



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA
OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO
DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS A PROGRAMAS
DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.

Tramitagune DNCG_105912/20_01

El texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 a) Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico-normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que pretende regular las ayudas destinadas a la financiación de programas de cooperación para el desarrollo, con el fin de promover el desarrollo humano sostenible desde un enfoque local-global.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

Conforme se expresa en la memoria explicativa, el proyecto en tramitación sustituirá al Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan, hasta el momento, las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación para el Desarrollo.

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.eus



En el año 2007, la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco, antecedente de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (creada por Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el desarrollo, como ente Público de Derecho Privado con el objeto de elaborar la planificación y coordinar, gestionar y ejecutar la política de cooperación para el desarrollo) dio inicio a un nuevo instrumento de cooperación: los programas. Este instrumento, se reguló a través del citado Decreto 57/2007, de 3 de abril, y definió los programas como herramientas que contribuyen, de manera significativa, a la lucha contra la pobreza, a través del acompañamiento de procesos endógenos de desarrollo que promuevan cambios estructurales. La característica diferencial de los programas frente a otros instrumentos residía en su mayor facilidad de acompañar procesos de manera estructural y en los diferentes niveles local, estatal e internacional, así como en la mayor profundidad de las propuestas, plasmada en análisis sólidos y en estrategias a largo plazo que integraran lo sectorial con lo transversal en un todo.

Desde la dotación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo de personal permanente en el año 2012, y a través de la experiencia adquirida en el acompañamiento de los programas subvencionados en las diferentes convocatorias, se fue constatando que el sistema de gestión del instrumento, plasmado en el Decreto 57/2007, de 3 de abril, adolecía de debilidades significativas, que incidían negativamente, tanto en la calidad de las propuestas financiadas, como en su acompañamiento. Asimismo, existía la percepción de que los programas subvencionados no estaban cumpliendo las expectativas previstas en el Decreto, en la medida en que, a pesar de generar impactos positivos, no estaban incorporando de manera suficiente aquellos elementos distintivos que se les atribuían respecto a otras herramientas de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Según se señala en el expediente remitido, el proceso de evaluación llevado a cabo ha puesto de manifiesto debilidades como son la integración insuficiente de los elementos diferenciales de la herramienta en las iniciativas impulsadas, una limitada capacidad de discriminar aquellas iniciativas menos alineadas con dichos elementos diferenciales, un sistema de gestión que reduce el periodo de ejecución efectivo de las iniciativas, una limitada flexibilidad en la herramienta y la falta de adecuación de algunos de los requisitos establecidos en el sistema de acreditación.

Por ello, desde el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se ha decidido abordar una nueva regulación de las ayudas expresadas en el apartado I del presente informe, para lo que se ha incoado el oportuno expediente, y, al objeto de la substanciación del trámite de control

económico-normativo previo, se ha facilitado a la esta Oficina a través de Tramitague la documentación correspondiente.

III ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

A) Procedimiento y tramitación

A1) De la documentación obrante en el expediente se desprende que, en el procedimiento de elaboración del proyecto objeto de análisis, se han cumplimentado hasta la fecha los requisitos que, para la elaboración de las disposiciones de carácter general, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A2) La Circular 6/05 de la Oficina de Control Económico, de fecha 15 de diciembre de 2005, sobre control de los trámites a realizar ante la Unión Europea, correspondientes a los programas y/o convocatorias de subvenciones de los Departamentos y Organismos Autónomos de la CAE, determina en su apartado primero que *"Los expedientes correspondientes a programas o convocatorias subvencionales que se remitan a esta Oficina para su control económico-normativo, deberán exponer de forma motivada si el expediente debe ser objeto de algún trámite ante la Unión Europea y el estado de su tramitación, incluyendo la documentación justificativa de las actuaciones realizadas hasta la fecha. En el caso de que el expediente no deba ser objeto de trámite alguno ante la Unión Europea, deberá fundamentarse suficientemente la razón"*.

La documentación remitida no hace referencia alguna a este extremo, por lo que deberá completarse el expediente en tal sentido.

A3) El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) exige la existencia previa del oportuno plan estratégico de subvenciones que, en cada caso, enmarque las subvenciones que se pretendan convocar y para el que establece un preceptivo contenido. Dicho plan debe contener 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. Ello comporta la necesidad de que el nuevo programa de ayudas se enmarque en un plan previo con el indicado contenido.

A falta indicación alguna en el expediente al respecto, ha de recordarse que la ausencia del plan no es conforme con el ordenamiento jurídico y, tal como ha ocurrido en algunos supuestos en los que los tribunales se han pronunciado sobre este asunto, podría implicar la nulidad de las convocatorias. En este sentido, la instancia gestora habrá de cerciorarse de la existencia previa y plena efectividad jurídica del instrumento de planificación estratégica subvencional, en cuyo marco se aborden las correspondientes convocatorias.

B) Texto y contenido

B1) Para el examen del proyecto de decreto hay que examinar el régimen subvencional establecido en la normativa vigente en esta Comunidad Autónoma en materia de subvenciones y ayudas, que se contiene en el Título VI de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHGPV, texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre), y en los preceptos básicos de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS), a su vez, desarrollada por Real Decreto 887/2006, Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS)

B2) Atendiendo a las previsiones de la normativa citada, se analizan los contenidos necesarios de las bases reguladoras (artículo 17 LGS en relación con el artículo 51 LPOHGPV), así como los aspectos conexos desde tal prisma. En relación con el texto presentado y siguiendo el orden de regulación en el contenido, resulta oportuno efectuar las siguientes observaciones, consideraciones y recomendaciones:

a) El informe jurídico incorporado al expediente señala lo siguiente *"Del mismo modo, (el proyecto) debe ser sometido a dictamen por parte de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en aplicación de lo previsto en el artículo 3.1 c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi"*. A estos efectos, sería oportuno incorporar en la parte expositiva del decreto, y de acuerdo con la Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, una expresión del siguiente estilo "con el visto bueno de...", "oido...", «previa audiencia...» de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

b) El artículo 1, objeto, señala que las ayudas se destinan a la financiación de programas de cooperación para el desarrollo, indicando que la finalidad de las mismas es promover el desarrollo humano sostenible desde un enfoque local-global. El artículo continúa definiendo, en cinco apartados, los elementos que definen el enfoque local-global, pero se echa en falta la definición o características de dichos programas, cuestión esta que, debería completarse, en este u en otro artículo del decreto.

A este respecto, debe insistirse en que la inteligibilidad de los textos normativos constituye una garantía de la seguridad jurídica impuesta a las Administraciones Públicas. Este aspecto ha adquirido rango legal en cuanto la vigente LPACAP en su artículo 129 ha concretado en relación a este principio que

“129.4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”

En este sentido y a nuestro juicio, el texto analizado resulta singularmente falto de claridad en relación a la delimitación de su objeto y, ligado al mismo por constituir su concreción material, las actividades subvencionables. Estos contenidos se constituyen como elementos esenciales de los programas subvencionales, en esta línea hay que recordar que, el artículo 51.1 de la LPOHGPV, exige una “definición precisa del objeto de la ayuda”.

Así las cosas y, sin perjuicio de las advertencias que se incluyan en este informe, se apunta la necesidad de que mediante una relectura completa de las bases proyectadas se posibiliten, al menos, aspectos elementales y esenciales para garantizar la seguridad jurídica de destinatarios y gestores.

c) El artículo 2 determina que los programas de cooperación para el desarrollo, objeto de subvención, se articulan en lo que la norma denomina *fases*: una primera fase de identificación y una segunda fase de ejecución y evaluación. De acuerdo con el artículo 2.3, *para concurrir a la convocatoria de la fase de ejecución será necesario que la fase de identificación del programa haya resultado subvencionada en la última convocatoria o en la anterior*. El artículo 13.5 del proyecto incorpora una limitación a la posibilidad de concurrir a la fase de ejecución para quien haya resultado beneficiario en la penúltima convocatoria de identificación: es necesario que haya concurrido a la última convocatoria de ejecución, pero no haya

resultado beneficiario. Convendría plantearse hacer una referencia a este asunto en el artículo 2.3.

d) En relación también con las fases de los programas, se deduce de los artículos 2.4 y 13.3 la obligación de las entidades beneficiarias de la fase de identificación de concurrir a la siguiente convocatoria de ejecución. Debería completarse el artículo 21, obligaciones de las entidades beneficiarias, en tal sentido, teniendo en cuenta que el incumplimiento acarrearía la obligación de devolver las ayudas recibidas en la fase de identificación. También deberían preverse en el decreto las consecuencias para la entidad beneficiaria en la fase de identificación si, tras presentarse a la siguiente y, en su caso, posterior convocatoria de ejecución, no llegase a obtener la ayuda de ejecución, por debilidades en la propuesta presentada que le impidan obtener la puntuación mínima requerida.

e) El artículo 3 se destina a regular el procedimiento de adjudicación, así como los límites a las ayudas, en ambas fases. Se sugiere aclarar en el propio artículo si las cantidades son de ayuda concedida o de ayuda solicitada, ya que el apartado 3 c) señala que la resolución de convocatoria de cada fase podrá reducir el importe mínimo y máximo "*a solicitar*" por cada iniciativa. Hay que recordar que las cantidades solicitadas no tienen por qué coincidir con las cantidades concedidas ya que los presupuestos presentados serán depurados por el órgano gestor antes de la concesión, eliminando gastos no elegibles. Por ello cualquier límite, para ser operativo, deberá referirse a ayudas concedidas. Así mismo, debería indicarse como se concilia el establecimiento de una ayuda mínima de 600.000.- euros en la fase de ejecución con la posibilidad prevista en el artículo 19.2 del proyecto, según el cual cabe una estimación parcial de la solicitud que haya obtenido mejor puntuación entre las desestimadas por insuficiencia de crédito, minorando su cuantía hasta la cantidad disponible. Sería conveniente aclarar si en este supuesto también se aplica obligatoriedad de que la ayuda alcance los citados 600.000.-euros.

Por otra parte, en dicho apartado se remite a la convocatoria anual para, en su caso, reducir dichos importes, cuestión esta que será analizada más adelante cuando se estudie la convocatoria periódica que deberá hacer el Director o Directora de la AVCP.

Finalmente, en cuanto al destino del posible remanente de las cuantías destinadas a cada fase "*a otras convocatorias de ayudas de la AVCD*" y al margen de la necesidad para la AVCD de cumplir con las normas y trámites presupuestarios aplicables, se recuerda que tal posibilidad obligaría, en su caso, a una reapertura del plazo de solicitudes de las convocatorias que se incrementen y al cumplimiento de los trámites oportunos.

- f) El artículo 5 establece los requisitos que deben reunir los solicitantes para tener acceso a la subvención. En relación con lo que el proyecto denomina *tener capacidad de gestión* llama la atención su carácter restrictivo por cuanto exige el recorrido de las entidades solicitantes por lo que la memoria justificativa denomina *ruta previa*, y que se exige como garantía de que el proyecto obtendrá un nivel de éxito suficiente. No obstante, la citada memoria justifica, de manera detallada, explica las razones que llevan a tal regulación, así como las consecuencias que se podrían producir de no exigir a los solicitantes la obtención previa de ayudas en otras convocatorias de la AVCD.
- g) En relación con los requisitos, se recomienda, por su importancia, hacer una mención independiente del requisito recogido en el art. 13.2 g) LGS, respecto a hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro.
- h) El artículo 6 del proyecto recoge los requisitos que deben reunir los programas de cooperación para el desarrollo para obtener la ayuda. En concreto, se les exige como requisito *“realizar actividades, promover transformaciones y prever impactos, tanto en la CAE como en al menos un país del sur”*. Se reiteran aquí las observaciones manifestadas en el apartado b, B2) de este informe respecto a la falta de concreción del objeto y, ligado al mismo por constituir su concreción material, de las actividades subvencionables.
- i) En cuanto a la necesidad de que los programas se desarrollen a través de una agrupación de entidades en la que además de la entidad solicitante participe, al menos, una entidad originaria de un país del sur, hay que remitirse a la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, cuyo art. 25 establece que:

5. En los programas y proyectos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo (programas y proyectos de desarrollo de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otras entidades sin ánimo de lucro), la entidad que perciba la financiación pública deberá contar con un socio local en el lugar donde van a ser llevados a cabo. Dicho socio local habrá de tener personalidad jurídica, de conformidad con la legislación aplicable en el país de que se trate, salvo imposibilidad manifiesta.

El informe de la asesoría jurídica departamental hace al respecto la siguiente reflexión: *“En este punto es necesario hacer una mención expresa a la especial condición jurídica de estas otras entidades, que sin ser solicitantes de la ayuda participan en la ejecución de programa, entidades de las que tampoco se puede predicar la naturaleza de las entidades colaboradoras prevista en la propia Ley 38/2003. Es decir, se trata de una figura jurídica que, si bien cuenta con el respaldo legal de la propia norma sectorial, sin embargo, no encuentra encaje cierto en la normativa subvencional. Por ello*

se estima de especial importancia una delimitación exhaustiva en las cláusulas del convenio cuyo contenido mínimo viene determinado en el artículo 8 de la iniciativa, aunque sin olvidar que por muy detallado que sea su contenido, su eficacia y alcance se limita a las partes que lo suscriben, por lo que en ningún caso tal convenio será fuente de obligaciones o derechos para la AVCD".

Hay que recordar que el artículo 11.3 LGS prevé la posibilidad de que accedan 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. En el caso 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 LGS.

Se sugiere al Departamento promotor que explore la posibilidad de encauzar el régimen jurídico aplicable a la agrupación de entidades beneficiarias a través de este artículo.

j) El artículo 8 regula el contenido del convenio a suscribir entre las entidades de la agrupación. Sería conveniente que, junto con la solicitud y demás documentación preceptiva, el solicitante remita también a la AVCD un borrador del citado convenio, a fin de que el ente gestor compruebe que el contenido previsto se ajusta a lo preceptuado en este artículo, sin perjuicio de que, una vez suscrito, se dé cumplimiento a lo establecido en los apartados 3 y 4 del artículo 8 del decreto.

k) El artículo 6 establece que, periódicamente, mediante resolución del Director o Directora de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, se procederá a convocar las ayudas. Además, recoge el contenido de dicha resolución, esto es, el objeto de la convocatoria, la dotación económica, la designación de las personas integrantes de la Comisión de Selección, el modo y plazo de presentación de solicitudes, en su caso el importe mínimo y máximo a subvencionar por cada identificación y ejecución, y el número

máximo de solicitudes que puede presentar cada entidad para cada fase. Así mismo, la convocatoria podrá establecer las prioridades en las iniciativas a subvencionar dentro del marco establecido por las planificaciones de cooperación para el desarrollo vigentes en el momento, y límites en los gastos subvencionables. También corresponde a la convocatoria determinar el modo de acceso a la tramitación electrónica, así como el acceso electrónico a los formatos, directrices y documentación para su correcta presentación.

Hay que recordar que el decreto en tramitación tiene una naturaleza reglamentaria de carácter general, mientras que, la convocatoria será un acto administrativo que regulará *el procedimiento para la concesión (ordenación, instrucción y resolución) ajustándose a las bases reguladoras, concretando las cuestiones instrumentales o técnicas necesarias para lograr la plena efectividad de la convocatoria, y formará parte de la actividad administrativa de gestión encargada al ente.*

Ello, sin embargo, no implica que la resolución de convocatoria, en este caso, del Director o Directora de la AVCD, pueda tener cualquier contenido, dado que no podría contar con contenido reglamentario. A pesar de ello, el citado artículo 6 en sus puntos 2 y 3 recoge dentro del contenido de la convocatoria aspectos que podrían tildarse de reglamentarios del programa subvencional. Nos referimos a *el importe mínimo y máximo a subvencionar, el número máximo de solicitudes que puede presentar cada entidad y, sobre todo, las prioridades en las iniciativas a subvencionar dentro del marco establecido por las planificaciones de cooperación para el desarrollo.* Igualmente, si bien aparentemente no podría predicarse lo mismo del *modo de acceso a la tramitación electrónica así como el acceso electrónico a los formatos, directrices y otra documentación para su correcta presentación,* el contenido que en el proyecto de decreto y en la memoria justificativa se atribuye a tales directrices, hace pensar que el contenido de la convocatoria se excede del que debiera ser estrictamente, en su calidad de acto administrativo que convoca las ayudas y no el de disposición de carácter general que completa el decreto regulador. Así, se pueden mencionar, a modo de ejemplo:

- *Respecto a los gastos administrativos en el Norte (...) determinar los montos y porcentajes asumibles en un documento de directrices a publicar junto con la resolución de convocatoria, a fin de que pueda irse ajustando a la experiencia de gestión de la herramienta en su nueva etapa.*
- *Finalmente, hay que señalar que el artículo 10 no recoge otros aspectos de índole presupuestaria que sí recogía el Decreto anterior – art.66, relativo a la tasa cambiaria; art.67, relativo a la presentación de facturas pro-forma;*

art.68, relativo al uso de recibos; art.69, relativo a los gastos no elegible y art.71, relativo a la obligación de diligencia –, debido a la apuesta existente por simplificar la normativa reguladora y la posibilidad de trasladar dichos elementos a un documento complementario de directrices a publicar junto con la resolución de convocatoria-

- Art. 11.4.- *Para la correcta clasificación e imputación de los gastos, tanto en el presupuesto como en las cuentas justificativas, deberán atenderse las directrices que se publicarán junto con la resolución de convocatoria.*

- Art. 24.5.- *La cuenta justificativa deberá ajustarse a los modelos publicados en la resolución de la convocatoria y directrices disponibles en la ficha del procedimiento publicada en la sede electrónica del de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en la página web de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.*

Con dichas consideraciones llegamos a la conclusión de que se difiere a un momento posterior, a través de la resolución de convocatoria dictada por el Director o Directora de la AVCD, la determinación de elementos sustanciales que resultarían aplicables a la concesión de las ayudas, de forma que para conocer el completo régimen regulador habría que estar en cada ejercicio al contenido de la resolución. Incluiría ésta una regulación sustantiva que completaría el régimen del decreto, lo que supone otorgar a las resoluciones de convocatoria de ayudas de una trascendencia mayor que la meramente instrumental.

l) El artículo 11 de la norma proyectada regula los gastos subvencionables. Si bien el artículo comienza (apartado 1) reproduciendo alguna de las previsiones del artículo 31 LGS, se considera más oportuno que dicho artículo se mencione en las bases ya que, dada su naturaleza de normativa básica, todos sus preceptos resultan aplicables. Junto a esto, el apartado 1 prioriza *“los recursos materiales y humanos locales”*. Nada se dice en las bases sobre el significado de tal priorización, por lo que dicha previsión carece realmente de operatividad.

m) Pese a que el artículo se titula gastos subvencionables, en alguno de sus apartados lo que realmente se hace es configurar las actividades (actuaciones) subvencionables sin concretar directa y explícitamente qué gastos vinculados con tales actuaciones son subvencionables, posponiendo a un momento posterior, el de la convocatoria, el que a través de directrices emanadas de la AVCD, se concreten. Se reitera la necesidad de que sea la norma en tramitación la que incorpore previsiones explícitas que concreten los gastos subvencionables, que conforme a lo prevenido en el artículo 31 de la LGS serán elegibles para el cálculo de la subvención final.

n) El artículo 13 regula la presentación de solicitudes. La norma en tramitación no incluye modelos de solicitud y si bien la convocatoria anual será la que establezca el modo de acceso a la tramitación electrónica y el acceso electrónico a formatos, el contenido mínimo de tales modelos debería contenerse en la norma en tramitación. Y ello, principalmente en lo que las bases denominan *perfiles de programas y documentos definitivos de programa*, dado que en ellos se deberá contener la descripción de las actividades que van a ser subvencionadas, así como los gastos previstos y sus fuentes de financiación, es decir es el documento sobre el que pivota todo el procedimiento subvencional. La importancia de tal documentación exige que tenga, al menos, un contenido mínimo aprobado reglamentariamente.

Por otra parte, por seguridad jurídica y claridad para los solicitantes, sería oportuno que toda la documentación a presentar con la solicitud se recogiese en un único artículo, ya que con la redacción actual aparece indicada en varios artículos del decreto: artículo 5 (documentación acreditativa de la capacidad de gestión y de la capacidad estratégica), artículo 7 (documentación acreditativa de los requisitos de las entidades de la agrupación) y artículo 13 (documentación referida a los perfiles del programa y otros compromisos).

o) El artículo 14 recoge el contenido de la declaración responsable como instrumento de acreditación de determinados extremos. Se recuerda que el art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas entiende por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio, y que tales requisitos deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. No cabe, por tanto, declaraciones genéricas de cumplimiento normativo, sino que el modelo ofrecido a los solicitantes deberá concretar cuáles son los requisitos que el solicitante manifiesta cumplir.

Dado que el compromiso de contratación de al menos una persona en la CAE se acredita también, en un primer momento, mediante declaración responsable (artículo 5.1.2 c), debería mencionarse también en el artículo 14.

p) El artículo 51.1 f) TRLPOHGPV exige que las normas reguladoras de ayudas y subvenciones determinen el órgano competente para la gestión de las ayudas. A estos efectos, dado que el titular de un órgano administrativo

es el encargado de realizar las funciones que al órgano corresponden, la mención que el artículo 15 de las bases hace al Servicio de Coordinación Técnica de la AVDC debe hacerse al titular del órgano correspondiente.

q) El artículo 18 establece los criterios de valoración de las solicitudes. En relación con tales criterios se hace necesario señalar que la formulación de algunos de los criterios o subcriterios adolecen de indeterminación (se valoran aspectos tales como *pertinencia, coherencia o integración*), por lo que procede un esfuerzo de concreción de los mismos y del procedimiento para la obtención de la concreta puntuación. Los criterios de concesión deben definirse de tal manera que garanticen la igualdad de oportunidades y la objetividad en el otorgamiento, y que hagan posible, posteriormente, efectuar una evaluación de la adecuada aplicación de los mismos. Se recuerda que la mayor precisión y detalle de los criterios y parámetros de valoración facilitará la labor del órgano que ha de valorar las solicitudes, y la motivación de su propuesta de adjudicación, así como su mejor conocimiento previo por parte de las interesadas en las ayudas.

En el mismo sentido, el reducido número de criterios a utilizar, unido consecuentemente con la gran puntuación dada a cada criterio exigiría la concreción de subcriterios para una mejor valoración de los mismos y con mayor objetividad.

r) El artículo 19 se remite a la necesidad de que los proyectos, además de obtener como mínimo 50 puntos, cumplan *con las premisas establecidas en las planificaciones de cooperación para el desarrollo, en vigor*. Se trata de una remisión, en un elemento determinante de la regulación, que no se concreta en un documento específico, ni se indica donde consultarlo, y cuyo incumplimiento (de *sus premisas*) supone la denegación de la ayuda solicitada pese a que el solicitante cumpla con los requisitos contenidos en las bases aplicables. Por un principio de seguridad jurídica, tal previsión debería ser eliminada puesto que, las bases cuya aprobación se pretende, mediante una previsión detallada de las actividades subvencionables y de los criterios de valoración, ya deberían contener los elementos que impidan que programas contrarios a las planificaciones de desarrollo de la AVDC puedan ser objeto de ayuda.

Este artículo 19, en su apartado 2, recoge la posibilidad de estimar parcialmente la solicitud con mejor puntuación de entre las no estimadas por insuficiencia de crédito, minorando la cuantía que le hubiera correspondido hasta la cantidad disponible. Hay que recordar que el nivel de financiación de una actuación subvencionable ha de establecerse de acuerdo con parámetros objetivos de cara a garantizar que se alcanza el nivel de cobertura que se considera necesario y razonable para obtener su fin. Aplicando la estimación parcial prevista, la cuantía de la subvención para la solicitud afectada puede resultar tan insuficiente que es posible que

finalmente no se alcancen los objetivos previstos respecto al nivel de financiación pretendido.

s) El artículo 20.3 parece establecer una doble notificación de la resolución de concesión de ayudas, a través del BOPV y a través de la sede electrónica de la Administración. Debería completarse este artículo con la mención del artículo 41.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

El apartado 4 de este artículo hace una remisión al artículo 5 del TRLPOHGPV, que debería hacerse al artículo 51.9 del mismo texto legal.

t) El artículo 21 se ocupa de regular las obligaciones de los beneficiarios mediante una remisión a los artículos 14 LGS y 50.2 TRLPOHGPV. Se sugiere que el artículo, además de las obligaciones generales para todos los beneficiarios de subvenciones públicas, recoja todas las obligaciones específicas de este programa que aparecen dispersas en las bases: contratar una persona en la CAE para la gestión del programa en fase de ejecución (art. 5.1.2 c), realizar la evaluación final (art.6.3 c), suscribir y enviar el convenio de la fase de ejecución en el plazo establecido en las bases (art. 8.4), concurrir a la convocatoria de ejecución siguiente tras ser beneficiario en una convocatoria de identificación (art. 13), etc.

u) El artículo 23 establece un sistema de abono de las ayudas diferente según se trate de la fase de identificación o de la fase de ejecución.

- En la fase de identificación el abono se realizará en un único pago tras la aceptación de la ayuda.

- En la fase de ejecución la subvención se abona en dos pagos del 50% del importe de la misma, el primero anticipado y el segundo tras la justificación del 25% de la subvención concedida.

El Departamento proponente justifica con variados argumentos, en la memoria incorporada al expediente, la necesidad de anticipar los pagos. Se recuerda que el artículo 49.10 TRLPOHG señala que *"El abono de la subvención se realizará previa justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió (...). Excepcionalmente, se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención"*. Es decir, el carácter excepcional de este tipo de pagos implica la necesidad de una justificación suficientemente fundamentada en las convocatorias, y más en el presente

caso que lo que se pretende es adelantar el 100% de la subvención concedida.

Señalar, así mismo, la conveniencia de que se prevea un último pago a realizar con posterioridad a la justificación de la ayuda debido a la dificultad que pudiera suponer que, en el momento de la liquidación de la subvención, el programa se haya ejecutado por importes inferiores a los previstos, lo que obligaría en estos supuestos a iniciar un expediente de reintegro para la minoración de las cantidades inicialmente satisfechas.

v) El artículo 19 se refiere a la justificación de las ayudas. Para la fase de identificación, no se requiere la aportación de las facturas como vía de acreditación de la realización de las actividades subvencionables, sino que parece referirse a una suerte de justificación simplificada, en la que se aportará por el beneficiario una *memoria narrativa* y una *memoria financiera*. Respecto a esta última, las bases se limitan a señalar que en ella *se determinará la ejecución presupuestaria*, sin más precisión sobre su contenido. La procedencia de la aplicación de tal procedimiento de justificación frente al procedimiento ordinario se justifica en el informe jurídico departamental en que el importe máximo de estas ayudas es inferior a 60.000.-€. No obstante, la cuenta justificativa simplificada debe respetar lo dispuesto, a falta de regulación específica autonómica de este procedimiento, en el artículo 75 RGS, y debe, por tanto, contener una relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión, fecha de pago, en su caso, desviaciones acaecidas respecto al presupuesto, regular con claridad el procedimiento de muestreo, esto es, establecer la técnicas de muestreo que se aplicarán a las entidades seleccionadas, etc.

Para la fase de ejecución se prevé una primera justificación (mediante memoria narrativa y memoria financiera) una vez ejecutado el 25% de la subvención concedida. Dado el importe de la subvención mínima en esta fase (600.000.-€) hay que advertir que no es posible prever la cuenta justificativa simplificada como sistema de justificación de la ayuda. Para la segunda justificación se ha establecido el sistema de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor. En este sentido ha de tenerse en cuenta para su aplicación lo que a tales efectos establece el artículo 74 del RLGS:

“1. Las bases reguladoras de la subvención podrán prever una reducción de la información a incorporar en la memoria económica a que se refiere el apartado 2 del artículo 72 de este Reglamento siempre que:

(...) b) El auditor de cuentas lleve a cabo la revisión de la cuenta justificativa con el alcance que se determine en las bases reguladoras de la subvención

y con sujeción a las normas de actuación y supervisión que, en su caso, proponga el órgano que tenga atribuidas las competencias de control financiero de subvenciones en el ámbito de la administración pública concedente.

c) La cuenta justificativa incorpore, además de la memoria de actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 72 de este Reglamento, una memoria económica abreviada.

5. El contenido de la memoria económica abreviada se establecerá en las bases reguladoras de la subvención, si bien como mínimo contendrá un estado representativo de los gastos incurridos en la realización de las actividades subvencionadas, debidamente agrupados, y, en su caso, las cantidades inicialmente presupuestadas y las desviaciones acaecidas”.

Respecto de la precisión efectuada en el informe de la asesoría jurídica departamental en relación con el carácter no básico de los artículos 69 y siguientes del RLGS señalar que el artículo 30 LGS, que sí tiene el carácter de norma básica, establece 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. Es por ello, que si el departamento promotor decide que la justificación de las ayudas se realizará utilizando alguna de las modalidades reguladas en el RLGS (Cuenta justificativa simplificada o Cuenta justificativa con aportación de informe de auditor), deberá respetar, a falta de regulación autonómica al respecto, el contenido establecido en dicho reglamento pues caso contrario se deberá acudir al ya citado artículo 31 y exigir la presentación de las facturas correspondientes.

Por último, en relación con la documentación a aportar con la justificación el precepto deberá completarse con la documentación señalada en el art. 31.3 LGS en relación con el art. 11.5 de las bases: *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.*

w) El artículo 26, exención de aval, establece la posibilidad de que los pagos anticipados por importe superior a 180.303,63 euros puedan quedar exentos de la constitución del aval exigible conforme al art. 3.2 del Decreto 698/1991, de 17 de diciembre. Se recuerda que el propio Decreto 698/1991 recoge los supuestos en los que cabe tal exoneración:

El Gobierno Vasco, a propuesta del Consejero del Departamento interesado o al que estén adscritos los Organismos Autónomos otorgantes y del de

Hacienda y Finanzas, podrá exonerar en cada caso concreto de la necesidad de constituir la garantía cuando los beneficiarios de la ayuda o subvención sean organismos de carácter público, cuando la competencia para su concesión resida en el Consejo de Gobierno o cuando correspondan a subvenciones nominativamente asignadas en los Presupuestos Generales. En todo caso, no se exigirá la constitución de garantía alguna cuando el beneficiario de la subvención sea una Diputación Foral o una Corporación Local y los Entes y Organismos de ellos dependientes. La misma excepción se aplicará a las Entidades de derecho público cuyas asignaciones conformen secciones independientes de los Presupuestos Generales y a las dotaciones a la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

Es evidente, tras la lectura de este artículo, que no cabe exoneración del preceptivo aval para los pagos anticipados previstos en el decreto en tramitación.

x) Bajo el epígrafe “incumplimientos” el artículo 26 regula los incumplimientos que motivan la obligación de reintegrar las cantidades percibidas más los intereses de demora que procedan a la Tesorería General de Euskadi. Hay que recordar lo prevenido con carácter de normativa básica en el artículo 37.2, de la LGS, que viene a posibilitar que los incumplimientos que podrían calificarse de menor relevancia puedan no dar lugar a la pérdida de la subvención concedida sino a una minoración en su cuantía. Así, admite incumplimientos o cumplimientos parciales cuando el cumplimiento por el beneficiario se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por su parte una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos. En atención a ello, el precepto debería incorporar, para los supuestos de incumplimiento parcial admitidos los criterios de graduación aplicables a la determinación de la cantidad que finalmente haya de percibir la entidad beneficiaria, o, en su caso, del importe a reintegrar. Tales criterios habrán responder al principio de proporcionalidad.

y) El artículo 31 determina la posibilidad del programa subvencionado sea objeto de cambios sustanciales previa autorización de la AVCD. En todo caso no se podrán autorizar modificaciones que encubran supuestos de incumplimiento total, afecte a aspectos fundamentales o que hayan sido determinantes para la concesión de la ayuda, a la determinación del beneficiario, o perjudique a terceros. Así mismo, estas modificaciones sustanciales no podrán suponer incrementos en la cuantía de la subvención concedida.

z) Ha de llamarse la atención, en términos generales, sobre el hecho de que se ha simplificado demasiado el texto en relación con la anterior versión

del programa de ayudas que ahora se deroga y se sustituye por el nuevo decreto, lo cual, sin suficiente justificación, deja vacías de contenidos o muy superficialmente perfiladas varias cuestiones de calado en una disposición de carácter general de contenido subvencionable, relativas a la definición de los programas subvencionables, requisitos de los solicitantes, requisitos de los proyectos, requisitos de las estrategias, características de las agrupaciones de solicitantes, criterios de exclusión, descripción de los gastos subvencionables, forma de justificación.... No se entiende la razón de dicha simplificación, excesiva, desde el punto de vista de esta oficina, lo cual complicaría la actuación del órgano gestor y, además, crearía situaciones de inseguridad jurídica para nada deseables. Ello podría responder al excesivo contenido que el departamento promotor parece querer dar a la resolución de convocatoria del Director o Directora de la AVCD y que ya ha sido objeto de consideración desfavorable por parte de esta oficina (apartado k) anterior).

IV. INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

A) Suficiencia y adecuación del crédito

La aprobación del régimen regulador del programa de ayudas que el proyectado decreto recoge no comporta una directa incidencia presupuestaria, puesto que no se generará un mayor gasto como consecuencia directa de la entrada en vigor del mismo y serán las Resoluciones que efectúen las convocatorias anuales, en la forma prevista en el art. 10 del proyecto de decreto, las que conllevarán un gasto que deberá ser financiado con la partida presupuestaria correspondiente, y a cuyos efectos la misma deberá contar con crédito adecuado y suficiente para la cobertura de su coste. No obstante, como ya se ha indicado desde esta Oficina de Control Económico con ocasión del informe de convocatorias instrumentadas mediante decretos intemporales, el expediente ha de tener una memoria económica que incluya, al menos estimativamente, una previsión de costes y de objetivos, sin perjuicio de que los mismos se concreten en el momento de elaborar las convocatorias correspondientes al ejercicio de que se trate.

El expediente carece de memoria económica por lo que se desconocen las previsiones del Departamento en cuanto a los recursos económicos precisos para su puesta en marcha. En cualquier caso, las previsiones presupuestarias de fondos para dotar a este instrumento de cooperación de los recursos económicos necesarios, deberán ser incluidas en las cuentas de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Se recuerda que, el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige en su artículo 42 que, con independencia de otros requisitos o trámites que procedimentalmente puedan resultar exigibles en virtud de la normativa de general aplicación, todas las disposiciones sujetas a control económico-normativo acompañarán, como documento básico una Memoria que como mínimo deberá contener los siguientes extremos:

- a) Cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione su entrada en vigor con distinción de los que sean corrientes y de los que sean de operaciones de capital, e identificación del destino de dichos gastos o ingresos.
- b) Financiación de los gastos presupuestarios con indicación de los recursos que se vean afectados y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- c) Identificación de aquellos aspectos de la disposición que incidan o repercutan en materias propias de la Hacienda General del País Vasco y de régimen presupuestario, así como descripción de los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición.
- d) Descripción del programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la norma y evaluación económica y social de su aplicación.
- e) Evaluación del grado de ejecución y cumplimiento de los programas y de los objetivos perseguidos cuando se trate de una regulación dictada en desarrollo de los programas subvencionales, así como sobre las convocatorias de las subvenciones y estas supongan una continuidad de las aprobadas en ejercicios anteriores.

La última convocatoria del programa subvencional cuya modificación se pretende se efectuó mediante Orden de 4 de mayo de 2021, de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, por la que se convocan ayudas a proyectos de cooperación para el desarrollo, 2021.

La dotación económica de dicha convocatoria fue de 32.000.000 de euros, con la siguiente distribución por modalidades:

- a) Para las ayudas a proyectos de cooperación al desarrollo, la cantidad de 26.000.000 de euros.

b) Para las ayudas a proyectos de desarrollo productivo, de formación y asistencia tecnológica, la cantidad de 1.200.000 euros.

c) Para las ayudas a proyectos de educación para el desarrollo, la cantidad de 4.800.000 euros.

En relación con los costes asociados, en concreto, en recursos humanos, nada se afirma en la memoria justificativa si la propuesta va a generar costes añadidos. Lo mismo cabe señalar, respecto a los costes técnicos de la gestión de los expedientes (aplicaciones informáticas etc.).

B) Objetivos presupuestarios

La memoria justificativa no hace mención de los objetivos, acciones e indicadores implicados en relación con el presente programa.

Se recomienda en cualquier caso que, al abordar la confección de la memoria presupuestaria correspondiente, se establezcan los correspondientes indicadores procurando que no se limiten a cuantificar el número de subvenciones concedidas, sino que atiendan a la incidencia de las mismas en el sector al que se dirigen, estableciendo parámetros que permitan evaluar su eficacia y eficiencia. Uno de los aspectos consustanciales al régimen subvencional consiste en incorporar parámetros que permitan evaluar la eficacia y la eficiencia de forma que sea posible obtener conclusiones fiables sobre la viabilidad de las ayudas, la necesidad de introducir modificaciones o incluso eliminarlas. Indicadores como el número de proyectos no reportan una información cualitativa sobre los resultados obtenidos. Este extremo deberá conciliarse con la verificación del cumplimiento de los objetivos de la planificación estratégica, conforme a los indicadores previstos, debiendo guardar unos y otros (presupuestarios y estratégicos) la debida coherencia.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el proyecto de Decreto examinado, se emite el presente informe para su incorporación al expediente tramitado.