto los requisitos adicionales que se impongan en las bases además de proporcionados y justificados han de ir encaminados a conseguir la mayor eficacia posible y también a lograr la eficiencia en el uso de los recursos públicos. El logro de los objetivos previstos es y debe ser el centro de la gestión de las subvenciones, debiendo eliminarse todo aquello que no vaya dirigido a ello y al adecuado control de los recursos públicos.

Lo que han de hacer las bases es, concretar y adicionar a las normas básicas aquellos aspectos que lo precisen. Han de incorporar las previsiones y singularidades necesarias para el logro de los objetivos y control de los recursos, en el marco de sus competencias, respetando los preceptos básicos, pero sin necesidad de reproducirlos.

En ocasiones en las bases se incorporan exigencias, requisitos y circunstancias para valorar las propuestas y efectuar la adjudicación, que poco o nada tienen que ver con la eficacia y la eficiencia y que ya fueron excluidas y moduladas en la contratación pública. Hay circunstancias que deben valorarse necesariamente y formar parte de los requisitos sine qua non, tales como la capacidad que se tiene o no se tiene, por lo que no procede su valoración, mientras que los criterios dirigidos a valorar la propuesta deben estar claramente vinculados a la realización de las actividades o al logro de los objetivos de esa concreta acción y deben estar formulados objetivamente.

La competencia para aprobar las bases reguladoras de las subvenciones en los entes locales es del Pleno de la entidad local y, deberá seguir el trámite para la aprobación de ordenanzas previsto en el artículo 49 de la LRBRL y concordantes, salvo en el caso de que se incluyan en las bases de ejecución del presupuesto en que seguirán la tramitación de este.

El contenido de las bases que impone el artículo 17 de la LGS, que es un precepto básico, es el mínimo. La LGS permite que además de concretar cada uno de los apartados, puedan incorporarse a las mismas, aquellos otros extremos que sean necesarios para la consecución de los objetivos y realizar las actividades que se persiguen con la concesión de la subvención. Cuando la concreción o la incorporación o exigencia de requisitos suponga una carga elevada o una limitación para los administrados debería justificarse en el expediente como contribuye ello a la

realización de las actividades, al logro de los objetivos previstos y al control de los recursos, tal como se ha razonado más arriba.

El artículo 17 de la ley es básico y por tanto aplicable a todas las administraciones, excepto por lo que se refiere a los apartados 3 a) b) d) e) y g).

Seguidamente se examinan aquellos apartados del artículo 17.3 que se considera más relevantes, dado que muchos de ellos se han comentado al analizar otros preceptos de la Ley y del Reglamento.

#### **10.7.1 Apartado f): “Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación”.**

El precepto objetiva la distribución de los fondos, al exigir que consten en las bases los criterios aplicables.

Algunos entes locales que no cuentan con excesivos recursos, distribuyen el total de los fondos disponibles entre todos los que concurren al procedimiento y otros los reparten en función de la valoración del proyecto.

En la CID deberían excluirse estas prácticas, porque se trata de ejecutar proyectos completos que en muchos casos no permiten su ejecución parcial, lo cual no significa que en ocasiones pueda reducirse el importe solicitado, pero ello debe venir como consecuencia de que se estime que una parte del proyecto no es acorde con los objetivos a lograr o cualquier otra circunstancia debidamente justificada y previamente prevista con claridad en las bases y dando audiencia a los solicitantes. Los criterios para su determinación deben ser claros y en la medida de lo posible reducibles a cifras. Cuando incluyan criterios de valor, podría acudir a expertos de modo análogo a lo que se hace en la normativa de contratación. En cualquier caso, en los criterios para seleccionar los proyectos, deberían excluirse elementos ajenos a aquellos que garanticen la buena ejecución y logro de los objetivos.

#### **10.7.2 Apartado k) “Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios”**

Es muy importante que las bases contengan la posibilidad de efectuar pagos anticipados, y regular el régimen de garantías, en la administración local. La regla en CID debe ser el pago anticipado y prever supuestos excepcionales, en que se pueda exigir la constitución de garantías. De hecho, la mayor parte de las bases de las administraciones contemplan el pago anticipado, pero para ello, hay que preverlo expresamente en las bases.

El artículo 27 del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, que desarrolla la disposición adicional 18ª de la LGS, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, que desarrolla la disposición adicional 18ª de la LGS, aunque es aplicable solo a la administración del Estado establece respecto al pago que “Salvo previsión expresa en contrario en las bases reguladora de desarrollo de la subvención, las subvenciones serán anticipadas”

Los pagos a cuenta en lugar del pago anticipado en la CID, perjudican la gestión tanto de los proyectos como de la Administración. En la práctica salvo en los proyectos que son plurianuales en sentido estricto, casi han desaparecido.

En el caso de proyectos plurianuales, debe preverse un procedimiento ágil de transferencia de fondos de los sucesivos ejercicios ya que en otro caso se puede perjudicar la ejecución del proyecto. Exigir como se hace en ocasiones, la justificación de todos los recursos del año anterior, puede paralizar la ejecución con el consiguiente perjuicio. Efectuar la transferencia automáticamente una vez aprobado el presupuesto del ejercicio siguiente, y requerir seguidamente la justificación del porcentaje que corresponda hasta ese momento, podría ser una solución.

El RLGs regula un régimen de garantías que no tiene carácter básico. Las bases pueden establecer indicadores de riesgo, a partir de los que establecer algún régimen de garantías que aseguren el buen fin de los recursos, pero siempre de un modo objetivo.

### **10.7.3 “las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención podrán dar lugar a la modificación de la resolución.”**

Este apartado prevé, que es posible que aparezcan circunstancias o hechos que puedan alterar las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y establece que se regulen en las bases sus consecuencias. Al respecto hay que hacer una crítica a este apartado porque es posible prever algunas circunstancias, pero es difícil que se puedan prever todas las que puedan producirse, ya que por naturaleza muchas causas posibles son imprevisibles, más allá de algunas que se vienen repitiendo, como alteración entre partidas, accidentes, lluvias torrenciales, huelgas, etc.

La pandemia acaecida en marzo de 2020, ha puesto de manifiesto lo señalado y obligará a tener muy en cuenta esta base y quizás la regulación general. En ella habrá que prever que, en casos de situaciones graves, todo gire alrededor de la solución y por tanto que se faculte para modificar todo lo necesario para mantener la eficacia de la ayuda en los nuevos contextos, más allá de los límites generales e incluso cuando no se haya previsto nada.

La redacción de este apartado permite considerar, entre otros, los siguientes supuestos:

- 1.- Acaece un hecho que impide la realización de alguna actividad o la retrasa considerablemente o hace desaparecer el objeto o la finalidad de la subvención.
- 2.- El beneficiario pierde, involuntariamente los instrumentos o las capacidades que disponía para ejecutar la actividad.
- 3.- Se dicta una norma en el país destinatario de la acción, que impide o dificulta gravemente la realización de alguna actividad o el cumplimiento del objetivo previsto.
- 4.- Se producen conflictos, epidemias, lluvias, procesos electorales complejos, aumentos o disminución de costes de materiales u otras circunstancias.

No cabe duda que, con distintas consecuencias, cualquiera de esas circunstancias u otras semejantes que deberán ser puestas en conocimiento del financiador o solicitada autorización para continuar con las modificaciones necesarias, han de dar lugar a la modificación de la resolución de la concesión, previendo, o no, un incremento o minoración del importe de la subvención, ampliando o reduciendo el plazo de ejecución o incluso decretando que quede sin efecto la resolución y se cambie totalmente la finalidad para atender las nuevas necesidades etc. etc. La nueva resolución establecerá las nuevas condiciones que en el caso de graves crisis generalizadas deberá ser muy amplia.

En cualquier caso, la redacción de esta base, debe ser muy abierta para poder recoger todos los supuestos que, sin ser incumplimientos, hagan necesario introducir modificaciones. Es importante que las consecuencias previstas y las soluciones sean siempre proporcionadas con los hechos que las motivan y con relación siempre a



la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos y prever además los plazos para aportar las justificaciones pertinentes sobre los nuevos hechos, que han de ser más amplios que cuando se trata de actuaciones en nuestro país.

Con este apartado 3.l del artículo 17 de la LGS, se está reconociendo que las circunstancias en que se desarrolla el proyecto o la actividad subvencionada es dinámica y por tanto pueden cambiar y pueden aparecer hechos o circunstancias que pueden dar lugar a la modificación de la resolución. Se trata de preverlo. El desarrollo de esta base además de relacionar los motivos que puedan razonablemente preverse, deberá acreditar motivadamente, los supuestos en que basta la comunicación o bien se precisa de autorización.

Cuando la alteración se inicie con motivo de una resolución unilateral de la administración deberá tramitarse dando audiencia al beneficiario.

La redacción de la base que prevea las alteraciones, debe ser muy amplia para abarcar causas diversas e imprevisibles.

El apartado examinado no se refiere a los incumplimientos, sino a modificaciones motivadas por causas en general, no previsibles al formular el proyecto.

La redacción del apartado 3.n), de este mismo precepto, permite afirmar que mientras en el 3.l) se prevén modificaciones en general imprevisibles que dan lugar a la modificación de la resolución, en aquel de lo que se trata es de “tipificar” los incumplimientos o cumplimientos defectuosos, achacables al beneficiario para posteriormente graduarlos para exigir o no, el reintegro.

La redacción del apartado 17.3.l) en relación con el 17.3.n) de la Ley, debe ser interpretado de modo que, en el primer caso se trata de modificaciones, que han de dar lugar a un ajuste de las condiciones o requisitos de la subvención concedida, mediante una nueva resolución que puede suponer su modificación, variación, incremento o su disminución, mientras que en el segundo caso, estamos ante un incumplimiento del beneficiario, que en cuanto perjudique al logro de los objetivos previstos puede dar lugar al reintegro del importe de la subvención, conforme a la graduación que se establezca. Graduación que debe ser proporcional a los perjuicios irrogados a los objetivos previstos y no de carácter estático y meramente formal. No es una penalidad.

El artículo 17.3.n) de la LGS, como veremos más abajo, no prevé ninguna sanción, sino tan solo equilibrar el importe de la concesión con los perjuicios originados al objetivo del proyecto, a la transparencia en el manejo de los fondos y a algunos otros aspectos. En este sentido cabe citar el artículo 86.1 del RLGS que pese a no tener carácter básico declara que:

“Cuando el beneficiario de la subvención ponga de manifiesto en la justificación que se han producido alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la misma, que no alteren esencialmente la naturaleza u objetivos de la subvención, que hubieran podido dar lugar a la modificación de la resolución conforme a lo establecido en el apartado 3.l) del artículo 17 de la Ley General de Subvenciones, habiéndose omitido el trámite de autorización administrativa previa para su aprobación, el órgano concedente de la

subvención podrá aceptar la justificación presentada, siempre y cuando tal aceptación no suponga dañar derechos de terceros”.

Es decir, si el incumplimiento es de tal naturaleza que no daña derechos de terceros, y no altera esencialmente la naturaleza u objetivos de la subvención, ello no debe originar reintegro ni reproche alguno si ese incumplimiento supone una actividad que hubiera podido ser admitida inicialmente en el proyecto o incorporada, mediante una modificación posterior.

Si no se perjudica ni al proyecto ni a terceros, el órgano concedente podrá, dice el precepto, aceptar la justificación. El hecho de que la aceptación sea potestativa, no debe interpretarse como discrecional, ya que con carácter previo a la aceptación debe examinarse si se ha alterado esencialmente o no la naturaleza y objetivos y si se ha perjudicado o no a terceros.

#### **10.7.4 m) “Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales”.**

Sin perjuicio de que se concrete en las bases, la regla general al menos para la CID, debe ser la de la compatibilidad con todas ellas, hasta el límite previsto con carácter general: el costo del total de la actividad subvencionada tal y como establece el artículo 19 de la LGS. Salvo para aquellos supuestos en que la incompatibilidad derive de la Ley, la que se establezca en este apartado, debe motivarse.

En ocasiones para la ejecución de un mismo proyecto o de varios análogos, se reciben subvenciones de varias administraciones, subvencionando cada una de ellas total o parcialmente actividades u otros costes que son utilizables o afectan a la vez a dos o más proyectos.

Las ayudas para la CID en muchas ocasiones no alcanzan a subvencionar el total del coste de un proyecto o un programa, por lo que es bastante habitual que la parte que no se subvenciona por una administración se complemente con las cantidades concedidas por otra para ejecutar el mismo proyecto u otro proyecto análogo, con el que se comparten actividades, o el mismo proyecto en otro territorio que contiene insumos que pueden compartirse. Por ejemplo, cuando se trata de redactar un manual formativo y un juego didáctico es posible, que uno de los proyectos asuma el coste de elaboración de los contenidos del manual formativo y el otro el de la elaboración del juego didáctico y los resultados se compartirá por ambos proyectos al igual que los costes. Por lo tanto, los costes se entrecruzan y constituyen cofinanciación que, obviamente no debe superar el 100% del coste total de ninguno de los proyectos. En otros casos, se trata de sumar. Un mismo proyecto se subvenciona por dos o más administraciones en un porcentaje por cada una de ellas, hasta alcanzar el máximo del 100%.

El artículo 30.4 de la LGS prevé que “cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá acreditarse en la justificación el importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas”.

Quizás en las bases debería regularse como acreditar la cofinanciación, porque en ocasiones plantea algunas dificultades especialmente en el momento de la justificación final sobre todo cuando se entrecruzan los tiempos. Las bases pueden establecer que, en la cuenta justificativa y la diligencia en los documentos acreditativos de los gastos, figuren claramente desglosadas las cofinanciaciones y además que se acrediten los gastos compartidos en la contabilidad.

**10.7.5. n) “Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”.**

En el apartado VI de la exposición de motivos la LGS, señala:

“Otro de los objetivos que se persiguen con esta ley es el de tipificar adecuadamente las infracciones administrativas en materia de subvenciones, incluyendo una graduación del ilícito administrativo por razón de la conducta punible ...La ley prevé en primer lugar unas faltas, para las que determina unas sanciones, que posteriormente el artículo 60 gradúa, atendiendo a reiteración, falsificación, resistencia, etc.”.

Una vez tipificadas las faltas, las sanciones se gradúan en atención a las circunstancias que concurren por lo que, aunque el artículo 17 n) no se refiere a ilícitos sancionables la graduación de los incumplimientos, aún sin ser parte del régimen sancionador y por tanto no serle de aplicación este régimen, debiera seguir criterios análogos, estableciendo criterios sobre las circunstancias en que se producen y valorando como afecta el incumplimiento al logro de los objetivos perseguidos, tal y como hace el artículo 86.1 del RLGS, porque **eso es lo que dice la norma “criterios” de “graduación” no tipificación o descripción.**

Aun cuando el apartado n) del artículo 17 de la LGS no se refiere a las faltas y sus sanciones, la exposición de motivos de la ley supone un instrumento interpretativo importante y si esta, cuando se refiere a la graduación de las faltas, señala como criterios de graduación: la reiteración, la falsificación, la resistencia, etc., **lo que han de contener la bases análogamente, para graduar los reintegros derivados de los incumplimientos, son las circunstancias en que estos se han producido y las consecuencias para las acciones, el proyecto o el logro de los objetivos que de ello haya derivado, y a partir de ello determinar el importe a reintegrar, o incluso declarar no haber lugar a ello** si el incumplimiento no ha afectado a las actividades, resultados y al logro de los objetivos. Deberá ser en función de las circunstancias concurrentes, desde las más graves como la falta total de justificación o la falsificación de documentos o de las condiciones para ser beneficiarios, hasta las más leves y formales, unido a las consecuencias sobre el proyecto las que habrán de determinar los porcentajes a reintegrar. Establecer en las bases porcentajes absolutos respecto a incumplimientos concretos, sin tener en cuenta las circunstancias concurrentes y los efectos de los incumplimientos sobre los proyectos, no es lo que establece este precepto, 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 las cantidades o los porcentajes debe contemplar estos criterios que no pueden ser otros que los efectos sobre el proyecto y las circunstancias en que los incumplimientos se han producido.

En cualquier caso, una vez más se ha de hacer referencia a que, si bien la administración dispone de discrecionalidad a la hora de determinar el contenido de las bases, estas deben configurarse dentro de los límites que la ley establece con carácter general, graduando las consecuencias sobre el objetivo y aplicando el principio de proporcionalidad.

La proporcionalidad ha de venir referida a la relación entre las circunstancias y los hechos que configuran el incumplimiento, el logro de los objetivos perseguidos y el perjuicio para el interés público y no como ocurre **en algunos casos, en que no se identifica de ningún modo el bien jurídico protegido a la hora de exigir un reintegro, que no olvidemos en CID puede ser de cantidades muy elevadas** y con efectos más graves que algunas sanciones.

Establecer como se hace en muchos casos, la aplicación automática del reintegro de una cantidad o un porcentaje sobre la subvención por incumplimientos de condiciones, sin tener en cuenta la conducta del beneficiario, las circunstancias concurrentes, si se han realizado o no todas las actividades del proyecto o se han logrado o no y en qué grado los objetivos, si se han adquirido y entregado los bienes a los beneficiarios y otras circunstancias, en una interpretación teleológica de la ley, carece de sentido y puede generar situaciones injustas, no queridas por el legislador, además de un enriquecimiento injusto para la administración financiadora, como la que resultaría por ejemplo, de la adquisición y entrega a los beneficiarios finales de un bien con el que se ha contribuido al logro de los objetivos del proyecto, que además, se rotula con la referencia a la Administración, cuya factura se rechaza y se obliga al reintegro total o parcial, por un defecto formal en aquella.

la Sentencia del Tribunal Supremo (Con-Adm, Sec. 3ª) de 12 de marzo de 2008 (Rec. 2618/2005 (LA LEY 39059/2008)), razona que el principio de proporcionalidad «permite emplear ciertos criterios de graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas al conceder las subvenciones»; **debiéndose valorar «la incidencia que aquella anomalía [el incumplimiento] supone en el conjunto de las relaciones Administración-beneficiario»**. Poniendo de manifiesto la Sala la conexión entre la proporcionalidad y la equidad. Y, en la misma línea, la más reciente STS (Con-Adm, Sec. 3ª) de 30 de marzo de 2010 donde se sostiene que en aplicación del principio de proporcionalidad deben ponderarse «las circunstancias concurrentes en cada supuesto, a los efectos de determinar el grado de incumplimiento».<sup>12</sup>

La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2004, recurso 6573/2001, Ponente: Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel (LA LEY 13119/2005), aun cuando referida a un proceso penal, contiene razonamientos perfectamente extrapolables al régimen de reintegros.

“En efecto, tal como ha mantenido el Tribunal Supremo en las sentencias de 24 de noviembre de 1987, de 23 de octubre de 1989 y de 14 de mayo de 1990, el principio de proporcionalidad no puede sustraerse al control jurisdiccional, pues como se precisa en las sentencias de este Tribunal de 26 de septiembre y 30 de octubre de 1990, **la discrecionalidad que se otorga a la administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida**, según las sentencias de 24 de noviembre de 1987 y 15 de marzo de 1988, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción, lo que ha realizado correctamente la sentencia recurrida”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Citada por Hilario M. Hernández Jiménez, en reintegro de subvenciones. Actualidad Administrativa, Nº 1, Sección Estudios de Jurisprudencia, enero 2014, tomo 1, Editorial LA LEY, consultado el 04/01/2020 en [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSBf1jTAAAUStDEyMTtbLUouLM\\_DxblwNDYOMjA7BAZlqlS35ySGVBq-m1aYk5xKgDljezMNQAAAA==WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSBf1jTAAAUStDEyMTtbLUouLM_DxblwNDYOMjA7BAZlqlS35ySGVBq-m1aYk5xKgDljezMNQAAAA==WKE)

<sup>13</sup> Citada por Hilario M. Hernández Jiménez, en reintegro de subvenciones. Actualidad Administrativa, Nº 1, Sección Estudios de Jurisprudencia, enero 2014, tomo 1, Editorial LA LEY, consultado el 04/01/2020 en [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSBf1jTAAAUStDEyMTtbLUouLM\\_DxblwNDYOMjA7BAZlqlS35ySGVBq-m1aYk5xKgDljezMNQAAAA==WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSBf1jTAAAUStDEyMTtbLUouLM_DxblwNDYOMjA7BAZlqlS35ySGVBq-m1aYk5xKgDljezMNQAAAA==WKE)

## 10.8. Financiación de las actividades subvencionadas.

El artículo 19 de la Ley que es básico, se refiere a ello en los siguientes términos:

“1. La normativa reguladora de la subvención podrá exigir un importe de financiación propia para cubrir la actividad subvencionada. La aportación de fondos propios al proyecto o acción subvencionada habrá de ser acreditada en los términos previstos en el artículo 30 de esta ley. 2. La normativa reguladora de la subvención determinará el régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente. 3. El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada. 4. Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de otras aportaciones fuera de los casos permitidos en las normas reguladoras, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención. 5. Los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención. Este apartado no será de aplicación en los supuestos en que el beneficiario sea una administración pública”.

Este precepto plantea entre otras estas cuestiones:

- a) La aportación de fondos propios, es una posibilidad por lo que los aportes pueden exigirse o no. De hecho, algunos financiadores como la AECID, prevén financiar hasta el 100 por 100 del coste del proyecto y cada vez son más los financiadores que llegan a este porcentaje. Si partimos, como se ha señalado, de que en la CID se ejecuta la política pública de CID del ente financiador mediante una relación de colaboración, aparece plenamente justificado no exigir ningún aporte. **Del tenor literal del apartado 1 de este artículo podría también entenderse que las convocatorias pudieran determinar este porcentaje, al margen de las bases, porque la normativa reguladora que cita, está contenida por el conjunto de instrumentos, plan estratégico, bases, convocatoria, formularios, etc.**
- b) La exigencia de efectuar aportes deberá estar determinada en las bases u ordenanza reguladora, aunque estas pueden prever que lo determine la resolución que apruebe la convocatoria, dentro de un máximo y un mínimo. No se requiere que sean en metálico. El propio artículo 30.4 de la LGS, al decir que las actividades han sido financiadas con... otras subvenciones o recursos, está permitiendo también el aporte de lo que se ha denominado “aportes valorizados” que algunos financiadores de proyectos de CID limitan a los de las contrapartes y solo en determinados rubros. También algunas convocatorias, admiten cofinanciación en especie en proyectos de EpD.
- c) Respecto a los rendimientos financieros, en general las bases vienen exigiendo que se apliquen a costes directos, aunque nada se opone a que pudieran también aplicarse a indirectos, serán las bases o la convocatoria las que lo determinen. Igualmente hay que tener en cuenta que, para el caso en que se produzca una resolución de reintegro y pago de intereses, los intereses procederán solo sobre la cantidad correspondiente a la subvención y no sobre los intereses generados por esta.

## 10.9 Procedimientos de concesión y gestión de subvenciones.

El artículo 22 de la Ley que tiene carácter básico, se refiere a los procedimientos (en plural) de concesión de subvenciones:

“1. El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. A efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras. Excepcionalmente, siempre que así se prevea en las bases reguladoras, el órgano competente procederá al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones. 2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones. A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario. 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. c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. 3. No podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria”.

La Ley se refiere a dos procedimientos el de concurrencia competitiva que denomina ordinario y el de concesión directa, que a su vez comprende tres subprocedimientos: 1. A través de la consignación nominativa en el presupuesto, 2. Por la ley y 3. Mediante un procedimiento excepcional que exige que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El que en las bases por las que se rija la concurrencia competitiva hayan de fijarse previamente los criterios de valoración, supone que no puedan fijarse estos criterios en la convocatoria, (salvo cuando bases y convocatoria se aprueben a la vez) que habrá de remitirse a las bases. La referencia a que se fijen previamente en las bases y en la convocatoria ha de entenderse en el sentido de que la convocatoria podrá matizar o concretar alguna cuestión de las bases.

Los criterios fijados en las bases y en la convocatoria deben ser coherentes con el logro de la finalidad y los objetivos, pero no cabe incluir para valorar las solicitudes cualquier criterio. Pese a ello en muchas ocasiones las bases incluyen criterios de valoración que poco o nada tienen que ver con la capacidad de los actores y la calidad de la propuesta. La legislación de contratos contiene reglas y normas de valoración de ofertas, que estimo que son de aplicación analógicamente a las bases.

La concesión directa a través de su previsión en las bases de ejecución del presupuesto exige, que en ellas se haga constar nominativamente el beneficiario y la concreción de su cuantía, remitiéndose en cuanto a la concreción del objeto a un convenio de colaboración que solo se condiciona a que efectúe el gasto conforme a su naturaleza presupuestaria. En este convenio deberán fijarse el resto de obligaciones que se asumen por las partes, plazo, forma de justificación y otros y que obviamente deberán someterse a los preceptos básicos de la LGS y en su caso a los establecidos en las ordenanzas. Pese a no ser básico, el artículo 65.2 del RLGS, señala que cuando no haya normativa específica aplicable a este procedimiento de concesión nominativa en los Presupuestos de las entidades locales, les será de aplicación, tanto la LGS como en su RLGS y por tanto el artículo 65.3 de la LGS, que prevé que el contenido de la resolución de concesión directa y el convenio tendrán la consideración de bases reguladoras si no hay normativa específica. Ello no es aplicable a los entes locales que respecto a esta cuestión deberán regularla en sus bases.

Cuando en las bases de ejecución del presupuesto se contengan subvenciones nominativas, para su inclusión, debería motivarse y acreditarse de algún modo porque se concede a una entidad y no a otra u otras que, estando igualmente capacitadas para el logro de los objetivos previstos, persigan o puedan perseguir una finalidad igual o semejante. Es cierto que la Ley no lo exige, pero la discrecionalidad que ello implica no autoriza para quebrar principios constitucionales como los de objetividad, eficacia e igualdad.

La sentencia 179/2014, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala 5ª de lo contencioso administrativo de 5 de marzo de 2014, declaró que:

“d.- De la lectura de la Ley General de Subvenciones cabe destilar una conclusión taxativa, segura - por más que no exista un enunciado normativo concreto que así lo disponga - : para excepcionar el régimen ordinario en la concesión de subvenciones públicas es preciso que obre, en el procedimiento administrativo, una justificación precisa que cimente y habilite esa excepción”.

El artículo 67 LGS que es básico, se refiere a la concesión directa de las subvenciones en razón de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten la convocatoria pública.

“... En la administración General del Estado, en las Entidades Locales, y en los organismos públicos vinculados o dependientes de aquéllas será de aplicación lo previsto en la Ley General de Subvenciones y en este Reglamento, salvo en lo que en una y otro afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia”.

Esta parte del precepto es aplicable por su literalidad a los entes locales, y declara su aplicación y la totalidad de la LGS y el RLGS, salvo en lo que afecte a los principios de publicidad y concurrencia. Expresamente se prevé la redacción de una memoria en la que se acrediten las causas o elementos que dificultan la convocatoria pública y un procedimiento que habrá que adaptar a la legislación local.

En el ámbito de la administración del Estado, El artículo 6 del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, referido a las subvenciones de CID en el ámbito de la Política Exterior del Gobierno, declara que:

“1. Las subvenciones y ayudas reguladas en el presente título, en cuanto manifestaciones singulares de la política exterior del Gobierno en el marco de la cooperación internacional y del ejercicio de potestades discrecionales, están exceptuadas de los principios de publicidad y concurrencia”.

La concesión a través de las bases de ejecución presupuestaria, es una forma que pone en manos de las administraciones una muy amplia discrecionalidad, para otorgar subvenciones, que como se ha dicho, no basta con la mera voluntad de hacerlo, sino que precisa de algún tipo de motivación. Tal y como se ha acreditado la discrecionalidad no es absoluta. Conforme a la Constitución el poder administrativo está sujeto a los fines que lo justifican.

La concesión directa, determina exclusivamente la excepción de la concurrencia competitiva, en lo demás, en la ejecución y singularmente en justificación de los recursos los beneficiarios de este procedimiento de concesión están sometidos a las reglas generales o singulares establecidas, conforme a la naturaleza de la actuación subvencionada y las bases que resulten aplicables en cada caso.

Además de la concesión directa vía bases de ejecución del presupuesto, hay otro procedimiento que es la concesión directa excepcional, en la que hay que acreditar determinados extremos.

La concesión directa excepcional de subvenciones exige que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Lo esencial aquí es que exista alguna de esas razones y además que su convocatoria pública dificulte el logro de los objetivos que se pretenden. La apreciación de la existencia de esos intereses y la concurrencia de dificultad suficiente para excluir la publicidad y concurrencia, son conceptos jurídicos indeterminados que son difíciles de apreciar y justificar, pero en cualquier caso en el expediente que se habrá de instruir deben quedar suficientemente acreditados por el órgano gestor. El órgano competente para apreciar que se dan las circunstancias y otorgar la subvención, en el caso de las entidades locales será el Pleno y el procedimiento el del artículo 67 del RLGS adecuándolo a las normas locales ya sea en la resolución o regulando el procedimiento en las bases u ordenanza reguladora de subvenciones. Las bases del artículo 17 de la LGS, pueden prever algunos supuestos y sobre todo el procedimiento para esta concesión excepcional, que en tanto que existan

### 10.9.1. Procedimiento en régimen de concurrencia competitiva.

El artículo 23. Precepto no básico regula la Iniciación del procedimiento conforme sigue:

“1. El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio.

2. La iniciación de oficio se realizará siempre mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que desarrollará el procedimiento para la concesión de las subvenciones convocadas según lo establecido en este capítulo y de acuerdo con los principios de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La convocatoria deberá publicarse en la BDNS y un extracto de la misma, en el “Boletín Oficial del Estado” de acuerdo con el procedimiento



establecido en el artículo 20.8. La convocatoria tendrá necesariamente el siguiente contenido: a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria. b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones. c) Objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención. d) Expresión de que la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva. e) Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos. f) Indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento. g) Plazo de presentación de solicitudes, a las que serán de aplicación las previsiones contenidas en el apartado 3 de este artículo. h) Plazo de resolución y notificación. i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición. j) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de esta ley. k) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso de alzada. l) Criterios de valoración de las solicitudes. m) Medio de notificación o publicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 3. Las solicitudes de los interesados acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la administración actuante, en cuyo caso el solicitante podrá acogerse a lo establecido en el párrafo f) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que se haga constar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y cuando no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento al que correspondan. En los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento, el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación, o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento, con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución. La presentación telemática de solicitudes y documentación complementaria se realizará en los términos previstos en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A efectos de lo previsto en el apartado 3 de la citada disposición adicional decimoctava, la presentación de la solicitud por parte del beneficiario conllevará la autorización al órgano gestor para recabar los certificados a emitir por la Agencia Estatal de administración Tributaria y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

4. A efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores, la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración, en un plazo no superior a 15 días. 5. Si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la norma de convocatoria, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el plazo máximo e improrrogable de 10 días, indicándole que si no lo hiciese se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Pese a que este precepto no es básico, parte de su contenido se viene incorporando por entidades locales y otras administraciones a sus bases, lo que justifica referirse aquí a alguna de sus determinaciones:

La convocatoria es el acto que da inicio al procedimiento de concurrencia competitiva, mientras que el plan estratégico, las bases u ordenanza además de la LGS y el resto de normas legales son la normativa por la que se regirá la concesión, sin perjuicio de alguna concreción a la que autoricen las bases, que pueda hacerse en la propia convocatoria.

El artículo 23 de la LGS determina el itinerario que ha de seguirse por la administración general del Estado. El resto de administraciones públicas deberán efectuar la convocatoria, aplicando sus procedimientos y hacer constar la mayor parte de estos requisitos.

El apartado a) del artículo 23.2 de la LGS, prevé que la convocatoria deba remitirse a la regulación de carácter general, es decir a las bases de subvenciones aprobadas conforme al artículo 17 de la Ley, a las bases de ejecución del presupuesto o a la ordenanza, aunque permite que en atención a la especificidad las bases se contengan en la propia convocatoria, lo que plantea dos cuestiones, en primer lugar que para que se contengan en la convocatoria esta deberá referirse a subvenciones singulares o específicas respecto a las que no se hayan aprobado bases previamente y en segundo lugar que si bien la convocatoria corresponde aprobarla al órgano gestor, la aprobación de las bases es competencia del Pleno u órgano que tenga atribuida la potestad reglamentaria en otras Administraciones, por lo que cuando la convocatoria contenga también las bases serán estos órganos los que habrán de aprobarla. En ocasiones las convocatorias pueden excederse y contener aspectos que deberían estar en las ordenanzas o en las bases específicas, en cuyo caso salvo que sean concreción de algún aspecto y a ello hayan autorizado o remitido las bases o la ordenanza, no serían de aplicación.

El apartado c) del artículo 23.2 de la LGS se refiere a que la convocatoria establezca objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención. Las condiciones, que se impongan como se viene reiterando, deben tener por objeto el mejor logro de los objetivos previstos por el proyecto y a facilitar el control de los recursos públicos, y no tanto a otros aspectos generales o específicos innecesarios a seguir por los solicitantes. En todo caso esas condiciones han de contenerse en las bases.

El apartado i) del artículo 23.2 de la LGS, referido a documentos e informaciones que deben acompañar a la petición, sin perjuicio de la no obligación de presentar documentos o informaciones que ya obren en poder de la administración, tal y como establece el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas (BOE del 2 de octubre). Los documentos y demás datos exigidos, deben ser coherentes y proporcionados con la finalidad de la convocatoria, y en esta debería justificarse cuál es la finalidad de la información que se solicita y todo ello sin perjuicio de que, de modo semejante a la UE en La Potential Applicant Data On-Line Registración (PADOR), sea a nivel de Comunidad Autónoma o Estatal debiera abrirse un registro análogo que supondría un importante alivio de la carga tanto para las organizaciones como para las Administraciones.

Alguna Comunidad Autónoma como la Valenciana ya ha puesto en marcha un registro de estas características que sin duda facilitará la gestión tanto a la Administración como a los actores de la Cooperación. Ahora el reto es que los datos incorporados al mismo puedan ser compartidos por otras administraciones.

El artículo 29 del RLGS, prevé respecto a los registros de solicitantes de subvenciones que:

“1. La administración concedente podrá crear registros en los que podrán inscribirse voluntariamente los solicitantes de subvenciones, aportando la documentación acreditativa de su personalidad y capacidad de obrar, así como, en su caso, la que acredite la representación de quienes actúen en su nombre”.

Pese a que este precepto no es básico, de modo análogo, las CCAA también han creado sus propios registros. Para simplificar la gestión, lo ideal sería crear un registro único, semejante al PADOR, que incluyera todos los datos relevantes referidos a las organizaciones, tales como representantes, estatutos, documentos económicos, memoria de actuaciones realizadas, contrapartes y su acreditación, planes, programas, etc. Ello junto al procedimiento que ya aplican otras entidades singularmente en el marco de la UE, y que consiste en una primera fase, en la que la convocatoria exige la presentación de una idea o propuesta resumida de proyecto, (concept note) que una vez preseleccionada se ha de redactar completa y presentar a una segunda fase de la convocatoria.

Muchas convocatorias exigen documentos cuya utilidad tanto para conocer la propuesta como para valorarla es difícil de entender porque nada tienen que ver con ella. En la fase inicial se exige en algunos casos la disponibilidad de terrenos, la de los recursos a aportar u otros. Exigencias que debieran demorarse hasta el momento de concesión de la subvención o al menos hasta que exista una fase de preselección. En este sentido el artículo 23.4 de la LGS, que tiene carácter básico, dice que:

“..... la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración, en un plazo no superior a 15 días”

Este precepto permitiría agilizar la fase inicial. En cualquier caso y cuando se trate de subvenciones de CID el plazo debiera ser superior a los 15 días, sobre todo si se han de aportar documentos de las contrapartes en países lejanos. La AECID y otros financiadores prevén un plazo de 45 días para aportar documentos en esos casos.

Otra cuestión que se plantea en algunas convocatorias es la exigencia de que los documentos presentados en la solicitud inicial, sean originales, desconociendo lo establecido en el artículo 28.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Además de que cuando sean exigibles originales, debiera admitirse que sean copias acompañadas de una declaración responsable, aunque pueda exigirse en caso de dudas, en cualquier momento el aporte de los originales. Piénsese la complejidad que tiene aportar documentos fundacionales o semejantes de otro país, el coste económico de su envío y también el de su compulsión notarial, y más aún cuando aún no se ha concedido la subvención.

Finalmente, algunas convocatorias contienen la exigencia de documentos (certificaciones o declaraciones), en los que se asumen compromiso de hacer o no hacer si se resulta beneficiario. Estos documentos son totalmente prescindibles en la medida en que basta participar en el procedimiento para entender que se aceptan los condicionamientos exigidos en las bases. No obstante, también las bases o las convocatorias pueden establecer que la aceptación de la subvención implica asumir todas las obligaciones contenidas en las bases.

## 10.10. La instrucción:

La instrucción se regula en el artículo 24 de la LGS que no tiene carácter básico, pero en el que se regulan algunas cuestiones de interés para el objeto de este documento:

### Artículo 24. Instrucción

“1. La instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. 2. El órgano competente para la instrucción realizará de oficio cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de

los cuales debe formularse la propuesta de resolución. 3. Las actividades de instrucción comprenderán: a) Petición de cuantos informes estime necesarios para resolver o que sean exigidos por las normas que regulan la subvención. En la petición se hará constar, en su caso, el carácter determinante de aquellos informes que sean preceptivos. El plazo para su emisión será de 10 días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de dos meses. Cuando en el plazo señalado no se haya emitido el informe calificado por disposición legal expresa como preceptivo y determinante, o, en su caso, vinculante, podrá interrumpirse el plazo de los trámites sucesivos. **b) Evaluación de las solicitudes o peticiones, efectuada conforme con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria. La norma reguladora de la subvención podrá contemplar la posibilidad de establecer una fase de preevaluación en la que se verificará el cumplimiento de las condiciones impuestas para adquirir la condición de beneficiario de la subvención.** 4. **Una vez evaluadas las solicitudes, el órgano colegiado al que se refiere el apartado 1 del artículo 22 de esta ley deberá emitir informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.** El órgano instructor, a la vista del expediente y del informe del órgano colegiado, formulará la propuesta de resolución provisional, debidamente motivada, que deberá notificarse a los interesados en la forma que establezca la convocatoria, y se concederá un plazo de 10 días para presentar alegaciones. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados. En este caso, la propuesta de resolución formulada tendrá el carácter de definitiva. Examinadas las alegaciones aducidas en su caso por los interesados, se formulará la propuesta de resolución definitiva, que deberá expresar el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención, y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla. El expediente de concesión de subvenciones contendrá el informe del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas. 5. La propuesta de resolución definitiva, cuando resulte procedente de acuerdo con las bases reguladoras, se notificará a los interesados que hayan sido propuestos como beneficiarios en la fase de instrucción, para que en el plazo previsto en dicha normativa comuniquen su aceptación. 6. Las propuestas **de resolución provisional y definitiva no crean derecho alguno a favor del beneficiario** propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya notificado la resolución de concesión.

Este precepto, como se ha señalado no es básico, pero es también oportuno referirme a alguno de sus aspectos, dado que su contenido ha sido recogido en muchas bases y convocatorias, en cuyo caso lo que se están aplicando son las bases y no el precepto.

El apartado b) prevé la fijación de criterios, formas y prioridades de valoración por lo que parecería que no es necesario que figuren en las bases u ordenanza reguladora ya que pueden establecerse en la propia convocatoria. En la medida que tienen un carácter normativo, los criterios de valoración solo deberán establecerse en la convocatoria, cuando esta a su vez contenga las bases y sea aprobada por el órgano que tiene atribuida la potestad reglamentaria o cuando las bases remitan a la convocatoria para desarrollar o fijar algún aspecto. En cualquier caso, estos criterios deben estar relacionados directamente con el logro de la finalidad de la subvención y el adecuado empleo de los recursos públicos.

La fase de preevaluación a que se refiere este mismo apartado 3.b) del artículo 24 LGS, en una interpretación amplia, podría referirse no solo a comprobar que los solicitantes reúnen los requisitos exigidos para poder optar a la subvención, sino que además podría efectuarse una previa preevaluación en la que examinar la calidad inicial y oportunidad del proyecto para incluirlo o excluirlo. Es decir, valorar a la vez al solicitante y al proyecto o actuación que este propone para poder admitir o excluir ya al solicitante, abriendo una segunda fase tal y como se ha señalado más arriba para el desarrollo de la propuesta.

El apartado 4 se refiere a que el órgano colegiado ha de emitir un informe concretando el resultado de la evaluación realizada. La ley habla de informe lo que supone más que un acta donde se concrete más o menos detalladamente la puntuación asignada. **Este informe debe por tanto motivar lo actuado, especialmente cuando se rechacen, se modifiquen o no se valoren circunstancias o alguno de los aspectos de las solicitudes de los solicitantes señalando claramente porque en cada caso.** Pese a que este precepto no es básico, la necesidad de motivación viene exigida en general por el artículo 35 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas.

Para la evaluación las administraciones Públicas en las grandes convocatorias en las que compiten muchos solicitantes se auxilian habitualmente, de expertos externos que examinan las solicitudes y proponen valoraciones aplicando las bases. Esta valoración para producir efectos precisa ser asumida por el órgano colegiado que puede aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla o modificarla, lo que exige que se revise y apruebe minuciosamente con carácter previo a adoptar la resolución.

## 10.11 Reformulación de las solicitudes.

**“Artículo 27 LGS. Reformulación de las solicitudes.**

1. Cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar del beneficiario, si así se ha previsto en las bases reguladoras, la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable. 2. Una vez que la solicitud merezca la conformidad del órgano colegiado, se remitirá con todo lo actuado al órgano competente para que dicte la resolución. 3. En cualquier caso, la reformulación de solicitudes deberá respetar el objeto, condiciones y finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes o peticiones”.

Tampoco este precepto tiene carácter básico, aunque es reproducido en muchos casos por las bases de distintos financiadores, por lo que parece interesante referirse a su contenido.

El menor importe de la subvención puede venir motivado por la falta de recursos o por considerar el financiador que algunos gastos no son financiables, como por ejemplo que se contengan en la propuesta costes excesivos o actividades no necesarias. En estos últimos caso casos será necesario que se motive adecuadamente y se acrediten por la administración las circunstancias apreciadas, dando audiencia a los solicitantes, salvo para el caso en que las bases establezcan clara y detalladamente los criterios a aplicar, definiendo y configurando las magnitudes o porcentajes de lo que es excesivo o innecesario extremo harto complicado en la mayoría de los casos.

Exigir como hace el apartado 3 del precepto examinado que se respete el objeto, condiciones y finalidad de la subvención con menores recursos parece excesivo, porque pueden concurrir circunstancia que no lo hagan

posible, especialmente cuando la reducción de recursos es importante. Dado que no es un precepto básico el resto de administraciones Públicas debe modular esta exigencia en las bases.

EN algún supuesto, la reducción implica que se eliminan totalmente los fondos de un capítulo (el IV o el VII), resultando que, si se reformulara el proyecto, se dispondría de recursos para inversiones y no para gastos corrientes o al revés. Cuando esto ocurre, la ejecución deviene imposible. Ello sin perjuicio de que la imputación de las subvenciones de CID, salvo en el caso de los proyectos de sensibilización que se ejecutan en España, debiera efectuarse totalmente al capítulo VII, puesto que se trata de inversiones en desarrollo.

En cualquier caso, queda expedito el derecho del solicitante a no aceptar la subvención.

No es básico tampoco, y por lo tanto no es aplicable a las CCAA y entidades locales salvo que así figure en las bases por las que se rija la convocatoria, el contenido del artículo 61.1 del RLGS al establecer que “Si la administración propone al solicitante la reformulación de su solicitud prevista en el artículo 27 de la Ley, y éste no contesta en el plazo que aquélla le haya otorgado, se mantendrá el contenido de la solicitud inicial”.

La convocatoria no es el lugar para regular esta circunstancia que necesariamente habrá de estar en las bases además de que también esta exigencia es excesiva.

En algunas convocatorias se prevé la posibilidad de entrar en el fondo del proyecto o actuación propuesta en la fase de valoración y eliminar actividades o excluir gastos en base a no considerar actividades a realizar, productos a adquirir, precios, plazos y otras circunstancias. Salvo en supuesto que figuren muy claros y concretos los criterios en las bases (no en la convocatoria) supuestos y los límites de esas “facultades” no parece ajustado a derecho que quede al arbitrio de la administración no sólo admitir o no actuaciones previstas en los proyectos sino incluso excluir actividades, adquisiciones o incluso reducir precios y menos aún si ese “control” se fija solo en la convocatoria. Para ello sería necesario que esta facultad este claramente definida, concretada y regulada en las bases o en las ordenanzas y que al aplicarla se justifique mediante los oportunos informes técnicos o en el informe de evaluación, que concurren esas circunstancias previamente previstas, tales como, que se entiende por costes excesivos o innecesario, o por plazos inadecuados, etc. y que no se perjudica con esa reducción o modificación al proyecto y singularmente que se dé audiencia al solicitante antes de la resolución para que pueda justificarlo o en su caso alegar sobre la exclusión.

Solo en la negociación de un convenio o en una relación de colaboración tendrían sentido estas facultades, que tampoco podrían imponerse unilateralmente, sino que deberían fijarse, mediante un acuerdo entre las partes.

## 10.12. La concesión directa.

Sin perjuicio de lo señalado más arriba, en el apartado 10.9 al que me remito, la ley dedica solo el artículo 28 de la LGS al procedimiento de concesión directa. Este precepto tampoco tiene carácter básico, aunque sugiere algunas consideraciones.

“Artículo 28. Concesión directa.

1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley. Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora. 2. El Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subven-

ciones reguladas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 22 de esta ley 3. El real decreto a que se hace referencia en el apartado anterior deberá ajustarse a las previsiones contenidas en esta ley, salvo en lo que afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y contendrá como mínimo los siguientes extremos: a) Definición del objeto de las subvenciones, con indicación del carácter singular de las mismas y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública. b) Régimen jurídico aplicable. c) Beneficiarios y modalidades de ayuda. d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras”.

Este precepto se refiere a la concesión directa, tanto de las subvenciones que figuran nominativamente en los Presupuestos, las que vengan impuestas por una ley y las excepcionales por razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas.

Pese a la previsión de que las subvenciones nominativas en los presupuestos se canalicen a través de convenios, la ley faculta para que sea mediante este instrumento o mediante la resolución de concesión donde se concrete el contenido y condiciones de la actividad.

Las entidades locales y las CCAA, podrán obviamente regular un procedimiento en unas bases, para la concesión directa, de las que figuran nominativamente en los Presupuestos, las que vengan impuestas por una ley y las excepcionales por razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas.

En todo caso, para la concesión de las que se otorguen por razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas, hay que señalar que habrá que justificarse claramente las razones que acontecen en cada caso, y previos los informes que se consideren adecuados deberá adoptarse acuerdo por el órgano competente que considero que se trata del Pleno, salvo que ello se haya regulado previamente en una ordenanza o bases singulares.

La concesión directa excluye el régimen de concurrencia competitiva, pero no excluye la aplicación del resto de la ley, singularmente la justificación que debe someterse en todo caso a la LGS y a las normas aplicables, conforme a la naturaleza de la subvención.

### 10.13. Subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios.

La ley dedica el artículo 29 de la ley, (básico) y el 68 de su Reglamento, también básico a regular esta cuestión

**“Artículo 29 LGS.** Subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios. 1. A los efectos de esta ley, se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada. 2. El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada.

En ningún caso podrán subcontratarse actividades que, aumentando el coste de la actividad subvencionada, no aporten valor añadido al contenido de la misma. 3. Cuando la actividad concertada con terceros exceda

del 20 por ciento del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que el contrato se celebre por escrito. b) Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras.

4. No podrá fraccionarse un contrato con el objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir el cumplimiento de los requisitos exigidos en el apartado anterior. 5. Los contratistas quedarán obligados sólo ante el beneficiario, que asumirá la total responsabilidad de la ejecución de la actividad subvencionada frente a la Administración. 6. A efectos de lo previsto en el apartado anterior, los beneficiarios serán responsables de que en la ejecución de la actividad subvencionada concertada con terceros se respeten los límites que se establezcan en la normativa reguladora de la subvención en cuanto a la naturaleza y cuantía de gastos subvencionables, y los contratistas estarán sujetos al deber de colaboración previsto en el artículo 46 de esta ley para permitir la adecuada verificación del cumplimiento de dichos límites. 7. En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con: a) Personas o entidades incurso en alguna de las prohibiciones del artículo 13 de esta ley. b) Personas o entidades que hayan percibido otras subvenciones para la realización de la actividad objeto de contratación. c) Intermediarios o asesores en los que los pagos se definan como un porcentaje de coste total de la operación, a menos que dicho pago esté justificado con referencia al valor de mercado del trabajo realizado o los servicios prestados. d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurren las siguientes circunstancias: 1.<sup>a</sup> Que se obtenga la previa autorización expresa del órgano concedente. 2.<sup>a</sup> Que el importe subvencionable no exceda del coste incurrido por la entidad vinculada. La acreditación del coste se realizará en la justificación en los mismos términos establecidos para la acreditación de los gastos del beneficiario. e) Personas o entidades solicitantes de ayuda o subvención en la misma convocatoria y programa, que no hayan obtenido subvención por no reunir los requisitos o no alcanzar la valoración suficiente”.

El artículo 68 del RLGs, que es básico, viene a concretar que se entiende por vinculación a los efectos del apartado 7.d) anterior.

El precepto examinado plantea varias cuestiones que se examinan seguidamente:

### **10.13.1. El concepto y los límites en la subcontratación.**

Estamos en presencia de subcontratación, cuando el beneficiario contrata actividades que constituyen su objeto social o habitual. Cuando quién contrata no puede realizar por sí mismo la actividad contratada, por no ser el objeto social o habitual de su actividad, el encargo a terceros de esa actividad no se considera subcontratación.

La ejecución total o parcial de la subvención por parte de socios locales tampoco se considera subcontratación. A todos los efectos esta ejecución tiene la misma consideración que la ejecución por sí misma de la entidad adjudicataria. Por tanto, los gastos en que incurra el socio local deben acreditarse igualmente con justificantes emitidos por terceros.

La ley establece como principio la prohibición de subcontratar y se remite a las bases para que fijen si se puede o no subcontratar, así como el porcentaje máximo posible, que para cuando no figure fija en el 50% del coste de la actividad subvencionada.



Aquí podría entenderse que es el 50% del importe total de la subvención o bien del total del coste del proyecto o la actividad, incluyendo el coste del aporte propio del beneficiario o sus socios. Salvo que las bases digan otra cosa del tenor literal de la ley resulta que es del total de la actividad, es decir del total del proyecto o acción subvencionada. También se podría plantear si rige este límite, cuando la subcontratación recae exclusivamente para actividades financiadas totalmente con recursos propios o del socio local. Entiendo que también rige para estas.

No se establece ningún límite al porcentaje, las bases pueden establecer el que consideren oportuno. El límite para cuando no se establezca ninguno es del 50%.

En general las bases de CID que conozco, autorizan porcentajes, inferiores al 50%. En cualquier caso, el porcentaje a subcontratar debe venir referenciado por la naturaleza y las actividades previstas en el proyecto, por lo que fijar un límite general en las bases puede ocasionar problemas. Lo lógico sería establecer límites en función de la naturaleza, las circunstancias y las actividades previstas en cada caso.

### **10.13.2. Los requisitos exigidos para la subcontratación.**

En general no se establece ningún requisito para la subcontratación, salvo solicitar al menos tres ofertas para las subcontrataciones que superen las cuantías establecidas para los contratos menores para las administraciones Públicas. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014., (BOE del 9 de noviembre), (LCSP) establece las cuantías del contrato menor en 40.000,00 euros para el caso de obras y de 15.000 euros para el resto. Hay que tener en cuenta que las cifras conforme a la legislación de contratación citada, se refieren al valor estimado del contrato, excluido el IVA.

Se exige solicitar al menos tres ofertas y no tanto obtenerlas por lo que, si se acredita fehacientemente que se han solicitado, se cumpliría la exigencia legal. Hago esta observación porque es posible que pese a solicitar las ofertas a tres o más posibles proveedores estos declinen presentar ofertas.

Cuando el importe de la subcontratación supere el 20 por ciento del coste de la actividad (del total del proyecto) o los 60.000 euros, entre otras cuestiones, la ley señala que habrá que solicitar y obtener autorización del órgano gestor. Esta exigencia nos parece excesiva e injustificada, además de burocratizadora, ya que, si las bases permiten esa subcontratación, y el precepto establece además otras condiciones como celebrarse por escrito, la prohibición de fraccionamiento, la responsabilidad del beneficiario y prohibiciones para contratar, es excesivo exigir autorización. Esta autorización ha de ser previa, planteándose si ha de ser antes de solicitar las ofertas o una vez obtenidas. En este sentido ya que se trata de una exigencia contenida en un precepto básico, no es posible excluir la autorización, pero las bases pueden agilizar la solicitud de la autorización, por ejemplo, incorporando el silencio positivo en un plazo breve, todo ello sin perjuicio de la fiscalización que proceda.

## LA JUSTIFICACIÓN

### 11. La justificación de las subvenciones:

Con carácter general se refiere a la justificación el artículo 30 de la LGS, que es básico y plantea varias cuestiones. (el RLGS dedica varios preceptos a la justificación, pero no tienen carácter de básico)

**“Artículo 30 LGS** Justificación de las subvenciones públicas.

1. 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.

2. La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas. A falta de previsión de las bases reguladoras, **la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención** y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

3. **Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente** con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente. La acreditación de los gastos también podrá efectuarse mediante facturas electrónicas, siempre que cumplan los requisitos exigidos para su aceptación en el ámbito tributario. Reglamentariamente, se establecerá un sistema de validación y estampillado de justificantes de gasto que permita el control de la concurrencia de subvenciones.

4. **Cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención, con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá acreditarse en la justificación el importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas.**

5. En el supuesto de adquisición de bienes inmuebles, además de los justificantes establecidos en el apartado 3 de este artículo, debe aportarse certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial.

6. Los miembros de las entidades previstas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta ley vendrán obligados a cumplir los requisitos de justificación respecto de las actividades realizadas en nombre y por cuenta del beneficiario, del modo en que se determina en los apartados anteriores. Esta documentación formará parte de la justificación que viene obligado a rendir el

beneficiario que solicitó la subvención.7. Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el receptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia. El incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención en los términos establecidos en este capítulo o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro en las condiciones previstas en el artículo 37 de esta ley

El precepto, como casi toda la ley se refiere casi exclusivamente, a la justificación económica de las subvenciones ya que dice que la justificación del cumplimiento de las condiciones y la consecución de los objetivos podrá revestir la forma de cuenta justificativa del gasto o acreditarse por módulos, exigiendo tan solo que la cuenta deba incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención con lo que parece considerar que el cumplimiento de las condiciones y la consecución de los objetivos se han de contener en la cuenta justificativa y que bastaría, si las bases no establecen otra cosa, con declarar o enumerar las actividades realizadas.

La determinación de las exigencias de la justificación tanto económica como técnica, deben establecerse en las bases reguladoras de la subvención. El artículo 17.3. de la LGS, señala que estas han de concretar la forma de justificación del cumplimiento de la finalidad. En muchos casos los financiadores elaboran manuales de justificación, aunque son las bases las que deben establecer las exigencias. Los manuales pueden aclarar, pero lo exigible es lo que figure en las bases y en la convocatoria.

Los requisitos de la justificación técnica se regulan en las bases y además en formularios y en instrucciones que en ocasiones incluyen la exigencia de requisitos no previstos en las bases.

De la regulación legal pueden extraerse al menos tres principios que deben regir la justificación por encima de los demás: La materialidad del gasto, el logro de los objetivos previstos y la transparencia del manejo de los fondos públicos que hagan posible su control y seguimiento.

La ley señala que “Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente”. Se exige que se acredite el gasto y para ello admite tanto las facturas como otros documentos que acrediten que este ha tenido lugar indubitadamente.

Respecto a los gastos realizados en España el artículo 26 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. (BOE de 1 de diciembre), establece que “Las disposiciones contenidas en el título I resultarán aplicables a efectos de cualquier otro tributo, **subvención** o ayuda pública...” Por lo que no cabe duda que la regla general es la justificación de los gastos realizados en nuestro país mediante facturas. Como excepción hay algunos gastos, como por ejemplo los pagos a personas por colaboraciones esporádicas, por conferencias en cursos, apoyo puntual en el montaje de una exposición, u otros que estimamos que será válido el pago hecho mediante un recibo con la oportuna retención a cuenta del IRPF.

En la referencia a gastos realizados en ejecución de proyectos de CID en otros países, fuera del ámbito de la UE, el precepto debe ser interpretado teniendo en cuenta el contexto de cada país. Para la justificación económica habrá que acreditar siempre que el gasto ha tenido lugar, y hacerlo mediante los documentos válidos en el país y no solo me refiero al uso de facturas e incluso de los recibos que autorizan algunas bases e incluso se admiten con carácter general, para algunos gastos en algunos países en la normativa de la AECID, sino también a la utilización de otros do-

cumentos o incluso al contenido de las facturas. Es bastante habitual que se realicen gastos en países cuya legislación contempla la exigencia de facturas y requisitos que no se cumplen en la realidad del tráfico jurídico local como ocurre con la compra en mercados informales, la imposibilidad de obtener facturas incluso en establecimientos abiertos al público, etc. En estos casos es aconsejable solicitar algún certificado o documento por ejemplo de la OTC, donde se relate la dificultad o imposibilidad de obtener facturas.

Es excesivo exigir el reintegro del importe de la totalidad o de parte de una factura, por el hecho de que no figuren en la misma algún requisito formal exigido por la legislación del país, cuando se acredita que la contraprestación o el bien adquirido que soporta esa factura se ha incorporado o ha sido recibido por el proyecto y que efectivamente se ha pagado. Aquí nos podríamos plantear si el papel de una ONGD ejecutando un proyecto de CID en el exterior, es el mejor instrumento para hacer cumplir las normas respecto a las facturas y cumplimiento de la legislación, en muchos de los contextos en que se ejecutan los proyectos y donde las propias autoridades no pueden hacerlo.

Cuando los proyectos de CID, reciban financiación de dos o más financiadores, se exige acreditar en la justificación el importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas. Para esta acreditación debería bastar la comunicación del beneficiario en el momento de la obtención de otra financiación de quién cofinancia, la cuantía y de su destino y en el momento de la justificación el documento del gasto diligenciado conforme a los cofinanciamientos y en su caso y la comprobación material. Para resolver esta cuestión, por ejemplo, podría adjuntarse copias de la contabilidad de los proyectos que se cofinancian o darle acceso a esta, al órgano que realice la comprobación.

## 12. Gastos subvencionables.

Precepto básico:

“Artículo 31 LCS. Gastos subvencionables.

1. Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. Cuando no se haya establecido un plazo concreto, los gastos deberán realizarse antes de que finalice el año natural en que se haya concedido la subvención. En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado. 2. Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención. 3. Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público para el contrato menor, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por sus especiales características no exista en el mercado suficiente número de entidades que los realicen, presten o suministren, o salvo que el gasto se hubiere realizado con anterioridad a la subvención. La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa. 4. En el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, se seguirán las siguientes reglas: a) Las bases reguladoras fijarán el período durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no podrá ser inferior a cinco años en caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes. En el caso de bienes inscribibles en un registro público, deberá hacerse constar en la escritura esta circunstancia, así como el importe de la subvención concedida, debiendo ser objeto estos extremos de inscripción en el registro público correspondiente. b) El incumplimiento de la obligación de destino referida en el párrafo anterior, que se producirá en todo caso con la enajenación o el gravamen del bien, será causa de reintegro, en los términos establecidos en el capítulo II del título II de esta ley, quedando el bien afecto al pago del reintegro cualquiera que sea su poseedor, salvo que resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título o en establecimiento mercantil o industrial, en caso de bienes muebles

no inscribibles. 5. No se considerará incumplida la obligación de destino referida en el anterior apartado 4, cuando: a) Tratándose de bienes no inscribibles en un registro público, fueran sustituidos por otros que sirvan en condiciones análogas al fin para el que se concedió la subvención y este uso se mantenga hasta completar el período establecido, siempre que la sustitución haya sido autorizada por la administración concedente. b) Tratándose de bienes inscribibles en un registro público, el cambio de destino, enajenación o gravamen sea autorizado por la administración concedente. En este supuesto, el adquirente asumirá la obligación de destino de los bienes por el período restante y, en caso de incumplimiento de la misma, del reintegro de la subvención. 6. Las bases reguladoras de las subvenciones establecerán, en su caso, las reglas especiales que se consideren oportunas en materia de amortización de los bienes inventariables. No obstante, el carácter subvencionable del gasto de amortización estará sujeto a las siguientes condiciones: a) Que las subvenciones no hayan contribuido a la compra de los bienes. b) Que la amortización se calcule de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas. c) Que el coste se refiera exclusivamente al período subvencionable. 7. Los gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales y los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos son subvencionables si están directamente relacionados con la actividad subvencionada y son indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras. Con carácter excepcional, los gastos de garantía bancaria podrán ser subvencionados cuando así lo prevea la normativa reguladora de la subvención. En ningún caso serán gastos subvencionables:

a) Los intereses deudores de las cuentas bancarias. b) Intereses, recargos y sanciones administrativas y penales. c) Los gastos de procedimientos judiciales. 8. Los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente. En ningún caso se consideran gastos subvencionables los impuestos indirectos cuando sean susceptibles de recuperación o compensación ni los impuestos personales sobre la renta. 9. Los costes indirectos habrán de imputarse por el beneficiario a la actividad subvencionada en la parte que razonablemente corresponda de acuerdo con principios y normas de contabilidad generalmente admitidas y, en todo caso, en la medida en que tales costes correspondan al período en que efectivamente se realiza la actividad”.

Completa este precepto, la regulación también con el carácter de básico del artículo 83 del RLGS que establece que: se considerará efectivamente pagado el gasto con la cesión del derecho de cobro de la subvención a favor de los acreedores por razón del gasto realizado y que si no consta haber solicitado tres ofertas para el supuesto de que se supere la cuantía del contrato menor, se podrá solicitar una tasación y se considerará justificada la cantidad menor ya sea la resultante de la tasación o la justificada. Es muy interesante también su apartado 3 establece que:

“a los 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”.

Una vez determinada la fracción del coste total en base a la justificación contenida en el estudio citado, ya no se requiere una justificación adicional, por lo que no se precisaría ni siquiera el certificado que se viene exigiendo para acreditar que los costes indirectos que figuran se han aplicado al proyecto. La mera justificación de los costes directos supone que quedan acreditados los indirectos en el porcentaje establecido, sin más.

El establecimiento de un porcentaje fijo de gastos indirectos en las convocatorias hace presuponer que se ha efectuado el estudio citado, por lo que debería establecerse, como hace la UE que con la justificación de los costes directos

automáticamente queda justificados los indirectos, en el porcentaje establecido, sin necesidad aportar ningún documento ni declaración para acreditarlo.

La no exigencia de comprobación adicional supone que no ha de efectuarse ninguna justificación ni durante la ejecución ni en los documentos justificativos, ni en las comprobaciones posteriores. Ello tiene mucho sentido porque permitiría por ejemplo administrar los costes indirectos incluso para las operaciones que han de realizarse una vez finalizada la ejecución o incluso durante las revisiones o fiscalizaciones posteriores. Tal y como se regulan en la actualidad los indirectos han de gastarse antes de terminar la ejecución.

En la actualidad los costes de personal y otros que se generan por la gestión de la evaluación, la auditoria y las subsiguientes operaciones para justificar el proyecto y en su caso las revisiones y fiscalizaciones posteriores no se pueden imputar a los costes indirectos del proyecto, porque se realizan durante la ejecución. Aplicar la previsión del artículo 83.3 del RLGS, permitiría a cada organización administrar estos recursos para esas u otras finalidades relacionadas con su fortalecimiento.

El apartado primero del artículo 13 LGS, exige que los gastos subvencionables sean coherentes con la naturaleza de la actividad y destinados al logro de los objetivos previstos, inicialmente puede presumirse que son coherentes los gastos previstos en la formulación, lo que no obsta a que puedan variar durante la ejecución. Algunas variaciones se exige comunicarlas y otras solicitar autorización en la medida en que supongan mayor o menor importe o afecten a unas u otra partida presupuestaria y consiguientemente de las actividades. La coherencia significa que no es necesario someterse a la rigidez de la formulación, sino que debe haber una relación lógica entre el gasto y la actividad realizada o el fin perseguido con ella.

La referencia a la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público relativo al contrato menor, hay que considerarla efectuada actualmente, como se ha señalado más arriba, a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Cuyo artículo 118 establece que “1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal”.

## 13. Reintegro de subvenciones.

En los artículos 36 y 37 de la LGS (ambos básicos), se regulan la invalidez de la resolución de la concesión de la subvención y las causas de reintegro.

El artículo 36, se refiere a las causas de nulidad y anulabilidad de la resolución, remitiéndose a las de los actos administrativos en general, y prevé que la declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación conllevará la obligación de devolver las cantidades percibidas.

El artículo 37 LGS señala:

“1. También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anteriores a ésta, en los siguientes casos: a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido. b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.

c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención. d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley. e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los artículos 14 y 15 de esta ley, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo,



la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro. i) En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención. 2. Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de esta ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención. 3. Igualmente, en el supuesto contemplado en el apartado 3 del artículo 19 de esta ley procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad subvencionada, así como la exigencia del interés de demora correspondiente”.

La mayor parte de los supuestos previstos, precisan de algún comentario:

- a) El apartado b) se refiere al **incumplimiento total o parcial** del objetivo, de la actividad o del proyecto. Con incumplimiento el precepto se está refiriendo a la no realización de la actividad o actividades previstas a las que se comprometió el beneficiario, ya que el objetivo es consecuencia de la actividad y lo que contiene un proyecto de CID son actividades y previsión de conseguir los resultados y los objetivos. Hay que considerar incumplimiento total o parcial cuando no se realiza alguna o ninguna de las actividades comprometidas, porque es posible que realizadas todas correctamente pueda no lograrse el resultado o el objetivo, por causas no imputables a los beneficiarios. Hay que tener en cuenta que, especialmente en CID el resultado y el objetivo u objetivos previstos puede no lograrse pese a haber realizado con diligencia todas las actividades y cumplido todo lo comprometido, por causas ajenas al beneficiario. Este apartado hay que interpretarlo en ese sentido: No realizar ninguna o parte de las actividades previstas.

También se refiere este apartado a la **no adopción del comportamiento** que fundamentan la concesión de la subvención. Para apreciar su concurrencia y sus efectos. La no adopción del comportamiento ha de afectar al cumplimiento total o parcial. La mera no adopción del comportamiento, cuando no sea relevante ni afecte al cumplimiento de los objetivos previstos no debe tener consecuencias.

En este sentido la Sentencia de la Sala 3ª el Tribunal Supremo de 3 de junio de 2015, recaída en el recurso de casación para la unificación de doctrina 3412/2014, declara

“..... hemos considerado que el plazo de vigencia del proyecto era una **condición de carácter sustancial y no accesorio**, de manera que la observancia de las condiciones impuestas expresamente aceptadas han de serlo en el término fijado, que tiene un carácter esencial, y al no hacerlo en dicho plazo implica el incumplimiento del compromiso aceptado...”

En ese caso el plazo era sustancial, a sensu contrario, cuando el incumplimiento se refiera a condiciones no sustanciales no supondrán incumplimiento. No todas las condiciones impuestas y aceptadas deben considerarse sustanciales, sino solo aquellas en que así resulte en función de los resultados u objetivos perseguidos.

- b) El apartado c) referido al incumplimiento de la obligación de justificar o a la justificación insuficiente, se refiere a la no presentación de la justificación o bien a la presentación solo de una parte de la justificación o a la falta de algún documento o factura.

Cuando presentados los documentos, se rechazan justificantes por defectos o por cualquier otra causa, no estaríamos ante una justificación insuficiente, sino ante una justificación defectuosa, cuyas consecuencias pueden establecerse en las bases y deben venir referidas siempre al logro de los objetivos o a la transparencia en el manejo de los recursos.

- c) El apartado d) relativo al incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el artículo 18.4. El artículo 18 no es básico por lo que la remisión debe entenderse en el caso de las entidades locales, realizada a las bases. Son las bases las que habrán de regular esta cuestión y sus consecuencias que tal y como se viene afirmando deben ser como todas las demás proporcionadas y coherentes con los fines perseguidos por el proyecto.
- d) **Los apartados f) y g) coinciden al señalar como causas de reintegro el incumplimiento de las obligaciones impuestas, así como de los compromisos por éstos asumidos:**
1. En el caso del apartado f), se complementa con el siguiente párrafo: **siempre que ello afecte o se refiera al modo en que se han de conseguir el objetivo, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.**
  2. En el caso del apartado g) se añade que **“cuando concurren circunstancias distintas de las anteriores cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales de la UE o de organismos internacionales.**

Es decir: el apartado f) se refiere a incumplimientos de obligaciones impuestas o compromisos asumidos, cuando afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión, mientras el apartado g) por causas diferentes, cuando con estos incumplimientos se derive la imposibilidad de verificar el empleo de los fondos, el cumplimiento de los objetivos....

Para que los incumplimientos de las obligaciones impuestas o los compromisos asumidos, a que se refieren los apartados f) y g) del artículo 37.1 LGS sean causa de reintegro, no es suficiente la existencia de incumplimientos, sino que los mismos, el modo de lograr los objetivos y realizar la actividad, han de ser de una relevancia capaz de afectar negativa o desfavorablemente a las actividades, resultados u objetivos o dificultar o impedir el control de los fondos, la realización de las actividades o el cumplimiento de los objetivos.

Cuando el incumplimiento del modo de lograr los objetivos o realizar la actividad sea irrelevante para el buen fin del proyecto, no debe ser causa de reintegro, ni siquiera parcial. Otra interpretación sería contraria a la propia finalidad de la ley que esencialmente es el logro de los objetivos y el control de los recursos.

No se trata solo de que se incumplan aspectos o requisitos previstos en la formulación sino de que estos incumplimientos afecten desfavorablemente a los resultados o a la gestión o impidan o dificulten el control de los fondos públicos o de los objetivos.

En cualquier caso, deberán también graduarse los efectos del incumplimiento sobre los objetivos del proyecto, para determinar si procede el reintegro y en caso afirmativo su cuantía.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, de 3/11/14 (rec. 782/12), extractada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de 22 diciembre 2014; EDJ 2014/228456 SAN, declara que:

“(…) esta Sala, en supuestos de incumplimientos formales en materia de ayudas y subvenciones y partiendo de una aproximación casuística o particularizada, ha sostenido en ocasiones concretas – sentencias de 21 de diciembre de 2007 y 8 de febrero de 2008 – que la administración ha actuado con un excesivo rigorismo. Tal como se significa en la Sentencia de 27 de marzo de 2002 de la Sección 1ª de esta Sala, recaída en el Recurso 483/2000 de su conocimiento, un defecto formal en la manera de justificar documentalmente los pagos, cuando no se cuestiona por la administración que los mismos se hayan realizado y se hayan destinado a la finalidad prevista, como es el caso ahora atendido, resulta desproporcionado provoque la revocación y el reintegro, siquiera parcial, de la ayuda, que además se empleó para el fin previsto”.<sup>14</sup>

Asimismo, la sentencia EDJ 2015/139626 STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 junio 2015:

“Expuesto lo anterior, debemos señalar que esta Sala (Sección 8ª) viene considerando que para resolver la controversia suscitada hay que valorar la entidad de los incumplimientos en los que se fundamenta la orden de reintegro y a que obligación se refiere pues no se pueden asimilar los supuestos evidentes y graves de incumplimiento, como son aquellos supuestos en que el importe de la subvención no se ha destinado a los fines para los que fue concedida o que las obras no se han realizado, con aquellos otros casos en que, si bien puede existir algún incumplimiento, no se trata de incumplimientos que puedan calificarse de graves ni afectan a las obligaciones esenciales previstas en la Orden de concesión”.<sup>15</sup>

La sentencia del TSJ de Extremadura 140/2019, de fecha 28 de octubre de 2019, en su Fundamento Jurídico cuarto, al declarar que no se puede establecer cualquier carga modal a voluntad, sino que su establecimiento tiene como límite, que estas sean relevante para la actividad que se fomenta y por tanto para los objetivos perseguidos, ha de interpretarse en el sentido de que su incumplimiento cuando no sean relevantes, no podrá fundamentar la exigencia de reintegro.

“A mayor abundamiento, no podemos soslayar que la carga modal que conllevan las subvenciones, es la característica sustancial de la misma, pero esa carga modal ha de ir dirigida a fomentar una determinada finalidad de interés general, resultando contrario al propio concepto de la subvención, que la carga modal consista en imponer una condición de obligado cumplimiento que no forma parte intrínseca de la actividad a fomentar”. (TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EXTREMADURA (2019).

La Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus Organismos Públicos, gradúa los reintegros tal y como se viene afirmando, vinculando los incumplimientos parciales a los efectos que estos produzcan res-

<sup>14</sup> Citada en el Blog de BENITEZ, ANTONIO consultado el 02/01/20 en <https://administrativando.es/reintegro-subvencion-por-incumplimientos/>

<sup>15</sup> Citada en el Blog de Benítez Antonio. Consultado el 27/12/2019 en <https://administrativando.es/reintegro-subvencion-perdida-del-derecho-al-cobro-principio-proporcionalidad/>

pecto a los objetivos previstos. Un incumplimiento parcial determinara el reintegro total si el mismo es determinante o esencial para el logro de los objetivos. Y si ello no es así, el reintegro solo procederá en el porcentaje en que no se cumpla la finalidad prevista.

“Artículo 36.2. A efectos de determinar la cantidad que finalmente haya de percibir la persona o entidad beneficiaria o, en su caso, el importe a reintegrar, se establecen los siguientes criterios de graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de subvenciones:

A. Cuando la unidad gestora constate que el cumplimiento por la persona beneficiaria o, en su caso, entidad colaboradora, se aproxima al cumplimiento total, y se acredita por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, el órgano concedente reconocerá el derecho al cobro parcial de la subvención, aplicando la proporción en que se encuentre la actividad realizada respecto de la total.

B. Cuando el cumplimiento total de las condiciones o del plazo, fueran determinantes para la consecución del fin público perseguido, será causa de pérdida total del derecho -y del reintegro de lo percibido, en su caso- el incumplimiento de cualquiera de las condiciones impuestas con motivo de la concesión o su cumplimiento extemporáneo.” (AYUNTAMIENTO VALENCIA 2016)

El contenido de este artículo se viene reproduciendo en las convocatorias, por ejemplo, las Bases para la concesión de subvenciones a las comisiones falleras para la iluminación decorativa de las calles de su demarcación con motivo de las fiestas falleras de 2020:

#### “BASE 14. CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE LOS POSIBLES INCUMPLIMIENTOS DE CONDICIONES

1. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones o su cumplimiento extemporáneo, cuando su cumplimiento total fuera determinante para la consecución del fin público perseguido, será causa de pérdida total del derecho de cobro de la subvención o de reintegro, en cada caso.

Fuera de los casos expresados en el párrafo precedente, el cumplimiento parcial de las condiciones o la realización en plazo de sólo una parte de la actividad, siempre que se acredite una actuación de la entidad beneficiaria inequívocamente tendente a la satisfacción de los compromisos o se tratara de fuerza mayor, dará lugar al pago parcial de la subvención o, si procede, al reintegro también parcial aplicando la proporción en que se encuentre la actividad realizada respecto de la total” AYUNTAMIENTO VALENCIA (2019)

Especial mención merece el apartado 2 del artículo 37 LGS que valora incluso la voluntad del cumplimiento de los compromisos asumidos:

“Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de esta ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención”.

Para que sea exigible el reintegro, el incumplimiento ha de afectar a la realización de las actividades y cumplimiento del objetivo o a la transparencia del manejo de los recursos y además que no exista voluntad de satisfacer los compromisos. De ahí que cuando el beneficiario adopte, una actuación tendente a la satisfacción de sus compromisos y el cumplimiento se aproxime significativamente al total, se deba modular la cantidad a reintegrar, conforme a los

criterios previamente establecidos en las bases, del artículo 17.3 LGS; criterios que nuevamente habrán de permitir valorar en cada caso, las circunstancias concurrentes y sobre todo si hay o no voluntad de cumplir y también los efectos desfavorables originados por el incumplimiento sobre el logro de los objetivos previstos.

Cuando el incumplimiento no afecte o se refiera a ninguna de las circunstancias establecidas en los apartados f) y g) señalados más arriba, sobre todo cuando no se afecta el cumplimiento de los objetivos y el proyecto se haya cumplido íntegramente, no concurriría ninguna causa de reintegro. Estaríamos en presencia de un mero incumplimiento formal. En este sentido el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley, aunque no tiene carácter básico establece;

1. “Cuando el beneficiario de la subvención ponga de manifiesto en la justificación que se han producido alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la misma, que no alteren esencialmente la naturaleza u objetivos de la subvención, que hubieran podido dar lugar a la modificación de la resolución conforme a lo establecido en el apartado 3.l) del artículo 17 de la Ley General de Subvenciones, habiéndose omitido el trámite de autorización administrativa previa para su aprobación, el órgano concedente de la subvención podrá aceptar la justificación presentada, siempre y cuando tal aceptación no suponga dañar derechos de terceros”.

Se trata de que cuando el incumplimiento, afecte a una actividad o a un gasto que de haberse incluido inicialmente en el proyecto, hubiera sido admitido o que precisaba de una autorización durante su ejecución que de haberla solicitado hubiera podido ser otorgada, el gasto deberá ser admitido si no se daña a terceros.

Para el caso de incumplimiento parcial, de modo que fuera procedente el reintegro por darse los supuestos contemplados en los apartados f) y g) del artículo 37.1 LGS (básicos), el legislador no impone la revocación o devolución total de la subvención, sino que exige que se pondere el comportamiento del beneficiario y el grado de satisfacción del interés público pudiendo aplicarse la regla de la proporcionalidad (art 37.2 LGS, básico).

“Incluso en el supuesto de incumplimiento total del modo impuesto, sin dolo o culpa del beneficiario, debería ponderarse también otros principios como el de equidad, protección de la buena fe y de la confianza legítima, tratando de evitar el reintegro automático, sobre todo si fuera factible que la administración pudiera imponer el cumplimiento de otro modo análogo que permitiera satisfacer el interés general perseguido y no dañara intereses de terceros”. COLLADO BENEYTO, PABLO (2010).

“Por tanto, lo que comprobamos es que la LGS y su Reglamento dejan en manos de las normas que regulen las bases de concesión de las subvenciones la aplicación de criterios de proporcionalidad frente a posibles incumplimientos de las condiciones de la subvención. Sin embargo, ante la ausencia de dichas bases en muchos casos, se ha tenido que acudir a los tribunales para pedir la aplicación del principio de proporcionalidad (que también llamaría principio del “sentido común”), bien para entender cumplida la subvención porque su cumplimiento se aproxime significativamente al cumplimiento total o, al menos, para aceptar una revocación parcial y proporcional al incumplimiento”. CONCA, JOSE (2019)

La Jurisprudencia se ha referido a la importancia de la vinculación entre el gasto y el objeto de la subvención de modo que, cuando exista esta relación no pueden declararse gastos no elegibles. En este Sentido la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de mayo de 2010.

“Existe en la causa diversa prueba documental -tanto la aportada con la demanda como la que hemos allegado a través de la providencia para mejor proveer de 21/4/2009- que acredita que los gastos correspondientes a tales partidas tienen una relación más o menos directa y con intensidad variable -según los casos- con la mejora de las infraestructuras precisas para el desarrollo de la actividad de investigación, sin que en función de las condiciones propias de la concesión de la subvención litigiosa pueda afirmarse que alguno de tales gastos esté totalmente desvinculado del objeto de la subvención o resulte enteramente ajeno a la mejora de las infraestructuras precisas para el desarrollo de la investigación, de donde que en tales circunstancias malamente pueda aceptarse la calificación de no elegibles de tales gastos, por lo que el recurso ha de estimarse en relación con los mismos”. Sentencia Audiencia Nacional de 17 de mayo de 2010, recaída en el recurso 284/2008. . Roj: SAN 2277/2010.

## 14. Analisis comparativo de la regulacion de las subvenciones en las bases de la AECID, la Generalitat Valenciana, la Junta de Andalucía, la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Valencia.

Seguidamente se comparan algunos aspectos de las bases de la Generalitat Valenciana, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Valencia. Las referencias que se efectúan en cada caso son en general a las respectivas bases y sólo cuando se indica, a las convocatorias u otros documentos.

Esta comparación refleja, tal y como se ha venido señalando, lo influidas que están unas bases de otras que reproducen, en muchas ocasiones literalmente, regulaciones e interpretaciones de otras, lo que pone de manifiesto el importante papel que en la aplicación de las normas tiene la voluntad política y la interpretación que de la ley y las bases se hace por los gestores que las aplican.

La comparación solo pretende ser un instrumento para la mejora de la gestión y abarca unas pocas cuestiones y entidades diversas, pero que se estima que son bastante representativas. Al final de cada una de las cuestiones se concluye con un breve comentario.

El articulado que se cita en cada caso se refiere, salvo cuando se indica otra cosa a las siguientes bases aprobadas, en cada caso mediante:

**GENERALITAT VALENCIANA:** ORDEN 3/2017, de 31 de mayo, de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo. DOGV de 2 de junio de 2017.

**AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLLO:** Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. (BOE de 29 de octubre de 2011).

**JUNTA DE ANDALUCIA:** Orden de 21 de junio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y se procede a su convocatoria para el ejercicio 2016. (BOJA de 24 de octubre de 2016).

**JUNTA DE EXTREMADURA:** Decreto 5/2019, de 5 de febrero, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo. (DOE de 22 de abril de 2019).

**AYUNTAMIENTO DE VALENCIA:** convocatoria de subvenciones para la realización de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo 2019.

## 14.1. Participación financiera

### GENERALITAT VALENCIANA

Artículo 4. Participación financiera. Las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo reguladas en esta orden podrán recibir de la Generalitat Valenciana subvenciones hasta un máximo del 80 por 100 de su coste total, siempre que las disponibilidades presupuestarias lo permitan.

El artículo 12.2 sin embargo se remite a la convocatoria al señalar que el importe máximo de la subvención para cada proyecto o programa será el fijado en la correspondiente resolución de convocatoria. Si no se modifica este, el tope sería el 80%, aunque quizás podría permitir un porcentaje inferior puntualmente para alguna de las convocatorias.

Las bases de **AECID**, (artículo 4.6), prevén que el porcentaje pueda ser el 100 por 100 del coste total y si este supera los 600.000 euros, del 95 por 100, ya que exige aportar el 5%. Las bases de la convocatoria de 2019 (base 8.1.3 reiteran ese porcentaje del 100%)

Las bases de la **JUNTA DE ANDALUCIA** (artículo 21.1) 1. Las subvenciones concedidas para la financiación de proyectos y actuaciones podrán alcanzar el 100% del coste total del presupuesto validado por la AACID.

Las bases de la **JUNTA DE EXTREMADURA** Artículo 9. Cuantía y abono de las subvenciones.

La cuantía de las subvenciones concedidas para la financiación de proyectos previstos en estas bases reguladoras será la solicitada por la entidad, que podrá alcanzar el 100 % del coste total del proyecto.

Las bases del **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**, (clausula 12, A) establecen que El importe de la subvención no superará, en ningún caso el 80 por ciento del presupuesto total del proyecto presentado.

### COMENTARIOS

La redacción del artículo 4, de la orden de bases de la Generalitat es limitativo, al igual que ocurre con la del Ayuntamiento de Valencia.

Establecer el 100 por 100 como hacen las bases de AECID y Junta de Andalucía es mucho más operativo y adecuado a la naturaleza de la relación de colaboración público privada sin ánimo de lucro a la que me he referido más arriba.

En tanto que estamos en presencia de una actividad de colaboración, como se ha señalado, llegar al 100 por 100 del coste del proyecto, refleja mejor la realidad de las actuaciones tal y como hacen las bases de la Junta de Extremadura.

En general, cuando se exigen aportes, se establece la posibilidad de que estos sean en metálico o valorizados. En este último caso se suele determinar que aportes se admiten o no. Por los financiadores que no subvencionan el 100 por 100 del coste, debería establecerse ampliamente la posibilidad de los aportes valorizados, condicionados exclusivamente a que tengan alguna relación respecto a las actividades y se acrediten claramente.



## 14.2. Sobre la cofinanciación por otras administraciones.

### GENERALITAT VALENCIANA

Artículo 5.2. La entidad solicitante que obtenga una subvención de las previstas en esta orden está obligada a comunicar al órgano gestor, en el plazo de un mes desde el momento en que se haya obtenido, y en todo caso, con anterioridad a la presentación de la justificación, toda financiación de la actuación subvencionada procedente de cualquier ente público o privado, local, nacional, internacional o supranacional, especificando la cuantía exacta de la aportación, la procedencia y el destino dado a dichos fondos, con el fin de que conste explícitamente qué parte del proyecto o programa se subvencionará con la aportación de la Generalitat Valenciana y qué parte con cada una de las otras aportaciones.

### AECID

El artículo 4.6 permite que se pueda llegar al 100 por 100 del proyecto hasta 600.000 euros. Para el exceso de esta cantidad prevé un aporte del 5 por 100 que será en todo caso en metálico.

Sin embargo, en 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, que es aplicable solo a la administración General del Estado se establece un régimen aplicable a las justificaciones que se le efectúen.

Artículo 33. Justificación de proyectos con varias administraciones Públicas concedentes de subvenciones o ayudas.1. La cuenta justificativa que rinda un beneficiario a los órganos competentes de la administración del Estado, en los supuestos en que la actividad subvencionada haya obtenido financiación de otras administraciones Públicas, contendrá en todo caso la memoria técnica a la que se refiere el artículo 35.3 a) de este real decreto y una relación clasificada de los gastos e inversiones de toda la actividad subvencionada, con el detalle que se establezca en la normativa reguladora de desarrollo de la subvención o ayuda.2. Cuando en un programa, proyecto o actividad concurren varias subvenciones o ayudas procedentes de otras administraciones Públicas, el beneficiario deberá justificar al órgano concedente de la administración del Estado el importe de gasto por él subvencionado, proporcionándole información, en los términos que se establezcan en la normativa reguladora de desarrollo de la subvención o ayuda, que garantice que se han ejecutado los fondos aportados por otras administraciones Públicas. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo podrán promover la realización de convenios con otras administraciones Públicas para el intercambio de información a estos efectos.3. Ante el órgano concedente, los requisitos de justificación previstos en este título y, suplementariamente en la Ley 38/2003 y su Reglamento general de desarrollo, se acreditarán exclusivamente respecto de los fondos procedentes de la subvención o ayuda por él concedida. Respecto del resto de las aportaciones deberá acreditarse únicamente la aplicación de los fondos a las actividades previstas, para lo cual será suficiente la acreditación mediante certificaciones emitidas por el resto de las administraciones Públicas que hayan financiado el programa, proyecto o actividad. De no estar disponibles estas certificaciones podrán ser utilizados medios alternativos de verificación de la ejecución de esos gastos, que podrán consistir en la realización de una comprobación por muestreo de los justificantes imputados a las aportaciones de otras administraciones Públicas. A estos efectos, el beneficiario podrá aportar constancia de la entrega de la documentación justificativa a las administraciones Públicas cofinanciadores, a quienes se podrá dirigir directamente su solicitud de acreditación de la presentación de la justificación.

### JUNTA DE ANDALUCIA

Artículo 34.1.i), establece respecto a otras aportaciones que:

Comunicar a la AACID, aportando boletín oficial o copia autenticada, la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, que financien las actividades subvencionadas.

En el artículo 41 la Junta de Andalucía, establece un procedimiento semejante al de la AECID, al establecer que:

De no estar disponibles estas certificaciones podrán ser utilizados medios alternativos de verificación de la ejecución de esos gastos, que podrán consistir en la realización de una comprobación por muestreo de los justificantes imputados a las aportaciones de otras administraciones Públicas. A estos efectos, la beneficiaria podrá aportar constancia de la entrega de la documentación justificativa a las administraciones Públicas cofinanciadoras, a quienes se podrá dirigir directamente su solicitud de acreditación de la presentación de la justificación.

### **JUNTA DE EXTREMADURA**

(artículo 9.2) Cuando existan aportaciones de carácter privado, ya sea de fondos propios de la entidad beneficiaria o de otras entidades, ajenas a la subvención de la AEXCID, éstas deberán ser aportaciones dinerarias y ser destinadas a la financiación de gastos directos de la intervención.

Todas las aportaciones destinadas a la financiación del proyecto, sean de carácter público o privado, habrán de acreditarse en los términos previstos en el artículo 15.1. h. de este decreto.

### **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**

En la base décima establece como obligaciones de los beneficiarios:

C. Comunicar el inicio de las actividades, presentar informe semestral, las posibles modificaciones a los proyectos y la justificación final tal como se estipula en la convocatoria.

D. Comunicar al *Ajuntament de Valencia* la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que cofinancian las actividades subvencionadas.

Esta comunicación, deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso, con anterioridad a la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos.

### **COMENTARIOS:**

Se presta una especial atención por los financiadores a que se comunique en un plazo breve y con antelación al final del proyecto la cofinanciación obtenida de otras Administraciones, incluso demandando copias auténticas de la resolución, lo cual no es lo más importante, porque cuando se obtiene una financiación, ya se contempla un aporte que puede ser del propio beneficiario o de otra procedencia, y en los casos en que se autoriza incluso en especie. Lo importante será que al justificar el proyecto se acredite haberlo ejecutado y haber contado con los productos o recursos aportados por otro financiador.

Es coherente como hacen algunas bases, que se solicite la justificación solo de los fondos que se han financiado, aunque la ley obliga a justificar la totalidad. Respecto a la justificación de los fondos aportados por otros financiadores mediante certificaciones expedidas por ellos, es sumamente complejo; por lo tanto, acreditarlo mediante los documentos de gasto y su imputación contable nos parece lo más adecuado. No es un procedimiento tan diferente a cuando se cofinancia con fondos de los propios beneficiarios directos. Podría admitirse también, aportar, copia de los documentos, que en este caso llevarán estampado el otro financiador. La previsión de la Aecid, de efectuar la comprobación mediante muestreo de las aportaciones externas nos parece también simplificada.

Ante la falta de sincronización de las convocatorias y por lo tanto de los plazos de ejecución, se debería prever algún mecanismo que permitiera prorrogas en la ejecución o en la justificación u otras formas que permitan adaptar las cofinanciaciones de distintas administraciones. Con ello se lograría ejecutar proyectos de mayor presupuesto e impacto.

## 14.3. Naturaleza y tipología de los gastos subvencionables:

### 14.3.1 Otros servicios técnicos y profesionales

#### GENERALITAT VALENCIANA

El concepto de Servicios Técnico y Profesionales se contiene en el artículo 21. 1.E que señala:

*E.* Otros servicios técnicos y profesionales. Se incluirán en esta partida aquellos servicios, asistencias técnicas o consultorías, requeridos para la realización de planes de negocio, capacitaciones, seminarios, informes (distintos de los de identificación y formulación, evaluación, auditoría y proyectos de obra, que se imputan a sus respectivas partidas), servicios de diseño y maquetación de materiales, gastos de control de gestión u otras necesidades tales como notariales, registrales, de compulsas y de traducción que no impliquen relación laboral con la entidad beneficiaria y no puedan incluirse en otras partidas

#### AECID

El artículo 13.2.f, de las bases de AECID, incluye dentro del concepto a:

f) Servicios técnicos y profesionales, requeridos para la realización de capacitaciones, seminarios, diagnósticos, informes, publicaciones, control de gestión, asesorías jurídicas o financieras, notariales y registrales, traducciones u otras necesidades contempladas en la formulación de la intervención. Sólo en el caso de subvenciones para convenios, podrán imputarse a este epígrafe los gastos de identificación y formulación cuando se hayan realizado mediante contratación externa.

#### JUNTA DE ANDALUCIA

El artículo 15.1 apartado A.I.4. de la orden de bases de la Junta de Andalucía: incluye en este concepto:

Otros servicios técnicos y profesionales. Se incluirán en esta partida aquellos servicios, asistencias técnicas o consultorías, requeridos para la realización de planes de negocio, capacitaciones, seminarios, informes (distintos de los de identificación y formulación, evaluación, auditoría y proyectos de obra, que se imputan a sus respectivas partidas), servicios de diseño y maquetación de materiales, gastos de control de gestión u otras necesidades tales como notariales, registrales, de compulsas y de traducción que no impliquen relación laboral con la entidad beneficiaria y no puedan incluirse en otras partidas.

#### JUNTA DE EXTREMADURA

Se imputarán en esta partida gastos ocasionados por servicios técnicos y profesionales requeridos para la implementación del proyecto, incluyendo los relativos a la movilidad del personal que presta el servicio oportunamente desglosados.

Excepcionalmente podrán incluirse gastos vinculados a la movilidad del personal que realice la prestación del servicio y su retribución no se impute a cargo de la subvención. En ningún caso se admitirán gastos asociados a la movilidad del personal con relación laboral con la entidad beneficiaria, sus socias de agrupación o su socio local. En el documento de formulación deberá quedar suficientemente acreditado la estricta necesidad del gasto para la implementación del proyecto.

Los gastos de reparaciones y mantenimiento se incluirán en la partida de servicios técnicos y profesionales. Los servicios que resulten necesarios para su ejecución, tales como reprografía e imprenta, soportes audiovisuales y seguridad se imputarán en la partida de servicios técnicos y profesionales

## AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

La base decimoprimer a.A.2 de la convocatoria del Ayuntamiento de Valencia, incluye en este concepto:

Servicios técnicos y profesionales. Los costes relativos a la formación y a la capacitación de los recursos humanos locales cuando sean necesarios para la puesta en marcha de una intervención concreta, que formen parte de esta, o que representen el contenido de un programa de formación o asistencia técnica.

### COMENTARIOS:

Aparte del concepto más reducido del Ayuntamiento de Valencia, la referencia de las bases de la Generalitat y de la Junta de Andalucía a que los gastos no impliquen relación laboral y no puedan incluirse en otra partida, ha de entenderse (la Aecid también lo hace en su manual de justificaciones), que ello no implica que los gastos que de ejecutarse por terceros serían servicios técnicos, no hubieran podido ser efectuados directamente por el beneficiario y por tanto cargados a las distintas partidas presupuestarias, sino que el gasto como tal en su conjunto, no puede imputarse a otra partida cuando se encarga a terceros. Otra interpretación sería opuesta al concepto de subcontratación que prevé el artículo 29.1 de la LGS:

“A los efectos de esta ley, se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada”.

Así por ejemplo las capacitaciones, como servicios técnicos comprenderán gastos de personal, manutención, profesorado, transportes, etc. Que se cargaran todos a esta partida, pero que, realizados directamente por la Ongd, se cargarían a varias partidas.

No todos los gastos cargados a esta partida serán subcontratación, sino solo los que respondan a actividades que hubiera podido realizar por sí el beneficiario, por constituir el objeto de su actividad.

En el caso de la Junta de Extremadura, en los contratos habrá de desglosarse el coste de la actividad y el de los desplazamientos. Igualmente se prevé que se carguen a esta partida los costes de desplazamientos que respondan a personal no imputado al proyecto.

Otra cuestión que plantea este precepto es la referencia a que las actividades contratadas o subcontratadas con terceros no impliquen relación laboral. En este sentido hay que tener en cuenta que no siempre la diferencia entre relación laboral y asistencia técnica o prestación de servicios es tan clara en todos los países. De hecho, todavía en España en ocasiones se plantean dudas.

En general salvo que la legislación del país donde se realice el gasto lo diferencie claramente, aplicaremos los criterios que rijan mayoritariamente en el país.

## 14.4. Viajes, alojamientos y dietas.

### GENERALITAT VALENCIANA

Artículo 21.2.I. Viajes, alojamientos y dietas. Se incluirán en esta partida los gastos por transporte o desplazamiento, carburante, alojamiento y manutención, devengados por razón del servicio por el personal vinculado a la interven-

ción, en virtud de una relación laboral, e incluso de personas destinatarias últimas de ella cuando su ejecución así lo requiera, entendiéndose a tales efectos que son personas destinatarias últimas las beneficiadas por las actividades subvencionadas. El importe máximo subvencionable para este tipo de gastos no podrá superar el previsto para el personal que presta servicios para la Generalitat Valenciana, en las cuantías que la normativa vigente en materia de indemnizaciones por razón del servicio resulte de aplicación para cada ejercicio económico. Estas cantidades servirán de referencia, tanto para los gastos realizados en España como para los generados en los países de ejecución de las actividades, siempre respetando el valor de mercado. En el caso de servicios técnicos y profesionales que requieran desplazamientos para su ejecución, solo se imputarán a este concepto aquellos relacionados con servicios que no requieran de un contrato escrito (**servicios esporádicos** de profesorado/docencia, abogacía, notaría o tasación). Si el servicio requiere la suscripción de un contrato, los gastos de desplazamiento y dietas estarán comprendidos en el precio del contrato, computarán a efectos de los límites aplicables en la normativa de contratación y se justificarán de acuerdo con el apartado relativo a otros servicios técnicos y profesionales. También se incluirán en esta partida las becas otorgadas en proyectos de educación para la ciudadanía global, formación, investigación e innovación. La aportación de un vehículo en especie será incompatible con la imputación con cargo a la subvención de gastos de desplazamientos realizados con el mismo vehículo, su seguro y su mantenimiento. En el formulario de identificación de la actividad y en la memoria económica se desglosará el importe correspondiente de este gasto imputado al personal local, en sede, expatriado, voluntario y el de la población beneficiaria.

En el mismo artículo 21.2.K de las bases de la Generalitat se señala que:

se incluirán en la partida de Voluntariado, los gastos en que incurra la entidad beneficiaria que ejecute ciertas actividades mediante personas voluntarias de sus organizaciones que no perciba retribuciones, tales como .... Los gastos por transporte o desplazamiento, seguros de vehículos, carburante, alojamientos y manutención devengados por la persona voluntaria.

AECID

Artículo 13.2.h)

Viajes, alojamientos y dietas. Se incluyen los gastos vinculados a la movilidad del personal y del colectivo meta o destinatario final de la subvención, necesaria para la ejecución de la intervención, incluyendo combustible, seguros y mantenimiento de vehículos que estén específicamente identificados en la formulación de la intervención y vinculados a ésta. Se incluyen también los de desplazamientos del personal en sede para tareas relacionadas con el seguimiento de las intervenciones.

El manual de justificación de AECID se refiere a los gastos de desplazamientos, viajes, estancias y dietas, los directamente relacionados con las actuaciones previstas, y efectuados por:

- El personal vinculado laboralmente con las intervenciones,
- El personal en sede, cuando tengan por objeto la realización de tareas relacionadas con el seguimiento de las intervenciones financiadas con la subvención,
- Los voluntarios. En caso de voluntarios de los socios locales, para poder imputar gastos de viajes, alojamientos y dietas, deberá haberse suscrito con ellos un acuerdo de colaboración equivalente al que preceptivamente se exige en caso del Voluntariado español,
- Los destinatarios finales,
- Los desplazamientos que se requieran para el desempeño de servicios técnicos y profesionales que sean

esporádicos y no requieran de un contrato escrito (servicios esporádicos de profesores, abogados, notarios o tasadores).

## **JUNTA DE ANDALUCIA**

Artículo 14 A.I.8 de las bases de la Junta de Andalucía.

Viajes, alojamientos y dietas. Se incluirán en esta partida los gastos por transporte o desplazamiento, carburante, alojamiento y manutención, devengados por razón del servicio por el personal vinculado a la intervención, en virtud de una relación laboral, e incluso de personas destinatarias últimas de la misma cuando su ejecución así lo requiera, entendiéndose a tales efectos que son personas destinatarias últimas las beneficiadas por las actividades subvencionadas. El importe máximo subvencionable es el previsto para el personal que presta servicios para la Junta de Andalucía, en las cuantías que la normativa vigente en materia de indemnizaciones por razón del servicio resulte de aplicación para cada ejercicio económico. En el caso de servicios técnicos y profesionales que requieran desplazamientos para su ejecución, solo se imputarán a este concepto aquellos relacionados con servicios que no requieran de un contrato escrito (servicios esporádicos de profesores, abogados, notarios o tasadores). Si el servicio requiere la suscripción de un contrato, los gastos de desplazamiento y dietas estarán comprendidos en el precio del contrato, computarán a efectos de los límites aplicables en la normativa de contratación y se justificarán de acuerdo con el apartado relativo a otros servicios técnicos y profesionales. También se incluirán en esta partida las becas otorgadas en proyectos de educación para el desarrollo, formación, investigación e innovación.

Completa los viajes en el apartado A.I.10 del mismo artículo referido al Voluntariado señalando que:

se incluirán en esta partida los gastos en que incurra la entidad beneficiaria que ejecute ciertas actividades mediante personas voluntarias de sus organizaciones que -conforme a la normativa vigente en materia de voluntariado- no perciban retribuciones, tales como los gastos de las pólizas de seguro de accidentes, enfermedad y responsabilidad civil que -en su caso- sean suscritas y se deriven directamente de la intervención, siempre y cuando dichos gastos no sean financiados por las personas voluntarias, así como los gastos por transporte o desplazamiento, seguros de vehículos, carburante, alojamiento y manutención, devengados por razón del servicio por el voluntario.

## **JUNTA DE EXTREMADURA:** (artículo 17 A-6)

En el territorio español, el importe máximo imputable a la subvención en concepto de alojamiento será de 75 euros diarios (IVA incluido), mientras que, en concepto de manutención, será de 40 euros diarios (IVA incluido).

En el extranjero, el importe máximo imputable a la subvención en concepto de alojamiento será de 143 euros diarios (IVA incluido), mientras que, en concepto de manutención, será de 95 euros diarios (IVA incluido).

En el caso de que la entidad opte por imputar a la subvención gastos de combustible por kilómetro realizado, podrá hacerlo siempre que identifique el vehículo utilizado en la justificación del proyecto y no supere los 0,21 €/kilómetro. En este caso, la entidad renunciará a imputar gastos de mantenimiento del vehículo y seguro del mismo.

## **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**

La base decimoprimer A.6 de las bases del Ayuntamiento de Valencia, establece:

A.6. Viajes, alojamientos y dietas. Se incluirán en esta partida los gastos por transporte o desplazamiento, carburante, alojamiento y manutención, devengados por razón del servicio por el personal vinculado a la intervención, en virtud de una relación laboral, e incluso de personas destinatarias últimas de la misma cuando su ejecución así lo requiera, entendiéndose a tales efectos que son personas destinatarias últimas las beneficiadas por las actividades subvencionadas.

## COMENTARIOS

Salvo en el caso del Ayuntamiento de Valencia, se coincide en que se incluyen los gastos de esta naturaleza del personal laboral, del personal voluntario y de los beneficiarios, tal y como resulta expresamente de la regulación de **AECID**.

La exigencia de desglosar estos gastos en personal en sede y local, en la formulación exigida por la Generalitat y por la Junta de Andalucía, aunque los del voluntariado se contemplan en un apartado específico. Los gastos de viaje y alojamiento se dividen en función de si es personal en sede o local y voluntario, cargándose en dos partidas diferenciadas. Se cita a las colaboraciones esporádicas que deberían cargarse a la partida de personal en sede. Parece que se diferencia entre las colaboraciones esporádicas que serán retribuidas y por lo tanto los gastos de viaje cargados a esta partida, mientras que si estas colaboraciones son efectuadas por voluntarios serán cargados a una rúbrica específica de voluntarios.

La posibilidad de acreditar los gastos de alojamiento y manutención mediante dietas, simplifica la justificación, lo cual es admitido por varios financiadores.

### 14.5. Personal en sede.

#### GENERALITAT VALENCIANA

El artículo 21.1.J.3 de las bases de la Generalitat, después de definir lo que constituye personal en sede, señala que:

La retribución mensual bruta del personal en sede, técnico, local y expatriado, imputable a la subvención, no excederá de la cantidad especificada en la resolución de convocatoria correspondiente.

En el documento de formulación de la actuación subvencionable, la entidad solicitante indicará el porcentaje de la jornada laboral que el personal dedique al proyecto. La retribución máxima subvencionable se calculará aplicando el porcentaje correspondiente.

En la convocatoria, de 2019, aprobada mediante resolución de 22 de febrero de 2019, de la Consellería de Transparencia y Responsabilidad Social, Participación y cooperación, se establece que la cuantía máxima subvencionable del salario o precio/hora correspondiente a los profesionales de la Comunidad Valenciana, no podrá exceder de 3.000 euros brutos al mes. Esta misma cuantía de 3.000 euros ya estaba establecida en anteriores convocatorias, en este caso añade que se incluye en esta cantidad los costes correspondientes a cotizaciones a la Seguridad Social e IRPF.

#### AECID

En sus bases no figura ninguna limitación por retribuciones de personal expatriado.

#### JUNTA DE ANDALUCIA

El artículo 16. A.I.9 c) de las bases de la Junta de Andalucía establece como límite subvencionable del personal en sede:

c). Personal en sede en Andalucía. El total del gasto imputado a la AACID por este concepto no podrá superar la cuantía del 5% de la subvención concedida por ésta.

#### JUNTA DE EXTREMADURA

En general se limitan al 10% de la subvención (art.19 A5. b) Con carácter general, la retribución mensual bruta del personal en sede y local imputada a la subvención de la AEXCID, se calculará tomando como base una retribución

bruta anual que no excederá los 24.280 euros para un contrato a tiempo completo, con un máximo de 14 mensualidades para un periodo de 12 meses. (Art.19 A5. d)

### **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**

En sus bases no figura ninguna limitación.

### **COMENTARIOS:**

Todos los financiadores excepto la AECID parcialmente, en las bases generales examinadas, contemplan limitaciones del importe de los salarios, singularmente la de los salarios del personal en sede. En algún caso se establecen límites diferentes para el personal en sede y el personal expatriado.

En ocasiones se establece un límite anual para 14 mensualidades, en otras un límite mensual pero no se explica si es para 12 o 14 mensualidades. En unos casos se habla de que la cantidad incluye los costes de Seguridad Social e IRPF, pero no se aclara si en los costes de la Seguridad Social se incluyen o no los patronales. En otros casos parece que no hay límites.

Estas limitaciones, en muchos casos se vienen recogiendo con idéntica cuantía en bases de diferentes ejercicios y pese a que entre el momento de la solicitud hasta la finalización pueden transcurrir cuatro o cinco años no se prevé su actualización.

Establecer a priori límites máximos de los gastos de personal, respecto al total presupuesto o límites absolutos respecto al salario a abonar al personal, a imputar al proyecto por mensualidad o anualidad sin examinar cada proyecto, su dificultad y sus actividades no parece lo más adecuado. No contemplar, además, incrementos a lo largo de la vida del proyecto es una limitación injustificada. Esta limitación se agrava además al establecer no sólo que no se pueda sobrepasar una cantidad a imputar por mensualidad al proyecto, sino establecer como hace algún financiador que, cuando la imputación no sea del total de la jornada, hacerlo porcentualmente partiendo siempre del límite máximo, con ello se está incidiendo y limitando no solo el gasto imputable al proyecto, sino directamente el sueldo del personal.

Si el proyecto es una previsión, debe contemplarse una cantidad por gastos de personal que debe venir referida globalmente a las actividades previstas en el proyecto y si se quiere a los costes medios o los que se estime y una vez establecida esa cantidad, que cada organización la gestione y gaste como mejor proceda. Los condicionamientos, también los de los sueldos al personal, deben venir referidos a su incidencia en la ejecución del proyecto.

Por ello debería establecerse el límite global para cada actuación, en función de la complejidad de las actividades de cada proyecto y cada organización sin superar el total global, pueda imputar las cantidades conforme a los niveles retributivos que tenga en su organización. Igualmente debería preverse la exigencia también de una retribución mínima, que no por obvia es innecesaria, como podría ser la que fije el convenio aplicable. Cantidad que debe venir referida no sólo a las retribuciones dineraria, sino al coste del resto de las prestaciones que este pueda reconocer y además las actualizaciones correspondientes.

Asimismo, y dado que en ocasiones se pueden pactar convenios laborales, que reconocen incrementos de las retribuciones aplicables retroactivamente, es posible que cuando los incrementos entran en vigor el proyecto en el que se devengaron haya finalizado. Habría que establecer mecanismo para hacer posible que estas retribuciones del periodo anterior por revisión retributivo, que no se pudieron aplicar, pudiera cargarse en las nóminas de otros proyectos junto con las nóminas corrientes.



Si se exige un nivel alto de formación y capacidades para la gestión cada vez más compleja de los proyectos, no se pueden establecer límites. Los salarios a abonar deberían figurar en la formulación y a los mismos prever las aplicaciones de incrementos generales de salarios, el IPC o cualquier otro indicador para incrementar los sucesivos ejercicios. En cualquier caso, obviamente quedarían fuera los salarios desproporcionados o excesivos, definiendo claramente que es lo que se entiende por estos conceptos.

## 14.6. Costes indirectos

### GENERALITAT VALENCIANA

En el artículo 21.b de las bases de la Generalitat, se establece que en conjunto los costes indirectos no pueden superar el 10 por 100 de la subvención concedida. En alguna convocatoria para los proyectos que exceden de determinada cuantía se limitan a una cantidad máxima. Además, en este mismo artículo se excluye que se puedan cargar a costes indirectos una serie de gastos que en realidad forman parte de los derivados de la actividad general de la organización. Llama especialmente la atención que se excluya las cuotas satisfechas por la pertenencia a federaciones o plataformas de ONGDs y también a indemnizaciones por despido.

### AECID

En el artículo 14.3 de las bases Aecid, se definen como tales aquellos propios 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 atribuible a ella en la medida en que tales costes correspondan al periodo en que efectivamente se realiza. Los límites no afectan ni a las cuotas de federaciones de ONGDs ni a indemnizaciones por despido. El límite que se establece es el 12 por 100.

### JUNTA DE ANDALUCIA

La Junta de Andalucía se refiere en las bases, artículo 14.3.b) a los costes indirectos como b) Costes indirectos: son aquellos que responden al funcionamiento regular de la entidad beneficiaria y que sirven de sostén para la ejecución de la intervención. El límite que se establece es el 10 por 100 y se limitan también algunos conceptos.

### JUNTA DE EXTREMADURA

(Art. 19.B) Los gastos indirectos subvencionables no podrán representar un porcentaje superior al 10 % del total de la subvención. Con carácter excepcional, en el caso de organismos internacionales de derecho público, podrán representar hasta un 13 % del importe de la subvención. (artículo 15 K). Los gastos indirectos, con la definición y límites previstos en estas bases reguladoras, serán justificados mediante declaración responsable firmada por la representación legal de la entidad, en la que se describirán los tipos de gastos incluidos y los importes destinados a cada uno de ellos y se hará constar que los mismos han sido realizados para el fortalecimiento de la entidad beneficiaria y el sostenimiento de la ejecución del proyecto. En todo caso, los datos deben obrar en la contabilidad de la entidad.

### AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

En su base decimoprimer B), el Ayuntamiento de Valencia los define como B. COSTES INDIRECTOS. Los gastos indirectos incluyen los gastos asociados a la administración de la entidad solicitante. Estos gastos no podrán exceder del 8 % de la subvención concedida por el Ajuntament de Valencia. Se exige además que se justifiquen con las facturas correspondientes, los gastos que enumera.

## COMENTARIOS.

Salvo el Ayuntamiento de Valencia, el resto de financiadores aceptan como justificación un certificado acreditativo del gasto, extremo que hoy puede considerarse casi generalizado. No obstante, la mayor parte de los financiadores, exigen que en el certificado se establezca que se han dedicado a esa finalidad y siguen relacionando en sus bases gastos que consideran no admisibles como indirectos, por lo que estos gastos están sujetos a la comprobación de que se han cumplido esas exigencias y la vinculación del gasto con la ejecución del proyecto, cuando tal y como estableció la AECID, estos deben tener también como finalidad el fortalecimiento de la organización que ejecuta el proyecto.

El artículo 83 del RLGS, que es básico, establece que “a los 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.

La Junta de Extremadura, permite una aplicación amplia de los costes indirectos al vincularlos también al fortalecimiento de la entidad, si bien es muy detallista en cuanto a la aplicación, al exigir incluso el detalle en el documento acreditativo.

Conforme al citado artículo 83 del Reglamento, una vez determinada la fracción del coste total en base a la justificación contenida en el estudio citado, no se requiere una justificación adicional, por lo que no se precisaría ni siquiera el certificado que se viene exigiendo para acreditar que los costes indirectos que figuran se han aplicado al proyecto, en algunos casos con desglose por conceptos e incluso en otros la justificación detallada.

La mera justificación de los costes directos supondrá conforme al precepto examinado, considerar que quedan acreditados los indirectos, sin más. De hecho, al determinar un porcentaje en las bases, se pone de manifiesto que el estudio a que se refiere el precepto citado ya se ha hecho.

Como se ha señalado más arriba, la aplicación de este principio, permitiría que se pudieran gastar los recursos tanto en el fortalecimiento de la institución ejecutora como en actuaciones posteriores al final de la ejecución del proyecto, por ejemplo, en el apoyo y contratación de la evaluación y de la auditoría e incluso en los procedimientos de revisión o fiscalización que pueden tener lugar meses o años después de finalizar el proyecto.

Si bien algunas de las prohibiciones de destinar costes indirectos pueden aparecer justificadas, no se entiende que se excluyan otras.

## 14.7. Límites de gastos subvencionables de actuaciones a ejecutar en terceros países y modificaciones.

### GENERALITAT VALENCIANA.

Una vez definido en que consiste cada gasto, el artículo 22 de las bases de la Generalitat, viene a establecer límites en un porcentaje sobre el total de la subvención para respecto a la mayoría de los gastos.

Identificación y formulación 1,5%

Línea de base 1,5%

Evaluación externa 5%

Auditoría Externa 4%

Viajes, alojamientos y dietas, 15%

Personal 60%, pero si se supera el 30% hay que justificarlo. Dentro del 60% hay un máximo del 5% para personal expatriado y otros 5% para el personal en sede. El resto será para personal local.

Fondo rotatorio 10% de los costes directos.

Costes indirectos 10% de la subvención concedida.

Para el caso de las actuaciones en la Comunidad Valenciana, los porcentajes varían en algunos casos; así: la evaluación externa y la auditoría externa no puede superar el 3% de la subvención, los viajes, alojamientos y dietas se mantienen en el 15%, si bien pueden superarse por las características de la finalidad.

El artículo 50 de la Orden de Bases de la Generalitat, exige autorización para la modificación entre partidas presupuestarias que supongan variación de las partidas presupuestarias en más del 15 % del importe subvencionado por la Generalitat Valenciana del presupuesto inicialmente aprobado o reformulado. No pueden modificarse aquellas partidas que tengan un límite establecido por las bases o la convocatoria. El cálculo del 15% si se refiere al máximo en que se incrementa o disminuya una partida respecto al presupuesto total es bastante amplio. La redacción es algo confusa y podría entenderse que es el 15% de la partida que se altera o modifica, aunque parece más que el 15% es del total del presupuesto.

### **AECID.**

El artículo 14 de las bases de la AECID establecen como límites de los gastos de personal en sede en terceros países el 4,5% de la subvención y en España el que se determine como necesario en función de las actividades y naturaleza de la acción y el 12% de los costes indirectos.

El artículo 16, apartado 1 y 2 de las bases de la AECID, referido a la *Modificación de los términos de la Resolución*, señala:

1. Cuando durante la ejecución de la actividad subvencionada se manifiesten circunstancias objetivas que alteren o dificulten gravemente el desarrollo de la misma, en el terreno o en la sede del adjudicatario, que afecten a objetivos, resultados, población meta, ubicación territorial o socio local, las entidades adjudicatarias podrán solicitar una modificación de las condiciones establecidas en la Resolución de concesión.

2. Para proceder a las modificaciones indicadas en el apartado anterior será necesaria la autorización de la AECID, que se solicitará mediante presentación de solicitud motivada, dirigida a la Unidad Gestora de la AECID indicada en la notificación de la resolución de concesión, en un plazo no superior a dos meses desde la aparición de las circunstancias que la justifiquen. El resto de las modificaciones no precisará autorización y sólo deberán ser comunicadas y descritas en los informes de seguimiento y finales correspondientes.

El punto 5.2 de las normas de justificación de la Aecid, establece que son modificaciones accidentales:

- Las que no suponen un cambio cualitativo ni en objetivos, ni en resultados, ni en población meta, ni en ubicación territorial, ni en los socios locales
- las que no suponen cambios en fechas y plazos
- los cambios entre partidas presupuestarias que no supongan modificaciones de objetivos, resultados, población meta, ubicación territorial o socio local
- Las modificaciones accidentales no precisan autorización de la AECID.

### **JUNTA DE ANDALUCIA**

El artículo 16 de las bases de la Junta de Andalucía, establece los siguientes límites de gastos subvencionables en proyectos de cooperación internacional para el desarrollo y de acción humanitaria respecto a la subvención concedida.

- Identificación y formulación. 1,5%.
- Evaluación externa. 3%
- Auditorías externas 2%
- Gastos de funcionamiento 2% - Viajes, alojamientos y dietas, 25%

salvo que por las características y finalidad de la intervención sea autorizado por la AACID un porcentaje superior.

- Personal en sede en Andalucía 5%.
- Fondo rotatorio 12%
- Costes indirectos. 10%

El artículo 32 de la Orden de bases de la Junta de Andalucía, considera modificaciones que precisan de autorización la propuesta de aumento o reajuste en porcentaje superior al 10% del presupuesto validado en alguna de las rúbricas de los costes directos.

#### **JUNTA DE EXTREMADURA.**

En el artículo 20 se limitan los costes de la evaluación al 5% del coste del proyecto y se permite presupuestar un máximo del 1% para imprevistos.

#### **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**

En la base 18 de la convocatoria, se exige la reformulación del proyecto cuando se modifiquen partidas y alguna de ellas sufra una modificación de más del 25 por ciento.

#### **COMENTARIOS**

Salvo en algunos supuestos, tales como auditorías, líneas de bases y evaluaciones en que es posible, acudiendo al mercado, establecer objetivamente y con una cierta aproximación el importe de algunos costes, en el resto es bastante complicado. Las circunstancias en cada país, la naturaleza y actividades del proyecto, el sector de actuación y otras muchas circunstancias hacen muy diferente un proyecto de otro, por lo tanto, establecer limitaciones objetivas como se hace no aporta nada al buen fin del proyecto, antes al contrario en unos casos puede dificultarlo, de ahí que debiera dejarse abierta la posibilidad en todos los casos de acreditar un mayor coste en función del proyecto, las circunstancias concurrentes y del país en que se actúe.

El modelo de la Aecid nos parece el más adecuado, ya que no solo no establece un límite objetivo más que para muy pocos gastos: los del personal en sede y los indirectos, sino que en tanto que no afecte a los elementos esenciales del proyecto, considera como modificaciones accidentales las transferencias entre partida y además no las somete a autorización cualquiera que sea su cuantía. Este es el modelo más adecuado precisamente porque un proyecto es una previsión y durante su ejecución pueden alterarse las circunstancias previstas inicialmente sobre todo cuando se trata de proyectos que pueden prolongarse varios años. El centro de las actuaciones lo constituye el logro de los objetivos y no otras cuestiones que nada aportan al cumplimiento de los objetivos, por lo que cobra sentido la autorización cuando se puede afectar a estos, los resultados, los beneficiarios, el lugar, etc. Es decir, a lo que constituye el núcleo del proyecto, pero no al resto.

Contrariamente a la Aecid, por otros financiadores, se consideran siempre modificaciones sustanciales que necesitan de autorización o reformulación cuando se supera el 10, el 15 o el 25% de las partidas o del presupuesto. En la mayoría de los casos se trata de meras prohibiciones y de establecer trámites innecesarios.

En el caso de la Generalitat, las modificaciones se justifican en la aparición de circunstancias que alteren o dificulten gravemente el desarrollo del proyecto, que se trate de un acontecimiento imprevisto y que se justifique. El cálculo del 15% si se refiere al máximo en que se incrementa o disminuye una partida respecto al presupuesto total es bastante amplio. La redacción de la Generalitat es algo confusa y podría entenderse que el 15% es de la partida que se altera o modifica o el importe total de la subvención.

Algunos financiadores deniegan las modificaciones cuando suponen el traspaso de gastos entre los capítulos IV y VII del financiador. Con esta decisión se impide adaptar la ejecución a las necesidades injustificadamente, ya que el ente financiador puede, si lo precisa, modificar su presupuesto. Obviamente eso supone un trámite, que podría obviarse considerando todo el coste de la CID como inversión.

## 14.8. La minoración de los gastos presupuestados en el proceso de valoración de solicitudes.

### GENERALITAT VALENCIANA.

El apartado sexto.2.d de la resolución de 22 de febrero de 2019, de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación por la que se convocan, para el año 2019 subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) para la financiación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo a ejecutar en países y poblaciones estructuralmente empobrecidas, refiriéndose a los criterios de valoración viene a establecer nuevas limitaciones y regulaciones respecto a los porcentajes de algunas partidas y faculta en esta fase de valoración a la administración para minorar los gastos presupuestados y lo hace como sigue,

2. Para determinar el presupuesto validado en la propuesta de resolución de la convocatoria, se establecen los siguientes supuestos en los que se minorarán los gastos presupuestados en la valoración de las solicitudes:

a) Los gastos que serán minorados en su totalidad son:

1) Los que no estén recogidos como subvencionables en el artículo 22 de la Orden 3/2017.

2) Los expresamente excluidos en el artículo 21.2 de la Orden 3/2017.

3) Los que resulten innecesarios o superfluos para la ejecución de las actividades propuesta en el proyecto o programa.

b) Los gastos que se consideren sobredimensionados o excesivos se minorarán parcialmente por la cantidad que se considere excesiva.

c) Los gastos de personal que excedan del 30 por 100, y los que requieran justificación documental, que no se justifiquen de acuerdo a los criterios establecidos en este apartado, o de los que no se aporte la documentación justificativa requerida, se minorarán por la cuantía que se considere no justificada.

d) Los gastos que estén ubicados en una partida errónea, y no se minorarán, salvo que una vez reubicados se incurra en el supuesto del apartado siguiente.

e) Los gastos que excedan de los límites establecidos en una partida determinada, una vez minorados los importes por los supuestos anteriores, se minorarán en la cuantía que exceda de dichos límites.

f) Las aportaciones en especie no admitidas. En este caso se minorará la subvención proporcionalmente por la parte en la que se incumpla lo establecido en el número 3 del artículo 4 de la Orden 3/2017.

## **AECID**

El artículo 8 de la Orden de bases de la AECID establece:

La presentación de la solicitud de subvención constituirá una declaración implícita de aceptación de las condiciones y obligaciones establecidas en la resolución de convocatoria, sin que sea precisa la presentación de nueva declaración de aceptación para obtener la adjudicación, salvo en el caso de que la Comisión de Valoración proponga la aprobación por una cuantía inferior a la solicitada o con modificaciones sobre la formulación presentada por el solicitante.

Y el artículo 10.3.b) de la Orden de Bases de la AECID, establece

d) De acuerdo con lo establecido en el artículo 61.2 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, la Comisión de Valoración podrá proponer modificaciones de las condiciones o de la forma de realizar la actividad subvencionable, incluido el importe de la subvención solicitada, siempre que existan razones que así lo aconsejan, debidamente reflejadas en el informe al que se refiere el apartado 5 del presente artículo. El Órgano instructor instará al solicitante para que, dentro del plazo que se establezca, se pronuncie acerca de la aceptación de las mismas y realice la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable, que incluirá, en el caso de agrupaciones, los nuevos compromisos de ejecución asumidos por cada miembro, así como el importe de subvención a ejecutar por cada uno de ellos. La no aceptación y reformulación en el plazo establecido, supondrá la renuncia a la solicitud. En el caso de las convocatorias de convenios, esta reformulación será sustituida por la formulación definitiva y se llevará a cabo en el plazo establecido al efecto en la convocatoria.

## **JUNTA DE ANDALUCIA:**

El artículo 27.7 de las bases de la Junta de Andalucía, establece:

Cuando el importe de la subvención recogido en la Propuesta Provisional de Resolución sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar de la entidad beneficiaria provisional la reformulación de la solicitud para ajustar los compromisos y condiciones establecidos en la formulación de la intervención a la subvención otorgable. En cualquier caso, la reformulación de solicitudes deberá respetar el objeto, condiciones y finalidad de la intervención, así como los requisitos establecidos en esta Orden respecto de las solicitudes.

## **JUNTA DE EXTREMADURA.**

Artículo 40.7. Cuando el importe de la subvención contenido en la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar de la entidad beneficiaria la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable.

## **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**

El ayuntamiento de Valencia prevé la reformulación cuando se produzcan modificaciones durante la ejecución.

## **COMENTARIOS.**

La resolución de la Generalitat de 2019, en los apartados sexto a) 3 y b), utiliza conceptos jurídicos indeterminados, tales como innecesarios, superfluos, sobredimensionados y excesivos y no establece ningún procedimiento contradictorio para oír previamente al solicitante, para que acredite la necesidad, proporcionalidad, adecuación y coherencia de los gastos, si bien es cierto que hay supuestos muy claros en que eso se produce y por otra parte que a la notificación de la resolución provisional se pueden formular alegaciones, que pueden dar lugar a la modifi-

cación de la resolución definitiva, la resolución otorga facultades excepcionales, que incorrectamente aplicadas podrían dar lugar a adoptar resoluciones excesivamente discrecionales. Se precisa o bien acotar de algún modo en las bases estos términos o prever para estos casos, en primer lugar, que se motive, en base a informes técnicos si fuere necesario, por qué se califica esos gastos como innecesarios, superfluos, sobredimensionados o excesivos y además se abra un plazo de audiencia previa.

Además, de ello, esta regulación debe estar contenida en una disposición de carácter general como las bases y no en una resolución.

Sin duda existen gastos que pueden considerarse innecesarios, superfluos, excesivos, sobredimensionados, y más. Sería conveniente que se definieran y concretaran cada uno de ellos en las bases.

Es cierto que en la valoración de solicitudes puede haber cantidades que es procedente no aceptarlas porque no están previstas en los conceptos subvencionables o exceden de las cuantías máximas permitidas en las bases e incluso algunas otras que sean exageradas. Es procedente hacerlo por esos motivos objetivos, pero en los casos en que los criterios son meras valoraciones subjetivas suponen inseguridad y puede dar lugar a eliminar o impedir realizar actividades que son esenciales para el proyecto.

La formulación de un proyecto y la determinación de las actividades y sus costes son fruto de un procedimiento complejo que se realiza con la participación de otros actores, singularmente de los beneficiarios directos en la identificación y, pese a ello es posible que algún proyecto pueda contener gastos excesivos o desproporcionados, y deba instarse a reducirlos, pero como se ha dicho dando previamente audiencia al solicitante. En este sentido la regulación de la AECID nos parece la más adecuada y ajustada a derecho.

La previsión del artículo 37.5 de la orden de bases de la Generalitat, de un informe sobre el valor de mercado de los precios de bienes y servicios presupuestados, nos parece muy adecuada, aunque debe prever informes contradictorios y dar audiencia a los solicitantes a quienes se pretenda disminuir o eliminar algún gasto. Todo ello sin perjuicio de que habrá supuestos en que la inoportunidad, el exceso y lo superfluo sean evidentes.

## 14.9. Cofinanciación y aportes valorizados.

### GENERALITAT VALENCIANA

Los artículos 4. Apartados 1 y 5 y 25 de la orden de bases de la Generalitat establecen que:

Artículo 4.1. Las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo reguladas en esta orden podrán recibir de la Generalitat Valenciana subvenciones hasta un máximo del 80 por 100 de su coste total, siempre que las disponibilidades presupuestarias lo permitan.

Artículo 4.5. En los términos que se establezca en cada convocatoria podrán considerarse contribuciones de los socios locales y de las entidades beneficiarias finales las aportaciones en especie, debidamente valoradas, que sean imprescindibles para la realización de la actuación, como terrenos, locales, equipos, materiales, servicios y mano de obra directamente vinculadas a la ejecución de las actividades presupuestadas y que, en caso de terrenos, locales y equipos, vayan a ser transferidas definitivamente al término de la ejecución, junto con el resto de bienes adquiridos con cargo a la actuación subvencionada.

Artículo 25 aportaciones en especie

1. Las aportaciones en especie mencionadas en el apartado 5 del artículo 4 de esta orden, serán admitidas solo en el

caso en que se acompañen con certificación de la persona física o jurídica que aporte los bienes o servicios. En dicha certificación o como aneja a ella, se describirá y cuantificará la aportación, indicando número de unidades, horas de trabajo, precio unitario cuando corresponda, además de la valorización total; asimismo, en el caso de bienes, se acompañará a la certificación factura de compra del bien o, en caso de no disponer de ella, de aquellos documentos que permitan determinar su valor y la forma de adquisición.

Para la valorización de las aportaciones en especie, se utilizarán los mismos criterios y las mismas limitaciones mencionadas en el citado artículo de esta orden.

2. Las valorizaciones deberán ajustarse a los precios del mercado local y, en el caso de equipos o bienes, tener en cuenta su antigüedad y valor de adquisición. En todo caso, serán objeto de control al igual que el resto de las aportaciones.

3. No se aceptará como contribución en especie la valorización de la participación de la población beneficiaria en eventos, jornadas o cursos.

4. No podrán considerarse como aportación en especie las sedes administrativas del socio local cuando exista pago del alquiler o hipotecas sobre estas.

#### **AECID.**

La base 8.3 de la convocatoria de Subvenciones Aecid 2019 establece que de acuerdo con el artículo 4.6 de la Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, las subvenciones concedidas por la AECID al amparo de estas bases reguladoras podrán alcanzar el 100 por 100 del coste total del presupuesto de las intervenciones propuestas.

#### **JUNTA DE ANDALUCIA**

El artículo 21.1 de las bases de la AACID, establece:

Financiación y régimen de compatibilidad de las subvenciones.

1. Las subvenciones concedidas para la financiación de proyectos y actuaciones podrán alcanzar el 100% del coste total del presupuesto validado por la AACID. Cuando existan aportaciones de carácter privado, ya sea de fondos propios de la beneficiaria o de otras entidades, ajenas a la subvención de la AACID, éstas habrán de ser en recursos económicos en efectivo y ser destinadas a la financiación de costes directos de la intervención.

#### **JUNTA DE EXTREMADURA.**

El artículo 9.2 establece: 2. Cuando existan aportaciones de carácter privado, ya sea de fondos propios de la entidad beneficiaria o de otras entidades, ajenas a la subvención de la AEXCID, éstas deberán ser aportaciones dinerarias y ser destinadas a la financiación de gastos directos de la intervención.

Todas las aportaciones destinadas a la financiación del proyecto, sean de carácter público o privado, habrán de acreditarse en los términos previstos en el artículo 15.1. h. de este decreto.

#### **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA.**

La base decimosegunda A, de la Convocatoria del Ayuntamiento de Valencia, establece:

El importe de la subvención no superará, en ningún caso el 80 por ciento del presupuesto total del proyecto presentado, debiéndose cubrir el resto con aportaciones de la propia Entidad, de la Contraparte Local o de otras posibles entidades financiadoras. Los proyectos deberán identificar exacta y pormenorizadamente las fuentes de financiación complementarias a la solicitada al Ajuntament de Valencia.



**COMENTARIOS:**

Respecto a la cofinanciación: En la actualidad tanto la Aecid como la Junta de Andalucía y otros muchos financiadores, por ejemplo, la Junta de Extremadura, entendiendo que la CID es una política pública, prevén la posibilidad de financiar y financian, el 100 por 100 del coste de las actuaciones. La Generalitat, establece la cofinanciación hasta el 80 por ciento como máximo, con lo que supone una limitación, contraria además a la corriente actual de otros financiadores, si bien parece que se ha previsto ya llegar al 100 por 100 en una modificación de la Orden de Bases.

Las actuaciones se hacen en nombre del financiador, observando las obligaciones que se imponen, siguiendo sus instrucciones y actuando en los territorios que establecen y entregando los resultados, por lo que consecuentemente se habría de financiar el 100 por 100, sin perjuicio de que los aportes de los beneficiarios puedan ser puntuados en la fase de valoración ex ante.

Además, si se llega al 100 por 100, se evitarían los problemas que puedan plantear las aportaciones en especie.

Sobre las aportaciones valorizadas o en especie.

Solo la Generalitat y el Ayuntamiento de Valencia se refieren a ellas, ya que tanto la Aecid, Aacid y Junta de Extremadura, no precisan hacerlo. No las prohíben, pero no las consideran a ningún efecto, ya que solo consideran aportes externos a los aportes en metálico.

Los aportes en especie deben valorarse al equivalente en metálico y eso siempre es difícil, además de que en ocasiones se excluyen aportes que podrían admitirse tales como por ejemplo en proyecto de CID, las asistencias técnicas por parte de voluntarios colaboradores puntuales.

El último párrafo del artículo 25 excluye la aportación en especie de las sedes administrativas, del socio local “cuando exista pago del alquiler o hipotecas sobre estas”. Una interpretación literal conduciría a considerar que si se puede solo cuando sean de propiedad del socio local o de un tercero. Una adecuada interpretación conduce a una obviedad. No podrán considerarse aportes en metálico, cuando se pague el alquiler con fondos del propio proyecto, o incluso de otro proyecto.

**14.10. Documentacion a aportar a la solicitud.****GENERALITAT VALENCIANA:**

La base 34 de la Generalitat, establece como documentación preceptiva:

Artículo 34. Documentación preceptiva

Las solicitudes deberán ir acompañadas de la siguiente documentación preceptiva:

- a) Documentación acreditativa de la representación de la persona solicitante respecto de la entidad, en el caso que la entidad solicitante no esté inscrita en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.
- b) Declaración de la persona responsable de la entidad solicitante en la que conste que reúne los requisitos especificados artículo 9 de la presente orden; el compromiso de aportar la diferencia entre el coste total de la actuación subvencionada y la ayuda de la Generalitat Valenciana; el compromiso de cumplir las obligaciones previstas en el artículo 10 de la presente orden, el compromiso de no llevar a cabo, en el ámbito de ejecución del proyecto presen-

tado, ninguna acción que pudiera resultar contradictoria con la política exterior de España o con los objetivos de la Generalitat Valenciana, así como de dar difusión del origen de la subvención y de incorporar, en todo caso y de forma visible, el logotipo de la Generalitat Valenciana.

c) En caso de ONGD legalmente constituidas y con capacidad de obrar en España, declaración responsable de que la entidad ha cumplido con las obligaciones establecidas en el Real decreto 519/2006, de 28 de abril.

d) Declaración responsable de que la entidad no se encuentra incurso en las causas de prohibición para obtener la condición de adjudicatario de subvenciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 13 de la LGS.

e) Declaración responsable de la obtención o solicitud de otras subvenciones para la misma finalidad.

f) Declaración responsable de que la entidad se encuentra al corriente

de las obligaciones derivadas de la obtención con anterioridad de subvenciones del programa presupuestario de Cooperación Internacional al Desarrollo, de los presupuestos de la Generalitat Valenciana.

g) En el caso de tratarse de una entidad u organización no gubernamental cuyas actividades se desarrollen en territorio español e impliquen contacto habitual con menores, presentar declaración responsable de que todo el personal que mantenga dicho contacto (tanto voluntario como empleado) cumple con la acreditación de aportar certificado negativo del Registro Central de Penados por delitos sexuales, tal y como establece el artículo 13 de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del código civil y de la ley de enjuiciamiento civil, así como el artículo 8 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado.

h) En su caso, denegación expresa al órgano gestor, para que no obtenga, de forma directa, la acreditación, por medios telemáticos, de que la entidad solicitante está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Estatal de administración Tributaria y con la Hacienda de la Generalitat Valenciana, y de sus obligaciones con la Seguridad Social, previstas en el artículo 13 de la LGS y en los artículos 18, 19 y 22 del Real decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de dicha ley. En este caso, deberá presentar los certificados que acrediten el cumplimiento de esas obligaciones.

i) Memoria de la institución en la que conste que la entidad solicitante reúne las condiciones de solvencia y capacidad de gestión para realizar la actuación objeto de la subvención. Para ello, se podrá incluir, en su caso, documentación acreditativa de:

1. Las actuaciones realizadas durante el último año natural anterior a la convocatoria.

2. Estado contable e ingresos correspondientes al ejercicio anterior a la convocatoria, incluyendo balance de situación, cuenta de pérdidas y ganancias y memoria económica del año anterior, o bien las últimas auditadas, todo ello suscrito por persona autorizada según los estatutos.

3. Las fuentes de financiación.

j) Memoria económica de la actuación, cuya presentación junto a la solicitud es requisito esencial que comprenderá un plan de financiación en el que se justifique la contribución financiera externa en los términos previstos en los artículos anteriores, así como de la subvención solicitada a la Generalitat Valenciana. En relación con la memoria económica, deberá tenerse en cuenta y adjuntarse lo siguiente:

1. En el caso que se relacionaran aportaciones en especie previstas en el apartado 5 del artículo 5 de esta orden, se acreditarán en el momento de la solicitud, adjuntando certificación de la persona física o jurídica que aporte los bienes o servicios. Se describirá y cuantificará la aportación, indicando número de unidades, horas de trabajo, precio unitario cuando corresponda, además de la valorización total; asimismo en el caso de bienes, se acompañará la factura de compra del bien o, en caso de no disponer de ella, de aquellos documentos que permitan determinar su valor y la forma de adquisición, valoraciones catastrales o cualquier otro documento que corrobore la cuantía de la aportación

valorizada. En caso de referirse a gastos de personal se presentarán contratos de trabajo, nóminas o referencias salariales equivalentes del país de ejecución de la actividad.

2. Para la valorización de las aportaciones en especie, se utilizarán los mismos criterios y las mismas limitaciones que se reflejan en esta orden para el mismo tipo de gastos. 3. Las valorizaciones deberán ajustarse a los precios del mercado local y, en el caso de equipos o bienes, tener en cuenta su antigüedad y valor de adquisición, serán objeto de control al igual que el resto de las aportaciones.

4. En su caso, facturas pro forma, presupuestos profesionales o peritajes sobre los costes por unidad de los recursos a emplear, cuando se trate de gastos superiores a 2.500 euros, y de manera excepcional, en el caso de que no pueda disponerse de documentos acreditativos respecto de algún concepto de gasto, informe justificativo de esta imposibilidad.

5. En su caso, documentación acreditativa de la titularidad y régimen de propiedad de los inmuebles vinculados al proyecto, así como de su valor.

6. En el caso de que el proyecto comprenda la construcción de viviendas o infraestructuras, se deberán aportar los permisos de obra o documentos que acrediten la conformidad de las autoridades locales.

k) Organigrama, delegaciones en la Comunitat Valenciana, en su caso, y relación de personal laboral. Donde constará la composición de los órganos de gobierno, administración y dirección de la entidad, de la sede central y de la delegación en la Comunitat Valenciana; así como la relación de los cargos que integran dichos órganos y régimen de dedicación a las funciones de gobierno, administración y dirección de cada uno de sus cargos de la sede central y de la delegación en la Comunitat Valenciana. Deberá constar la relación del personal que participará en la actuación subvencionable y su cometido.

En el supuesto de que la entidad solicitante carezca de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, declaración jurada por la persona representante de la entidad de dicha circunstancia, junto con la documentación que acredite su capacidad para la realización de las actividades necesarias para alcanzar los fines de las subvenciones o ayudas convocadas.

l) En caso que la actuación requiera la existencia de socio local, deben presentarse sus estatutos e inscripción ante la administración competente que acredite su capacidad jurídica y de obrar en el país de ejecución de la actuación, cuando sea una entidad privada.

m) En el mismo caso del apartado anterior también se presentará, documento en que conste la conformidad del socio local en la ejecución de la actuación y que detalle los términos de colaboración entre la entidad solicitante y el socio local.

n) En el caso de presentación de la solicitud por una agrupación de entidades, además de la documentación que se describe en los demás apartados del presente artículo, referida a cada una de las entidades miembros de la agrupación, deberán presentar un acuerdo suscrito entre las entidades que la componen, donde conste, al menos, un único responsable jurídico ante la Generalitat Valenciana, que será la entidad líder y ostentará la representación de la agrupación, la voluntad de las partes de concurrir conjuntamente a la convocatoria, la identificación del representante legal, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, y el importe de la subvención a ejecutar por cada uno de las entidades beneficiarias. Igualmente constará, expresamente, el compromiso de todas las entidades participantes, de mantener la unión temporal hasta el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de la LGS.

o) Aportación del impreso de domiciliación bancaria en el caso de nuevo perceptor o nueva cuenta bancaria.

p) Cualquier otra documentación preceptiva que se especifique en la convocatoria.

2. La inscripción de la entidad, así como la sede, domicilio social o delegación permanente en la Comunitat Valenciana, y la representación de la persona que presenta la solicitud respecto de la entidad solicitante, se comprobarán de oficio en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

3. En el momento en que se produzca una modificación de los datos o documentos que figuran en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, con trascendencia en una convocatoria con el plazo de presentación de solicitudes abierto, deberá presentarse ante el citado Registro la documentación que avale dicha modificación, dentro de dicho plazo.

### **AECID, JUNTA DE ANDALUCIA JUNTA DE EXTREMADURA Y AYUNTAMIENTO DE VALENCIA.**

De un modo análogo las bases de los financiadores examinados: Aecid (base 6 de la convocatoria de 2019), Junta de Andalucía (base 25) y convocatoria del Ayuntamiento de Valencia, (base decimotercera) exigen preceptivamente una gran cantidad de documentos para concurrir a la convocatoria. En general se exige que los documentos sean originales y traducidos al castellano y a euros, entienden como copia autentica la realizada por cualquier entidad pública española o del país de ejecución, por un notario acreditado en el país de ejecución o por la representación española.

### **COMENTARIOS.**

Establecer un registro a nivel Estatal o al menos a nivel autonómico en el que poder incluir toda o la mayor parte de la documentación tanto la preceptiva como el resto, sería una decisión que simplificaría mucho la gestión, y no debería suponer un trabajo adicional para los gestores, ya que los datos podrían ser incorporados directamente por cada actor, del mismo modo que ahora se aportan a la solicitud. Así respecto a los documentos preceptivos bastaría comprobarlos en ese registro y respecto a los no preceptivos la solicitud podría incluir el link o la referencia a donde se encuentran. Cualquier registro que se pueda crear a nivel local, autonómico o estatal deberá contemplar compartir sus datos con el resto de los que se creen. Debería evitarse la constitución de un registro por cada CCAA. Establecer un registro Estatal al que pudieran adherirse las CCAA podría simplificarlo.

Aun cuando se cree ese registro, es posible simplificar mucho la documentación a aportar. Por ejemplo, eliminando, cuando su suscripción no venga impuesta por una ley, todas las declaraciones responsables o no, certificaciones de los solicitantes, etc previstas. Para ello bastaría establecer en las bases que todo ello es obligatorio y se han de cumplir y observar por el mero hecho de ser adjudicatario de la subvención. (cuando alguien obtiene el carnet de conducir no se le obliga a firmar que respetará las señales de tránsito o circulará por la derecha, sólo se le dice que se le autoriza a conducir determinado o determinados vehículos y las reglas son las establecidas en cada momento por el código de circulación).

En fecha 11 de febrero de 2020, durante la redacción de este documento, se ha publicado en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) el Decreto 19/2020, de 7 de febrero, del Consell, de regulación del Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana. Dicho Decreto deroga el anterior Decreto 39/2009, de 6 marzo, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

En su disposición Transitoria Única, establece que “Las entidades inscritas en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana a la fecha de entrada en vigor de este decreto deben adaptarse a lo que establece, de acuerdo con su naturaleza jurídica, y por ello deben presentar nueva solicitud de inscripción en el Registro en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto. Transcurrido el plazo mencionado

sin que se haya presentado la solicitud de inscripción, el órgano gestor puede iniciar de oficio el procedimiento de cancelación de la inscripción.” Dicho plazo finaliza el 11 de agosto de 2020. Después de sucesivas prórrogas con ocasión de la Pandemia, el plazo concluirá en octubre de 2020.

El Decreto, aunque es una magnífica iniciativa, va a suponer inicialmente una carga de trabajo importante para las organizaciones ya que son estas las que han de incorporar al registro todos los datos que no son pocos y además mantenerlo actualizado. Es de esperar que si otras CCAA, Municipios o incluso el Estado establecen registros lo hagan coordinadamente utilizando formatos compatibles y que en cualquier caso puedan obtener los datos de este.

## **14.11. Los documentos justificativos en contradicción con la legislación local.**

### **AECID**

No hace referencia a este apartado.

### **GENERALITAT VALENCIANA**

El artículo 60.8 de la orden de bases de la Generalitat establece que:

8. En aquellos casos en los que alguno de los requisitos de la documentación justificativa contemplada en esta orden esté en contradicción con la legislación local del país de ejecución, se estará a lo que determine la legislación local, si bien esta circunstancia deberá estar debidamente acreditada. Para la acreditación de la normativa interna relativa a la justificación de gastos, bastará la presentación de la propia norma publicada en el Boletín Oficial del país o de un documento oficial, declaración de la OTC o bien de la Embajada u oficina consular de España en el país en cuestión, o en su defecto, de la Embajada del país de la Unión Europea que ejerza la representación de España, en el momento en que se presente la justificación del gasto conjuntamente con ella.

### **JUNTA DE ANDALUCIA**

La base 43.7 de la Junta de Andalucía establece:

En aquellos casos en los que alguno de los requisitos de la documentación justificativa contemplada en esta Orden esté en contradicción con la legislación local del país de ejecución, se estará a lo que determine la legislación local, si bien esta circunstancia deberá estar debidamente acreditada. Para la acreditación de la normativa interna relativa a la justificación de gastos, bastará la presentación de la propia norma publicada en el Boletín Oficial del país o de un documento oficial, declaración de la OTC o bien de la Embajada u oficina consular de España en el país en cuestión, o en su defecto, de la Embajada del país de la Unión Europea que ejerza la representación de España, en el momento en que se presente la justificación del gasto y conjuntamente con ella.

### **JUNTA DE EXTREMADURA.**

Artículo 15.e.1, 1. Se consideran facturas los documentos que sean admitidos legalmente como tales en el tráfico mercantil en el lugar de realización del gasto, aunque éstos no reúnan todos los requisitos que establece la legislación española, para lo cual, la cuenta justificativa se acompañará de la norma local o documento oficial que lo acredite, o acreditación del contenido de esa norma emitida por la Oficina Técnica de Cooperación, Embajada o Consulado o, en su defecto, por la Embajada del país de la Unión Europea que ejerza la representación de España.

### **AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**

No hace referencia a este apartado.

**COMENTARIOS:** La naturaleza y regulación jurídica, tanto la contractual como la de personal en muchas ocasiones no coincide con las que rigen en España. Además, ocurre en muchos países el tráfico mercantil va por un lado y las normas por otro, sin que las ONGDs puedan influir nada en ello. No es extraño además que las autoridades no puedan o no quieran hacer cumplir sus propias normas, sobre todo las fiscales... Acreditar cuando pese a lo que dice en las normas, estas se incumplen habitualmente en las relaciones dentro del país, es difícil. En este sentido y aun cuando se encuentra mucha colaboración de las OTC de la AECID en el exterior, debería instaurarse algún protocolo entre los financiadores y la AECID para facilitar estos documentos, que pueden consistir en informes de que, pese a lo que se establece en la Ley, en el tráfico jurídico se incumple o es diferente.

## 14.12. Causas de reintegro

### AECID

Artículo 21. Régimen de Reintegro, Control y Sanciones. El régimen de control, reintegro y sanciones se regirá por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y por lo establecido en el capítulo V del título II del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio. Los adjudicatarios de las subvenciones quedarán sometidos a las responsabilidades y el régimen sancionador que sobre infracciones administrativas en materia de subvenciones establece el título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Asimismo, quedarán sometidos a lo dispuesto en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. El procedimiento para el reintegro se rige por lo dispuesto en el capítulo II del título II de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. 2. Procederá el reintegro de las cantidades percibidas, así como la exigencia del interés de demora previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, desde el momento del pago de la subvención y hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, y, en su caso, de los rendimientos financieros generados por la subvención concedida, en los siguientes casos: a) Incumplimiento total o parcial de los objetivos y resultados previstos en el marco de la intervención. b) Incumplimiento de la obligación de justificación. c) Obtener la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello. d) Introducción de modificaciones de las descritas en el artículo 16.1 sin autorización expresa de la AECID. e) Incumplimiento de las condiciones impuestas a la entidad con motivo de la concesión de la subvención. f) Cuando la subvención no se ejecute por cualquier causa. 3. Los reintegros se realizarán en todos los casos mediante transferencia a la cuenta abierta a nombre de la AECID que se indique en la resolución de reintegro.

Artículo 22. Graduación de los incumplimientos de las condiciones impuestas. 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3.n) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, para la graduación de los incumplimientos de las condiciones impuestas con motivo del otorgamiento de la subvención, se establecen los siguientes porcentajes de reintegro, aplicándose a las cuantías resultantes el interés de demora contabilizado desde que se hizo efectiva la subvención: a) Incumplimiento total de los fines para los que se otorgó la subvención: 100 por 100 de la subvención. b) Incumplimiento de la obligación de justificación: 100 por 100 de la subvención. c) Obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello: 100 por 100 de la subvención. d) Introducción de modificaciones sustanciales sin la preceptiva autorización de la AECID, 100 por 100 de los gastos en que se haya incurrido a causa de la modificación. e) En el supuesto de incumplimiento de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de la subvención, la fijación de la cantidad que deba ser reintegrada por el adjudicatario se determinará en aplicación del principio de proporcionalidad que, no obstante, se podrá modular teniendo en cuenta el hecho de que el cumplimiento se aproxime significativamente al cumplimiento total, y se acredite por los adjudicatarios una actuación inequívocamente tendente al cumplimiento de sus compromisos. Entre estos incumplimientos serán objeto de reintegro, por los porcentajes que se indican, los siguientes: 1.º Incumplimiento del plazo de ejecución de la actividad sin haberse

autorizado la correspondiente ampliación: 20 por 100 de los gastos ejecutados fuera de plazo. 2.º Demora en la presentación de la justificación: 0,1 por 100 de la subvención por cada trimestre completo de demora, hasta un máximo de dos trimestres, siendo de aplicación a partir de ese momento lo previsto para el incumplimiento de la obligación de justificación. 3.º Justificación insuficiente o deficiente: hasta el 10 por 100 de la subvención, proporcionalmente a la documentación obligatoria no presentada o deficiente, salvo cuando se trate de justificantes de gasto cuyos defectos afecten a la acreditación de su realización, en cuyo caso se reintegrará el 100 por 100 de su importe. f) Subvención no ejecutada por cualquier causa: 100 por 100 de la subvención no ejecutada. 2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 46.3 del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, cuando se haya producido un incumplimiento parcial de los objetivos específicos del convenio, proyecto o acción, y, en particular, en caso de producirse situaciones excepcionales debidamente acreditadas, tales como desastres naturales, enfrentamientos armados o crisis humanitarias, que dificulten o imposibiliten su ejecución total, el reintegro o la pérdida del derecho al cobro de la subvención no afectará a las cantidades invertidas en los objetivos cumplidos.

### GENERALITAT VALENCIANA

La Orden de bases, en sus artículos 69 y 70 viene a reproducir el contenido del artículo 37 de la LGS al que añade algunos apartados. al establecer que:

1. Las entidades beneficiarias, en los casos contemplados en el apartado siguiente, deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas, más el correspondiente interés legal de demora. Esta obligación será independiente de las sanciones que, en su caso, resulten exigibles. 2. Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés legal de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los siguientes casos: a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido. b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención. c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de la LGS, en el artículo 10 de esta orden y, en su caso, en la convocatoria de la subvención. d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de la LGS. e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los artículos 14 y 15 de la LGS, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades beneficiarias, así como de los compromisos por estas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración y entidades beneficiarias, así como de los compromisos por estas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro: i) En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención. 3. Cuando el supuesto previsto en la letra b) del apartado anterior sea debido a la imposibilidad material de ejecución



o fuerza mayor, procederá el reintegro del importe no ejecutado. 4. Igualmente, cuando el importe de la subvención sea de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada, procederá el reintegro del exceso obtenido sobre tal coste, así como la exigencia del interés legal de demora correspondiente, desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. 5. Cuando el incumplimiento por la entidad beneficiaria sea de poca o escasa cuantía y esta acredite una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar será proporcional a la parte incumplida, así como la exigencia del interés legal de demora correspondiente, desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. 6. En caso de resoluciones de reintegros parciales, no se aceptará la sustitución de justificaciones de gastos distintas de las que se presentaron inicialmente junto con la cuenta justificativa que conformó el informe final.

Artículo 70 Normativa aplicable en materia de reintegros En cuanto al reintegro de subvenciones, se estará a la regulación sustantiva y al procedimiento establecidos en la legislación estatal básica y en la autonómica en la materia.

Artículo 71. Graduación de los incumplimientos 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173.n de la LGS, para la graduación de los incumplimientos establecidos en el artículo 69, se establecen los siguientes porcentajes de reintegro, aplicándose a las cuantías resultantes el interés de demora contabilizado desde que se hizo efectiva la subvención: a) Incumplimiento total de los fines para los que se otorgó la subvención: 100 por 100 de la subvención. b) Incumplimiento de la obligación de justificación: 100 por 100 de la subvención. c) Obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello: 100 por 100 de la subvención. d) En el supuesto de incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades beneficiarias, así como de los compromisos por estas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención, la fijación de la cantidad que deba ser reintegrada por la parte adjudicataria se determinará en aplicación del principio de proporcionalidad que, no obstante, se podrá modular teniendo en cuenta el hecho de que el cumplimiento se aproxime significativamente al cumplimiento total, y se acredite por la entidad adjudicataria una actuación inequívocamente tendente al cumplimiento de sus compromisos. Entre estos incumplimientos serán objeto de reintegro, por los porcentajes que se indican, los siguientes: 1. Incumplimiento del plazo de ejecución de la actividad sin haberse autorizado la correspondiente ampliación: hasta el 100 por 100 de los gastos ejecutados fuera de plazo. 2. Demora en la presentación de la justificación: el 0,1 por 100 de la subvención por cada trimestre completo de demora, hasta un máximo de dos trimestres, siendo de aplicación a partir de ese momento lo previsto para el incumplimiento de la obligación de justificación. 3. Justificación insuficiente o deficiente: hasta el 10 por 100 de la subvención, proporcionalmente a la documentación obligatoria no presentada o deficiente, salvo cuando se trate de justificantes de gasto cuyos defectos afecten a la acreditación de su realización, en cuyo caso se reintegrará el 100 por 100 de su importe. 4. Introducción de modificaciones sustanciales sin la preceptiva autorización de la Consellería competente, 100 por 100 de los gastos en que se haya incurrido a causa de la modificación, salvo que fuera aceptada en virtud del artículo 86 del Reglamento de la LGS. 5. Incumplimiento de apertura de una cuenta en el país de ejecución para la gestión de la actuación subvencionada, salvo que se aporte justificación, se procederá al reintegro de la totalidad del importe no transferido mediante acreditación bancaria. 6. Incumplimiento de difusión de la participación de la Generalitat Valenciana en las actividades, publicaciones, etc., realizadas: 5 por 100 de la subvención. e) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro en este caso procederá el reintegro establecido en la referida decisión. f) Subvención no ejecutada por cualquier causa: el 100 por 100 de la subvención no ejecutada. 2. Cuando se haya producido un incumplimiento parcial de los objetivos específicos de las actuaciones subvencionadas, en caso de producirse por situaciones excepcionales debidamente acreditadas, tales como desastres naturales, enfrentamientos



armados o crisis humanitarias, que dificulten o imposibiliten su ejecución total, el reintegro o la pérdida del derecho al cobro de la subvención no afectará a las cantidades invertidas en los objetivos cumplidos.

En el apartado 1.c) del artículo 69 la Generalitat se remite al artículo 10 de la misma orden, que contiene ordenadamente la totalidad de las obligaciones que se asumen por los beneficiarios. En el apartado 6, prohíbe injustificadamente la posibilidad de sustituir justificantes de gastos distintas a las aportadas inicialmente.

## **JUNTA DE ANDALUCIA**

La orden de bases en su artículo 49 se remite a las causas de reintegro y también a la graduación.

Artículo 49. Causas y graduación del reintegro.

1. Son causas de nulidad o anulabilidad de los actos de concesión de las subvenciones las previstas en el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre. Con arreglo a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. 2. Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y en el artículo 125 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en los casos y con los porcentajes siguientes: a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido: Procederá el reintegro del 100% de la subvención concedida. b) Incumplimiento total de todos y cada uno de los siguientes elementos de la intervención: objetivo específico, resultados e incumplimiento total de la obligación de justificación a que se refiere el apartado 1 del artículo 41 de esta Orden: Procederá el reintegro del 100% de la subvención concedida. c) Incumplimiento total de uno o varios resultados, siempre y cuando, en todos los casos, se acredite que la finalidad esencial de la intervención se ha alcanzado: Procederá el reintegro del 10% del importe de la subvención concedida para cada resultado. d) Justificación insuficiente o deficiente procederá hasta el reintegro del 10% de la subvención, proporcionalmente a la documentación obligatoria no presentada o deficiente, salvo cuando se trate de justificantes de gasto cuyos defectos afecten a la acreditación de su realización, en cuyo caso se reintegrará el 100% de su importe. e) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el artículo 22: Procederá el reintegro del 2% de la subvención concedida. f) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los artículos 14 y 15 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y en el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos siempre y cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales: Procederá el reintegro del 100% de la subvención concedida. g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades beneficiarias, así como de los compromisos por éstas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención. La fijación de la cantidad que deba ser reintegrada por la beneficiaria se determinará en aplicación del principio de proporcionalidad que, no obstante, se podrá modular teniendo en cuenta el hecho de que el cumplimiento se aproxime significativamente al cumplimiento total, y se acredite por aquella una actuación inequívocamente tendente al cumplimiento de sus compromisos. Entre estos incumplimientos serán objeto de reintegro, por los porcentajes que se indican, los siguientes: 1. Introducción de modificaciones sustanciales sin la preceptiva autorización de la AACID, 2% de los gastos en que se haya incurrido a

causa de la modificación, salvo que la misma fuera aceptada por la AACID en virtud del artículo 86 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones. 2. Demora en la presentación de la Comunicación de inicio o Informe de seguimiento: 0,1% de la subvención por cada trimestre completo de demora, hasta un máximo de dos trimestres. 3. Demora en la presentación de la justificación: 0,1% de la subvención por cada trimestre completo de demora, hasta un máximo de dos trimestres, siendo de aplicación a partir de ese momento lo previsto para el incumplimiento de la obligación de justificación. 4. Incumplimiento de la presentación de la solicitud de conformidad para contratar la Evaluación Final. Procederá el reintegro del 50% de la partida de dichos gastos contenida en el presupuesto validado. h) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades beneficiarias, así como de los compromisos por éstas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales: Procederá el reintegro del 100% de la subvención concedida. i) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Comunidad Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro: Procederá el reintegro establecido en la referida decisión.

j) Incumplimiento de las normas medioambientales al realizar el objeto de la subvención, cuando previamente hubiera recaído resolución administrativa o judicial firme, en la que quede acreditado el incumplimiento por parte de la entidad beneficiaria de las medidas en materia de protección al medio ambiente

a que viniere obligado. 3. Igualmente, cuando el importe de la subvención sea de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada, procederá el reintegro del exceso obtenido sobre tal coste, así como la exigencia del interés de demora correspondiente. 4. Habiéndose alcanzado la finalidad esencial de la intervención, sin incumplimiento de objetivos, resultados, actividades y forma de ejecución, el remanente resultante, que no hubiera sido reinvertido conforme a lo dispuesto en el artículo 33, calculado como la diferencia entre la subvención concedida y la subvención ejecutada en relación al porcentaje que sobre el presupuesto validado se hubiere aprobado, procederá el reintegro del 100% de dicho remanente. 5. De acuerdo con lo establecido en el artículo 46.3 del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, cuando se haya producido un incumplimiento parcial de los objetivos específicos de la intervención y, en particular, en caso de producirse situaciones extraordinarias debidamente acreditadas, tales como desastres naturales, enfrentamientos armados o crisis humanitarias, que dificulten o imposibiliten su ejecución total, el reintegro o la pérdida del derecho al cobro de la subvención no afectará a las cantidades invertidas en los objetivos cumplidos. 6. Las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público conforme a lo previsto al artículo 125.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en la misma ley. Los procedimientos para la exigencia de las cantidades a reintegrar tendrán siempre carácter administrativo y se les aplicarán las reglas contenidas en el artículo 22 del referido Texto Refundido. 7. El procedimiento de reintegro se sustanciará conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siendo el titular de la Dirección de la AACID el competente para resolver, en su caso, el correspondiente expediente de reintegro. 8. La obligación de reintegro será independiente de las sanciones que, en su caso, resulten aplicables

#### **JUNTA DE EXTREMADURA.**

Los artículos 20, 21 y 22, realizan una regulación más acorde a la LGS), al prever aspectos que no hacen otras bases, distinguiendo la no justificación o justificación insuficiente de los incumplimientos y graduando estos. Igualmente prevé, la reinversión.

## AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

LA base vigesimoprimeras del Ayuntamiento de Valencia establece respecto al reintegro de subvenciones.

Una vez efectuada la comprobación por el servicio, previa audiencia de la entidad beneficiaria, y emitido el preceptivo informe de la IGAV, declarará la pérdida del derecho al cobro de la subvención –y, en su caso, el reintegro de las cantidades pagadas– si el referido informe constata la concurrencia de alguno de los supuestos de incumplimiento siguientes: a) La obtención de subvención falseando las condiciones requeridas u ocultando aquellas que lo hubiesen impedido. b) El incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. c) El incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente. d) La resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación o de control financiero, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. e) El incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades beneficiarias, así como los compromisos por éstos asumidos, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. f) El incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración a las entidades beneficiarias, así como los compromisos por éstos asumidos con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. g) El incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de publicidad y difusión en la documentación y propaganda de que la actividad se halla subvencionada por este Ayuntamiento, en los casos en que se hubiese impuesto dicha condición. La declaración de la pérdida del derecho al cobro conllevará la exigencia del reintegro de lo percibido en los términos regulados en el Capítulo VI de la Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus Organismos Públicos. La obligación de reintegro será independiente de las sanciones que, en su caso, resultan exigibles.

### COMENTARIOS.

Con algunos matices, las bases examinadas vienen a reproducir el contenido del artículo 37 de la LGS que es básico, y a establecer graduaciones en las cantidades a devolver o a no percibir en función de la concurrencia de determinados hechos. Sin embargo, no adecuan estos incumplimientos a las consecuencias de los mismos sobre la finalidad de la subvención, ni al resto de las circunstancias concurrentes. Incluso en algún caso se señala como incumplimientos algunos hechos que pueden no serlo.

Conduce a esta regulación en las diferentes bases, la redacción del artículo 37 de la LGS que puede resultar contradictoria y que exige una adecuada interpretación:

El artículo 37 LGS, viene a establecer en los cuatro primeros apartados del punto 1 como causas de reintegro: falsear las condiciones para ser beneficiarios, incumplir los objetivos o no adoptar el comportamiento, no justificar o justificar insuficientemente, no adoptar las medidas de difusión y la resistencia u obstrucción. Hay una remisión, en el apartado

1.c) al artículo 30 de la LGS y además a las normas reguladoras de la subvención, al señalar que c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.

Si se interpretan extensivamente los anteriores, (El apartado 1 c) al remitirse al resto de las normas reguladoras de la subvención ya abarcaría todos los supuestos de incumplimientos), los apartados 1 f) y 1 g), supondrían una reiteración ya que de nuevo se refieren a incumplimientos de las obligaciones impuestas y de los compromisos asumidos, del mismo modo que hacen los apartados 1 b), 1 c) y 1 d), si bien estos últimos, exigen que estos afecten a los objetivos, actividad, etc. o bien cuando de los incumplimientos derive la imposibilidad o dificultad de comprobar el uso de los recursos.

Las bases de la Generalitat al remitirse además de a la justificación al artículo 30, lo hace también al artículo 10 de su Orden de bases, donde se contienen todas y cada una de las obligaciones, con lo que en realidad no deja margen alguno y una interpretación literal y rígida, podría considerar que, cualquier incumplimiento por leve e insignificante que pueda parecer y aunque no afecte a los objetivos, resultados o transparencia de los fondos supone la obligación de reintegrar.

Una adecuada interpretación del artículo 37 de la LGS, que es un precepto básico y correlativamente del resto de las normas examinadas, incluida la remisión de la Generalitat al artículo 10 de sus bases, nos conduce a integrar las causas de reintegro.

Obviamente las causas que figuran en los apartados 1 a) hasta 1 d) del artículo 37 LGS, deben interpretarse literalmente. Son el falseamiento de los requisitos o condiciones exigidos para ser beneficiario, el incumplimiento total o parcial del objetivo<sup>16</sup>, la falta total o parcial de justificación y el incumplimiento de las obligaciones de difusión. Son causas que no admiten excesivos comentarios, si se falsean los datos, no se justifica o se hace parcialmente o no se difunde, poco hay que alegar, sin perjuicio de la ponderación de la cantidad a reintegrar en algunos casos. La justificación insuficiente, como se ha señalado más arriba, viene referida a no justificar la totalidad o parte y no tanto a la justificación defectuosa.

El resto de causas de reintegro, son a las que se refieren los apartados e) y f), que exigen no solo el incumplimiento sino, por una parte que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención y por otra a que de ello se derive la imposibilidad o se dificulte la verificación del empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

Por tanto, lo establecido en los apartados 1 a) a 1 d), en la definición efectuada más arriba, son incumplimientos cuya concurrencia deriva reintegro casi automático en mayor o menor medida, mientras que para que el resto de los incumplimientos a que se refiere el mismo precepto, además de la concurrencia del incumplimiento y del modo en que lograr el objetivo, ello debe afectar a los objetivos del proyecto o impedir o dificultar el control de los recursos públicos, por lo que en la resolución de reintegro deberán acreditarse estas circunstancias previo análisis de las circunstancias concurrentes y la apertura del correspondiente expediente.

---

**16** Objetivo en el sentido que nos hemos referido más arriba, es decir no realización de actividades porque el objetivo puede o no lograrse en CID porque el proyecto establece una previsión en cuanto a estos.

LA AECID se remite a la legislación básica y enumera solo las siguientes causas de reintegro a) Incumplimiento total o parcial de los objetivos y resultados previstos en el marco de la intervención. b) Incumplimiento de la obligación de justificación. c) Obtener la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello. d) Introducción de modificaciones de las descritas en el artículo 16.1 sin autorización expresa de la AECID. e) Incumplimiento de las condiciones impuestas a la entidad con motivo de la concesión de la subvención. f) Cuando la subvención no se ejecute por cualquier causa.

En cuanto al establecimiento de cantidades a reintegrar por concretos incumplimientos, hay una gran coincidencia entre las causas y las cantidades entre los financiadores y sin perjuicio de que en algunos supuestos, en general aquellos en que se establece que la devolución es el 100 por 100 como falta total de justificación, falseamiento de las condiciones, etc., en el resto debe ponderarse en cada caso, porque lo que prevé el artículo 17 n) de la LGS son los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones.

No se trata de tipificar y señalar directamente porcentajes o cantidades fijas, sino de establecer como se ha de graduar cada incumplimiento concreto. Graduar supone fijar criterios para establecer en base a ellos, la intensidad y extensión del incumplimiento en cada caso y en función de ello las cantidades a reintegrar, graduación que debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 37.1 apartados e) y f) señalados anteriormente. Es decir, la graduación ha de venir referida a la voluntad del incumplidor, a como el incumplimiento afecta al logro de la finalidad perseguida y al control de los recursos.

## 15. Conclusiones generales

Muchas son las conclusiones que podrían extraerse de este documento. A modo de resumen, se relacionan las que se estiman más relevantes:

1. **Colaboración público – privada sin ánimo de lucro.**- Mediante la adjudicación a los beneficiarios de subvenciones para la CID, 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, implementar un servicio, una actividad o una política pública de la competencia de aquel, cuando 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 realizará 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).
2. **Los actores de la CID son colaboradores necesarios.** - Las administraciones gestionan sus políticas públicas de cooperación a través de diversos actores, seleccionados fundamentalmente a través de las 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.
3. **La revisión normativa de la CID y el restablecimiento de la confianza.** La mayor parte de los actores de la CID, incluidos funcionarios y responsables políticos, abogan por una amplia revisión de la LGS, la LCID, las bases de las subvenciones de cooperación y del resto de instrumentos jurídicos aplicables a la CID. Coinciden estos actores en que es necesaria no solo la mejora de los instrumentos sino también la incorporación de la confianza entre los poderes públicos y los actores de la cooperación.
4. **El exceso de discrecionalidad.** La discrecionalidad no permite hacer lo que se quiera, cuando se quiera y como se quiera. En algunas bases que regulan la CID, hay un exceso de discrecionalidad, que existe cuando pese a la justeza de la alternativa elegida, para acceder a las subvenciones se incorporan requisitos, elementos y trámites innecesarios, que lejos de aportar eficacia, eficiencia e impacto a las acciones, dificultan injustificadamente la gestión tanto a las ONGDs como a las Administraciones.
5. **La necesidad de incorporar nuevos principios e instrumentos.** La actual regulación de la CID, singularmente en sus aspectos económicos, precisa de una adaptación a la naturaleza de esta actividad tal y como ya previó

la disposición adicional decimoctava de la LGS al remitirse a un régimen singular para la CID y como prevén actualmente algunos ordenamientos autonómicos como el valenciano que aunque no desarrollado todavía, establecen la necesidad de incorporar principios e instrumentos para agilizar la gestión de la CID para el logro de una mayor eficacia y eficiencia. La colaboración pública privada sin ánimo de lucro y la concertación pueden contribuir a ello.

6. **El ordenamiento jurídico otorga una amplia autonomía para la gestión de las subvenciones.** - Pese a su aparente rigidez la LGS, permite a las administraciones públicas un amplio grado de autonomía para gestionar sus subvenciones, otorgándoles amplias facultades para configurar en las bases a que se refiere su artículo 17 cada subvención, en atención a la finalidad perseguida, su naturaleza y la mayor o menor proximidad al interés general implicado. La mayor o menor rigidez de la regulación deriva casi exclusivamente de la decisión política manifestada en las bases y en la posterior interpretación que de estas y de la ley se haga por los operadores jurídicos que la aplican.
7. **Es necesaria una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo** y una modificación de la LGS, en la que además de abordar las cuestiones estructurales y finalistas de la CID, se introduzcan fórmulas innovadoras y realistas, que adapten los procedimientos administrativos y de control de los fondos públicos a la finalidad a la que se destinan. Mientras ello tiene lugar, si hay voluntad política, las bases previstas en el artículo 17 de la LGS, son un instrumento que puede resolver muchas cuestiones. Si no se quiere modificar la LGS, el régimen económico singular de la CID podría contenerse en la nueva LCID.  
Esta nueva ley debería además reconocer el papel de las entidades locales en la CID, a la vez que, con respeto a las competencias autonómicas dotarles de un régimen jurídico singular, sin perjuicio de coordinación y la necesaria colaboración de todos los actores.
8. **La simplificación administrativa, constituye una herramienta fundamental para incrementar la eficacia, la eficiencia y la seguridad** de cualquier proceso administrativo y por tanto también del de CID. Aunque los términos “simplificación administrativa” y “simplificación de procedimientos” suelen utilizarse indistintamente es necesario, siquiera a efectos teóricos, tener en cuenta que el concepto de simplificación administrativa es más amplio que el de simplificación procedimental y puede afectar a la accesibilidad de los servicios públicos o la transparencia en el proceso de toma de decisiones por los sujetos públicos. La simplificación supone no sólo hacer más accesibles y reales los derechos de los ciudadanos sino más transparente el ejercicio del poder público.
9. **Es necesario innovar la gestión de la CID.** Hay que incorporar la simplificación administrativa a la gestión, no solo como un límite a los poderes públicos, sino como una garantía o un derecho que permite a los ciudadanos obtener o exigir una respuesta o una actuación de la administración en plazos razonables sin exigirle más datos o esfuerzos que aquellos que resulten imprescindibles para el interés general. La innovación, para simplificar requiere, por una parte, el adelgazamiento de los procesos y expedientes para que su contenido y sus exigencias sean respetuosos con los derechos de los ciudadanos, exigiendo estrictamente los requisitos, datos o documentos necesarios para la salvaguarda del interés general y los del propio ciudadano, y por otra parte que la relación del ciudadano con la administración a través de nuevos medios como las plataformas electrónicas, no incorpore tramites o acciones que lejos de agilizar la relación la hagan más compleja.
10. **La inteligencia artificial.** La innovación en el futuro inmediato vendrá de la mano de la inteligencia artificial, que apenas ha iniciado su andadura, aunque ya ha logrado en algunos servicios y actuaciones grandes avances en muchas administraciones. Técnicamente es posible por esta vía, identificar las necesidades y establecer los mejores procedimientos para la eficacia de la ayuda y a la vez que la mayor parte de los documentos y datos que se exigen en un expediente de CID, puedan ser incorporados al mismo sin la intervención directa de personas.

Asimismo, la inteligencia artificial puede aportar insumos para identificar las necesidades, mejorar la implementación de los proyectos y evaluar los resultados.

11. **La naturaleza de las subvenciones.** En ocasiones se califican incorrectamente como subvenciones y se les aplica el régimen jurídico de éstas, a auténticos contratos administrativos de gestión de servicios públicos en régimen de concierto que deberían sujetarse a la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (LCSP), porque el ente financiado está asumiendo la gestión de un servicio público que de otro modo debería prestar la Administración, ya que la administración determina individualmente los usuarios que han de ser atendidos, limita enormemente las posibilidades autoorganizativas de la empresa, asume el coste total de atención al usuario, y regula detalladamente el régimen de prestación del servicio, etc. (COLLADO BENEYTO, P. (2010).
12. **Las subvenciones para la CID tal y como se configuran actualmente, no son actividades de fomento.** El fomento, tiene por objeto, dirigir, promover o proteger acciones o actividades de los particulares que se estiman de interés general, lo que comporta que el ente subvencionado decide con autonomía y suficiente amplitud cómo se organiza y como realiza las actividades, por lo que, cuando se introducen por parte del ente subvencionador como es el caso de la CID obligaciones materiales y formales que configuran no solo los objetivos sino los procedimientos y las formas de cómo conseguirlos, estamos en presencia de un contrato o al menos dentro de una forma de colaboración singular que precisa de una regulación diferente a la que se aplica a las actividades que podríamos denominar actividades de fomento puras.
13. **Ejecución de las políticas públicas de CID de las administraciones por las ONGDs.** A través de los convenios y las convocatorias competitivas, la administración externaliza las actuaciones que se contienen en la política de CID que previamente ha concretado y diseñado, obligando a que las actuaciones de los subvencionados se adecuen a los objetivos y prioridades horizontales, geográficas y sectoriales de lo que constituye su política pública. En estos instrumentos se determina, dónde y en qué sectores actuar, estableciendo y condicionando la mayor parte de las actividades de quienes resulten beneficiarios: fecha de inicio y finalización, límites absolutos o porcentuales entre las distintas partidas de gastos y conceptos, capacidad y requisitos de las contrapartes, gastos que pueden o no incluirse, formas y plazos de evaluación y justificación, etc. Además, el proyecto o programa, -que desarrolla la política pública-, se exige que sea elaborado por el beneficiario en el formulario y con los requisitos exigidos por la Administración, beneficiarios que también han de aportar en algunos casos un porcentaje sobre el coste total del proyecto, además de asumir el riesgo del buen fin de los recursos no solo de los que maneja directamente, sino también de los que transfiere a su contraparte y entregar finalmente el resultado. Con ello no estamos en presencia de la tradicional relación subvencional, sino ante una nueva relación que aun cuando pudiera sostenerse que es una subvención, precisa de un régimen jurídico más adecuado a las finalidades y a la participación de los diferentes actores y que podría reconducirse a una colaboración público privada (o público social), sin ánimo de lucro. De hecho, algunos actores de la CID utilizan como instrumento de su gestión el contrato, licitando la ejecución de proyectos de CID.
14. **Agilizar y hacer transparente la gestión de la CID.** La administración tiene la obligación de optar entre los posibles, por los trámites y requisitos que hagan más ágil y transparente la relación entre ciudadanos y administración, para que aquellos disfruten de sus derechos y esta cumpla con sus funciones, para ello, se deberán ponderar los requisitos exigidos con los objetivos perseguidos y con el grado de interés de administración y beneficiarios en cada actividad. Todo ello debe estar presente en el contenido de las bases y en todo el procedimiento.
15. **Las entidades locales pueden y deben, adecuar la regulación** de su CID de modo análogo a cómo pudo hacerlo e hizo, la administración del Estado mediante el RD 794/2010 de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, incluso para completar si la hubiere la regulación autonómica que le sea aplicable, porque si la legislación estatal no básica no le es de aplicación, y la legislación



de régimen local de su Comunidad Autónoma no ha regulado la CID o si al hacerlo ha dejado algún margen, disponen de un importante instrumento para hacerlo, como son las bases de ejecución de su presupuesto o en sus ordenanzas generales o específicas de subvenciones, extremo que el artículo 20.2 de la LCID refuerza al señalar que “La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria...”

16. **Los gastos plurianuales.** - Son gastos plurianuales, aquello en que la convocatoria, además de créditos de la anualidad actual, compromete créditos de anualidades futuras. No son gastos plurianuales los derivados de las subvenciones que se conceden para la ejecución de proyectos cuya duración es de más de un año y se financian con el crédito de la anualidad corriente. La plurianualidad es un instrumento que simplifica la gestión de las administraciones y asegura la continuidad de los proyectos más allá de cortos periodos, si bien exige una regulación y gestión ágil de los fondos que no siempre se logra.
17. **Los pagos parciales a cuenta** en lugar del pago total anticipado en la CID, perjudican la gestión tanto de los proyectos como de la Administración. En la práctica casi han desaparecido. En el caso de proyectos plurianuales debe preverse un procedimiento ágil de transferencia de fondos de los sucesivos ejercicios ya que en otro caso se puede perjudicar la ejecución del proyecto.
18. **Incumplimientos para exigir los reintegros.** 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, objetivos o perjudicar en definitiva el control de los fondos o de las actividades o al logro de los objetivos. No se trata solo de que se incumplan formalmente aspectos previstos en la formulación o en la resolución sino de que estos afecten a los resultados o a la gestión o al control y transparencia en el manejo de los recursos.
19. **La graduación para los reintegros.** - Lo que han de contener la bases 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 los efectos sobre las acciones y objetivos y las circunstancias en que los incumplimientos se han producido.
20. **La concesión directa de subvenciones.** La concesión directa de subvenciones en las bases de ejecución del presupuesto supone una excepción a la regla general que es la concurrencia competitiva, lo que exige que se motive su utilización, sobre todo cuando existan disponibles varios actores con capacidades semejantes y disponibles para abordar las concretas acciones. La adjudicación directa no excluye la obligación de justificar conforme a las normas aplicables conforme a la naturaleza de la misma.
21. **Necesidad de un registro y aporte de documentos.** El establecimiento de un registro en el que pudieran constar todos o la mayor parte de los requisitos y documentos que se exigen por las convocatorias, simplificaría mucho la gestión. Las convocatorias podrían remitirse a él, y opcionalmente admitir otros documentos adicionales en cada convocatoria. Respecto a los documentos a aportar cuando no hayan de constar en el registro, debería suprimirse la exigencia de aportar documentos de compromisos o autorizaciones, bastando para ello señalar que tal y como se establecen en las bases de la AECID, que la solicitud de la subvención implica la aceptación de la subvención y esta aceptación comporta la aceptación de todos esos compromisos o autorizaciones. La exigencia de que los

documentos presentados para concurrir a las convocatorias, sean originales, debiera eliminarse y admitirse que sean copias, acompañados de una declaración responsable, aunque puedan exigirse en cualquier momento el aporte de los originales., concediendo plazo suficiente para ello.

Los registros que se establezcan deben tener carácter público, al objeto de que cualquier financiador, con la autorización expresa o presunta del solicitante pueda tener acceso al mismo.

22. **La vinculación del gasto y el objeto de la subvención.** La Jurisprudencia se ha referido a la importancia de la vinculación entre el gasto y el objeto de la subvención de modo que, cuando exista esa relación los gastos no pueden declararse no elegibles. En este Sentido la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de mayo de 2010.
23. **Los documentos a aportar.** Hay que reducir al máximo los documentos a aportar para simplificar la gestión. Deben eliminarse todo tipo de documentos y declaraciones de compromisos, ya que el hecho de participar en una convocatoria supone aceptar los condicionamientos de las bases. Además, debe excluirse con carácter general la exigencia de aportar documentos que ya obren en poder de la administración y exigirse documentos originales con carácter general.
24. **Modificaciones de las acciones o proyectos.** Los proyectos pueden sufrir modificaciones a lo largo de su ejecución que exigen cambios en las actividades y en el presupuesto. Si bien siempre hay que comunicarlas al financiador, hay que reducir al máximo los trámites para las autorizaciones que deben restringirse al máximo. El hecho de que en la modificación de actividades puedan producirse cambios de capítulo presupuestario (entre el IV y el VII) no puede ser por si solo causa de denegación, la finalidad del presupuesto es el cumplimiento de los objetivos además de que el ente financiador puede modificar su presupuesto. Reconocer que el presupuesto de los proyectos de CID son en su totalidad inversión en desarrollo solucionaría esta cuestión.
25. **Las limitaciones de los gastos de personal.** No se justifica en la calidad e impacto de las actuaciones la limitación del salario del personal y mucho menos que no se contemple su actualización a lo largo de la vida del proyecto. Una vez determinado que el importe global de los gastos de personal para cada proyecto, su distribución por cada beneficiario debería ser libre. Si se reconoce que se precisa cada vez más personal especializado, que en su mayoría ha superado estudios universitarios y un master, habría en cualquier caso que contemplar límites más altos que los actuales y con actualizaciones. Si se continúan estableciendo límites, estos deberían ser los que se acepten globalmente como imputables al financiador, sin prorratearlos, permitiendo que el resto pueda imputarse a otros financiadores.

## 16. Recomendaciones

Se efectúan las siguientes recomendaciones que no agotan las que puedan extraerse de la lectura de todo el documento.

1. **Constitución de un nuevo marco para la CID.** Conforme se ha puesto de manifiesto, existe entre los gestores de la CID un amplio consenso sobre la necesidad de revisión de la regulación de la CID, para constituir un nuevo marco. Sin perjuicio de abordar con carácter urgente alguna modificación puntual, se recomienda, abrir un amplio debate entre todos los actores, para la elaboración de una norma que regule el régimen jurídico integral de la CID, adaptada a las necesidades actuales, incorporando los cambios y exigencias de la agenda internacional, situando el centro de las acciones en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la defensa de los derechos humanos, reconociendo el papel de los distintos actores, construyendo una arquitectura organizativa propia adaptada al tiempo actual y a la singularidad de sus acciones y objetivos y creando instrumentos para el trabajo conjunto y coordinado de todos los actores. Este marco debería incorporar además de la revisión del Estatuto del Cooperante el establecimiento de un régimen jurídico singular aplicable a las ONGDs de Desarrollo.  
Este nuevo marco debería prever y regular **la colaboración público privada sin ánimo de lucro entre las Administraciones y las ONGDs**, regulando el régimen jurídico, derechos, obligaciones, régimen de funcionamiento, recursos, justificación y demás aspectos. Mientras se aprueba el nuevo marco las bases permiten establecerlas actualmente..
2. **Las bases son un instrumento para ejecutar la política de CID y complementar el régimen jurídico de las normas básicas.** La gestión debe ir dirigida al logro de los objetivos de la política pública de CID de cada administración, contenida en su plan estratégico o documento equivalente y por tanto, a la selección mediante concurrencia competitiva de los actores que reuniendo los requisitos exigidos puedan hacerlo con mayor calidad e impacto. Para ello se recomienda que, en la elaboración de las bases se parta de la consideración de que son un instrumento para la ejecución de una política pública, lo que exige también incorporar a las bases la experiencia acumulada por todos los actores, especialmente de todo aquello que sea coherente para resolver los problemas, así como contemplando procedimientos innovadores, y a través de la colaboración público privada sin ánimo de lucro, instaurar formas de concertación y formulas e instrumentos de trabajo que superando los actuales permitan avanzar en la eficacia y eficiencia reduciendo burocracia tanto para los actores sociales como para las administraciones.
3. **Excesiva burocratización.**- Es compartida por la mayor parte de los actores de la CID la preocupación sobre la excesiva burocratización administrativa, de los procedimientos para gestionar, adjudicar y justificar las

subvenciones y el limitado peso que en la justificación tiene la realización de las actividades y el logro de los objetivos previstos, para resolverlo se recomienda, en tanto que se modifican la LCD y la LGS, utilizar toda la potencialidad, del artículo 17 de la LGS, para a través de las bases, simplificar y agilizar la gestión estableciendo sólo como límites la legislación básica y las disponibilidades presupuestarias

4. **Revisión de los documentos y formularios exigidos.** Se recomienda la revisión de los documentos exigidos en todas las fases de las convocatorias competitivas, también de los formularios de solicitud y para los informes intermedios y de la justificación, al objeto de reducirlos, eliminarlos y cuando no sea posible simplificarlos al máximo, extremo que podría lograrse creando registros propios o remitiéndose a otros en funcionamiento y mediante la eliminación de declaraciones y firma de compromisos que deben entenderse efectuadas y aceptadas por el solo hecho de participar en los procesos competitivos y aceptar la subvención. Se recomienda también la eliminación en los formularios de los datos repetitivos e innecesarios y aquellos que nada aportan o que no tienen utilidad. Cada modificación de las bases o formularios que se introduzca y que comporte la exigencia de un documento o requisito nuevo, debería ir precedido de un informe sobre su necesidad, acreditando que esta no puede obtenerse de otro modo menos gravoso. Se pueden eliminar las declaraciones, certificaciones o compromisos exigidos en las bases, estableciendo que el hecho de participar en la convocatoria supone la aceptación de los compromisos. En congruencia con lo establecido en el artículo 28.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en general no deben solicitarse la presentación de documentos originales más que en supuestos excepcionales y menos aun cuando todavía no se ha concedido la subvención.
5. **Órgano para resolver consultas y órgano consultivo.** Se recomienda constituir o designar un órgano o responsable en cada financiador para resolver ágilmente dudas durante la ejecución de las actuaciones, especialmente por lo que se refiere a los gastos, lo cual simplificaría, aportaría seguridad y resolvería muchas cuestiones. También podría preverse la creación por ley de una junta consultiva de subvenciones, semejante a las Juntas Consultivas de Contratación, que emitiera y publicara informes. En este órgano y en el de cada financiador debería tener presencia alguna representación de los actores de la Cooperación y sus resoluciones deberían además de tener por objeto la agilización y simplificación, y armonizarse con las del resto de los actores.
6. **Auditorias y evaluaciones.** En las revisiones de las justificaciones que hacen las Administraciones, hay que partir del resultado de las Auditorias y las Evaluaciones externas que se realizan, se recomienda que, dado que los autores de estas disponen de experiencias y capacidades reconocidas oficialmente para dar validez a sus informes, una vez emitidos solo deberían revisarse aleatoriamente algunos expedientes y su contenido y solo respecto a aspectos esenciales lo cual reduciría significativamente los recursos empleados por los financiadores en duplicar la revisión.
7. **Es imprescindible el adecuado control de los recursos públicos.** Es imprescindible asegurar el uso adecuado de los recursos públicos, pero sin olvidar que la finalidad de las subvenciones es el logro de los objetivos, la ejecución de las acciones y la realización de las actividades previstas. Su control debe realizarse del modo más ágil posible, dando el máximo valor a las evaluaciones y las auditorias. También podría contribuir a ello la unidad recomendada en el apartado 5 anterior, con participación de representantes de los beneficiarios, a la que en caso de dudas poder efectuar consultas.
8. **Las modificaciones.** Los supuestos que suponen modificaciones presupuestarias o de cualquier otra naturaleza, que precisan de autorización por el financiador, debería reducirse y venir referidas únicamente al logro de los objetivos, población y otros esenciales, de modo análogo a lo que establece la AECID. El cambio entre capítulos presupuestarios no puede suponer un impedimento, si la nueva actividad que conlleva lo precisa.

Debe establecerse que, ante circunstancias excepcionales, como la reciente Covid la flexibilidad para llevar adelante las actuaciones será máxima.

9. **La selección de los beneficiarios y la confianza entre los actores.** La selección de los beneficiarios de las subvenciones para ejecutar las acciones de CID, coherentemente con los principios constitucionales de eficacia en el funcionamiento de la Administración y de eficiencia en el manejo de los recursos públicos (artículos 103 y 31 de la CE), ha de hacerse a través de procedimientos competitivos, que permitan seleccionar a los más capacitados para el logro los objetivos previstos con la máxima calidad y el mayor impacto posible. Por ello los documentos, requisitos y condiciones a valorar y exigir en el procedimiento competitivo, han de venir por mandato legal, referidos a las capacidades objetivas de los actores y a su organización para el logro del impacto previsible y fundado de las acciones que se proponen. **La confianza entre los actores** Las ONGDs, colaboran con las administraciones en la ejecución de las políticas públicas de Cooperación. Las relaciones entre ambas han de regirse por la confianza mutua tal y como refieren CGLU y otros actores públicos
10. **Vinculación del gasto y del objeto de la subvención.** La materialidad del gasto y su destino al cumplimiento del objeto de la subvención constituye la esencia de la relación de colaboración. Tal y como ha señalado la Jurisprudencia lo relevante es la vinculación entre el gasto y el objeto de la subvención de modo que, cuando se acredite al gasto y exista esa vinculación, deben declararse elegibles.
11. **Retomar el proceso de coordinación, y armonización de actores y procedimientos.** La CID en España se ejecuta por varios actores públicos. La eficacia de la ayuda exige trabajar conjuntamente para sumar tanto aquí como en los territorios. La nueva regulación debe abordar el establecimiento de un marco en el que todos los actores públicos en un plano de igualdad colaboren y coordinen sus políticas, a la vez que armonicen los procedimientos, abriendo todo ello a la participación de las ONGDs y resto de actores de la cooperación. Abrir un marco para que también las ONGDS puedan coordinar sus acciones entre ellas y con las administraciones, singularmente en terreno es imprescindible.
12. **El gasto en Cooperación Internacional para el Desarrollo, es un gasto de Inversión.** Se trata de una inversión en desarrollo y por tanto todo él debería contemplarse como tal en el capítulo VI o VII según se ejecute directamente o a través de otros actores. Mientras tanto su inclusión en los capítulos IV y VII, no debe perjudicar las modificaciones de los proyectos necesarias y debidamente justificadas, aun cuando para ello se precise una modificación presupuestaria del ente financiador.

## 16. Listado de acrónimos

**AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo.

**BOE:** Boletín Oficial del Estado.

**CE:** Constitución Española de 1.978

**CID:** Cooperación Internacional para el Desarrollo.

**COSITAL:** Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la administración Local.

**DOE:** Diario Oficial de Extremadura.

**DOGV:** Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.

**LASEE:** Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

**LCDSCV:** Ley 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana. BOE nº 4 de 4 de enero de 2018.

**LCID:** Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

**LCSP:** Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

**LRBRL:** Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

**LTOAI:** Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

**LGS:** Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

**ONGDS:** Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo

**RLGS:** Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

**RSCID** Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

**SITAL:** Secretarios, Interventores y Tesoreros de la administración Local.

**STS:** Sentencia Tribunal Supremo

**STSJ:** Sentencia Tribunal Superior de Justicia.

**TC:** Tribunal Constitucional.

**TICS:** Tecnologías de la Información y la Comunicación.

**TRLHL:** Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

## 17. Bibliografía

- APPD (2013)** PROTOCOLO AECID PARA LA GESTIÓN DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO. Consultado el 28/12/2019 en [https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Protocolo\\_APPD.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Protocolo_APPD.pdf)
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (2016)**. Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus Organismos Públicos (OGS) aprobada por acuerdo de 28 de julio de 2016; Consultada el 17/01/2020 en [https://www.valencia.es/ayuntamiento/ayuntamiento.nsf/0/C9C4CB31153090E2C1258004004443D2/\\$FILE/Anuncio%20aprobación%20provisional%20OGS%20para%20BOP.pdf?OpenElement](https://www.valencia.es/ayuntamiento/ayuntamiento.nsf/0/C9C4CB31153090E2C1258004004443D2/$FILE/Anuncio%20aprobación%20provisional%20OGS%20para%20BOP.pdf?OpenElement)
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (2019)**. Bases para la concesión de subvenciones a las comisiones falleras para la iluminación decorativa de las calles de su demarcación con motivo de las fiestas falleras de 2020. Servicio de cultura festiva. Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27/12/2019. Consultado el 17/01/2020 en [https://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon\\_anuncios.nsf/0/0A43D2B4F8A897F0C12584EF002BFB07/\\$FILE/20200114%20acuerdo%20aprobación%20convocatoria.pdf?OpenElement&lang=](https://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon_anuncios.nsf/0/0A43D2B4F8A897F0C12584EF002BFB07/$FILE/20200114%20acuerdo%20aprobación%20convocatoria.pdf?OpenElement&lang=)
- CARRILLO, MIQUEL (2020)**. Capaces de todo. Planeta Futuro. Diario el País 28.03.2020. Consultado el 28/3/2020 en [https://elpais.com/elpais/2020/03/24/planeta\\_futuro/1585051778\\_214249.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/24/planeta_futuro/1585051778_214249.html)
- CERRILLO i MARTINEZ, AGUSTÍ. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? Revista General de Derecho Administrativo, nº 50, enero 2019. Consultado el 06/01/2020 en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509574>
- CGLU a) (2019)**. El Futuro de la transparencia y el Gobierno abierto. Declaración política de Durban. Cumbre Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. Durban 2019 Consultado el 20/12/2019 en [https://www.uclg.org/sites/default/files/es\\_futuro\\_manifiesto\\_gobierno\\_transparencia.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/es_futuro_manifiesto_gobierno_transparencia.pdf)
- CGLU b) (2019)**: el compromiso de una membresía mundial de asociaciones, ciudades y regiones. Declaración política de Durban. Cumbre Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. Durban 2019. Consultado el 10/01/2020 en [https://www.durban2019.uclg.org/sites/default/files/2019-11/UCLG\\_TheDurbanPoliticalDeclaration\\_ES\\_RV.pdf](https://www.durban2019.uclg.org/sites/default/files/2019-11/UCLG_TheDurbanPoliticalDeclaration_ES_RV.pdf)
- COLLADO BENEYTO, PABLO J. (2010)**. Las subvenciones públicas: algunos aspectos interesantes. Revista Española de la Función Consultiva. Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Enero-junio 2010. Consultado el 06/01/2020 en <http://portales.gva.es/cjccv/pdfs/pub/refc-n13.pdf>
- COMISION EUROPEA (2017)** Anexo 2 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Marco Europeo de interoperabilidad – Estra-



- tegia de aplicación. Bruselas, 23.3.2017. COM(2017) 134 final. Consultado el 02/01/2020 en [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_3&format=PDF)
- CONCA, JOSE (2019)**, Socio de Conca Legal. Nueva ficha big Data Jurist, en materia de reintegro de subvenciones. 30 octubre de 2019. Consultado el 02/01/20 en <https://informativojuridico.com/aplicacion-del-principio-de-proporcionalidad-en-la-revocacion-de-subvenciones-reintegro-de-subvenciones/>
- CORTELL GINER, ROBERT (2010)** Notas para un debate sobre algunas cuestiones problemáticas que plantea la Ley general de Subvenciones. Revista Española de la Función Consultiva. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Enero-junio 2010. Consultado el 06/01/2020 en <http://portales.gva.es/cjccv/pdfs/pub/refc-n13.pdf>
- CHANO REGAÑA, LORENA. (2015)** Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: Especial referencia a los derechos fundamentales. Revista Universitaria Europea Nº 23. Julio-diciembre. Consultado el 14.2.19 en <http://www.revistarue.eu/RUE/122015.pdf>
- COORDINADORA ONGD (2020)**. Coordinadora de organizaciones para la Cooperación al Desarrollo. Carta a Pedro Sánchez: demandas para recuperar una política de cooperación a la altura de los retos mundiales. Consultado el 12/01/2020 en <https://coordinadoraongd.org/2020/01/carta-a-pedro-sanchez-demandas-para-recuperar-una-politica-de-cooperacion-a-la-altura-de-los-retos-mundiales/>
- DBAYOS (2019)** La interpretación de las normas en el Código Civil y el derecho libre. Notaria Abierta 5 de marzo de 2019 Consultado el 02.01.2020 en <https://notariabierta.es/interpretacion-normas-codigo-civil-derecho-libre/>
- DECLARACION DE PARIS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA (2005)**, consultado el 20/12/2019 en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf#page=4&zoom=auto,-14,810>
- DIARIO PUBLICO (2020)**. El Gobierno hará una profunda reforma de la Administración para reducir trámites. Diario Publico 7-10-2020, consultado el 9/10/2020 en [https://www.publico.es/sociedad/administracion-general-gobierno-hara-profunda-reforma-administracion-reducir-tramites.html?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=web](https://www.publico.es/sociedad/administracion-general-gobierno-hara-profunda-reforma-administracion-reducir-tramites.html?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=web)
- EL PAIS (2019)**. Diario el País 30/12/2019. COALICIÓN PROGRESISTA Un nuevo acuerdo para España consultado el 31/12/2019 en [https://elpais.com/politica/2019/11/12/actualidad/1573561420\\_206358.html](https://elpais.com/politica/2019/11/12/actualidad/1573561420_206358.html)
- EUROPA PRES (2019)** Sánchez traslada a las ONG la necesidad de incrementar los recursos económicos de la ayuda oficial al Desarrollo. 27 de agosto de 2019, consultado el 29 de agosto de 2019 en <https://amp.euro-papress.es/epsocial/cooperacion-desarrollo/noticia-sanchez-traslada-ong-necesidad-incrementar-recursos-economicos-ayuda-oficial-desarrollo-20190827194527.html>
- FERNANDEZ JUAN, AMALIA. et alter (2010)** Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de Cooperación para el Desarrollo, 2ª edición 2010. ISI Argonauta Consultado el 23 de noviembre de 2019 en <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20guías/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPO%20+%20logo%20AECID.pdf>
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, DIEGO, (2019)** abogado y profesor asociado de derecho administrativo. La STC 110/2018 y la necesaria simplificación del procedimiento administrativo noviembre, 21 2018. Blog Consultado el 06.02.2019 en <http://diegogomez.blogcanalprofesional.es/2018/>
- GARCIA MATIES, R. (2014)** La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. Consultado el 16/01/2019 en <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10304>

**GUILLEN, BEATRIZ (2014).** Revista Compromiso empresarial. 26 marzo 2014. Consultado el 9 de mayo de 2019 en <https://www.compromisoempresarial.com/tercersector/ong/2014/03/cooperacion-internacional-de-beneficiarios-a-socios-del-desarrollo/>

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO GESTIONADAS POR LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, EJERCICIO 2016,** Tribunal de Cuentas (página 70) consultado el 23/08/2019 en <https://www.tcu.es/repositorio/18c-1b8f4-8faf-41f9-a575-16d314c356bd/l1317.pdf>

**III PLAN ANDALUZ DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (2020-2023),** Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Consultado en <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox?projector=1>

**LOPEZ RAMON, F. (2004).** Ámbito de aplicación de la Ley General de subvenciones. Revista de administración Pública Núm. 165. Septiembre-diciembre 2004.

**MANUAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y REDUCCIÓN DE CARGAS PARA LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (2014).** Secretaria de Estado de administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y administraciones Públicas. Septiembre de 2014. Consultado el 2/01/2020 en [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/simplificacion/doc-referencia/14\\_Manual\\_Simplificacion\\_Administrativa\\_y\\_reduccion\\_de\\_cargas\\_AGE.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/simplificacion/doc-referencia/14_Manual_Simplificacion_Administrativa_y_reduccion_de_cargas_AGE.pdf.pdf)

**MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN. (1998)** De la simplificación de la administración Pública. RAP nº 147, septiembre diciembre 1998.

**MOREO MARROIG, TERESA (2013).** De vuelta con la diferencia entre contrato, convenio y subvención. Observatorio Contratación Pública Consultado en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.105/relcategoria.208/relmenu.3/chk.c9e0d6dec668f98ca3f0fc3dc20cfe87>

**OCDE 2016.** OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares Resumen del Informe: OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares, España 2016. Consultado en [https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OCDE\\_Cooperaci%C3%B3n\\_al\\_Desarrollo\\_Ex%C3%A1menes\\_de\\_Pares-Principales\\_hallazgos\\_y\\_recomendaciones\\_del\\_CAD\\_2016.pdf](https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OCDE_Cooperaci%C3%B3n_al_Desarrollo_Ex%C3%A1menes_de_Pares-Principales_hallazgos_y_recomendaciones_del_CAD_2016.pdf)

**OTERO Y EGEA (2018)** ¿Por qué necesitamos una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo? Eva Otero y Julián Egea, Diario Público, Consultado el 18.5.2019 en <https://blogs.publico.es/otrasmiradas/16026/por-que-necesitamos-una-nueva-ley-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo/>

**ONU (2030) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,** "Transformar nuestro mundo" Resolución aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 Consultado el 31 agosto 2018 en [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

**PADOR (2016)** La Potential Applicant Data On-Line Registration. base de datos en línea dirigida a los solicitantes de subvenciones en el campo de la ayuda externa de la Unión Europea. Su fin es facilitar el registro en una base única a las organizaciones y a sus socios que opten a este tipo de ayudas procedentes de la Comisión Europea. Consultado el 4 septiembre 2019 en [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/manual-pador\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/manual-pador_es.pdf)

**PONCE SOLE, JULI (2020).** Una histórica sentencia del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2019 obliga al Estado a reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020. Lecciones para el caso español: calentamiento global y derecho a una buena administración. La administración al día. INAP.

Estudios y Comentarios consultado el 10/01/2020 en [http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510252&nl=1&utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=10/1/2020](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510252&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=10/1/2020)

**RESOLUCION DEL PARLAMENTO EUROPEO (2011)** Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Consultado el 20/12/2019, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0460&language=ES&ring=A7-2011-0313>

**SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2015)** Informe definitivo de fiscalización sobre las subvenciones nominativas concedidas por los Ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés, ejercicio 2015. Consultado el 03/01/2020 en [http://www.sindicatur.es/upload/informes/IDSubs\\_3Ayto153026.pdf](http://www.sindicatur.es/upload/informes/IDSubs_3Ayto153026.pdf)

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EXTREMADURA (2019)** Sentencia 169/2019 de 29 de octubre de 2019. Consultado el 09/01/2020 en [https://servicios.hoy.es/datos/documentos/sentencia\\_.pdf](https://servicios.hoy.es/datos/documentos/sentencia_.pdf)

**UNED (2019)** Apuntes de segundo grado de Derecho UNED, consultado el 03/05/2019 en <http://derecho.isipedia.com/segundo/derecho-administrativo-ii/06-actividad-administrativa-de-fomento>

**V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, 2018 / 2021**, aprobado el 23 de marzo de 2018 por el Consejo de Ministros. Consultado en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Espan%CC%83ola.pdf>

Valencia, 31 octubre de 2020

