



# COOPERACIÓN INTERNACIONAL



**Rafael García Matías.** FHN, Categoría Superior.  
Presidente de la Fundación Musol.

# SOBRE EL TIPO DE CAMBIO DEL DÓLAR Y EL INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN EN LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

## 1. INTRODUCCIÓN

En enero de 2021 un euro se cambiaba por 1,22 dólares, el 26 de septiembre ese mismo euro vale 0,96 dólares<sup>1</sup>. Se ha producido una pérdida de valor del euro del 26%.

A la vez, el precio de los materiales de construcción, se ha incrementado, dependiendo de materiales y países al menos un 25%.

Los presupuestos de los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que se ejecutan por las ONGD actualmente, se formularon con precios de finales de 2019 y que los que se han aprobado en 2022, se formularon con precios de finales de 2020. Los presupuestos de estos proyectos han devenido insuficientes para la realización de las actividades previstas y por tanto para el logro de sus objetivos.

---

<sup>1</sup> <https://www.cambioeuro.es/grafico-euro-dolar/>



Las actuaciones en el exterior, sin perjuicio de sus prórrogas, tienen como mínimo una duración de un año, pudiendo llegar incluso hasta más de cinco o más años, por lo que estos incrementos están afectando a todos los proyectos en ejecución. La mayor parte de las ONGD ejecutan estos proyectos con fondos, con la naturaleza de subvenciones de las Administraciones Públicas, que obtienen en convocatorias competitivas, resultado de las cuales se comprometen a ejecutar un proyecto concreto que prevé las actividades a realizar, los resultados a obtener y los objetivos a conseguir y todo ello presupuestado minuciosamente, previendo un tipo de cambio y unos precios de los materiales que se acreditan mediante facturas proforma.

Ahora ese equilibrio del proyecto que se subvencionó, se ha quebrado e incluso afectará a las convocatorias que se han resuelto o están pendientes de resolver en este año porque sus presupuestos se identificaron y formularon con precios de finales de 2021.

Esta pérdida de valor del Euro frente al dólar era imprevisible. El dólar tuvo se mantuvo con una estabilidad razonable entre 2015 y 2022 y nada hacía pensar en esa variación tan elevada.

En 1.999 el promedio anual del cambio euro-dólar fue de 1,07; en 2008 alcanzó un máximo de 1.47 y, finalmente entre 2015 y 2022, el cambio osciló anualmente como promedio entre 1,11 a 1,18<sup>2</sup>. Tampoco el incremento de los materiales, como consecuencia de la guerra en Ucrania podía preverse.

Obviamente la ejecución de los proyectos deberá adaptarse a la nueva realidad y por lo tanto, será necesario reformular los proyectos, que dada la magnitud de los incrementos obligará a eliminar algunas actividades y a efectuar traspasos entre partidas de gastos, cuestión que ante la interpretación de muchos financiadores de que no es posible traspasar fondos de los capítulos IV al VII, puede impedir o al menos dificultar gravemente la ejecución de los proyectos conforme estaba previsto.

Respecto al traspaso entre capítulos, ya he manifestado la opinión de Musol en esta revista mediante un artículo suscrito junto a María José Monzón, con el título "*A Vueltas con la ubicación presupuestaria de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo*" (en adelante CID)<sup>3</sup> al que me remito.

Los siguientes comentarios tienen por objeto plantear alguna alternativa a la situación planteada.

<sup>2</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/606660/media-anual-de-la-tasa-de-cambio-de-euro-a-dolar-estadounidense>

<sup>3</sup> <https://www.revistacunal.com/actualidad/11901-cooperacion-internacional-a-vueltas-con-la-ubicacion-presupuestaria-de-los-fondos-destinados-a-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

## 2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO QUE EJECUTAN LAS ONGDS, ES PARTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN DE LOS FINANCIADORES. LA RELACIÓN FINANCIADOR-ONG, ES DE COLABORACIÓN Y EN ESE MARCO DEBE RESOLVERSE LOS DESEQUILIBRIOS POR EL INCREMENTO DE LOS PRECIOS

Esto es así especialmente en la denominada cooperación descentralizada. Los entes locales y las CCAA, definen su política de cooperación en sus planes estratégicos o planes directores, la regulan en sus bases de subvenciones y posteriormente la licitan en las convocatorias competitivas, en las que eligen a las organizaciones mejor capacitadas para la ejecución de concretos proyectos o programas.

Las ONGDs, identifican y formulan los proyectos dentro de las prioridades de los planes estratégicos de los financiadores, sometiéndose en cuanto a la ejecución a los límites, condiciones, y requisitos que señalan las bases. Finalmente, el producto final es siempre del financiador.

### ¿Son realmente subvenciones, las así denominadas y gestionadas para la CID?

Tal y como vengo manteniendo desde la Fundación Musol (5), las denominadas subvenciones de CID, aunque formalmente son subvenciones, materialmente son encomiendas de ejecución de una política pública tal y como resulta, entre otros aspectos de que la Administración aporta en muchos casos, el 100% del coste del proyecto a cambio de que el beneficiario de la subvención ejecute, por sí o conjuntamente con la contraparte, un proyecto mediante el cual debe realizar determinadas y concretas actividades y conseguir determinado objetivo de desarrollo y hacerlo además en el plazo previsto con un rígido procedimiento que implica que la dirección del mismo radique indirectamente en la propia administración.

Las subvenciones de CID no tienen ni un mínimo de liberalidad, son un "*do ut facias*"<sup>4</sup>. La administración a través de esta subvención, externaliza la ejecución de una actividad que forma parte de su política pública de cooperación para que la ejecute un actor de la CID, a quién selecciona generalmente mediante concurrencia competitiva. Este actor debe identificar, formular y ejecutar el proyecto, cuyos resultados son de la propia Administración.

Tal y como ya he manifestado en el documento titulado: La agilización de la gestión de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo por las

---

<sup>4</sup> Doy para que hagas



entidades locales, (pág. 49 y siguientes)<sup>5</sup> 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.

Nada 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, la propia 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, principalmente las bases del artículo 17.

Desde Musol en el documento citado en (5) se viene manteniendo que esta actividad prestacional, podría regularse fuera del ámbito de las subvenciones mediante una relación que podría denominarse de colaboración público privada sin ánimo de lucro<sup>6</sup> y si se mantiene el régimen de subvenciones debería establecerse una regulación singular que pese a que se intentó por el legislador mediante la disposición adicional 18ª de la LGS no se resolvió. El proyecto de Ley de Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad contiene también una referencia análoga a la de aquella disposición que todavía es posible mejorar introduciendo ya desde la ley cuestiones concretas.

En la ejecución de los proyectos y programas subvencionados por las administraciones públicas, las ONGDs actúan de facto como contratistas o al menos con una encomienda de gestión de estas. El producto de sus actuaciones supone la materialización de las políticas públicas de Cooperación de los planes directores. Hay una relación clara de colaboración, el éxito o el fracaso de las acciones es compartido.

La naturaleza de esta relación hace que las bases de subvenciones que permiten todo lo que no vaya en contra de las normas básicas, lo tengan en cuenta y por lo tanto que pudieran prever situaciones como los actuales. Las bases deberían prever cómo reaccionar ante situaciones como la presente.

---

<sup>5</sup> [https://www.musol.org/images/la\\_agilizacion\\_gestion\\_subvenciones\\_cooperacion\\_compressed.pdf](https://www.musol.org/images/la_agilizacion_gestion_subvenciones_cooperacion_compressed.pdf)

<sup>6</sup> El actual régimen de convenios de las convocatorias de la AECID, supone un buen antecedente.

Es a partir de la relación de colaboración, como se formulan más abajo, algunas propuestas de cómo resolver el desequilibrio actual entre los recursos y las actividades de los proyectos en ejecución.

### 3. LA REVISIÓN EXCEPCIONAL DE PRECIOS DE LOS CONTRATOS DE OBRA DEL RDL 3/2022, COMO REFERENCIA PARA LA JUSTIFICACIÓN DE ALGUNA MEDIDA

El Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, (BOE nº 52 de 2 de marzo), en el artículo 6, establece medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público, justificando las mismas en el apartado II de su exposición de motivos, en las excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia originada por el virus SARS-CoV.2, citando el alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra y, en la alteración de precios producida en ese periodo que, era imprevisible y que va mucho más allá del riesgo y ventura y no puede ser resuelta tampoco, mediante la aplicación de las revisiones de precios prevista en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

Igualmente, la exposición de motivos justifica esta medida en que el incremento tiene carácter excepcional porque no puede ser resuelta en la revisión de precios regulada en de la Ley de Contratos del Sector Público además de que las circunstancias concurrentes son, notablemente perjudiciales para el interés público subyacente en cualquier contrato del sector público.

Para ello el RDL prevé que el contratista puede solicitar una revisión excepcional de precios de todos o la mayor parte de los contratos, señalando que las CCAA pueden también declarar aplicable este régimen.

Como requisito general se establece que **la revisión excepcional de precios se reconocerá cuando el incremento del coste de los materiales empleados para la obra adjudicada haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato**. Posteriormente se remite al coste de determinadas materias y a un incremento de más del 5 por ciento sobre el importe certificado en 2021.

Así pues, se justifica la revisión extraordinaria más allá de las previsiones de la Ley de Contratos, en la imprevisibilidad y en el perjuicio para el interés público, circunstancias ambas que se dan en los proyectos de cooperación a que nos referimos que han visto incrementados sus precios en mucho mas de ese 5 por ciento (el incremento del tipo de cambio, también produce un aumento de los precios



en euros) y obviamente en que se ha producido un impacto directo y relevante en la economía del proyecto.

La coherencia de políticas obliga a que se apliquen los mismos criterios a todas las políticas de los financiadores, también a la CID. No sería entendible aplicar criterios diferentes a "*lo nuestro*", respecto al exterior.

Sólo analógicamente es posible traer aquí la legislación contractual y el Real Decreto Ley al que me refiero, por lo que hay que buscar otras soluciones. Sin perjuicio de que sea posible encontrar alguna otra, se proponen algunas que podrían solucionar el problema:

- a) La primera sería, dictar una norma similar al RDL citado, en la que se regulen los supuestos y el procedimiento para que, previa la justificación se pudieran solicitar por quienes estén ejecutando proyectos afectados por los incrementos, los recursos adicionales necesarios para atender a los incrementos producidos.
- b) Como una segunda alternativa, incluir en las convocatorias del próximo año, la posibilidad de solicitar recursos adicionales.
- c) En ambos casos estos incrementos, de modo análogo a lo efectuado por el RDL para los contratos, deberían preverse fondos adicionales, no disminuyendo los previstos para el ejercicio corriente.

#### 4. LAS MODIFICACIONES QUE AFECTEN AL TRASPASO ENTRE LOS CAPITULO IV Y VII

Recientemente María José Monzón Mayo y yo, publicábamos un artículo en esta revista<sup>7</sup> en el que, en síntesis, nos referíamos, al traspaso de recursos entre los capítulo IV y VII para la CID y la improcedencia de negar esta posibilidad.

Justificábamos esta afirmación señalando que, el proyecto es un todo y que sólo cuando quien lo ejecuta es la propia administración, puede separar los gastos por su naturaleza, pero no cuando los adjudica a un tercero, sea mediante un contrato o mediante una subvención.

Alternativamente planteábamos que sin perjuicio de cual sea la naturaleza del gasto para la Administración subvencionadora, los entes privados que ejecutan la CID, no se mueven en ese ámbito y por tanto no someten su gasto a esas rígidas reglas. La vinculación del gasto para las ONGDs es solo a la adecuación a las finalidades del proyecto, la justificación del gasto, la transparencia y al logro de los objetivos previstos que es de lo que tienen que dar cuenta a la Administración.

<sup>7</sup> Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, N°. 244, 2021, págs. 112-121

También nos referíamos a que para resolver sobre la ubicación del gasto en el capítulo IV o VII, podríamos recurrir analógicamente a la LCSP. En concreto al art. 18.1 de 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 -LCSP 2017-, señala que: *"Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase"*, y para poder calificar y suscribir este tipo de contratos hay que tener en cuenta las limitaciones establecidas en el art. 34 de la misma ley: *"Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada"*, extremos todos que concurren en un proyecto de CID.

Todo ello se planteaba porque durante la ejecución del proyecto que en muchas ocasiones es de varios años, aparecen circunstancias que obligan a cambiar las actividades a realizar que, comporta que gastos inicialmente previstos en lo que sería el capítulo IV o VII para la Administración tengan que pasar de uno al otro. O como ocurre ahora que, se incrementen los precios de tal modo que hagan imprescindible trasladarlos de uno a otro capítulo.

La mayor parte de las Administraciones en la actualidad vienen denegando estos cambios. Hasta ahora, de uno u otro modo hemos venido resolviendo estas situaciones que afortunadamente no eran tan frecuentes. Sin embargo, en estos momentos el incremento de precios y el cambio del dólar, nos lleva a que si no se encuentra alguna solución algunos proyectos no podrán ejecutarse tal y como estaban previstos, e incluso que no puedan terminarse, sin que ello sea imputable ni a la Administración ni a las ONGDs ejecutoras.

No admitir estas modificaciones podría dar lugar a que muchas de las obras y actividades previstas no puedan llevarse a cabo, con perjuicio para el interés público.

Obviamente la solución no puede ser la de dejar de ejecutar el proyecto o hacerlo parcialmente.

La denegación del traspaso entre capítulos IV al VII, es una cuestión claramente interpretativa. No hay ninguna norma que directamente regule esta cuestión, por lo que optar por aquella interpretación que permita, sin perjuicio para el interés general, ejecutar adecuadamente los proyectos es la solución.





Las bases de subvenciones todo lo pueden, por lo que referirse a la naturaleza de los recursos y optar por cualquier de las soluciones citadas más arriba, para evitar situaciones como la presente, es lo recomendable para el futuro.

## 5. RIESGO Y VENTURA

Tal y como hemos venido manteniendo, la relación entre la administración y los beneficiarios de las subvenciones es lo más parecido a un contrato, de ahí que quizás más que plantearnos si podemos modificar el proyecto cuando implique cambio de capítulo, en realidad deberíamos plantearnos si la ejecución del proyecto de cooperación es aplicable el riesgo y ventura que rige los contratos. Hasta la fecha sin duda ha sido así. La interpretación que se viene efectuando es, aplicando la Ley General de Subvenciones que, la Administración otorga una subvención y que todo lo que ocurra después va a cargo del beneficiario. Así ha sido con ocasión de la pandemia y en cualquier otra circunstancia, aunque hay que reconocer que, durante la pandemia, la colaboración y flexibilidad de las administraciones fue la adecuada.

El riesgo es una de las características de la actividad empresarial. El empresario corre un riesgo en una actividad de la que se lucra. Es decir, de su actividad resulta un beneficio para sí, y el riesgo es que puede no obtenerlo e incluso tener pérdidas. Las ONGD por naturaleza no tienen beneficio, ejecutan gratuitamente las actividades, por lo que su riesgo en cualquier caso es de diferente naturaleza.

Parece obvio pensar que ante incumplimientos derivados de causas imprevisibles análogas a las que justifican la revisión de precios no regiría el régimen sancionador y de reintegros. En ese sentido algunas bases de subvenciones se refieren a ello y parece que también se ha encontrado alguna solución respecto a los problemas surgidos en algunos países centroamericanos con ocasión de la ilegalización de ONGDs. Sin embargo, ello ha dependido de la buena voluntad y no tanto de una regulación clara y precisa.

Más allá de la necesidad de dotar de instrumentos que aseguren el logro de los objetivos, estamos en presencia de una cuestión crucial. Va en ello la propia supervivencia del sector de la CID que ejecuta los proyectos, singularmente los de la denominada Cooperación descentralizada.

El proyecto de ley de Cooperación para el desarrollo sostenible y la sostenibilidad, resuelve cuestiones importantes; no obstante, no puede abordarlas todas sin invadir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. De ahí que una vez publicada la ley habrá que estar atentos al régimen de las subvenciones que se dicte en su desarrollo y abordar la adecuación de las actuales reglas a las necesidades.