

14/21

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto
por el que se regulan las ayudas a
programas de
Cooperación para el Desarrollo

Bilbao, 9 de diciembre de 2021



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 14/21

I.- INTRODUCCIÓN

El día 18 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD), solicitando informe sobre el *“Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de Cooperación para el Desarrollo”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La iniciativa legislativa que se nos consulta tiene como objeto regular el régimen de las ayudas destinadas a la financiación de programas de cooperación para el desarrollo, que tienen como finalidad promover el desarrollo humano sostenible desde un enfoque local-global. Este enfoque se define por los siguientes elementos: Abordaje de problemas estructurales y retos globales, articulación entre entidades del Norte y del Sur, constitución de alianzas amplias y diversas entre agentes y organizaciones, acción multinivel y acompañamiento de sujetos y construcción de ciudadanía global.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 1 de diciembre de 2021 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El *“Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de Cooperación para el Desarrollo”* consta de exposición de motivos, treinta y dos artículos, una disposición derogatoria y dos finales.

Explica la exposición de motivos que en la última década, el contexto en que se enmarcan los programas de cooperación para el desarrollo ha sufrido transformaciones relevantes. En la fase actual de globalización se conjugan crisis económicas, institucionales, políticas, sociales, humanitarias, ecológicas, sanitarias, de valores, etc. de naturaleza global, pero con afectaciones diferenciadas en territorios, colectivos y personas. Estas crisis responden a una serie de cambios que difuminan las fronteras entre lo local, estatal e internacional y transnacionalizan los problemas del desarrollo, pasando a ser retos globales compartidos por gran parte de los pueblos y sociedades del mundo.

Es precisamente este el escenario desde el que se plantean la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Esta agenda tiene como principales características: su proyección universal, que invita a superar el binomio Norte-Sur; su carácter multinivel, asumiendo que lo local y lo global son interdependientes y forman parte de la misma realidad; su apuesta por la integralidad, que implica poner en diálogo diferentes políticas sectoriales hacia objetivos comunes; y el llamamiento a la corresponsabilidad entre todos los países para el desarrollo de la propia agenda, asumiendo responsabilidades comunes, pero diferenciadas.

Responder de mejor manera a los retos globales implica necesariamente incorporar una perspectiva de innovación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, que debe trasladarse tanto a las estrategias de trabajo como a los instrumentos subvencionales.

En cuanto a las estrategias de trabajo, resulta necesario potenciar el diálogo y la

movilización de recursos y capacidades entre agentes diversos hacia un objetivo compartido, logrando así formular propuestas más estructurales y más integrales que respondan mejor a los retos del desarrollo. Ello pasa, a su vez, por promover nuevos esquemas de relacionamiento entre diferentes y constituir un marco de experimentación y aprendizaje permanente.

Los instrumentos subvencionales deben asimismo adaptarse a los desafíos mencionados. En ese sentido, la nueva regulación de los programas de cooperación para el desarrollo mantiene su finalidad original de luchar contra la pobreza, acompañar procesos hacia cambios estructurales y profundizar los análisis, propuestas y estrategias; pero otorga al enfoque local-global una centralidad ineludible a la hora de avanzar hacia la consecución de sus objetivos, lo que se convierte a su vez en su seña de identidad.

En esa línea, la incorporación del enfoque local-global en los programas de cooperación para el desarrollo se orientará a abordar problemas estructurales y retos globales, mejorar la coordinación entre organizaciones del Norte y del Sur, establecer alianzas amplias entre agentes diversos, impulsar una acción articulada en los niveles local, estatal e internacional y potenciar el acompañamiento de sujetos y construcción de ciudadanía global.

Junto a esta modificación del marco conceptual, el nuevo instrumento normativo introduce también importantes cambios en el sistema de gestión, orientados a solventar algunas de las dificultades que se habían constatado.

En particular, establece fases subvencionables diferenciadas para la identificación y la ejecución de los programas, de tal manera que la financiación de la ejecución se encuentra condicionada a la valoración de las propuestas definitivas resultantes de la identificación. Asimismo, se racionalizan los requisitos administrativos y de capacidades que las entidades solicitantes deben cumplir para concurrir a las convocatorias, y se optimiza su sistema de acreditación. Por otro lado, el procedimiento de concesión de ayudas, el modelo de justificación y seguimiento de los programas sufre también algunas modificaciones, para una mayor flexibilidad de la herramienta y una mejor adecuación de los pagos al ritmo de ejecución de las propuestas.

Finalmente, en coherencia con la orientación estratégica de los programas, se mantiene la apuesta por una dotación financiera mayor y un periodo de ejecución más largo respecto a otros instrumentos de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Se reafirma asimismo la financiación de procesos de fortalecimiento institucional de entidades locales y se hacen estos también extensibles a las entidades solicitantes, en el marco de la función de apoyo y asistencia a los agentes de cooperación asignada a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

En definitiva, esta modificación normativa reforzará la consecución de los objetivos de los programas de cooperación, alineándolos a su vez con los retos comunes y enfoques de trabajo prioritarios identificados en el ámbito internacional. Junto a ello, los cambios introducidos respecto a la normativa en vigor permitirán mejorar la gestión del instrumento.

Y, a tales fines, el presente proyecto de Decreto desarrolla el siguiente articulado:

Art. 1. Objeto

Art. 2. Fases de los programas de cooperación para el desarrollo

- Art. 3. Recursos económicos
- Art. 4. Procedimiento de adjudicación
- Art. 5. Requisitos de la entidad solicitante y forma de acreditación
- Art. 6. Requisitos de los programas de cooperación para el desarrollo
- Art. 7. Requisitos de las entidades de la agrupación diferentes a la solicitante y forma de acreditación
- Art. 8. Convenio entre entidades de la agrupación
- Art. 9. Cumplimiento de requisitos
- Art. 10. Convocatoria
- Art. 11. Gastos subvencionables
- Art. 12. Subcontratación
- Art. 13. Presentación de solicitudes
- Art. 14. Declaraciones responsables
- Art. 15. Instrucción y gestión de las ayudas
- Art. 16. Subsanación de defectos en la solicitud
- Art. 17. Comisión de Selección
- Art. 18. Criterios de valoración
- Art. 19. Procedimiento de concesión de las ayudas
- Art. 20. Resolución de concesión
- Art. 21. Obligaciones de las entidades beneficiarias
- Art. 22. Compatibilidad con otras ayudas
- Art. 23. Pago de la subvención
- Art. 24. Justificación
- Art. 25. Comisión Mixta de Seguimiento
- Art. 26. Exención de aval
- Art. 27. Vinculación de los bienes a los fines de la subvención
- Art. 28. Alteración de las condiciones de la subvención
- Art. 29. Incumplimientos
- Art. 30. Procedimiento de reintegro

Art. 31. Modificaciones en las intervenciones

Art. 32. Control

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Se presenta a nuestra consideración el “*Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de Cooperación para el Desarrollo*” que se orienta a posicionar el enfoque local-global como seña de identidad de estos programas, así como a establecer un sistema de gestión que permita asegurar una inserción suficiente de dicho enfoque en las iniciativas presentadas.

Ello no implica una ruptura respecto a los fines atribuidos a los programas de cooperación para el desarrollo en la anterior regulación, sino que supone generar un avance neto en los elementos diferenciales y valor añadido que se les atribuyen respecto a otros instrumentos de que dispone la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, tal y como se señala en la Memoria explicativa del proyecto de Decreto, motivo por el cual lo **valoramos positivamente**.

En efecto, consideramos que la nueva norma contribuirá a superar algunas debilidades de la herramienta de programas actual detectadas por la propia Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, entre las que destacamos la limitada flexibilidad o la falta de adecuación de algunos requisitos del sistema de acreditación previo, al tiempo que se potencian las fortalezas del sistema, entre las que se encuentra la integración de las acciones de desarrollo y educación para el desarrollo en una misma herramienta.

Queremos poner especialmente en valor, entre los cambios del proyecto de Decreto que se nos ha presentado, el relativo a la **centralidad del enfoque local-global**.

Tal y como se argumenta en la Memoria explicativa del proyecto de Decreto, esta orientación guarda relación directa con los cambios ocurridos en el contexto internacional en la última década. Nos hallamos ante un escenario en el que se conjugan diferentes crisis: económicas, ecológicas, institucionales, políticas, sociales, humanitarias, de valores, sanitarias, etc. que tienen una dimensión global evidente, aunque afectan a pueblos y personas de manera muy diferenciada.

En esas circunstancias, cada vez resulta menos válido identificar el desarrollo como un reto exclusivo de los países del Sur, dado que, aunque cada país y territorio tiene su problemática específica, existen importantes retos globales a los que es necesario dar una respuesta conjunta y compartida. A su vez, se evidencia una separación cada vez menos clara entre la frontera de lo local, estatal e internacional, siendo niveles que se interrelacionan permanentemente y que deben conjugarse para que esa respuesta sea efectiva.

Asimismo, consideramos acertado que la nueva norma establezca la identificación y la ejecución de los programas de cooperación para el desarrollo como **dos fases subvencionables diferentes**, condicionando la financiación de la fase de ejecución al desarrollo de un proceso de valoración de las propuestas definitivas de los programas. De esta manera, se podrá dotar de períodos de tiempo específicos a cada fase, lo que contribuirá a una mayor eficiencia del procedimiento, evitándose los períodos inhábiles a efectos de

ejecución que, con la normativa actual, trascurren entre la realización de la identificación, la convocatoria de la comisión mixta de seguimiento y la autorización de la puesta en marcha de la iniciativa.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Exposición de motivos

Se dice en el último párrafo de la página 2: *“En particular, establece fases subvencionables diferenciadas para la identificación y la ejecución de los programas, de tal manera que la financiación de la ejecución se encuentra condicionada a la valoración de las propuestas definitivas resultantes de la identificación.”*

La razón de ser del nuevo Decreto que deroga el anterior de 2007 consiste, según se dice en la exposición de motivos de la propuesta de norma, en la adecuación de los mecanismos de subvención para hacer frente a los problemas que se habían producido en la aplicación del procedimiento anterior. Sin embargo, no se especifica cuáles son estos problemas y tampoco se dice por qué los nuevos mecanismos de identificación de propuestas y de subvención condicionada son las herramientas adecuadas para dar solución a los problemas planteados.

Como propuesta, en atención a la transparencia requerida en la formulación de la justificación de las normas, se sugiere **que se explicita** en la medida de lo posible **a qué responden estas mejoras** y por qué se considera que aportarán una mayor eficacia a las subvenciones concedidas en comparación con el sistema anterior.

Art. 4. Procedimiento de adjudicación

El artículo destinado a regular el procedimiento de adjudicación establece una serie de límites máximos y mínimos a las ayudas concedidas en sendas fases de identificación y de ejecución (40.000 € máx. y entre 600.000 y 1.200.000 €, respectivamente). En el **apartado 3.c)** se dice que *“en la resolución de convocatoria de cada fase la administración convocante podrá reducir tanto el mínimo como el máximo a solicitar por cada iniciativa”*.

Sin embargo, se entiende que si la propuesta es adecuada, podría resultar conveniente que la Administración se reservara la posibilidad de aumentar, a su vez, tanto el mínimo como el máximo de las cantidades solicitadas, obviamente dentro del marco presupuestario y, en general, normativo establecido.

Como propuesta, en congruencia con los supuestos de hecho que se pueden presentar en fase de resolución, se solicita que se contemple también en este apartado 3.c) la **posibilidad** -por remota que se estime- **de ampliar** el mínimo y también el máximo concedido.

Art. 5. Requisitos de la entidad solicitante y forma de acreditación

El apartado 1.4(5) de este artículo establece que *“el órgano instructor de las ayudas verificará automáticamente, tantas veces como sea necesario, el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la correspondiente Hacienda Foral...”*

Se propone como mejora de estilo **suprimir la expresión** “tantas veces como sea necesario”, puesto que resulta gratuita en el bien entendido de que la Administración debe asegurarse del cumplimiento de las obligaciones fiscales de las entidades a las que subvenciona con los métodos y procedimientos de los que disponga.

Art. 9. Cumplimiento de requisitos

Se dice que *“los requisitos para la concesión de las presentes ayudas deberán concurrir en el momento en el que se presenten las solicitudes para la fase de identificación y de ejecución, deberán ser acreditados en los plazos establecidos y mantenerse en todo momento hasta la finalización de la actuación subvencionable.”*

El artículo establece una condición para el goce de las ayudas obtenidas que difícilmente se puede acreditar en el momento de la concesión, como es la de mantener las condiciones requeridas en el presente decreto hasta la finalización de la actividad subvencionada. Tampoco se dice cuáles son las consecuencias de la pérdida de las citadas condiciones. Es posible que se interprete en el sentido de que en el momento de perder alguna de las condiciones establecidas en la convocatoria, la entidad beneficiaria debe devolver las cantidades obtenidas o se deja en suspenso la financiación debida a partir del momento de la pérdida de la condición.

Como propuesta, siendo un requisito que lleva aparejadas posibles consecuencias graves para la adjudicataria, cabría sugerir **que se aclaren ambos extremos** (en el mismo artículo o en las propias convocatorias), a saber, el momento en el cual debe acreditarse el cumplimiento de todas las condiciones impuestas y las consecuencias aparejadas a la pérdida de la condición.

Art. 17. Comisión de Selección

El apartado 2 de este artículo establece que *“las resoluciones de convocatoria podrán prever sustituciones para los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal”, sin especificar a qué ley se refiere.*

Se sugiere que, tal y como se hace en el art. 16, al citar la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como norma de referencia para la subsanación de defectos en la solicitud, **se especifique la ley** que debe regular la posibilidad de sustitución de un miembro de la Comisión de Selección.

Art. 27. Vinculación de los bienes a los fines de la subvención

Se dispone que *“todos los bienes adquiridos con la financiación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, así como los dividendos que estos produzcan, deben quedar formalmente vinculados a los fines de la intervención realizada”.*

Se sugiere **corregir el estilo** de la cláusula en el punto referido a los dividendos (sic) que producen los bienes. Desde el punto de vista terminológico, los bienes no producen dividendos sino frutos, y solo en el caso de que se trate de acciones o participaciones en una sociedad mercantil podríamos hablar de dividendos.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de Cooperación para el Desarrollo”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado

En Bilbao, a 9 de diciembre de 2021

Vº Bº de la Presidenta

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Lorea Soldevilla Palazuelos