



**INFORME JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y  
POLÍTICAS SOCIALES EN RELACIÓN AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS  
AYUDAS A PROGRAMAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

## 1. ANTECEDENTES

Se ha solicitado a través de la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las Disposiciones Normativas de Carácter General “TRAMITAGUNE” (expediente DNCG\_DEC\_105912/20\_01) informe jurídico de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, en relación al proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de cooperación al desarrollo.

Se acompaña al proyecto de norma la siguiente documentación:

- Decreto de 16/2020, de 24 de julio, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de cooperación para el desarrollo.
- Orden de 30 de junio de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del proyecto de decreto.
- Memoria técnica justificativa.

La Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Empleo y Políticas Sociales emite el presente informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y a cuyo tenor, a la Dirección de Servicios le corresponde la asesoría jurídica y la actividad de producción normativa del Departamento, en los términos del artículo 4 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Por su parte el artículo 4 de la citada Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que corresponde a las asesorías jurídicas de los departamentos la preparación de los proyectos de disposiciones de carácter general, así como la emisión de los informes jurídicos y la realización de los trabajos técnico-jurídicos previos necesarios. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 42.1.a del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

La emisión de este informe es preceptiva a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante Ley 8/2003), conforme al cual se emitirá por el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento, un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.



## 2. TITULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO

En el presente caso nos encontramos con un proyecto de decreto que participa de la naturaleza jurídica de reglamento dictado en ejecución de una ley; y que, como tal, comparte el fundamento competencial de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo (en adelante Ley 1/2007) cuyo artículo 25, establece que la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá financiar mediante ayudas y subvenciones los programas y proyectos de desarrollo de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otras entidades sin ánimo de lucro que, cumpliendo con lo establecido en el artículo 10 de esa Ley, presenten sus proyectos y programas de acuerdo con las previsiones establecidas en el plan director plurianual y en los planes anuales.

Y a este respecto, se ha de traer a colación el dictamen emitido por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUAE), quien con ocasión de la tramitación de la Ley 1/2007, se pronunció sobre la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia, considerando al respecto que desde el punto de vista competencial, las actuaciones de los poderes públicos destinadas a la cooperación para el desarrollo son ejercicio de las atribuciones que les confiere el ordenamiento, con la particularidad de que se despliegan en un ámbito espacial y personal que trasciende las fronteras políticas existentes.

Ahora bien, sigue manifestando la COJUAE esa proyección exterior o, si se quiere, internacional, no las convierte en "relaciones internacionales" a los efectos del artículo 149.1.3º CE, (título competencial exclusivo del Estado que, como declaró la STC 165/1994, ha de interpretarse en sentido estricto a fin de evitar que cualquier actuación pública en el extranjero pueda calificarse como tal, puesto que dicha competencia estatal sólo comprende las relaciones interestatales que impliquen el ejercicio del "ius legationis" o del "ius contrahendi" y la política internacional que tales facultades comporta). Por lo tanto, respetando esos límites, las Comunidades Autónomas pueden dar al ejercicio de sus competencias propias la proyección exterior que requiera, en este caso, su acción de cooperación para el desarrollo.

Lo expuesto significa que el régimen competencial de la Comunidad Autónoma no se ve alterado por el hecho de que la cooperación se realice más allá de los límites territoriales del Estado. Por tanto, se aplican a la misma las reglas ordinarias de reparto como si se realizaran en el ámbito espacial autonómico. Y en tal sentido, sigue manifestando el dictamen de la COJUAE, el Estado ha dictado la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyos principios, objetivos y prioridades, refiere a todas las Administraciones públicas españolas, así como los sistemas de relación y colaboración entre las mismas (artículo 1.2, párrafo segundo), sometiendo a las Comunidades Autónomas y Entidades locales a las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados (artículo 20). Y aunque dicha ley no invoca expresamente título competencial alguno, ha de ser puesta en relación con las bases del régimen de las Administraciones Públicas, en particular con los principios recogidos, con carácter básico, en la Ley 30/1992<sup>1</sup> (artículos 3 y 4), principios de colaboración y de máximo aprovechamiento de los recursos públicos que la ley estatal de cooperación reitera en el citado artículo 20.

Concluyendo en definitiva la Comisión, que el anteproyecto de ley sometido a su dictamen y, en particular, la regulación de la planificación no planteaba problemas de acomodo a las mencionadas líneas y directrices generales.

Conclusión ésta que ha de extenderse a la iniciativa que se informa, puesto que comparte con la Ley que desarrolla su fundamento competencial.

<sup>1</sup> Referencia que ha de entenderse en la actualidad a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, y en lo que se refiere a la competencia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para proponer al Consejo de Gobierno el proyecto de norma que se informa, el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, establece, entre sus áreas de actuación, la cooperación al desarrollo. En el mismo se sentido se pronuncia el Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales al prever que al ente público de derecho privado "Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo"<sup>2</sup> le corresponde el área de cooperación para el desarrollo.

Por todo ello cabe afirmar de forma indubitable que la iniciativa analizada se encuadra en el ámbito competencial del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

La Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo que constituye el marco normativo inmediato del proyecto establece, en su artículo 25, que la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá financiar mediante ayudas y subvenciones, los programas y proyectos de desarrollo de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otras entidades sin ánimo de lucro que, cumpliendo con lo establecido en el artículo 10<sup>3</sup> de esta Ley, presenten sus proyectos y programas de acuerdo con las previsiones establecidas en el plan director plurianual y en los planes anuales; exigiendo que por vía reglamentaria, se regulen los requisitos de acceso a la financiación pública que deben cumplir los programas y proyectos presentados a convocatorias de ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, exigencia ésta que determina el rango formal de reglamento que ha de tener la iniciativa que se informa.

La citada Ley 1/2007 preceptúa, además, como límite a la potestad reglamentaria del Gobierno la necesidad de que la entidad que perciba la financiación pública: (I) cuente con un socio local en el lugar donde van a ser desarrollados los programas, socio local que habrá de tener personalidad jurídica, de conformidad con la legislación aplicable en el país de que se trate, salvo imposibilidad manifiesta, y (II) que tenga sede social o delegación y estructura administrativa permanente en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que le otorgue capacidad suficiente para la formulación y gestión desde Euskadi de los programas y proyectos financiados con fondos procedentes de las administraciones públicas vascas. El cumplimiento de tales imperativos legales será analizado en el apartado dedicado al contenido de la iniciativa.

Por otro lado, y continuando con el esbozo normativo en el que ha de insertarse la iniciativa, se ha de traer a colación la Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD), la cual, establece entre las facultades de la Agencia gestionar convocatorias públicas de ayudas y subvenciones para la realización de programas, proyectos y demás iniciativas de cooperación para el desarrollo, encontrándose además entre las funciones del Director de la AVCD la concesión de ayudas y subvenciones en base a los criterios propuestos por el Consejo Rector, dando cuenta de ello a éste.

<sup>2</sup> Agencia que está adscrita al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales a través de la Viceconsejería de Derechos Humanos, Memoria y Cooperación, en los términos establecidos en la Ley 5/2008, de 19 de junio, de creación de la misma.

<sup>3</sup> Artículo 10. Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo.

1. A los efectos de identificar y garantizar la capacidad y solvencia de las entidades enumeradas en los apartados b) y c) del artículo 9, se creará un registro de agentes de cooperación para el desarrollo.
2. **La inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo será requisito indispensable para poder recibir ayudas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.**
3. Los agentes de cooperación deberán cumplir al menos los siguientes requisitos para poder ser inscritos en el registro:
  - a) Constituir una organización con personalidad jurídica y capacidad legal para actuar.
  - b) No tener ánimo de lucro.
  - c) Tener la cooperación para el desarrollo como uno de los fines de la entidad, según sus estatutos o documentos aprobados por la misma.
4. Las entidades descritas en el párrafo anterior están exentas del pago de cualquier tasa o precio público por la inscripción o modificaciones en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo.
5. Mediante decreto se establecerá el régimen jurídico del registro, así como también las formalidades y exigencias que deberán cumplir las entidades para ser inscritas en él.

Así mismo prevé la citada Ley 5/2008 que la actividad subvencional de la Agencia se someterá, en todo lo que sea compatible con su naturaleza jurídica, a lo dispuesto en la normativa reguladora de subvenciones recogida en el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

En este punto se ha mencionar que la citada AVCD, como ente publico de derecho privado esta sometida a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante DL 1/1997) en los términos establecidos en su artículo 48.5, el cual, preceptúa que las entidades, cualquiera que sea su naturaleza o forma jurídica, financiadas por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma<sup>4</sup> ajustarán su actividad subvencional a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad recogidos en el presente título; y que los entes públicos de derecho privado en la medida en que sean compatibles con su naturaleza jurídica, deberán aplicar lo dispuesto en los párrafos 3, 10, 11 y 12 del artículo 49, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 50, el párrafo 1 del artículo 51 y los párrafos 1 y 2 del artículo 53.

Estableciendo los citados artículos que:

1. La concesión de ayudas y subvenciones se efectuará conforme dispongan las correspondientes normas reguladoras, que deberán asegurar la libre concurrencia de todos aquellos que reúnan los requisitos que establezcan, facilitando el acceso a la misma en un plano de igualdad.
2. El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas otorgadas por otras Administraciones o entes públicos o privados, y, cuando así se disponga en las normas reguladoras, con cualesquiera otros ingresos o recursos para la misma finalidad, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario o de la finalidad para la que se concedió la ayuda o subvención.
3. El abono de la subvención se realizará previa justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió. Aunque cuando se justifique por razón de la subvención, podrán realizarse abonos a cuenta y excepcionalmente 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.
4. Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de ayudas o subvenciones otorgadas por otras Administraciones o entes públicos o privados y, en su caso, de cualesquiera otros ingresos o recursos para la misma finalidad, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, siempre que se salvaguarden los requisitos mínimos establecidos por la norma subvencional para ser beneficiario de ésta. Esta circunstancia se deberá hacer constar en las correspondientes normas reguladoras de las subvenciones.
5. Tendrá la consideración de beneficiario el que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.
6. Son obligaciones del beneficiario realizar la actividad o encontrarse en la situación que fundamente la concesión de la subvención; justificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad; someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por la entidad concedente, y a las de control que corresponden a la Oficina de Control Económico en relación con las ayudas y subvenciones percibidas con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, además de las previstas por la normativa específica del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; comunicar a la entidad concedente la obtención de subvenciones o ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedente de cualesquiera administraciones o entes tanto públicos como privados y la modificación de cualquier circunstancia tanto objetiva como subjetiva que hubiese sido tenida en cuenta para la concesión de la subvención.

<sup>4</sup> Como lo es en el caso de la Agencia vasca de Cooperación al Desarrollo, véase a tales efectos el artículo 4 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021 que prevé un presupuesto de explotación por importe de 49.387.291 a favor de la AVCD.

7. El Departamento competente en materia de control económico determinará los programas subvencionales en los que será requisito la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por parte de los beneficiarios para la concesión y, en su caso, el pago de la subvención, así como el procedimiento de acreditación. Y en los supuestos en que así lo prevean las normas reguladoras, el cumplimiento de dichos requisitos se verificará automáticamente por la instancia gestora del programa subvencional sin necesidad de que medie consentimiento explícito para ello por parte de las personas solicitantes o beneficiarias de las ayudas o subvenciones.

8. Las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones contendrán como mínimo: la definición precisa del objeto de la ayuda o subvención; los requisitos de las beneficiarias, plazo y forma de acreditarlos y plazo de presentación de las solicitudes de un mes como mínimo; criterios objetivos de adjudicación y ponderación de los mismos; cuantía individualizada de la ayuda o subvención o criterios para su determinación; posibilidad de concurrencia y límites o criterios para evitar la sobrefinanciación; órganos competentes para la gestión y para la resolución (plazo y procedimiento); plazo y forma de justificación; posibilidad de realizar abonos a cuenta y pagos anticipados, plazo, modo de pago y régimen particular de garantías que deberán aportar los beneficiarios para los supuestos excepcionales de pagos anticipados y, en su caso, para los abonos a cuenta, así como aquellas otras medidas de garantía en favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas; posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de modificación o revisión de subvenciones concedidas conforme al párrafo 12 del artículo 49; obligación de reintegro y de facilitar cuanta información le sea requerida por la Oficina de Control Económico y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; procedimiento de reintegro; efectos de la falta de resolución en plazo; recursos que procedan contra la norma reguladora (órgano administrativo o judicial, plazo para y demás requisitos).

9. La no exigibilidad del abono de la ayuda y en su caso el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia de los intereses legales en los casos de: incumplimiento de la obligación de justificación; obtención de la ayuda o subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello; incumplimiento de la finalidad o de las condiciones impuestas; negativa u obstrucción a las actuaciones de control y demás supuestos previstos en la normativa específica de cada ayuda.

10. Procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste subvencionado de la actividad desarrollada por alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y por la obtención concurrente de ayudas o subvenciones otorgadas por otras Administraciones o entes públicos o privados y de otros ingresos para la misma finalidad.

Además dada la naturaleza subvencional de la iniciativa, completa el marco normativo aplicable la normativa básica en materia de subvenciones, es decir la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante Ley 38/2003) y el 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 (en adelante RD 887/2006), en aquellos artículos que revistan tal carácter.

### 3. EXAMEN DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

El proyecto de decreto sometido a informe tiene por objeto la regulación del régimen de las ayudas destinadas a la financiación de programas de cooperación para el desarrollo, cuya finalidad es promover el desarrollo humano sostenible desde un enfoque local-global; enfoque que es definido expresamente a los efectos del decreto evitando así la inclusión de un concepto jurídico indeterminado que pudiera dificultar la aplicación de la norma.

El artículo 2 estructura el régimen de ayudas en dos fases, las cuales originan sendos procedimientos de concurrencia competitiva independientes y autónomos, y culminan con las correspondientes resoluciones de concesión; siendo el lazo de unión entre ambos procedimientos la condición “sine qua non” de que para poder ser beneficiaria de la ayuda para la ejecución del programa, dicho programa ha de haber sido seleccionado previamente (en la última o en la antepenúltima convocatoria) como subvencionable en fase de ayudas a la identificación, propiciando de este modo que la inversión pública en la identificación de un programa se traduzca, al año siguiente, en la ejecución del mismo, siempre y cuando resulte nuevamente beneficiario de ayuda en esta segunda fase.

A juicio de quien informa sería más adecuada una estructura en la que se previese en vez de dos fases, dos líneas de ayudas, ya que ambos procedimientos son total y absolutamente independientes, siendo su único nexo de unión el programa objeto de subvención; no obstante se comparte también en cierto modo la justificación de la AVCD para establecer fases, en tanto en cuanto que fundamenta la terminología elegida en que el proyecto pone el foco en el programa que será objeto de subvención en ambas fases, queriendo de este modo reforzar la idea de continuidad entre las fases de un mismo programa.

En cuanto a los recursos económicos dedicados a cada una de las fases, los mismos deberán ser determinados en cada convocatoria, dando así cumplimiento al principio de publicidad.

En el procedimiento de adjudicación del artículo 4, el régimen de concurrencia competitiva en el que las solicitudes compiten entre sí a los efectos de establecer una prelación entre las mismas, determinando así el orden de adjudicación de las ayudas, viene a dar cumplimiento a lo establecido en la propia Ley 38/2003 que preceptúa como ordinario el citado régimen de concesión. Y en lo que se refiere a los límites máximos y mínimos de las ayudas establecidos por vía reglamentaria, si bien es cierto que la posibilidad prevista a renglón seguido de facultar la modificación de los límites en la correspondiente convocatoria de ayudas pudiera, en un principio, llevar a la conclusión de su inoperancia real, no obstante, se considera suficientemente justificada su inclusión en el proyecto en base a las manifestaciones vertidas al respecto en la memoria obrante en el expediente, a través de la cual el órgano promotor de la iniciativa resalta la necesidad de que desde un principio las potenciales beneficiarias de las ayudas tengan una visión lo suficientemente clara de la entidad y envergadura de los proyectos a los que se dirigen estas ayudas y del impacto que se espera causar con los mismos.

Los requisitos de las entidades solicitantes se agrupan en tres apartados dedicados a la inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación al Desarrollo, la capacidad de gestión, y la capacidad estratégica.

En cuanto a la necesidad de inscripción formal, y tal y como se manifiesta en la propia memoria justificativa, es un requisito impuesto por la propia Ley 1/2007, que establece que a los efectos de identificar y garantizar la capacidad y solvencia de las entidades se creará un Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo (RACD), cuya inscripción será requisito indispensable para poder recibir ayudas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La potestad subvencional de la Administración General a la que se hace referencia expresa en este artículo ha sido objeto de desconcentración al amparo de lo dispuesto en el artículo 51 del DL 1/1997 conforme al cual, si bien es cierto que el Gobierno y los Consejeros son los órganos competentes conceder ayudas o subvenciones en sus respectivos ámbitos, no es menos cierto que tales órganos podrán desconcentrar la concesión en las normas reguladoras de las ayudas o subvenciones, o a través de las normas que establecen las estructuras orgánicas, atribuyendo a otros órganos dicha competencia. Pues bien, tal facultad ha sido ejercitada a través del Decreto 95/2010, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, cuyo artículo 11 establece entre las facultades de la Dirección de la AVCD la concesión de ayudas y subvenciones en base a los criterios propuestos por el Consejo Rector, dando cuenta de ello a éste.

Y por su parte, los agentes de cooperación deberán cumplir al menos los siguientes requisitos para poder ser inscritos en el registro: (I) constituir una organización con personalidad jurídica y capacidad legal para actuar; (II) no tener ánimo de lucro y (III) tener la cooperación para el desarrollo como uno de los fines de la entidad, según sus estatutos o documentos aprobados por la misma; requisitos que son desarrollados en el Decreto 140/2018 dedicado al Registro de Agentes de Cooperación al Desarrollo<sup>6</sup>.

Por lo tanto, el proyecto que se informa no viene sino a recoger lo impuesto por imperativo legal previendo, además, que la verificación de la inscripción en el citado Registro se practicará de oficio, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), conforme al cual los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la administración actuante o que hayan sido elaborados por cualquier otra administración; y la administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello.

En lo que a la capacidad de gestión de las entidades solicitantes se refiere, si bien es cierto que la lectura de los requisitos pudiera suscitar la duda sobre su carácter restrictivo o discriminatorio, la propia memoria obrante en el expediente aborda de forma detallada y suficiente las razones que llevan al órgano promotor a adoptar tales criterios. Del mismo modo han quedado justificados en el expediente los requisitos relativos a la capacidad estratégica.

Explicitados los requisitos de las solicitantes en el siguiente apartado del artículo 5 toma cuerpo una de las premisas fundamentales de la estructura del programa, que no es otra que la procurar la máxima eficiencia de los recursos invertidos en la identificación de los proyectos subvencionados los cuales, necesariamente, deberán concurrir a la convocatoria de ejecución, de tal forma que la identificación subvencionada siga su andadura hasta materializarse en la ejecución del programa, eso sí, siempre y cuando el citado programa vuelva a ser merecedor de una ayuda en un nuevo concurso entre todos los programas presentados.

El resto de apartados de este artículo 5 vienen a dar cumplimiento a las consideraciones vertidas por la Oficina de Control Económico en todos los programas subvencionales en los últimos años sobre la obligatoriedad de encuadrar los programas de ayudas en el marco de la normativa básica de Estado en materia subvencional. Y se hace mención expresa a la verificación automática del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad social, aunque a este respecto se debe recordar que conforme a lo dispuesto en el artículo 22.4. del RD 887/2006 cuando las bases reguladoras así lo prevean, la presentación de la solicitud de subvención conllevará la autorización del solicitante para que el órgano concedente obtenga de forma directa la acreditación de las circunstancias previstas en los artículos 18 y 19 (obligaciones tributarias y obligaciones con la Seguridad social) de ese Real Decreto a través de certificados telemáticos, en cuyo caso el solicitante no deberá aportar la correspondiente certificación. No obstante, el solicitante podrá denegar expresamente el consentimiento, debiendo aportar entonces la certificación en los términos previstos en los apartados anteriores, debiéndose en consecuencia prever tal opción en el formulario de solicitud de ayuda que en su día se apruebe.

Además se prevé la imposibilidad de alcanzar la condición de beneficiarias a las entidades que tengan impuesta sanción que les imposibilite para ello, y que tanto la concesión, como en su caso el pago de la ayuda queda condicionado a la terminación de cualquier procedimiento de reintegro o sancionador que habiéndose iniciado en el marco de ayudas o subvenciones de la misma naturaleza concedidas por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sus órganos autónomos y la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, se halle todavía en tramitación.

<sup>6</sup> 2.– Para poder ser inscritos en el Registro, estos agentes de cooperación deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Constituir una organización con personalidad jurídica y capacidad legal para actuar.
- b) No tener ánimo de lucro.
- c) Tener la cooperación para el desarrollo como uno de los fines de la entidad, según sus estatutos o documentos aprobados por la misma.
- d) Tener sede social o delegación y estructura administrativa permanente en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Tal condición suspensiva aunque está prevista en el artículo 50.4 del Decreto legislativo 1/1997, ha de ser objeto de tratamiento expreso en este informe, y ello por dos motivos; en primer lugar porque el artículo 50.4, tal y como ha sido manifestado anteriormente no es de aplicación imperativa a los entes públicos de derecho privado, me remito a estos efectos al tenor literal del artículo 48.5 del mismo Decreto Legislativo, y en segundo lugar, y como lógica consecuencia de lo anterior, porque el citado artículo 50.4 no hace mención expresa a los entes públicos de derecho privado. Razones todas ellas que llevan a concluir que no hubiera sido prevista expresamente en el proyecto no podrían ser objeto de aplicación.

A continuación, en el artículo 6 se regulan los requisitos comunes de todos los programas, así como los específicos bien para la identificación, que tendrá una duración máxima de 6 meses, bien para la ejecución de cada programa cuyo periodo de ejecución oscilará entre los 24 y los 36 meses, pudiendo ser incluso prorrogado, por el órgano que resolvió la concesión de la ayuda se sobreentiende, por 12 meses.

Entre los requisitos comunes se encuentra la necesidad de que el programa se desarrolle a través de una agrupación de entidades, dando así cumplimiento al imperativo legal recogido en la propia Ley 1/2007 que establece que la entidad que perciba la financiación pública deberá contar con un socio local en el lugar donde los proyectos van a ser llevados a cabo.

Y al hilo de lo anterior el artículo 7 viene a regular los requisitos que deben cumplir esas otras entidades que, formando parte de la agrupación, son diferentes a la solicitante, siendo mas rigurosos, como no podía ser de otro modo, los requisitos impuestos a las entidades cuya cuota de participación en el resultado final excede del 20%.

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 la 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.

En cuanto al tiempo en el que deben concurrir los requisitos de las beneficiarias de las ayudas el artículo 9 establece el momento de presentación de la solicitud, debiendo mantenerse durante todo el tiempo en que se desarrolle la acción subvencional.

La activación del programa de ayudas se prevé mediante la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de las correspondientes convocatorias, las cuales además de abrir el plazo de presentación de solicitudes determinarán, entre otros aspectos, la composición de la comisión de valoración y la dotación presupuestaria destinada a los mismos, todo ello en la línea de lo dispuesto en el artículo 49.1 del DL 1/1997 que establece que se publicarán en el «Boletín Oficial del País Vasco» las normas reguladoras, las convocatorias de las ayudas y subvenciones y la composición, en su caso, de los órganos encargados de realizar la propuesta de concesión (aunque tal artículo como se ha manifestado anteriormente no se encuentra entre los aplicables con carácter imperativo a los entes públicos de derecho privado).

La redacción del artículo dedicado a los gastos subvencionables se alinea con la redacción dada a este respecto por la propia Ley 38/2003, la cual en su artículo 31 considera gastos subvencionables aquellos que de manera indubitable 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; sin que en ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables pueda ser superior al valor de mercado. Detallando y diferenciando a continuación, los gastos subvencionables para la identificación del programa, por un lado, y para la ejecución del programa por otro; y remitiéndose a las directrices

concretas que para la correcta imputación de los gastos se publicarán en las correspondientes convocatorias de ayudas.

En este punto simplemente señalar la conveniencia de actualizar la previsión de la Ley 38/2003 relativa a que cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas en la Ley 30/2017, 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 contracción 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; debiendo referirse ahora tal mención 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, que se encuentra actualmente en vigor.

La subcontratación, por su parte, es objeto de tratamiento expreso en artículo 11, haciendo uso de la posibilidad prevista al respecto en la normativa subvencional y limitando el alcance de la misma al 50% del total.

Entrando ya en el procedimiento de concesión propiamente dicho, la presentación de solicitudes tanto para la identificación como para la ejecución, se restringe a la vía electrónica al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015 que prevé que las personas jurídicas están obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas.

En este artículo se hace también una mención especial a la obligación de las entidades solicitantes de presentar junto con la solicitud de la ayuda a la identificación, su compromiso de concurrir a la convocatoria de ayudas a la ejecución, si el programa presentado es subvencionado. Y a tales efectos se prevé la inclusión de una cláusula de compromiso en el propio formulario de solicitud que se apruebe como instancia normalizada junto con la correspondiente convocatoria de ayudas.

La presentación de las solicitudes mediante instancia normalizada, encuentra su fundamento en el artículo 66.6 de la Ley 39/2015, conforme al cual cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados. Y acompañaran a las solicitudes, las declaraciones responsables a las que se hace referencia expresa en el artículo 14 de la iniciativa.

Al respecto de las declaraciones responsables en el ámbito subvencional, el artículo 50.6 del DL 1/1997 establece que la comunicación relativa a la solicitud y, en su caso, obtención de subvenciones, ayudas, ingresos u otros recursos para la misma finalidad procedentes de cualesquiera administraciones o entes tanto públicos como privados, la acreditación de no estar incursio o de la terminación de cualquier procedimiento de reintegro o sancionador a que se refiere el número 4 anterior, así como la acreditación de las circunstancia de no hallarse la persona o entidad solicitante sancionada administrativa o penalmente con la pérdida de la posibilidad de obtención de ayudas o subvenciones públicas, o incursas en alguna prohibición legal que inhabilite para ello, podrá realizarse a través de una declaración responsable.

Y por su parte el artículo 51.1 bis, establece que las normas reguladoras de la concesión de ayudas o subvenciones podrán admitir que determinada documentación a presentar en el procedimiento, para la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos en ellas, pueda ser inicialmente sustituida por una declaración responsable de la persona solicitante, a cuyo efecto incorporarán el correspondiente modelo normalizado de declaración, pero en estos casos, la veracidad de los extremos contenidos en la declaración responsable deberá ser acreditada, mediante la aportación de la documentación sustituida, con anterioridad a la resolución del procedimiento de concesión de la ayuda o subvención de que se trate, por quienes se propongan como sujetos beneficiarios.

Por último, la persona o entidad solicitante habrá de manifestar, en el momento de formular la solicitud, mediante declaración responsable en tal sentido, que formará parte del modelo normalizado que se establezca, que reúne los requisitos exigidos en las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones de que se trate.

En este punto debe recordarse tales apartados en principio no entran dentro de la enumeración llevada a cabo por el artículo 48.5 de la Ley 1/1997 y por lo tanto es necesaria una previsión expresa, como la que se hace en la iniciativa para que sean de aplicación.

Avanzando en el articulado, la gestión e instrucción de las ayudas cuya competencia se asigna al Servicio de Coordinación Técnica de la AVCD se ajusta al artículo 17 del Decreto 95/2010, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, que establece que corresponde al Servicio de Coordinación Técnica realizar el análisis técnico y la valoración de solicitudes de ayudas y asegurar la coherencia de los criterios de otorgamiento. Y la previsión de subsanación y desistimiento de la solicitud encuentra su amparo en el propio artículo 16 de la Ley 39/2015 al que se hace mención expresa en el propio texto.

Por otro lado, el régimen de concurrencia competitiva entre todas las solicitudes presentadas fundamenta la constitución de una Comisión de Valoración, cuya composición formal queda predeterminada en el proyecto, sin perjuicio de la necesidad de que se dé publicidad mediante publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de la identidad de las personas que la integran para cada convocatoria.

En cuanto a los criterios de valoración del artículo 18, los mismos se fundamentan en las razones expuestas en la memoria justificativa obrante en el expediente, estableciendo además el artículo 19 un umbral de calidad por debajo del cual, los proyectos no podrán ser subvencionados, aunque hubiera recursos para ello. Tal filtro cualitativo es común denominador en muchos programas subvencionales y su propósito no es otro que garantizar que los proyectos subvencionados cumplen con unos mínimos que garanticen en la medida de lo posible la utilidad de los fondos públicos invertidos.

La competencia del Director de la Agencia para resolver las solicitudes de este programa de ayudas encuentra su enganche jurídico en la propia Ley 5/2008 cuyo artículo 11 establece entre sus funciones la concesión de ayudas y subvenciones en base a los criterios propuestos por el Consejo Rector de la Agencia

Y por su parte, la resolución del Director, acto administrativo dictado en el ejercicio de las funciones públicas, que no agota la vía administrativa y que en consecuencia susceptible de ser recurrido en alzada ante la Presidenta de la AVCD<sup>7</sup>, deberá ser publicado en el BOPV a los efectos de su notificación.

El plazo máximo de seis meses desde la publicación de la convocatoria para resolver y notificar, y el silencio negativo transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, se ajusta a los mandatos de la Ley 39/2015 y del DL 1/1997 en su redacción dada tras la modificación operada por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

En cuanto a las obligaciones de las beneficiarias las mismas quedan establecidas con carácter general en el artículo 50.2 del DL 1/1997 (apartado expresamente aplicable a los entes públicos de derecho privado), y el artículo 14 de la Ley 38/2003, artículos a los que remite expresamente el texto del proyecto. Y así serán obligaciones de la beneficiaria por aplicación del DL 1/1997:

<sup>7</sup> [Cargo éste que recae en la Consejera del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.](#)

- a) Realizar la actividad que fundamente la concesión de la subvención.
- b) Justificar ante la entidad concedente el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad, que determinen la concesión o disfrute de la ayuda.
- c) El sometimiento a las actuaciones de comprobación, a efectuar por la entidad concedente, y a las de control que corresponden a la Oficina de Control Económico en relación con las ayudas y subvenciones percibidas con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, además de las previstas por la normativa específica del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- d) Comunicar a la entidad concedente la obtención de subvenciones o ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedente de cualesquiera administraciones o entes tanto públicos como privados.
- e) Comunicar a la entidad concedente la modificación de cualquier circunstancia tanto objetiva como subjetiva que hubiese sido tenida en cuenta para la concesión de la subvención.

E igualmente son obligaciones de los beneficiarios contenidas en el artículo 14 de la Ley 38/2003:

- a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamente la concesión de las subvenciones.
- b) Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.
- c) Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.
- d) Comunicar al órgano concedente o la entidad colaboradora la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien 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.

- e) Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido 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.
- f) Disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control.
- g) Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control.
- h) Adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley.
- i) Proceder al reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contemplados en el artículo 37 de esa Ley.

Por otro lado, la referencia expresa a la obligación de la beneficiaria de aceptar la ayuda viene fundamentada en la Ley 38/2003, aunque se debe matizar que en procedimiento establecido en la normativa estatal la aceptación se prevé como trámite previo a la resolución favorable, tras la notificación de la propuesta de resolución, es decir, cuando el órgano competente viene a dictar resolución favorable definitiva ya consta en el expediente la aceptación del beneficiario. Trámite de propuesta de resolución que no forma parte de la estructura prevista en la iniciativa que se informa.

Por ultimo prevé el artículo 21, que la falta de aceptación de la ayuda por alguna de las beneficiarias y la consiguiente liberación de crédito redundará en primer lugar en favor de aquella cuya subvención se vio minorada en un primer momento por haberse agotado la dotación presupuestaria, y a continuación, si aun hubiera sobrante, a favor de las siguientes siguiendo en el orden de prelación.

La previsión de compatibilidad, con prohibición expresa de sobrefinanciación del artículo 22 viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 51.1.e del DL 1/1997

En cuanto al abono de las ayudas, el artículo 49 del DL 1/1997 establece, en su apartado 11<sup>8</sup>, que los abonos de la subvención se realizarán previa justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió. Pero también precisa, que cuando se justifique por razón de la subvención, podrán realizarse abonos a cuenta, los cuales podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada. Y en tercer lugar prevé que, 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.

Pues bien, las opciones elegidas por la iniciativa son el abono a cuenta y el pago anticipado, fundamentando la AVCD su decisión en la falta de ánimo de lucro de las solicitantes, condición ésta indispensable para su inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo (inscripción que, a su vez, es requisito indispensable para poder ser beneficiarias de las ayudas).

Con respecto al sometimiento del pago de la ayuda a la condición de la finalización de cualquier procedimiento de reintegro o sancionador que se halle en tramitación, siempre y cuando se hubiere iniciado en el marco de ayudas de la misma naturaleza concedidas por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sus organismos autónomos o la propia AVCD, me remito a lo manifestado anteriormente con respecto a esta misma condición impuesta para la concesión de la subvención.

En lo que se refiere a la regulación de la justificación de la subvención, la iniciativa distingue entre las ayudas a la identificación del proyecto cuyo límite máximo alcanza los cuarenta mil, y las ayudas para la ejecución, las cuales requieren una justificación más rigurosa en tanto en cuanto que el arco subvencionable se mueve entre los seiscientos mil y el millón doscientos mil euros.

A este respecto, el RD 887/2006 ampara la posibilidad de una cuenta justificativa simplificada para aquellas ayudas cuyo importe sea inferior a 60.000 euros, aplicable por lo tanto a las ayudas a la identificación. Previendo para tales supuestos la posibilidad proceder a la justificación de la ayuda mediante lo que se denomina cuenta justificativa simplificada cuyo contenido se contrae a: (I) una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos; (II) una relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago (en caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto estimado, se indicarán las desviaciones acaecidas); (III) un detalle de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia; y (IV) en su caso, carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados

<sup>8</sup> Apartado 11 de obligada aplicación a los entes públicos de derecho privado, tal y como se ha fundamentado anteriormente.

de los mismos. Debiendo en tales ocasiones el órgano concedente comprobar, a través de las técnicas de muestreo que se acuerden en las bases reguladoras, los justificantes que estime oportunos y que permitan obtener evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención, a cuyo fin podrá requerir al beneficiario la remisión de los justificantes de gasto seleccionados.

En cambio, para las ayudas por importe superior superior el citado RD 887/2006 prevé la cuenta justificativa ordinaria compuesta por: (I) una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos; y (II) una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas, que a su vez contendrá:

- a) Una relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago. En caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto, se indicarán las desviaciones acaecidas.
- b) Las facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa incorporados en la relación a que se hace referencia en el párrafo anterior y, en su caso, la documentación acreditativa del pago.
- c) Certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial, en el caso de adquisición de bienes inmuebles.
- d) Indicación, en su caso, de los criterios de reparto de los costes generales y/o indirectos incorporados en la relación a que se hace referencia en el apartado a), excepto en aquellos casos en que las bases reguladoras de la subvención hayan previsto su compensación mediante un tanto alzado sin necesidad de justificación.
- e) Una relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia.
- f) Los tres presupuestos que, en aplicación del artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones, deba de haber solicitado el beneficiario.
- g) En su caso, la carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados, así como de los intereses derivados de los mismos.

Ahora bien, el contenido de esta memoria económica podrá verse reducido siempre y cuando:

- (I) la cuenta justificativa vaya acompañada de un informe de un auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas;
- (II) que 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 y
- (III) que la cuenta justificativa incorpore, además de la memoria de actuaciones, una memoria económica abreviada.

Es decir, se suple la prolífica memoria económica de la cuenta justificativa ordinaria por una memoria económica reducida siempre y cuando medie la intervención de un auditor de cuentas en las condiciones indicadas. Admitiendo además el reglamento la posibilidad de que cuando por causa del objeto o de la naturaleza de la subvención, no fuera preciso presentar dicha documentación, sean las bases reguladoras de la subvención las que determinaran el contenido de la cuenta justificativa.

En definitiva, se trata de una regulación abierta que deja margen de actuación, en función de las circunstancias concretas, a las bases reguladoras. Y todo ello sin perjuicio de la circunstancia añadida de que ninguno de los artículos citados tiene el carácter de normativa básica y en consecuencia, no es de obligado cumplimiento, con lo cual es el órgano competente para la regulación del programa subvencional el que debe establecer la forma y modo de justificación de la ayuda y ello puesto que ni la normativa aplicable en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo, ni la propia Ley de Principios Ordenadores de la

Hacienda General del País Vasco, Decreto Legislativo 1/1997, articulan de forma detallada procedimientos de tendentes a la justificación de las ayudas percibidas. Considerándose acertada la exigencia de uno o varios informes de auditoría de cuentas elaborados por personas ejercientes, que a su vez cumplan determinados requisitos que garanticen la sujeción a la normativa aplicable en su ámbito de actuación.

La Comisión Mixta de Seguimiento, instrumento habitual en el desarrollo de la actividad de fomento de las administraciones públicas, no presenta mayor problema en cuanto a su composición y funcionamiento, no obstante, se considera que la obligación prevista en el apartado 3 del artículo tendría mejor encaje entre las obligaciones de la beneficiaria. Por último y en cuanto a los cambios en las actividades y gastos previstos en el proyecto subvencionado es necesario tener en cuenta que la modificación de la resolución de concesión ha de formalizarse por el órgano que la dicto.

El artículo 26 prevé la posibilidad de la exención del aval para pagos anticipados por importe superior a 180.303,63 euros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades Colaboradoras que participan en su gestión (en adelante Decreto 698/1991), para lo cual la iniciativa reproduce el artículo 1 del citado Decreto.

Sin embargo ha de considerarse que la exoneración de aval del Decreto 698/1997 se refiere única y exclusivamente a los siguientes supuestos: (I) cuando los beneficiarios de la ayuda o subvención sean organismos de carácter público, (II) cuando la competencia para su concesión resida en el Consejo de Gobierno, (III) cuando correspondan a subvenciones nominativamente asignadas en los Presupuestos Generales y (IV) cuando el beneficiario de la subvención sea una Diputación Foral o una Corporación Local y los Entes y Organismos de ellos dependientes. En definitiva, el Decreto 698/1997 no prevé la exención de aval en procedimientos de concurrencia competitiva.

En cuanto a la vinculación de los bienes adquiridos con la ayuda se ha de tener en consideración lo dispuesto en el artículo 31.4 de la Ley 38/2003, artículo directamente aplicable por ser normativa básica y que establece, que 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.

Y no se considerará incumplida la obligación de destino referida en el anterior apartado 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.

A continuación, el artículo 28 deja constancia de la posibilidad de la modificación de la resolución, dando cumplimiento expreso a lo dispuesto en el artículo 49.12 del DL 1/1997; y para el caso de incumplimiento el artículo 29 establece la perdida del derecho al abono de la ayuda o, en su caso, la obligación de reintegro con referencia expresa a la normativa aplicable en materia de subvenciones y al Decreto 698/1997.

El procedimiento general de reintegro establecido en el Título II de dicho Decreto establece que en los supuestos en que el beneficiario de una subvención con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi: (I) no realice la actuación que dio origen a la subvención o ayuda; (II) no justifique su aplicación a los fines determinados para los que se interesó; o (III) en general incumpla las obligaciones establecidas en el art. 31-4 de la Ley 1/1991, de 30 mayo, o en la norma reguladora correspondiente; vendrá obligado a reintegrar la cuantía concedida y percibida más los intereses legales que resultaren de aplicación, siendo el órgano competente para iniciar el procedimiento de reintegro aquel que dictó el acto administrativo de concesión (Director de la AVCD), y la resolución declarativa de pérdida del derecho a la subvención o ayuda llevará implícita la obligación de reintegro de las cantidades correspondientes.

Todo ello sin perjuicio de que, conforme al citado Decreto 698/1997 si la obligación de reintegrar una subvención resultare de actuaciones derivadas del ejercicio del control interventor, el órgano competente para dictar la correspondiente resolución de inicio del procedimiento de reintegro será el Director de Intervención del Departamento de Hacienda y Finanzas, siendo ese mismo órgano el competente para tramitar y resolver el expediente de reintegro.

En cuanto al procedimiento de reintegro es de aplicación lo establecido en la Ley 39/2015 con las siguientes especialidades (recogidas en el artículo 30 de la iniciativa):

- a) El órgano competente (Director de la AVCD) comunicará al beneficiario el inicio del procedimiento de reintegro y las causas que lo fundamentan concediéndole un plazo de 15 días para que formule las alegaciones que estime oportunas.
- b) Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo sin que se hubiesen formulado, el órgano competente dictará Resolución por la que se declare la obligación, en su caso, de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco las cantidades que procedan en un plazo máximo de dos meses a contar desde la notificación de esta resolución. Este plazo se considerará como plazo de periodo voluntario.
- c) La falta de reintegro en período voluntario será puesta en conocimiento del órgano competente del Departamento de Hacienda y Finanzas (en la actualidad Economía y Hacienda) a fin de que se proceda por la vía de apremio según establezcan las disposiciones vigentes.
- d) El plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses, contados desde la fecha del acuerdo de inicio.

Dichas cantidades tal y como establece el artículo 53 del DL 1/1997 tendrán la consideración de ingresos de derecho público.

En cuanto a las modificaciones de las intervenciones, aunque el proyecto exige resolución expresa del Director de la AVCD para novaciones sustanciales, sin embargo excluye de tal requisito la prorroga del plazo de ejecución y admite la posibilidad de ampliación automática en tres meses; regulación ésta que no se acomoda, a juicio de quien informa, a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2015 que preceptúa que la administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero, es decir la Ley exige resolución expresa a tales efectos.

El control por parte de la AVCD, así como por la Oficina de Control Económico y por el Tribunal de Cuentas es objeto de tratamiento expreso en el último artículo del proyecto.

Y por último disposiciones, derogatoria y finales prevén la derogación de la norma actualmente en vigor, la normativa aplicable y la entrada en vigor del reglamento.

## 5. PROCEDIMIENTO

Con carácter previo y antes de abordar el estudio del trámite procedural establecido en la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante Ley 8/2003), se ha de proceder a señalar una serie de trámites y requisitos de obligado cumplimiento.

Y así en primer lugar y en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las Instrucciones de Tramitación de Disposiciones de Carácter General, para la tramitación de la presente iniciativa se deberá utilizar, además del Espacio Colaborativo Jurídico en Red “LEGESAREA”, la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las Disposiciones Normativas de Carácter General “TRAMITAGUNE”.

A tales efectos se constata que se puede consultar en LEGESAREA bajo el código 21-051, el proyecto de decreto y las órdenes de inicio y aprobación previa, y que se ha iniciado expediente en TRAMITAGUNE con la referencia DNCG\_DEC\_105912/20\_01.

Del mismo modo se deberá cumplir con el mandado de publicidad previsto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; conforme al cual las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda y las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos. Para ello se utilizará la nueva herramienta habilitada al efecto, “LEGEGUNEA”, a la cual se puede acceder directamente desde “TRAMITAGUNE”.

Por otro lado, se ha de aplicar lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, conforme al cual con carácter previo a la elaboración del reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de: (I) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; (II) la necesidad y oportunidad de su aprobación; (III) los objetivos de la norma y (IV) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En desarrollo de tal normativa por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 -por el que se aprueban las Instrucciones para la tramitación de las Disposiciones Normativas de Carácter General cuya iniciativa se promueva en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi-, se ha establecido el protocolo de actuación para hacer efectivo el trámite del consulta pública del artículo 133.1 de la citada LPAC, previéndose al efecto siguientes actuaciones administrativas:

1. Anuncio en el tablón de la sede electrónica: La cumplimentación del trámite de consulta previa podrá realizarla el órgano o centro directivo promotor de la tramitación de la Disposición de Carácter General mediante anuncio en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que constituye un punto de acceso seguro a la información y a la tramitación, invitando expresamente a la ciudadanía para que pueda pronunciarse acerca de la información que se expondrá sobre la necesidad y oportunidad de aprobar la norma, sus objetivos, los problemas que se pretenden solucionar y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Legegunea: La misma información se expondrá en Legegunea, como espacio de publicación de los expedientes administrativos a efectos de cumplir con las obligaciones de publicidad activa derivadas de la legislación sobre transparencia, a la que deberán añadirse posteriormente de modo individualizado o agrupado las aportaciones recibidas.

3. Irekia: Así mismo, la información publicada en este trámite de consulta previa se trasladará a la plataforma de gobierno abierto –Irekia– donde la ciudadanía podrá conocer las actuaciones de la Administración y formular sus opiniones de una manera sencilla, abierta e informal, pudiendo generar en su caso debates sobre las actuaciones publicadas. Desde –Irekia– se podrá enlazar, a su vez, con el anuncio publicado en la Sede Electrónica para facilitar la presentación formal de alegaciones en el procedimiento de elaboración de la Disposición de Carácter General, garantizando así la conexión bidireccional de la información entre los diversos puntos de acceso electrónico.

Consultado el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica y la plataforma de gobierno abierto IREKIA se observa que el plazo de presentación de alegaciones estuvo abierto entre el 28 de julio y el 31 de agosto del pasado año 2020.

Del mismo modo y a los efectos de cumplir con las obligaciones de publicidad activa derivadas de la legislación sobre transparencia, se ha publicado en Legegunea, el texto del proyecto, el decreto de inicio y la orden de aprobación previa. Por todo ello cabe concluir que se ha dado cumplido trámite a la “consulta pública” prevista en el artículo 133.1 de la LPAC en la forma establecida en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017.

Por otro lado, y entrando ya propiamente en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 8/2003, obra en el expediente Decreto 16/2020, de 24 de julio, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de cooperación para el desarrollo. En este punto de ha de recordar que en la anterior legislatura la Agencia de Cooperación al Desarrollo se insertaba en la estructura organizativa de Lehendakaritza<sup>9</sup>

Dicho Decreto ha sido colgado en el Espacio Colaborativo Jurídico en Red “LEGESAREA” y su contenido se ajusta a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 8/2003, recogiendo sucintamente el objeto y finalidad de la norma, su viabilidad jurídica y material y sus repercusiones en el ordenamiento jurídico; remitiéndose en lo que se refiere a ausencia de incidencia en los presupuestos de las administraciones públicas afectadas, a la memoria económica que se elaborará a lo largo del procedimiento. Así mismo, el Decreto de Inicio hace referencia expresa a los trámites e informes que se estiman procedentes para la elaboración de la norma.

La técnica que se deberá utilizar para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, será la traducción por el Servicio Oficial de Traductores (IZO), tal y como se establece en el repetido Decreto de Inicio.

Siguiendo con la tramitación del expediente y a tenor de lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 y en el artículo 7 de la Ley 8/2003, se ha redactado el proyecto de decreto de forma bilingüe y se ha procedido a su aprobación previa mediante Orden de 30 de junio de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del proyecto de decreto, y ello puesto que a raíz de la entrada en vigor de Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de

<sup>9</sup> Artículo 3.2 del Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza: El ente público de derecho privado Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo está adscrito a Lehendakaritza-Presidencia de Gobierno, a través de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, en los términos establecidos en la Ley 5/2008, de 19 de junio, de creación del mismo. A este organismo corresponde el área de cooperación para el desarrollo.

determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, la materia de cooperación al desarrollo corresponde al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales

Una vez aprobado el texto del proyecto bilingüe se han ejecutado los siguientes trámites:

- Publicación de la Orden de Aprobación y del proyecto en LEGESAREA, dando así cumplimiento al anteriormente citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010.
- Remisión al Parlamento Vasco del proyecto aprobado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno», que establece que *el Gobierno, en la fase inicial de elaboración de los proyectos de decreto que deban ser remitidos a la Comisión Jurídica Asesora, -como es el caso que nos ocupa- enviará al Parlamento Vasco el texto de la disposición, una vez tenga la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de iniciación.*
- Solicitud de informe de esta asesoría jurídica.

Evacuado el trámite de emisión de este informe se deberá continuar con el trámite de audiencia e información pública. A este respecto el artículo 8 de la LPEDNCG establece que las disposiciones de carácter general, cuando la naturaleza de las disposiciones lo aconseje, se someterán a información pública, pues bien, dicho trámite está expresamente previsto en el Decreto de Inicio y a tales efectos se deberá publicar de un Anuncio en el Boletín Oficial el País Vasco en el que haga saber que el mismo se somete al trámite de información pública durante un plazo no inferior a veinte días hábiles.

Por otro lado, y conforme al citado artículo 8 de la Ley 8/2003, al tratarse de una disposición general que afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas, deberá ser objeto del trámite de audiencia; dicha audiencia podrá realizarse directamente, o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los ciudadanos afectados, y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, y no será precisa en el caso de que las organizaciones y asociaciones mencionadas participen orgánicamente o por medio de informes o consultas específicas en el proceso de elaboración.

En cuanto al trámite de participación y consulta a otras administraciones previsto en el artículo 9 de la citada Ley 8/2003 el Decreto de Inicio justifica su innecesidad y justifica la ausencia de dicho trámite.

Deberá darse traslado del proyecto al resto de Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los efectos de que informen o de que presenten las alegaciones que consideren oportunas.

Además, deberán incorporarse al expediente:

- Informe de Evaluación de Impacto en función del Género
- Evaluación del impacto en el ámbito empresarial
- Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas
- Informe del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
- Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- Memoria económica.

A continuación, el proyecto deberá ser remitido a la Oficina de Control Económico, quien emitirá informe económico-normativo acerca del texto, según lo establecido en Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Del mismo modo 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. Y la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora se remitirá al Parlamento Vasco a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios, -artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno».

Posteriormente y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.c de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno», se someterá el proyecto a la aprobación del Consejo de Gobierno, incorporando en la parte expositiva los motivos que han dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida, y adjuntando los informes preceptivos emitidos, las memorias a que se ha hecho referencia anteriormente, la memoria sucinta de todo el procedimiento, artículo 10.3 Ley 8/2003, y los antecedentes precisos para pronunciarse sobre la necesidad y oportunidad del mismo.

Por último, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la citada Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno», las normas reglamentarias, como es la que nos ocupa, deberá ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, y entrará en vigor conforme a lo dispuesto en su Disposición Final el día siguiente al de su publicación.

## 6. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el proyecto de decreto con las consideraciones recogidas a lo largo de este escrito.

En Vitoria-Gasteiz, a 2 junio de 2021.

ASESORÍA JURÍDICA  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS