

MEMORIA EXPLICATIVA RELATIVA AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS A PROGRAMAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Introducción:

El proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas a programas de cooperación para el desarrollo sustituye al Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulaban, hasta el momento, las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación para el Desarrollo.

En el año 2007, la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco, antecedente de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD), dio inicio a un nuevo instrumento de cooperación: los programas. Este instrumento, como ya se ha indicado, se reguló a través del Decreto 57/2007, de 3 de abril.

Dicho Decreto 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. No obstante, en base a lo explicitado en el texto normativo, 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.

Para ello, y en comparación con el instrumento de proyectos, se previó dotar a la herramienta de mayores recursos financieros, un periodo de ejecución más largo y la posibilidad de financiar la fase de identificación de las propuestas. Adicionalmente, se estableció la obligatoriedad de integrar, de manera simultánea y coherente, acciones de fortalecimiento de las organizaciones e instituciones del Sur y acciones de educación para el desarrollo, junto con las actividades de desarrollo –a las que se orientan de manera específica los proyectos de cooperación para el desarrollo–. Por último, se acotó el acceso a la herramienta a aquellas entidades vascas y locales del Sur que tuvieran una capacidad estratégica, social, financiera y de gestión suficiente, para lo que se estableció un sistema de acreditación previo de entidades solicitantes.

Se puede concluir, por tanto, que los programas pretendían generar transformaciones más profundas que otros instrumentos de cooperación para el desarrollo, pero también que estas fueran más integrales. De ahí la apuesta no sólo por dotar a la herramienta de una mayor financiación, de un mayor periodo de ejecución y de una fase de identificación previa, sino por incorporar también un apartado de Educación para el Desarrollo y la apuesta por la acción multinivel.



Desde la primera convocatoria de ayudas en el año 2007 hasta la actualidad, se han impulsado un total de 53 programas, con una subvención total concedida de 57.413.144,72€. Durante ese periodo de tiempo, únicamente han sido 15 las entidades que lograron resultar acreditadas para concurrir a alguna de las convocatorias de ayudas, de las que 14 presentaron propuestas y fueron beneficiarias de subvenciones. Los programas se convocaron anualmente hasta el año 2015, con la excepción del año 2013, por la reducción de fondos disponibles derivados de la crisis económica.

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.

En consecuencia, y amparados por la prioridad de revisar y renovar el marco de instrumentos existente, explicitada en el III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo, durante los años 2016 y 2017 se llevó a cabo una evaluación interna del instrumento de programas, en sus tres vertientes: enfoque, modelo de gestión y requisitos de acceso. Dicho proceso ha comprendido espacios amplios de análisis y debate con agentes sociales e institucionales, en los que han participado más de 34 organizaciones y varias instituciones públicas de ámbito vasco, entre las que figuran las tres diputaciones forales y los ayuntamientos de las tres capitales. Ha contemplado, además, etapas intensas de estudio del conjunto de iniciativas subvencionadas desde el año 2011, así como de la normativa de otras instituciones públicas que regula herramientas con ciertas similitudes con los programas. Asimismo, ha supuesto un proceso prolongado de análisis y debate en el seno de la AVCD. Las conclusiones del proceso de evaluación llevado a cabo y propuesta de cambios fueron finalmente presentadas de manera pública el 19 de diciembre de 2017, sesión que contó con la presencia de 29 organizaciones vinculadas a la cooperación para el desarrollo.

En síntesis, el proceso de evaluación llevado a cabo ha puesto de manifiesto importantes fortalezas de la herramienta de programas como son la financiación de la etapa de identificación, el mayor volumen temporal y de recursos financieros, la inclusión de acciones de fortalecimiento institucional de las entidades del Sur o la integración de acciones de desarrollo y educación para el desarrollo en una misma herramienta.

No obstante, también ha evidenciado importantes debilidades, ya identificadas en la AVCD, 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 o la falta

de adecuación de algunos de los requisitos establecidos en el sistema de acreditación previo a los fines de la misma.

Principales cambios:

Frente a las circunstancias explicadas, y tomando como base la evaluación realizada, se propone una nueva redacción del Decreto, basada en cuatro modificaciones centrales: la orientación del instrumento hacia el enfoque local-global, el establecimiento de un modelo de trabajo entre sujetos intervenientes acorde con esa pretensión, la separación de las fases de identificación y ejecución - estando el acceso a la segunda condicionada por la aprobación de la primera -, y la sustitución del procedimiento de acreditación previo por un conjunto de requisitos a certificar en cada convocatoria.

1. Centralidad del enfoque local-global en la herramienta de programas

La necesidad de incorporar el enfoque local-global como seña de identidad de la herramienta es una de las principales conclusiones del proceso de reflexión y evaluación realizado en el año 2017.

Esa conclusión guarda a su vez relación directa con los cambios ocurridos en el contexto internacional en la última década. Nos hallamos ante un escenario en el que se conjugan diferentes crisis: económicas, ecológicas, institucionales, políticas, sociales, humanitarias, de valores, sanitarias, etc. que tienen una dimensión global evidente, aunque afectan a pueblos y personas de manera muy diferenciada. En esas circunstancias, cada vez resulta menos válido identificar el desarrollo como un reto exclusivo de los países del Sur, dado que, aunque cada país y territorio tiene su problemática específica existen importantes retos globales a los que es necesario dar una respuesta conjunta y compartida. A su vez, se evidencia una separación cada vez menos clara entre la frontera de lo local, estatal e internacional, siendo niveles que se interrelacionan permanentemente y que deben conjugarse para que esa respuesta sea efectiva.

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

Las reflexiones que hoy en día se están produciendo en el sector de la cooperación para el desarrollo proponen que el fortalecimiento del enfoque local-global puede ser uno de los caminos para trabajar en el marco establecido por la Agenda 2030 y optimizar la respuesta a los retos globales. En ese sentido, el proceso de reflexión llevado a cabo para la herramienta de programas ha determinado que la incorporación de ese enfoque en la

herramienta se caracteriza por los siguientes elementos: el abordaje de problemas estructurales y retos globales, la articulación entre entidades del Norte y del Sur, el establecimiento de alianzas amplias entre agentes diversos, la acción articulada en los niveles local, estatal e internacional y el acompañamiento de sujetos y construcción de ciudadanía global.

Al mismo tiempo, la inserción del enfoque local-global en las dinámicas de trabajo y diferentes instrumentos es uno de los retos y apuestas actuales del modelo de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco, recogido, entre otros, en el IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, en la Estrategia (H)Abian 2030 – Estrategia para la Transformación Social y en el estudio “Análisis de la cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: una mirada al marco de instrumentos, al mapa de agentes y a los espacios de participación y diálogo” (realizado por encargo de la AVCD). Supone, asimismo, una prioridad identificada por parte de algunos de los agentes sociales más relevantes para la cooperación vasca, como es el caso de la Coordinadora de ONGD de Euskadi, resultando visible en su ponencia “Urrats bat gehiago / Un paso más”.

2. Cambio en el esquema de trabajo entre sujetos intervenientes

El esquema tradicional de trabajo entre sujetos intervenientes, plasmado también en el anterior Decreto de programas, identifica entidades solicitantes (articuladas en un consorcio si son varias) y entidades locales (articuladas en otro consorcio si son varias), estableciendo una lógica vertical de funcionamiento, gestión y transferencia de recursos, y evidenciando un esquema de trabajo que separa claramente el desarrollo de las iniciativas en el Norte y el Sur. Ello no es coherente con la pretensión del nuevo instrumento de avanzar hacia la aplicación de un enfoque local-global, que implica necesariamente establecer un trabajo más articulado y complementario entre organizaciones para el abordaje de retos comunes.

Fruto de esa reflexión, se plantea la agrupación como mecanismo de gestión y ejecución, entendida como un conjunto de entidades que se articulan para alcanzar un objetivo común, de las que una será la entidad solicitante y, al menos, otra deberá ser originaria de un país del Sur. Este esquema de trabajo deberá tener también en cuenta las responsabilidades y pesos diferenciados existentes en la ejecución, lo que implicará también requisitos diferenciados para cada entidad de la agrupación.

En consecuencia, la diferencia respecto al esquema de trabajo explicitado en la regulación anterior estriba en que, en el nuevo Decreto, los requisitos exigidos no se establecen en función del origen geográfico de las entidades que participan en la ejecución de la subvención y de si actúan o no al frente de los consorcios existentes, sino que se determinan en base al grado de participación de cada entidad en la ejecución de la subvención. Asimismo, se determina que sólo una de ellas actúe como solicitante.

3. Establecimiento de la identificación y la ejecución como dos fases de financiación diferenciadas

El establecimiento de la identificación y la ejecución como dos fases subvencionables diferenciadas es un elemento central en el Decreto propuesto. Esta cuestión ha sido señalada a lo largo del proceso de evaluación de la herramienta como una de las cuestiones imprescindibles a desarrollar por la nueva regulación, en la medida en que se ha considerado central para resolver gran parte de las debilidades encontradas en la orientación de las iniciativas subvencionadas, así como en su gestión.

Cabe en este punto delinear el procedimiento de concesión y gestión de las ayudas propuesto en la normativa anterior. Dicho Decreto preveía la concesión de la totalidad de la subvención a los programas – hasta 1.200.000€ – en un primer momento, tras la valoración de los perfiles presentados y de manera previa al desarrollo de la fase de identificación y formulación de las propuestas definitivas.

En la práctica, esta cuestión ha limitado en gran medida las capacidades de la AVCD para incidir sobre propuestas definitivas que no estaban suficientemente alineadas con su modelo de cooperación, con el espíritu de la herramienta o que tenían debilidades significativas en diferentes elementos que resultaban objeto de análisis: la subvención a la ejecución de la iniciativa había sido ya concedida en un momento previo a su identificación.

En base a ello, se considera imprescindible diferenciar de manera clara las fases de identificación y las de ejecución, como dos fases subvencionables diferentes, y condicionar la financiación de la fase de ejecución al desarrollo de un proceso de valoración de las propuestas definitivas de programas.

Ello implica un cambio significativo respecto a la normativa anterior: la ayuda dirigida a financiar la fase de ejecución no se otorgará junto con la aprobación de los perfiles presentados en primera instancia, sino que será consecuencia de un proceso de valoración y selección de los documentos definitivos de programa presentados en la convocatoria a la fase de ejecución. Por consiguiente, y a diferencia de lo establecido en la regulación anterior, no puede presuponerse que la totalidad de las iniciativas identificadas y financiadas en la fase de identificación contarán con subvención para su ejecución.

El establecimiento de ese segundo proceso de selección permitirá a la AVCD discriminar aquellos programas que tras su identificación no han demostrado tener la calidad suficiente, y posibilitará financiar la fase de ejecución sólo a aquellas iniciativas mejor orientadas al espíritu de los programas y modelo de cooperación vasco.

Por otro lado, conceder la subvención para la fase de identificación y ejecución a través de dos procedimientos diferenciados permitirá también dotar de períodos de tiempo específicos para cada uno de esas fases, evitando los meses inhábiles a efectos de ejecución que, según la normativa anterior, transcurrían entre la realización de la identificación, la convocatoria de la comisión mixta de seguimiento y la autorización de la puesta en marcha de la iniciativa, y que consumían parte del periodo efectivo de ejecución.

Este ha sido precisamente otro importante problema detectado durante la evaluación del instrumento, al que la presente propuesta de Decreto pretende dar respuesta.

4. Eliminación del sistema de acreditación previo

El Decreto anterior establecía para las entidades solicitantes la necesidad de contar con una resolución favorable y vigente de acreditación de aspectos administrativos y capacidades financieras, de gestión, sociales y estratégicas, como requisito para acceder a las convocatorias de programas y optar a la subvención (art.10 y 11).

No obstante, la gestión de la herramienta de programas a lo largo de los años ha revelado que los requisitos de acreditación previstos en el anterior Decreto han resultado inapropiados, altamente exigentes e incoherentes con la propia realidad de las organizaciones vascas. Ello ha limitado en gran medida el número de entidades que han podido superar los requisitos establecidos, dando como resultado que, desde la puesta en marcha de los programas únicamente 15 hayan contado con alguna resolución favorable de acreditación. No obstante, los cambios en el contexto de la cooperación para el desarrollo, la disminución de los presupuestos públicos de cooperación en algunas de las administraciones y la reducción de ingresos sufridos por las organizaciones como consecuencia de lo anterior han determinado que a lo largo de estos años, incluso organizaciones que fueron alguna vez acreditadas, no hayan podido renovar su acreditación – la acreditación tiene una vigencia de 36 meses (art. 11.3) – o hayan tenido serias dificultades para ello. Eso ha impulsado, además, varias propuestas de modificación del sistema vigente por parte de las ONGD.

Por otro lado, el hecho de que haya sido tan reducido el número de organizaciones que ha logrado reunir las condiciones para presentar solicitudes a programas ha incidido de manera negativa en la calidad de las iniciativas subvencionadas, toda vez que en los años en que la convocatoria de programas ha tenido una dotación presupuestaria más significativa, el nivel de competencia entre las entidades concursantes ha sido mucho menor al deseado.

En cualquier caso, y más allá de las consecuencias no deseadas que ha tenido el sistema de acreditación previsto en la anterior normativa, es relevante su incoherencia respecto a los fines de la herramienta, dado que los requisitos exigidos no guardan relación alguna con las particularidades o valor añadido atribuido a los programas. No avalan, por tanto, que las entidades acreditadas estén en mejores condiciones de presentar iniciativas con una mejor alineación con los objetivos de la herramienta. En ese sentido, los requisitos de acreditación establecidos en cuanto a capacidad financiera principalmente (art. 13), pero también algunos de los señalados en cuanto a capacidad de gestión (art. 14) o capacidad social (art. 15), no resultan de relevancia para la obtención de los objetivos de los programas y, en la práctica, no han tenido una utilidad mayor a la de limitar enormemente el número de entidades que podían acceder a la herramienta, con las consecuencias ya señaladas.

Por este motivo, se opta por eliminar como requisito el procedimiento de acreditación previa de entidades solicitantes y establecer un conjunto de requisitos específicos a certificar por las mismas en cada convocatoria. Estos se orientan a acreditar que dichas entidades se

encuentran en una situación óptima en cuanto a capacidades estratégicas y de gestión para desarrollar el programa. Se trata, en gran parte, de aspectos considerados méritos en la convocatoria de proyectos de la AVCD, pero que pasan a ser requisitos para las convocatorias de programas. Se determina también que esos requisitos se acrediten principalmente junto con la solicitud para concurrir a la fase de identificación, por ser la primera de las fases subvencionables de la herramienta; planteándose la fase de ejecución desde una óptica de continuidad de la anterior.

En síntesis, la propuesta del nuevo Decreto se orienta a posicionar el enfoque local-global como seña de identidad de los programas, así como a establecer un sistema de gestión que permita asegurar una inserción suficiente de dicho enfoque en las iniciativas presentadas. Ello no implica una ruptura respecto a los fines atribuidos a los programas en la anterior regulación, sino que supone generar un avance neto en los elementos diferenciales y valor añadido que se les atribuyen respecto a otros instrumentos de que dispone la AVCD. Por otro lado, la nueva norma elimina las principales dificultades y debilidades de gestión encontradas en el Decreto anterior, aspecto que se irá abordando a lo largo de la explicación de los diferentes artículos.

Análisis del articulado:

El **artículo 1** regula el objeto de las ayudas, que están dirigidas a financiar programas de cooperación para el desarrollo. Asimismo, determina que éstos se orientan a promover el desarrollo humano sostenible desde un enfoque local-global. Define además los elementos caracterizadores de este enfoque para la herramienta de programas.

Dichos elementos han sido identificados a lo largo del proceso de evaluación interna de la herramienta, al tiempo que guardan relación directa con los elementos diferenciales atribuidos a los programas en la normativa anterior. Los 5 elementos son los siguientes:

- a) *Abordajes de problemas estructurales y retos globales*: con vinculación a la normativa anterior en la referencia al objeto de los programas de promover cambios estructurales (art.1.1), poner en marcha estrategias que posibiliten generar cambios endógenos (art.1.2.b) e integración simultánea y coherente de actividades en diferentes apartados (art.1.2.d).
- b) *Articulación entre entidades del Norte y del Sur*: aspiración recogida en la normativa anterior, en la referencia a la condición definitoria de contar con una inserción coherente y complementaria de actividades de Educación para el Desarrollo junto a las actividades de desarrollo (art.1.2.d)
- c) *Alianzas*: la realización de los programas a través de una alianza entre al menos una entidad solicitante y al menos una local es un requisito establecido en el Decreto anterior (art.2.d). No obstante, dicha normativa señala también la posibilidad de establecer consorcios, tanto de entidades vascas (art. 17), como de entidades locales (art.29). En ese sentido, la inserción de este requisito se orienta a valorar la constitución de articulaciones amplias, entre organizaciones diversas, bajo el

entendido de que los cambios estructurales e integrales recogidos en el Decreto requieren de la participación de un gran número de agentes.

- d) *Acción multinivel*: aspiración recogida en la anterior normativa, en la referencia al acompañamiento de procesos en los niveles local, estatal e internacional (preámbulo).
- e) *Acompañamiento de sujetos y construcción de ciudadanía global*: con vinculación a la normativa anterior en cuanto a la necesidad de establecer cambios endógenos en la población sujeto (art.2.b). Con vinculación también directa a los enfoques de trabajo priorizados en la *Estrategia (H)Abian 2030*.

Uno de los resultados obtenidos de la evaluación interna realizada de la herramienta de programas permitió concluir que los elementos diferenciales de la misma no habían sido suficientemente integrados en gran parte de las propuestas subvencionadas. Se considera que la identificación del enfoque local-global como seña de identidad de los nuevos programas, definido a través de estos 5 elementos, permitirá hacer efectiva esa aspiración.

El **artículo 2** determina las fases de financiación de los programas: la fase de identificación y la fase de ejecución; y señala que son diferenciadas y consecutivas. Define, además, la orientación de cada una de ellas.

Los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo se orientan a aclarar cómo será el tránsito entre ambas fases. En esa línea, el punto 2 señala que cada una de las fases de financiación de los programas se subvencionará a través de su convocatoria pública correspondiente. Cabría a este respecto considerar que existe una contradicción con lo establecido en el artículo 10, en el que se determina que la convocatoria para las dos fases subvencionables podrá realizarse también de manera conjunta. No obstante, no existe tal contradicción, dado que el artículo 2 explica el tránsito entre las fases de un mismo programa, que necesariamente corresponderán a convocatorias diferentes, dado que la presentación de un programa a la fase de ejecución se halla condicionada por la adjudicación previa de subvención en la fase de identificación. Lo explicitado en el artículo 10 alude, sin embargo, a programas diferentes, que en base a si han resultado previamente financiados en su fase de identificación, concurrirían a una convocatoria u a otra.

En la misma línea, el punto 3 señala que para concurrir a la fase de ejecución será necesario que la fase de identificación del programa haya sido financiada, en la última convocatoria o en la anterior. La necesidad de haber concurrido exitosamente a la convocatoria de la fase de identificación para poder concurrir a la de ejecución permite asegurar que las solicitudes que se presentarán a la fase de ejecución son aquellas mejor alineadas con el enfoque y objetivos de la herramienta, aspecto que centra los criterios de valoración de la fase de identificación.

Por su parte, el punto 4 del artículo establece que aquellas entidades que hayan resultado adjudicatarias de subvención para la fase de identificación deberán presentar solicitudes para concurrir a la fase de ejecución inmediatamente posterior. Esto responde a una lógica

de continuación de la ayuda al tiempo que resulta pertinente, dado que las ayudas para la fase de identificación se orientan a la formulación de propuestas más sólidas que puedan desarrollarse posteriormente, en la fase de ejecución, en mejores condiciones.

Por último, el punto 5 aclara además que la concesión de la subvención para la fase de identificación no garantiza la concesión de la subvención para la fase de ejecución, regulada por su respectiva convocatoria y condicionada a la valoración de las propuestas resultantes del proceso de identificación. La pertinencia de incluir este punto radica en que supone uno de los principales cambios con respecto a la regulación anterior, lo que determina la pertinencia de abordarlo específicamente.

Integrar los puntos 2, 3, 4 y 5 en el marco de artículo 2 resulta pertinente, de modo que el funcionamiento general de los programas y relacionamiento entre sus fases quede suficientemente explicitado de manera temprana. Se considera que ello facilita además la comprensión de los artículos posteriores del Decreto.

Cabe por último argumentar la pertinencia de utilizar el concepto “fase” de financiación en lugar de “línea”. Se aboga por el primer término bajo el entendido que permite visualizar de mejor manera que identificación y ejecución son dos etapas conectadas entre sí, y correspondientes al mismo programa, cuya subvención se divide en ese sentido en dos momentos. El término “línea” sin embargo, no resulta tan adecuado, dado que no incluye connotaciones cronológicas y no permite, por tanto, percibir tan fácilmente esa conexión, lo que a priori podría llevar a intuir que se plantean dos modalidades de financiación diferenciadas, frente a las cuales, las entidades podrían seleccionar a cuál concurrir. Finalmente, es de señalar que los instrumentos de cooperación para el desarrollo que diferencian dos momentos en el proceso de financiación, utilizan el término “fase” para referirse a cada uno de ellos; es el caso, por ejemplo, de los “convenios” de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – *“Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo”* –. También es el término utilizado en otras líneas de ayuda del Gobierno Vasco cuando existen esos dos momentos, como es el caso del programa de apoyo a la I+D Empresarial Hazitek, del anterior Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras – *“Orden de 31 de enero de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se regula el programa de apoyo a la I+D Empresarial Hazitek”* –.

El **artículo 3** establece que los recursos económicos destinados a la ayuda proceden de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y determina los procedimientos mediante los cuales se distribuirán los mismos.

En todo caso, el importe de los fondos destinados a cada convocatoria tendrá que respetar el marco establecido las planificaciones de cooperación para el desarrollo que se encuentren vigentes en ese momento. El artículo hace una referencia genérica a dichas planificaciones, dado que engloban al Plan Director Cuatrienal de la AVCD y a los Planes Operativos Anuales, pero también, según los casos, a Estrategias País, Estrategias Sectoriales, etc., algunas de las cuales están aún por desarrollar y definir, lo que impide realizar una referencia expresa a las mismas.

El **artículo 4** determina que el procedimiento de adjudicación de las ayudas será por concurrencia competitiva y establece el límite de las ayudas para la fase de identificación y ejecución.

En el caso del límite máximo para la fase de identificación (40.000 euros), se amplía significativamente respecto a lo establecido en el Decreto anterior (30.000 euros), para adecuarlo al periodo de tiempo transcurrido desde que fue elaborado y dado que el Decreto aspira a mantenerse en el tiempo, evitar que pueda quedar desfasado.

En el caso de la fase de ejecución, se mantienen como referencia los límites mínimo (600.000 euros) y máximo (1.200.000 euros) establecidos en el Decreto anterior para los programas en su conjunto – identificación incluida –, lo que al excluir la identificación de esos límites presupuestarios, supone un leve aumento en la dotación disponible para la ejecución. El cambio no se considera significativo, responde de manera mínima a las propuestas de aumento de la cuantía de las ayudas realizada por algunas ONGD, y permite mantener los montos generales establecidos en la normativa anterior.

El artículo establece también que las resoluciones de convocatoria de cada una de las fases podrán reducir el importe mínimo y máximo a solicitar por cada iniciativa. Asimismo, prevé también cuál será el destino de las cantidades no asignadas.

A pesar de determinar que los montos máximos y mínimos señalados puedan ser reducidos, se considera importante que el artículo refleje las cuantías señaladas, dado que ello permitirá a las personas y organizaciones que accedan al Decreto comprender la dimensión de las ayudas propuestas y la profundidad de los procesos pretendidos. No plasmar en el texto esas cantidades daría lugar a que las personas y entidades interesadas no tuvieran certeza de si las ayudas previstas son pequeñas o de la dimensión propuesta.

Cabe en este punto resaltar la gran diversidad de organizaciones que componen el sector de las ONGD y otras entidades sin ánimo de lucro, tanto en grado de especialización y profesionalización, como en trayectoria de gestión de recursos. El sector agrupa tanto a organizaciones compuestas exclusivamente por voluntariado, como a otras que cuentan con decenas de personas contratadas.

Si bien los requisitos de las entidades solicitantes se definen en artículos posteriores, la concreción temprana de la dimensión de las ayudas planteadas resulta una información fundamental que permitirá orientar a las posibles entidades interesadas sobre el grado de encaje de los programas en su tipología de organización, grado de especialización, trayectoria en la gestión de recursos, etc. Explicitar esos montos permitirá a las organizaciones vislumbrar, de manera general y temprana, si las ayudas se adecuan a su organización o no.

El **artículo 5** señala los requisitos que deben cumplir las entidades solicitantes para acceder a las ayudas y la forma de acreditación. Estos requisitos sustituyen al complejo procedimiento de acreditación previo establecido en el Decreto anterior (artículos 10-16).

Los principales bloques de requisitos son tres: 1) la inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Euskadi; 2) capacidad de gestión; 3) capacidad estratégica. En comparación con la regulación anterior, se observa una reducción de los bloques de requisitos a valorar, integrándose los vinculados a capacidad financiera y capacidad social en los anteriores.

Se añade además un cuarto requisito, específico para la fase de ejecución: la necesidad de que la entidad solicitante haya resultado adjudicataria de subvención para la fase de identificación del programa cuya ejecución se solicita, en la última convocatoria de identificación o en la anterior; coherente con lo mencionado en los artículos previos.

En cuanto a la inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se trata de una obligación legal determinada por la Ley 1/2007 de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, que establece que la inscripción en el mismo será requisito indispensable para poder recibir las ayudas. En el mismo sentido se regula en el Decreto 140/2018, de 19 de octubre, por el que se crea y regula el Registro de Agentes de Cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Euskadi conlleva ya el cumplimiento implícito de los antiguos requisitos de constitución, inscripción, contenido estatutario y ausencia de ánimo de lucro. En consecuencia, se mantienen en la práctica los mismos requisitos administrativos de la anterior regulación (art. 12).

En cuanto a la capacidad de gestión, cabe resaltar que sus parámetros de valoración varían de manera sustancial respecto a la regulación anterior, al tiempo que agrupan de manera unitaria los requisitos que originalmente se identificaban en los apartados de capacidad financiera (art. 13) y capacidad de gestión (art. 14). En este sentido, el nuevo Decreto establece tres requisitos, orientados a asegurar respectivamente un nivel suficiente de éxito en el acceso a subvenciones de la AVCD, una experiencia de gestión satisfactoria en la gestión de subvenciones y una previsión mínima de recursos humanos para la gestión del programa solicitado.

El primer requisito, orientado a acreditar un nivel de éxito suficiente en la obtención de subvenciones de la AVCD resulta pertinente en la medida que permite asegurar una comprensión suficiente por parte de las entidades solicitantes sobre prioridades del modelo de cooperación del Gobierno Vasco como la incorporación de líneas transversales, la construcción técnica de las propuestas, la viabilidad,... Ello permitirá contar con garantías de cara a la aplicación de esos elementos a los programas, más exigentes aún que los proyectos, en la medida que buscan transformaciones más profundas e integrales. El establecimiento de dicho requisito permite, asimismo, limitar el acceso a aquellas entidades que no han mostrado la capacidad suficiente para obtener subvenciones de la AVCD, por lo que no ofrecen tampoco garantías suficientes sobre la calidad de las propuestas a subvencionar en el marco de los programas.

Aunque este requisito pudiera considerarse a primera vista discriminatorio para las entidades sin un número de iniciativas suficiente financiadas por la AVCD, resulta una

cuestión imprescindible para la gestión óptima de los recursos públicos en el marco del sistema de gestión previsto para la herramienta. Tal y como se explica en el apartado de esta memoria dedicado al artículo 18 del nuevo Decreto, los criterios de valoración de las solicitudes para la fase de identificación se orientan básicamente a determinar si se corresponden efectivamente a programas, en la medida que integran los elementos diferenciales de la herramienta, según el artículo 1. Por el contrario, no se valoran otras cuestiones comunes al resto de instrumentos de la AVCD, como la integración de otros enfoques transversales priorizados, cuestiones de viabilidad, etc. que sí son tenidas en cuenta en la valoración de las solicitudes concurrentes a la fase de ejecución, una vez realizada la fase de identificación.

En ese sentido, no contemplar como requisito de acceso a los programas el contar con un nivel de éxito previo suficiente en la obtención de subvenciones de la AVCD, podría dar lugar a financiar la fase de identificación a entidades con un nivel de comprensión y apropiación insuficiente sobre todas esas cuestiones adicionales que serán objeto de valoración en las solicitudes para la fase de ejecución. Ello daría lugar a una utilización inadecuada de los fondos públicos de cooperación para el desarrollo, dado que se podrían estar subvencionando identificaciones de programas a entidades, que de antemano, tendrían pocas opciones de resultar adjudicatarias de la fase de ejecución; lo cual además de no resultar eficiente, contravendría el propio objeto de la herramienta, orientado a financiar el desarrollo de programas, no sólo su identificación.

El establecimiento del requisito de obtención previa de ayudas por parte de la AVCD permite minimizar ese riesgo. Además, no resulta discriminatorio, dado que no supone una barrera infranqueable para aquellas entidades que no han participado previamente en las subvenciones de la AVCD, sino que por el contrario, establece una ruta previa a recorrer a través de otros instrumentos, abierta a esas entidades sin relación previa con la AVCD.

Finalmente, cabe señalar que requisitos análogos vienen siendo aplicados también por otras administraciones públicas para sus instrumentos con objetivos más ambiciosos. Tal es el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que como requisito para la calificación previa de ONGD para concurrir a “convenios” determina como requisito “Haber ejecutado en los últimos ocho años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para la acreditación como ONGD calificada, un mínimo de treinta intervenciones de cooperación para el desarrollo. Diez de ellas, al menos, habrán de haber sido realizadas con financiación de la AECID obtenida en convocatorias de proyectos de ONGD, como adjudicatario individual o como ONGD líder, por un importe que, en su conjunto, no podrá ser inferior a los dos millones de euros” (Resolución de 17 de septiembre de 2013, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se establece el procedimiento para la obtención, revisión y revocación de la calificación por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Art.I.2.1c)

El segundo requisito se orienta a acreditar que las entidades cuentan con experiencia suficiente y satisfactoria en la gestión de ayudas públicas vinculadas a los objetivos de la cooperación para el desarrollo. En este caso, no se circumscribe el requisito a las subvenciones de la AVCD, bajo el entendido de que la justificación de ayudas públicas en materia de cooperación para el desarrollo es similar también en otras administraciones públicas. En consecuencia, no se establece que la verificación se realizará de oficio.

El tercer requisito se orienta, por su parte, a garantizar que la entidad solicitante va a desarrollar el seguimiento y la gestión del programa desde la CAE, y que tendrá a al menos una persona contratada para desarrollar esa labor en caso en que la fase de ejecución resulte financiada.

Los tres requisitos mencionados sustituyen a los antiguos requisitos de volumen financiero (art. 13.1) y equilibrio presupuestario (art. 13.2) señalados en el apartado de capacidad financiera de la regulación anterior, así como a los correspondientes al documento de estructura organizativa (art. 14.a), justificación de ayudas (art 14.c) y presentación de documentación financiera (art.14.d) del apartado de capacidad de gestión. Por su parte, el requisito de política institucional de género (art. 14.b) se traslada, reformulado, al nuevo apartado de capacidad estratégica.

En relación a la normativa anterior, el volumen financiero, en la medida en que está ligado a la concesión de subvenciones, sigue siendo un requisito a considerar, aunque se acota a las subvenciones de la AVCD en un periodo de tiempo menor al inicialmente señalado a la normativa. El requisito de equilibrio presupuestario, por su parte, se elimina completamente de la normativa, no resultando adecuado al contexto de reducción de fondos de cooperación para el desarrollo acaecido en el ámbito estatal, ni a la realidad de la mayoría de las ONGD vascas, con una capacidad de gestionar subvenciones públicas superior a la de captar ingresos privados, no pudiendo presuponerse por ello una menor capacidad para ejecutar y gestionar adecuadamente los programas propuestos.

El requisito de presentación del documento de estructura organizativa, por su parte, implicaba la presentación de un documento extenso, para la que el Decreto no preveía ningún tipo de valoración, más allá de que estuviera cumplimentado en la línea de lo establecido. Se considera, por tanto, que implicaba la presentación de un documento que posteriormente no resultaba objeto de análisis sustancial, por lo que se opta por su supresión.

El requisito de justificación de ayudas por su parte, se ajusta en tiempo y montos, pasando a requerirse una experiencia más cercana y acotada a la subvención que se pretende gestionar en cada programa.

El requisito de presentación de documentación financiera, por último, se elimina atendiendo al hecho de que, en los casos en que se considere pertinente, y según la normativa vigente, la AVCD podrá solicitar la auditoría de aquellas entidades a las que se hayan otorgado subvenciones.

Con todo, los requisitos de capacidad de gestión explicitados en la nueva normativa se consideran adecuados para asegurar por parte de las entidades solicitantes un adecuado conocimiento del modelo de cooperación de la AVCD, capacidades suficientes para el manejo de las ayudas solicitadas y la existencia del compromiso de proveer unos recursos determinados para su gestión desde la CAE. Se concluye de este modo que el nuevo Decreto apuesta por analizar la capacidad de gestión de manera multidimensional y en base a los principales aspectos que determinarán una adecuada formulación y gestión de las

iniciativas. Junto a ello, se propone la eliminación de antiguos requisitos vinculados a equilibrio presupuestario y algunos aspectos del volumen financiero, que, aun no siendo relevantes para la gestión de la iniciativa propuesta, resultaban altamente limitantes para el acceso a programas por parte de gran parte de las ONGD vascas, así como de otros, que si bien exigían la presentación de documentación voluminosa, no especificaban elementos de análisis alguno.

En lo que a la capacidad estratégica respecta, se establecen requisitos coherentes con los establecidos en la normativa anterior, si bien integran también el requisito de contar con un plan de acción pro-equidad de género –anteriormente política institucional de género–, vinculado inicialmente al apartado de capacidad de gestión (art. 14.b); el requisito de contar con una planificación estratégica con objetivos específicos en educación para el desarrollo y acreditar experiencia en ese campo, ubicado anteriormente en el apartado de capacidad social (art.15.c); y el requisito de relación previa entre entidades de la alianza, situado inicialmente en el apartado de capacidad estratégica de las entidades locales (art. 28.c). Se considera que la vinculación de estos requisitos a las capacidades estratégicas de las entidades solicitantes es más clara, directa y adecuada que la ordenación establecida en la regulación anterior.

Los principales cambios en el conjunto de artículos recogidos en el nuevo apartado radican en dos aspectos principales: por un lado, una homogeneización del periodo exigido al conjunto de requisitos en 3 años; por otro, el establecimiento de la obligatoriedad de contar con un plan de acción pro-equidad de género en el momento de presentar la solicitud de ayudas. A este respecto, la regulación anterior establecía la obligatoriedad de contar con una política institucional de género, al tiempo que en caso de no contar con dicha política en el momento de solicitar la acreditación, se establecía un plazo máximo para su formulación e implementación. En ese sentido, la propuesta de Decreto resulta más exigente, dado que se solicita un plan en lugar de una política – lo que implica la necesidad de definir metas, actividades y recursos concretos para la transversalización de género, tanto al interior de las organizaciones como en las iniciativas impulsadas por las mismas – y se determina la obligatoriedad de contar con él ya en el momento de concurrir a la convocatoria de la fase de identificación, de modo que se asegure la inclusión de la perspectiva de género desde el comienzo de dicha fase.

La apuesta por el plan pro-equidad en lugar de la política institucional de género parte de la premisa plasmada en el *Decreto 40/2018, de 27 de marzo, por el que se regulan las ayudas a entidades de cooperación para promover procesos de cambio organizacional pro-equidad de género*, y que establece que la incorporación de la perspectiva de género en la actividad de las entidades sólo es posible si esta perspectiva forma parte de la naturaleza interna de las propias organizaciones. Esta premisa y la existencia del citado Decreto para facilitar la elaboración e implementación de planes de acción pro-equidad de género al interior de las organizaciones determina la exigencia de dicho documento en lugar de la antigua política institucional de género.

Revisando de manera conjunta los requisitos de capacidad social y capacidad estratégica establecidos en la regulación anterior se constata que son tres los requisitos que el nuevo

Decreto no recoge como tales: el número de personas socias (art.15.a), el número de personas voluntarias (art.15.b) y la adhesión o afiliación a coordinadoras, plataformas o redes relacionadas con la cooperación para el desarrollo (art.15.d).

Los dos primeros requisitos se orientan a contar, de manera general, con un número mínimo de personas socias y voluntarias; no obstante, no se establece la necesidad de ningún tipo de vinculación de ellas con la solicitud que se presenta. En ese sentido, se cuestiona la propia naturaleza del requisito en tanto que, a diferencia de los propuestos en el nuevo Decreto, no implica ventaja alguna para el desarrollo de las iniciativas objeto de subvención. A dicho factor se añade el hecho de que la normativa anterior no señala ámbito geográfico alguno al que vincular las personas socias y voluntarias, por lo que, en la práctica, entidades de un ámbito superior al vasco cuentan con mayores facilidades para cumplirlo, aunque las posibilidades de vinculación de las personas socias o voluntarias no ubicadas en la CAE a una iniciativa que se desarrollará parcialmente en la CAE son reducidas. Por último, es de señalar que el requisito de número de personas socias discrimina claramente a aquellas entidades que pueden tener una base social cuantitativamente menor, pero muy arraigada y vinculada con las organizaciones, y con una participación muy activa en la vida asociativa; en contraposición con otro tipo de entidades con bases sociales más amplias, pero en ocasiones únicamente vinculada a la dotación puntual de recursos económicos. En base a los argumentos señalados, se aboga por la eliminación de los requisitos mencionados, no presentes, por otro lado, en ninguna otra línea de ayudas de la AVCD.

Parte de los factores señalados en el párrafo anterior son trasladables también al requisito de adhesión o afiliación a coordinadoras, plataformas o redes relacionadas con la cooperación para el desarrollo, previsto en la antigua normativa. Se identifica ese requisito de manera genérica, sin establecer vinculación alguna con la propuesta presentada y su sector de intervención, lo que no permite asegurar que la pertenencia a ciertas redes o plataformas vaya a redundar de manera positiva en el desarrollo de la iniciativa. Al mismo tiempo, establecer como requisito la pertenencia a redes o plataformas con vinculación sectorial con las propuestas presentadas, parece, a todas luces, excesivo.

Finalmente, y analizando conjuntamente los requisitos establecidos en el artículo 6 queda patente la apuesta de vincular los requisitos de acceso con el establecimiento de unas condiciones suficientes de partida para asegurar una correcta formulación, gestión y desarrollo de las iniciativas. En este sentido, se señala que parte de los méritos señalados en instrumentos como proyectos, se sitúan en programas como requisitos. Por contra, se aboga por eliminar aquellos otros requisitos de la antigua normativa que no contribuyen a la calidad ni al desarrollo de las propuestas objeto de subvención, pero que, o suponían elementos altamente excluyentes para la gran mayoría de entidades vascas, o implicaban presentar documentos para los que no se preveía la realización de análisis alguno.

Los apartados 2, 3 y 4 del artículo se orientan, por su parte, a determinar el momento de acreditación de los requisitos mencionados previamente. De esta manera, el apartado 2 establece que los requisitos se acreditarán junto con la solicitud para la fase de identificación, algo coherente, dado que es la concurrencia a esta fase la llave para acceder a las ayudas y dado que la fase de ejecución se plantea como continuidad de la anterior.

No obstante, los puntos 3 y 4 del artículo hacen referencia también a dos requisitos concretos que serán verificados también posteriormente: 1) el requisito de justificación de ayudas públicas previsto en el apartado 1.2b), que será verificado nuevamente junto con la solicitud para la fase de ejecución, una vez concretado el importe exacto de la subvención solicitada para esa fase –junto con la solicitud para la fase de identificación el requisito se verificaría sobre una previsión de ese monto, a concretar posteriormente–; y 2) el requisito de contratación de la persona en la CAE previsto en el apartado 1.2c), que deberá acreditarse con el contrato de trabajo de manera previa a la primera comisión mixta de la fase de ejecución, en caso en que dicha fase resulte subvencionada.

El **artículo 6** regula los requisitos de los programas. A ese respecto, el primero de los puntos del artículo recoge requisitos generales para los programas, y el 2º y 3º punto establecen requisitos adicionales y diferenciados para la fase de identificación y ejecución respectivamente.

El primero de los requisitos generales de los programas es la obligatoriedad de desarrollarse a través de una agrupación de entidades, en la que, además de la entidad solicitante, deberá participar, al menos, una entidad originaria de un país del Sur. Tal y como se ha explicado anteriormente esta es la principal la novedad en la manera de organizar el trabajo entre los sujetos intervinientes, y tiene por objeto superar el esquema tradicional de consorcio de entidades solicitantes y consorcio de entidades locales del antiguo Decreto.

El segundo requisito general hace referencia a la obligatoriedad de que los programas realicen actividades, promuevan transformaciones y prevean impactos, tanto en la Comunidad Autónoma de Euskadi, como en, al menos, un país del Sur. Esta es una de las señas de identidad de los programas, ya establecida también como requisito en el Decreto anterior (art.1.2.d y art.2.e).

Para la fase de identificación, el artículo establece el requisito de una duración máxima de 6 meses, que comprende también la presentación de los resultados de la misma. Este plazo de tiempo es el mismo que el señalado en la normativa anterior (art. 84.1.d), no suponiendo ningún cambio al respecto.

Asimismo, para la fase de ejecución se establece una duración mínima de 24 meses y máxima de 36. Ello es acorde con la aspiración original de impulsar una herramienta con capacidad de generar cambios más profundos, que requieren de plazos más extensos que los de otras herramientas como los proyectos. Esta asignación temporal es además acorde a la establecida en el Decreto anterior para la totalidad del programa (art.2.i), si bien, en este caso se asigna únicamente a la fase de ejecución, lo que implica contar con 6 meses adicionales a lo establecido en la normativa anterior para su desarrollo.

El requisito prevé además la posibilidad de solicitar prórrogas para la fase de ejecución. Si bien las prórrogas estaban también previstas en el Decreto anterior (art. 2.i), se propone reducir la duración máxima de estas de 24 meses a 12 meses. Ello resulta coherente con la alternativa seleccionada orientada a establecer un plazo de ejecución efectivo mayor al

que contaba el anterior Decreto, al tiempo que pretende evitar que las iniciativas subvencionadas se alarguen en demasía.

Junto con la duración, otro de los requisitos establecidos para la fase de ejecución es el de ser coherente con la propuesta presentada a la fase de identificación y sus resultados, algo lógico toda vez que dichas fases subvencionables están conectadas y responden al mismo programa.

El último de los requisitos para la fase de ejecución, se orienta a realizar una evaluación final y prever gastos en concepto de fortalecimiento institucional, al menos, de las entidades de la agrupación originarias de los países del Sur, seña de identidad de la herramienta. Ambos requisitos estaban ya previstos en la normativa anterior (art. 2.e)

Finalmente, el punto 4 del artículo determina que dichos requisitos se acreditarán tanto en los formularios de solicitud, como en los documentos que deben acompañarlos según lo que se establezca en la resolución de convocatoria.

El **artículo 7** regula los requisitos de las entidades de la agrupación diferentes a la solicitante, que según el artículo 6 debe conformarse para la gestión del programa. Señala también la manera de acreditación de dichos requisitos.

En esa línea, el artículo determina requisitos diferenciados para dichas entidades, en base a si superan o no la ejecución del 20% de la subvención solicitada.

En particular, las entidades con un grado de ejecución inferior al 20% de la subvención solicitada tendrán que cumplir únicamente los requisitos de personalidad jurídica e inscripción en el registro y ausencia de ánimo de lucro o, en su defecto, ausencia de interés lucrativo en el programa; en tanto que aquellas con un porcentaje de ejecución superior, deberán cumplir también requisitos de vinculados a su capacidad estratégica y de gestión – además de acreditar una constitución e inscripción en el registro más prolongada –. La consideración subyacente radica en que es pertinente solicitar a aquellas entidades que van a gestionar un mayor volumen de fondos unos requisitos adicionales.

Esta diferenciación en base al grado de ejecución implica una mayor exigencia respecto a la establecida en otros instrumentos como proyectos – con subvenciones de hasta 600.000€ –, en los que para las entidades locales se establecen únicamente requisitos de constitución e inscripción, a pesar de que ejecutan la mayoría de la subvención; o los propios programas, en los que para las entidades solicitantes y locales consorciadas la normativa anterior establece, además de los requisitos de constitución e inscripción, los de no haber sido sancionado/a y estar al corriente de obligaciones tributarias y de seguridad social (art. 18 y 30), independientemente de su participación en la ejecución de la subvención, y pudiendo ésta ser muy variable.

Por lo tanto, el establecimiento del límite del 20% – equivalente a un máximo de 240.000€ – supone en la práctica un endurecimiento de los requisitos de participación en la subvención para aquellas entidades que, según la normativa anterior, se catalogaban como entidades

solicitantes o locales consorciadas. No obstante, es al mismo tiempo acorde con la pertinencia de establecer unos requisitos de gestión y estratégicos adicionales que garanticen un manejo mínimo de fondos y unas condiciones de partida adecuadas para generar los cambios más profundos requeridos por programas.

El requisito de constitución e inscripción en el registro es coherente con el requerido a las entidades solicitantes, dado que supone uno de los condicionantes para inscribir a estas en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También lo es el requisito de carecer de ánimo de lucro, si bien en el caso de las entidades de la agrupación, se permite eludir este requisito siempre que las entidades garanticen un interés no lucrativo en el programa y quede justificada su participación en la naturaleza de la intervención.

Esta excepcionalidad estaba ya recogida en la normativa anterior para las entidades solicitantes consorciadas (art. 18.b) y es análoga a la determinada en la normativa reguladora de otros instrumentos de la AVCD, como los proyectos de cooperación para el desarrollo. Su inclusión en la normativa está orientada a favorecer la participación en las iniciativas de cooperación para el desarrollo de otros agentes al margen de aquellos que carecen de ánimo de lucro, por considerar que en algunos casos pueden hacer un aporte importante al logro de los objetivos de desarrollo, poniendo a su servicio su experiencia, conocimientos y capacidades.

Esta es una opción recogida además en el art.9.2 de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de cooperación para el desarrollo, que establece la posibilidad de que los agentes de cooperación –administraciones públicas vascas, ONGD y otras entidades sin ánimo de lucro– puedan buscar la participación de entidades de otra naturaleza jurídica, siempre que la naturaleza técnica de la intervención lo requiera; siendo no obstante, también de aplicación en este caso el principio de solidaridad desinteresada manifestada en el art. 3.1 de la Ley. Ambas cuestiones se recogen en la redacción dada al requisito en el nuevo Decreto de programas.

El requisito de capacidad de gestión, aplicable a las entidades con participación en la ejecución de la subvención mayor al 20% establece la obligatoriedad de haber justificado subvenciones en los 3 años previos a la convocatoria de identificación por un importe igual o superior al 80% del que prevén gestionar en el programa. Este requisito supone una adaptación al horizonte temporal de 3 años del antiguo requisito de capacidad financiera de la normativa anterior, que determinaba 5 años para subvenciones por un importe del 100% del previsto ejecutar en el programa.

En relación al antiguo apartado de capacidad de gestión, se opta por eliminar también el requisito de documento de estructura organizativa (art. 26.a), en la línea de lo comentado anteriormente para las entidades solicitantes. El requisito de política institucional de género (art. 26.b), por su parte, pasa a identificarse como un elemento exigido en el nuevo bloque de capacidad estratégica, manifestando la obligatoriedad de contar con ella en el momento de realizar la solicitud y asegurar así la incorporación de la perspectiva de género desde el

inicio del programa – la antigua normativa establecía la posibilidad de desarrollarla más adelante–.

Los requisitos de capacidad estratégica para las entidades con participación en la ejecución de la subvención mayor al 20% son coherentes con los establecidos en la normativa anterior; si bien, integran, como se ha mencionado, la necesidad de contar con una política de institucional de género. Junto a dicho elemento, los principales cambios en este apartado respecto a la normativa anterior son los siguientes: por un lado, se elimina el antiguo requisito de trabajo conjunto entre entidad local y solicitante (art.28.c), por pasar a ser un requisito para la propia entidad solicitante, y por otro lado, se realiza una homogeneización del periodo de medición del conjunto de requisitos en 3 años.

La nueva regulación elimina también el antiguo requisito de capacidad social orientado a la adhesión o afiliación a una coordinadora, plataforma o red relacionada con la cooperación y/o el desarrollo (art. 27), con argumento idéntico al mostrado para las entidades solicitantes.

Tomando en consideración la nueva regulación, se considera que la distribución de requisitos entre capacidad de gestión y capacidad estratégica resulta en una ordenación más adecuada que la establecida en la regulación anterior, permitiendo diferenciar entre los requisitos vinculados a la experiencia en la gestión de subvenciones y los vinculados a las cuestiones, que afectan de manera directa a la formulación y ejecución de las iniciativas.

Por su parte, los puntos 3 y 4 del artículo se orientan a determinar el momento de acreditación de los requisitos expuestos previamente. De esta manera, el punto 3 establece que los requisitos se acreditarán junto con la solicitud para la fase de identificación, algo coherente, dado que es la concurrencia a esta fase la llave para acceder a las ayudas y dado que la fase de ejecución se plantea como continuidad de la anterior. No obstante, el punto 4 identifica un único requisito que será también verificado junto con la solicitud para la fase de ejecución: se trata del requisito de justificación subvenciones previsto en el punto 2.3, que será verificado nuevamente, una vez concretado el importe exacto de la subvención que cada entidad ejecutará –junto con la solicitud para la fase de identificación el requisito se había verificado sobre una previsión de ese monto, a concretar posteriormente–.

En esa línea, el punto 5 del artículo determina que, si como resultado del desarrollo de la fase de identificación, se propusiera la incorporación de nuevas entidades a la agrupación, o si algunas de las que se previó que ejecutaran una cuantía inferior al 20% de la subvención solicitada pasaran a ejecutar una cuantía superior, dichas entidades deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo y que estos deberán ser acreditados junto con la solicitud para la fase de ejecución.

El **artículo 8** determina que, tanto para la fase de identificación como de ejecución, las entidades de la agrupación deberán suscribir sendos convenios para establecer derechos y obligaciones, siempre que sean adjudicatarias de las ayudas.

Se detalla también que dichos documentos deberán ser elaborados según el modelo que se publicará en el marco de la correspondiente resolución de convocatoria, se identifican los apartados que mínimamente deberán contener y se establece un plazo de un mes para su presentación desde la publicación de la resolución de concesión de las subvenciones a cada una de las fases.

El **artículo 9** determina que los requisitos deberán ser cumplidos en el momento de presentar las solicitudes para cada fase, acreditarse en los plazos establecidos y mantenerse en todo momento hasta la finalización de la actuación subvencionable.

El **artículo 10** determina que las dos fases de los programas se podrán convocar de manera conjunta o de forma separada, mediante resolución del Director/a de la AVCD. Explica también la información que contendrán las resoluciones de convocatoria y la posibilidad de: determinar importes máximos y mínimos a subvencionar por cada identificación y ejecución, limitar el número máximo de solicitudes que puede presentar cada entidad –en base a los fondos disponibles–, establecer prioridades en las iniciativas a subvencionar –en base a base a las planificaciones estratégicas en vigor– y determinar límites en los gastos subvencionables –en base a la experiencia que se vaya adquiriendo en la gestión de la herramienta–.

El **artículo 11** se orienta a los gastos subvencionables. Este apartado sufre una variación evidente respecto a la regulación anterior como consecuencia de dos factores principales: el establecimiento de identificación y ejecución como dos fases subvencionables diferenciadas, y la propuesta de una nueva organización del gasto. Este hecho resulta acorde con la experiencia adquirida en la gestión de la herramienta desde su puesta en marcha, e implica una simplificación evidente, pasando de una organización por apartados y partidas y rubros a una organización exclusivamente por tipos de gasto, similar a la vigente en otros instrumentos de la AVCD y que se ha mostrado adecuada. Junto a esa cuestión, se apuesta por una racionalización evidente en los requisitos y pautas presupuestarias proporcionadas por el Decreto, que implica pasar de casi 40 artículos de la normativa anterior a uno sólo.

El artículo establece que los gastos subvencionables son aquellos que responden a naturaleza de la subvención y resultan necesarios para desarrollar la intervención, dando cumplimiento a las previsiones que se contienen en el artículo 31 de la Ley General de Subvenciones. Se establece además que deberán priorizarse los recursos humanos y materiales locales.

Para la fase de identificación, los gastos subvencionables se clasifican en gastos de personal; gastos de viajes, estancias y fungibles; y gastos de gestión. Para la fase de ejecución, se clasifican en gastos de terrenos y edificios; equipos y materiales; fortalecimiento de las capacidades de la población sujeto e incidencia; fortalecimiento institucional; personal; evaluación auditoría y sistematización; gastos de gestión en el Sur; y gastos de gestión en el Norte.

Esa organización de gastos responde a la apuesta por integrar el enfoque local-global también a nivel presupuestario, lo que implica evitar apartados como “Educación para el Desarrollo” resultantes de la aplicación de criterios geográficos a la organización presupuestaria. Frente a ello, se apuesta por establecer gastos comunes para el conjunto de entidades, si bien algunos de ellos se orientan expresamente a las entidades de los países del Sur.

Por otro lado, es de señalar que la nueva regulación ha eliminado los diferentes límites presupuestarios establecidos en el Decreto anterior: art.55.2, relativo al antiguo apartado de “Gestión del Programa en la zona de ejecución”; art. 56.3, relativo al salario del personal expatriado, el art.61.2, relativo al antiguo apartado de evaluación; y el art. 65.3, relativo a los gastos administrativos en el Norte, apostando por establecer los límites de gasto que resulte pertinente en las correspondientes resoluciones de convocatoria. Así mismo, se ha eliminado también el requisito de contar con cofinanciación (art. 2.g y art.35.2).

El primero de los límites se ha mostrado extremadamente restrictivo a lo largo de la gestión de la herramienta entre los años 2007 y 2015, hasta el punto de poner en cuestión la viabilidad de las iniciativas propuestas, aún en mayor medida en los casos en los que existían consorcios de entidades locales. Se trata además de un límite que no se ajusta a la realidad de las intervenciones y sus necesidades de recursos, al tiempo que resulta incoherente con lo previsto en otros instrumentos como proyectos (regulados por el *Decreto 34/2007, de 27 de febrero, por el que se regulan ayudas a proyectos con cargo al Fondo de Cooperación para el Desarrollo*): por un lado, el capítulo I – proyectos de cooperación para el desarrollo – establece un límite del 30% para la partida de personal local, pero superable sin establecer un límite máximo en el caso de proyectos de formación, capacitación y fortalecimiento institucional (art. 8.5); por otro lado, en el caso del capítulo III – proyectos de educación para el desarrollo –, el límite para el personal asciende hasta el 85% del presupuesto total del proyecto (art. 18.4.b).

El establecimiento del citado requisito presupuestario en el marco del instrumento de programas ha originado que, para poder cumplirlo, el personal permanente previsto para su desarrollo se haya dispersado entre el conjunto de apartados presupuestarios del instrumento, permaneciendo en el apartado de “Gestión del programa en la zona de ejecución” sólo el personal estrictamente vinculado a labores de gestión, como coordinación, administración y contabilidad. Ello ha sido altamente perjudicial en términos de análisis y claridad sobre los recursos humanos permanentes previstos para la iniciativa.

La propuesta del nuevo Decreto de concentrar el conjunto del personal permanente asignado directamente a las actividades del programa en una única partida presupuestaria debe conllevar, por tanto y de manera estrictamente necesaria, la eliminación del límite establecido a este respecto en la normativa anterior. Resulta difícil, asimismo, establecer un nuevo límite, entendiendo que la propia orientación de los programas, basada en gran medida en el fortalecimiento de capacidades y organizaciones, y no tanto en la provisión de equipamientos e infraestructuras, requiere de una dotación de personal considerable. A ello se suma la vocación del instrumento de potenciar las alianzas entre entidades, que implica generalmente provisiones de personal aún mayores.

Finalmente, se rescata la aspiración del instrumento de favorecer la ruptura de la dicotomía existente entre cooperación y educación para el desarrollo, fomentando el trabajo conjunto entre organizaciones del Norte y del Sur en el marco del enfoque local-global. En esa línea, a la hora de establecer un límite presupuestario específico para la partida de personal, deberían tomarse como referencia los capítulos I y III del instrumento de proyectos, orientados a cooperación y educación para el desarrollo respectivamente, y poner en relación los ya citados límites del 30% y 85%.

Ante esa situación, se opta por no establecer un límite presupuestario concreto para los gastos de personal, sin por ello esquivar la valoración del conjunto del personal previsto para el desarrollo de los programas. En ese sentido, la redacción del artículo, orientado al uso eficiente de recursos, proporciona las herramientas necesarias para, dado el caso, cuestionar el personal imputado y, en su caso, eliminar aquel que se considere excesivo.

En cuanto al límite salarial para el personal expatriado, el establecimiento de una cantidad estática en una regulación orientada a prolongarse en el tiempo se considera inadecuado, en tanto que corre el riesgo de que se quede desfasada en un plazo medio de tiempo. Frente a ello, la inclusión del punto 1 del artículo supone, per se, un mecanismo suficiente para limitar salarios considerados excesivos, sin perjuicio de que la AVCD pueda delimitar en las resoluciones de convocatoria anuales límites salariales, adaptables a lo largo de los años.

Junto a ello, el nuevo Decreto elimina el límite de 20.000€ asignado al apartado de evaluación. Por un lado, porque un mismo límite puede resultar adecuado en algunos casos, pero altamente limitante en cuanto a los resultados a obtener en otros – por ejemplo: iniciativas que se desarrollan en varias regiones y con alianzas amplias–. Por otro lado, porque el establecimiento de un límite concreto en este apartado no parece basarse en la experiencia de gestión del instrumento: a este respecto, los aprendizajes derivados del mismo evidencian que no se produce una sobre-imputación de gastos en este concepto, para el que en gran parte de los casos los montos previstos son sustancialmente inferiores al límite máximo establecido.

Más allá de las mencionadas dificultades, el establecimiento de límites en este apartado resulta incoherente por la apuesta de la AVCD de promover una cultura de evaluación, tendente a una mejora paulatina de los procesos de desarrollo, y que puede implicar evaluaciones de diferentes tipos y en diferentes momentos de la ejecución de las intervenciones. Al mismo tiempo, la limitación de recursos podría incidir negativamente en la calidad de las auditorías desarrolladas y, por tanto, poner en tela de juicio la ejecución de la subvención.

Respecto a los gastos administrativos en el Norte, se considera pertinente alinearse con el nuevo Decreto regulador de las ayudas a intervenciones de acción humanitaria y determinar los montos y porcentajes asumibles en las resoluciones de convocatoria, a fin de que puedan irse ajustando a la experiencia de gestión de la herramienta en su nueva etapa.

En lo que a la cofinanciación respecta, la motivación original para establecerla radicaba en que se consideraba un elemento para favorecer la apropiación de las poblaciones, aunque la gestión de la herramienta ha determinado su ineficacia en ese sentido; la apropiación se consigue de forma más eficaz por otras vías como la participación en la identificación, la alineación con sus prioridades y el fortalecimiento de sus capacidades y organizaciones, aspectos que serán cuidados por la herramienta de programas. Además de no cumplir con los objetivos para los que fue propuesta, en contextos de escasez de recursos económicos, alcanzar la cofinanciación requerida ha derivado en una lógica burocrática de valorización de elementos (coches, edificios, estudios ya realizados, equipos, materiales, etc.; ver art. 70 de la regulación anterior), que en cualquier caso, se hubieran puesto a disposición de la intervención. En esas circunstancias se opta por eliminar el requisito de cofinanciación, compartiendo el criterio seguido en el recién publicado Decreto 90/2019, de 18 de junio, por el que se regulan las ayudas a intervenciones de acción humanitaria, y avanzando así en la coherencia entre los requisitos de las diferentes convocatorias de subvenciones de que dispone la AVCD. Conviene recordar también que no existe ninguna normativa que obligue a cofinanciar las intervenciones y se trata de otra medida importante para lograr la simplificación administrativa.

Por otro lado, 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 elegibles 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. Este procedimiento ha sido llevado a cabo en la reciente convocatoria de ayudas a intervenciones de acción humanitaria, guiada por su nuevo Decreto regulador, con resultados satisfactorios.

Finalmente, se remarca una cuestión plasmada en el punto 11.3f de la nueva normativa: la posibilidad de que los gastos de evaluación, auditoría y sistematización sean realizados en los 6 meses posteriores a la fecha de finalización del programa, periodo de tiempo que a su vez determina el plazo máximo para la entrega del informe final. Esta es una posibilidad recogida tanto en la antigua normativa (art. 90.7), como en el Decreto de Acción Humanitaria (art. 8.4.g), y resulta de aplicar las metodologías de planificación de los proyectos, donde la ejecución y la evaluación/auditoría/sistematización son etapas claramente diferenciadas, desarrollándose la segunda una vez concluida la primera.

El **artículo 12** establece límites para la subcontratación, y evidencia la aplicación en este sentido del artículo 29 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El **artículo 13** se orienta a la presentación de solicitudes, e incluye información relativa a los contenidos de éstas para las convocatorias de identificación y ejecución; a las circunstancias en que las entidades pueden presentar solicitudes para la fase de ejecución, a los plazos de presentación de solicitudes, y al modo de presentación.

En esa línea, el primer y segundo punto determinan que las solicitudes deberán presentarse por medios exclusivamente electrónicos y que los trámites posteriores se llevarán a cabo exclusivamente de esa manera.

El tercer punto del artículo hace referencia a la solicitud para concurrir a la fase de identificación y explicita los documentos que deben acompañar a la misma. Se determina asimismo que en la solicitud se incluirá el compromiso de concurrir a la convocatoria a la fase de ejecución inmediatamente posterior, en el caso de que la fase de identificación resulte subvencionada. Asimismo, se detalla que la solicitud anticipará ya el grado de participación de las entidades de la agrupación en la ejecución de la subvención propuesta. Es relevante señalar esta información en este punto, dado que condiciona los requisitos que se exigirán a cada entidad de la agrupación.

El punto 4 del artículo se orienta a las solicitudes para la fase de ejecución. Siguiendo lo establecido en el punto anterior, determina que las entidades beneficiarias de la subvención en la última convocatoria de identificación deberán presentar la correspondiente solicitud para la fase de ejecución. Identifica también los documentos que deberán acompañar a las mismas e indica que deberán reflejar el importe de la subvención que finalmente ejecutará cada entidad de la agrupación; ello dará lugar a verificar que los requisitos de cada una de ellas se han acreditado correctamente.

El punto 5 establece la posibilidad de que las entidades que en la convocatoria de identificación anterior a la última resultaron adjudicatarias una ayuda, pero que no lo fueron en la última convocatoria de ejecución puedan volver a presentar la solicitud a la convocatoria de ejecución en curso; en ese sentido, explicita la documentación que deben presentar. Partiendo del hecho de que ya se habría financiado la identificación de esas iniciativas, se considera positivo dar la posibilidad para solventar las debilidades que habrían llevado a su denegación en anterior convocatoria a la fase de ejecución y posibilitar el acceso a dicha fase en la convocatoria en curso. No se considera pertinente facilitar el acceso a la fase de ejecución a los programas identificados a cargo de convocatorias más antiguas por considerar que el trabajo de identificación realizada habría perdido vigencia.

El **artículo 14** detalla las declaraciones responsables que se incluirán en las solicitudes de subvención para la fase de identificación y ejecución.

El **artículo 15** determina que el órgano de gestión de las subvenciones es el Servicio de Coordinación Técnica de la AVCD, tal como señala el artículo 17 apartado a) 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.

El **artículo 16** se refiere a la posibilidad de subsanación de las solicitudes y la consecuencia de no hacerlo en el plazo establecido, conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **artículo 17** regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Selección de las ayudas, que estará formada por el personal de la AVCD con el posible asesoramiento de personas expertas.

El **artículo 18** establece los criterios que se utilizarán para valorar las solicitudes que cumplan todos los requisitos. Los criterios de valoración serán diferentes para la fase de identificación y la de ejecución, y su especificación en el Decreto supone una innovación respecto a la regulación anterior, que no contemplaba ningún tipo de disposición al respecto.

Para la fase de identificación se determinan tres criterios: la pertinencia de la propuesta (hasta 15 puntos), la incorporación el enfoque local-global (hasta 70 puntos) y el proceso de identificación planteado (hasta 15 puntos).

El criterio de pertinencia se orienta a valorar la propuesta en cuanto al contexto en que se desarrolla, los procesos acompañados por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y las prioridades establecidas en sus instrumentos de planificación en vigor. El criterio de incorporación del enfoque local-global se orienta a valorar la integración de los elementos definitorios establecidos en el artículo 1 para la herramienta de programas. El criterio de proceso de identificación planteado se orienta a valorar la coherencia entre la identificación a subvencionar y el perfil presentado, así como la integración de elementos de análisis vinculados a la viabilidad y enfoques transversales priorizados por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Tal y como se observa, es el criterio de incorporación del enfoque local-global (hasta 70 puntos) el que determina en mayor grado la valoración de las solicitudes que concurren a la fase de identificación. Ello tiene por objeto asegurar que las propuestas a subvencionar en esta primera fase corresponden realmente a programas, en la medida en que integran las cuestiones diferenciales de la herramienta. Esta apuesta es resultado de la experiencia previa en la gestión de la herramienta, así como en los hallazgos de la evaluación realizada, que revelaron una inserción insuficiente de sus elementos diferenciales en las iniciativas subvencionadas en años anteriores.

Por otro lado, es de señalar que el criterio de valoración de “proceso de identificación planteado” establece que únicamente será valorado si la valoración de los dos criterios anteriores suma al menos 40 puntos (sobre un total posible de 85). Esta puntuación tiene por objeto racionalizar el proceso de valoración de las solicitudes y evitar dedicar tiempo a analizar los términos de referencia de la identificación planteada – a los que se presupone una extensión significativa – para solicitudes que no contienen una alineación suficiente con los elementos diferenciales de los programas.

Para la fase de ejecución se establecen dos criterios de valoración: los contenidos de la intervención (hasta 40 puntos) y la integración del enfoque local-global y enfoques transversales en la estrategia de intervención (hasta 60 puntos).

El criterio de contenidos de la intervención se orienta a valorar su pertinencia, coherencia y viabilidad, así como a analizar su conexión con el perfil presentado y el proceso de identificación realizado. Por su parte, el criterio de integración del enfoque local-global y enfoques transversales en la estrategia de intervención se dirige valorar la inserción del enfoque local-global, identificativo de los programas, así como los enfoques transversales establecidos en las planificaciones de cooperación para el desarrollo de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo vigentes en el momento de realizar la solicitud.

Estos criterios de valoración parten de la consideración de que las solicitudes han tenido un proceso de identificación previa y de que se tratan ya no de perfiles iniciales, sino de propuestas definitivas detalladas, que pretenden ser ejecutadas. En consecuencia, resulta necesario abordar el conjunto de elementos que la AVCD considera es necesario integrar en las iniciativas que acompaña. De ahí que los criterios de valoración propuestos aglutinen cuestiones técnicas de pertinencia, coherencia y viabilidad con elementos estratégicos como la inserción del enfoque local-global y enfoques transversales.

Con todo, a través de este doble ejercicio de valoración de las propuestas en dos fases, se logra desarrollar un ejercicio de análisis integral de las mismas, en dos momentos: un primero, orientado a determinar si las propuestas presentadas corresponden en realidad a programas con sus elementos definitorios, lo que permite acceder a la financiación de su identificación; y un segundo, tras realizar dicha fase, orientado a analizar si las propuestas finales integran suficientemente, además, cuestiones vinculadas a la coherencia, viabilidad, líneas transversales,... lo que determina su ejecución exitosa y ajustada al modelo de cooperación propuesto por la AVCD.

El **artículo 19** especifica que, para ser seleccionadas, las solicitudes deben superar 50 puntos, además de cumplir los requisitos establecidos. Esta regulación coincide con la que se establecía en el Decreto anterior (art.79.1).

En este punto hay que señalar la eliminación en la normativa actual de una cuestión prevista en la regulación anterior: la reserva de un 10% de los fondos de cada convocatoria para programas cuya población sujeto sean mujeres, organizaciones de mujeres y/o que tengan como objetivo la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres (art. 79.2).

Hay que explicar a ese respecto que impulsar procesos de empoderamiento de mujeres es una prioridad establecida tanto en el vigente IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo como en los anteriores, lo que determina que dichas planificaciones hayan contemplado una reserva general sobre los fondos concedidos para ese tipo de iniciativas –un 20% en el IV Plan Director–. No obstante, esa reserva de fondos plasmada en la planificación alude al conjunto de instrumentos de la AVCD, no a uno sólo.

Por otro lado, la especificidad de los programas hace presuponer que la cantidad de iniciativas que concurrirán y finalmente se subvencionarán en el marco de esta herramienta será mucho menor que en otras como proyectos, al tiempo que estará condicionada por los fondos disponibles en cada ejercicio presupuestario, por lo que establecer en el Decreto un porcentaje concreto para un determinado sector se presupone a todas luces problemático:

bien porque puede resultar difícil de alcanzar en algunas convocatorias, o bien porque puede implicar la casi aprobación automática de algunas de las solicitudes presentadas, sin ser las de mayor calidad.

Finalmente, hay que remarcar un aspecto fundamental: establecer en la normativa una reserva de fondos para un tipo de iniciativas concreto conlleva, de manera clara, una limitación a la flexibilidad de la herramienta y a su capacidad para adaptarse a las apuestas estratégicas plasmadas en las planificaciones futuras. Además, reflejar esa reserva en el decreto regulador de la herramienta resulta del todo innecesaria, toda vez que la alineación con las prioridades establecidas en las planificaciones estratégicas puede darse igualmente, y según el artículo 10 de la nueva regulación, a través del establecimiento dentro de cada resolución de convocatoria de prioridades en las iniciativas a subvencionar.

Cabe por último resaltar el fortalecimiento en el nuevo Decreto de la apuesta por contribuir a la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres de manera transversal, a través de las siguientes medidas: 1) el establecimiento del requisito de contar con un plan de acción pro-estratégico de género en el caso de entidades solicitantes; 2) el establecimiento del requisito de contar con una política institucional de género en el caso de las entidades de la agrupación con mayor grado de participación en la ejecución; 3) la valoración favorable de aquellas iniciativas que integran de manera adecuada la equidad de género, valiéndose para ello de los criterios de “proceso de identificación planteado” de la fase de identificación e “integración del enfoque local-global y enfoques transversales en la estrategia de intervención” de la fase de ejecución.

Según el **artículo 20**, la concesión de las ayudas se hará por resolución del Director/a de la AVCD y contra las mismas podrá interponerse un recurso de alzada ante la presidencia de la AVCD.

El artículo señala que las resoluciones de concesión de subvenciones para las fases de identificación y de ejecución se publicarán en el Boletín Oficial del País Vasco, y detalla los contenidos que tendrán dichas resoluciones. Señala asimismo que el plazo máximo para resolver cada procedimiento será de seis meses a contar desde el día siguiente al de la publicación de cada convocatoria.

El **artículo 21** determina que las obligaciones que deberán cumplir las entidades beneficiarias de subvenciones. Entre ellas se menciona expresamente la obligación de aceptar la subvención concedida en un plazo de 10 días desde la notificación de concesión. Asimismo, se establece la obligación de que las entidades beneficiarias de la subvención en la fase de ejecución comiencen las actividades previstas en los dos meses posteriores a la publicación de la resolución de concesión de ayudas para dicha fase. Plasmar esta obligación resulta pertinente por tres motivos principales: en primer lugar, para acortar el lapso de tiempo que transcurre desde que se realiza la identificación hasta que comienza la fase de ejecución, reduciendo el riesgo de que ciertos aspectos de la identificación puedan quedar desactualizados; en segundo lugar, para facilitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 23.2b) vinculado a que se deba justificar el 25% de la subvención concedida para la fase de ejecución en el año posterior al de la aceptación de la ayuda para

esa fase y acceder así al segundo pago previsto, lo que a su vez requiere de que el comienzo de la fase de ejecución no se demore en demasiado; por último, para evitar en lo posible la existencia de períodos significativos de tiempo inhábiles que no obstante, estarían consumiendo parte del plazo máximo asignado a la fase de ejecución, según lo establecido en el artículo 6.3b).

El **artículo 22** indica la compatibilidad de estas ayudas con otras entregadas con la misma finalidad y prohíbe la sobrefinanciación, por lo que, en el caso de que ésta se produzca, se procederá a reducir la subvención.

El **artículo 23** regula las formas de pago de la subvención concedida: un único pago en el caso de la fase de identificación, y dos para la fase de ejecución, el segundo de ellos supeditado a la justificación del 25% de la subvención concedida y a realizarse antes de la finalización del ejercicio presupuestario siguiente al de la aceptación de la ayuda.

Se prevén pagos anticipados, al igual que en la regulación anterior y en el resto de Decretos subvencionales que gestiona la AVCD, debido a la naturaleza de las ayudas y a la tipología de las organizaciones, sin ánimo de lucro, y sin fondos propios suficientes que les permitan hacer frente al adelanto de fondos para las iniciativas subvencionadas.

Tal y como puede observarse, la previsión de un único pago para la fase de identificación y de dos para la fase de ejecución, da como resultado conjunto tres desembolsos, los mismos que los previstos en la normativa anterior (art.86) para el desarrollo de los programas, si bien se consigue una distribución de la subvención más racional y de manera más proporcional al ritmo de desarrollo de las iniciativas.

En ese sentido, el Decreto anterior distribuía la subvención de la manera siguiente: 40% para el primer pago, 40% para el segundo, y 20% para el tercero (art. 86.1). Esa distribución resultaba totalmente inadecuada, toda vez que gran parte del monto correspondiente al 1º pago – hasta 480.000€ – quedaba inmovilizado en la cuenta específica de la entidad beneficiaria durante los meses en que se desarrollaba la identificación y se aprobaba la puesta en marcha de la ejecución de la iniciativa.

La separación de fases establecida en el nuevo Decreto permite superar esa dificultad y asignar pagos diferenciados a la identificación y ejecución. En el caso de la identificación se opta por un único pago del 100% debido a la cuantía menor de la subvención a conceder y al tiempo reducido disponible para su desarrollo – hasta 6 meses para desarrollar toda la fase y presentar la documentación resultante –. Dividir la financiación de la fase de identificación en varios desembolsos implicaría por otro lado el riesgo de no poder llegar a alcanzar sus objetivos por la posible paralización que supondría el periodo de gestión administrativa entre la elaboración de un informe justificativo, su revisión y la tramitación del siguiente desembolso; todo ello en el marco de un proceso de identificación que debe llevarse a cabo en un periodo de tiempo máximo predefinido, improrrogable, y significativamente exigente. En ese sentido, si bien los porcentajes de justificación exigidos para optar al segundo desembolso de la fase de ejecución dejan margen de maniobra para asegurar la continuación del proceso durante el periodo de gestión administrativa de dicho

desembolso, el hecho de que el monto total subvencionable para la fase de identificación sea mucho menor implicaría que requerir porcentajes de justificación similares no permitiera tener remanentes significativos que aseguraran la continuación de los procesos iniciados hasta hacer efectivo el siguiente desembolso.

A todo ello se suma el hecho de que no se presupone una realización de gasto homogénea a lo largo de toda la fase de identificación, sino que existirá con probabilidad una concentración elevada del gasto en los meses centrales, una vez realizadas las labores previas preparatorias, y excluidas las semanas de elaboración de la documentación resultante del proceso, que hacen parte asimismo del periodo máximo de los 6 meses otorgados a la fase de identificación. Esa concentración del gasto en unos pocos meses, hace a su vez que no resulte oportuno plantear su financiación a través de diferentes pagos, debido la dificultad manifiesta de responder a tiempo a la necesidad de financiación derivada de las actividades comprometidas.

El desembolso anticipado del 100% de la acción a subvencionar es a su vez común a otros Decretos subvencionables de la AVCD, como los proyectos de acción humanitaria, con ayudas de hasta 200.000€ (art. 20.1 del Decreto 90/2019) o los procesos de cambio organizacional pro-equidad de género, con ayudas de hasta 16.000€ y 7.000€ respectivamente para la elaboración de planes o la realización de evaluaciones (art. 19.2 y 19.4 del Decreto 40/2018).

En el caso de la ejecución, la subvención se distribuirá en dos pagos iguales, del 50% cada uno. Esta distribución es resultado de la experiencia en la gestión de la herramienta, y resulta coherente también con la distribución de pagos realizada para las estrategias marco de acción humanitaria en su nuevo Decreto regulador (art. 20.2 del Decreto 90/2019). Por otro lado, para el segundo pago se incorpora la previsión de que deberá realizarse antes de la finalización del ejercicio presupuestario siguiente al de la aceptación de la ayuda, lo que supone también una novedad respecto a la regulación anterior.

El segundo pago de la fase de ejecución estará también condicionado a la justificación del 25% de la subvención concedida, equivalente al 50% del 1º pago realizado. Este grado de justificación exigido resulta también idéntico al determinado para las estrategias marco de acción humanitaria en su nuevo Decreto regulador. Además de ello, permite conjugar dos cuestiones importantes: por un lado, el interés de la AVCD de tener constancia suficiente de la correcta ejecución, gestión y justificación de la subvención antes de proceder al siguiente desembolso; y por otro, la necesidad de las entidades de la agrupación de contar con unos remanentes suficientes para asegurar la continuidad de la iniciativa durante los meses que transcurren entre el alcance del porcentaje de justificación requerido y el siguiente desembolso. A este respecto, hay que señalar que habitualmente transcurren 3-4 meses entre ambos momentos, periodo a lo largo del cual se recopilan y organizan justificantes de gasto, se elaboran informes financieros y se remite la información correspondiente a la AVCD, ésta la revisa y realiza los requerimientos correspondientes y tramita finalmente el pago.

Durante todo ese periodo, las iniciativas siguen ejecutándose, para lo que requieren de la disponibilidad de fondos. Cabe señalar además que la intensidad de ejecución durante estos meses, y por tanto el requerimiento de fondos suele ser muy elevado, toda vez que han transcurrido varios meses desde la puesta en marcha inicial de las líneas de acción planteadas. De manera diferencial respecto a otros instrumentos, los programas aspiran además a generar alianzas amplias en la ejecución; ello implica la existencia de diversas organizaciones ejecutándolo de manera paralela, lo que hace necesario que aún sea mayor el remanente de fondos con que cuente el programa tras alcanzar el porcentaje de justificación requerido para optar al segundo desembolso.

Por otro lado, hay que señalar que en el nuevo Decreto, en lo que se refiere a la justificación necesaria para acceder al segundo desembolso de la ejecución, se ha modificado la alusión al presupuesto total por la subvención concedida, ya que, tal y como se ha señalado anteriormente, se ha eliminado la cofinanciación.

El **artículo 24** regula la justificación de las subvenciones a programas. Para la fase de identificación se determina una única cuenta justificativa, en tanto que para la fase de ejecución, se determina una intermedia y una final.

En el caso de la cuenta justificativa final de la fase de ejecución, atendiendo al importe total de la subvención concedida, se requiere la aportación de un informe de una persona auditoría de cuentas, aspecto previsto en la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en su Reglamento de desarrollo. Esta es una novedad respecto al Decreto anterior, que tiene como objetivo simplificar el procedimiento de justificación, tanto para la AVCD como para las entidades beneficiarias. No obstante, se mantiene como excepción la posibilidad de que la entidad beneficiaria presente la cuenta justificativa final con aportación de justificantes de gasto, si bien tendrá que fundamentar las razones que concurren para utilizar esta vía, que tendrá que ser autorizada por la AVCD. La necesidad de presentar informe de auditoría no se hace extensible a la cuenta justificativa final de la fase de identificación por la reducida cuantía del monto a justificar.

Los modelos de cuenta justificativa para la fase de identificación y ejecución se publicarán en las resoluciones de convocatorias y estarán disponibles en la sede electrónica del Gobierno Vasco y en la página electrónica de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

El **artículo 25** determina que para cada programa financiado se establecerá una Comisión Mixta de Seguimiento. En relación con la normativa anterior (art.90), se introducen tres cambios principales: por un lado, se racionaliza el número de personas representantes de la AVCD y de la entidad beneficiaria; por otro lado, se establece una periodicidad anual en lugar de semestral; y por último, se especifican los documentos que la entidad beneficiaria debe presentar de manera previa a cada reunión.

En relación a la reducción de personas participantes y de la periodicidad, resultan aspectos necesarios derivados de la experiencia en la gestión de la herramienta, dados los recursos humanos existentes en la AVCD y el gran número de iniciativas a que deben dar

seguimiento. No obstante, el artículo recoge también que la comisión mixta se podrá reunir tantas veces como se considere necesario, permitiendo establecer un mecanismo adecuado de adaptación a aquellas iniciativas que por sus características puedan requerir un seguimiento más intensivo.

En relación a la documentación a presentar de manera previa a las reuniones anuales, su especificación se orienta a enfatizar el rol de la Comisión Mixta en el seguimiento de la intervención y a garantizar que, de manera previa a cada reunión anual, la AVCD tiene un conocimiento suficiente y actualizado sobre el desarrollo de la iniciativa.

Por último, el artículo establece que, en el marco de las comisiones mixtas, la AVCD podrá proponer cambios en las actividades y gastos previstos, para su mejor adecuación al programa. Se refieren estos a pequeños ajustes al interior de los resultados y partidas presupuestarias aprobadas, que no pueden ser considerados cambios sustanciales según lo establecido en el artículo 31, que sí requerirían de aprobación formal por parte del Director/a de la AVCD.

El **artículo 26**, al igual que en el Decreto anterior (art.86.9), recoge la exención de aval para los pagos anticipados superiores a 180.303,63 euros, de acuerdo a lo que refiere el artículo 2 del Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Asimismo, resulta un artículo común al resto de instrumentos de la AVCD con importe de ayudas mayores; tal es el caso del Decreto 90/2019, de 19 de junio, por el que se regulan las ayudas a intervenciones de acción humanitaria (art. 22) o el Decreto 34/2007, de 27 de febrero por el que se regulan las ayudas a proyectos con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo (art. 24.10). Resulta por último una previsión pertinente en relación a la naturaleza de las entidades beneficiarias de las ayudas.

El **artículo 27** determina que los bienes adquiridos con la financiación deben quedar vinculados a los fines de la intervención, por lo que serán propiedad de la población destinataria, o en su defecto, de las entidades de la agrupación que corresponda. Se señala asimismo, que la propiedad de los bienes deberá quedar acreditada en la cuenta justificativa final y que podrá ser objeto de valoración y supervisión por parte de la AVCD.

Se pretende con ello que los bienes adquiridos con la subvención sigan cumpliendo los objetivos para los que fueron adquiridos una vez finalizado el periodo de ejecución de la misma, favoreciendo la permanencia en el tiempo del impacto de la subvención. Puesto que la subvención se orienta a generar cambios en determinados colectivos, se priorizará que, en la medida de lo posible, los bienes pasen a ser de su propiedad. No obstante, en los casos en que la propia naturaleza del bien implique que esto no sea pertinente o se considere puede aportar mejor a los fines de la subvención pasando a ser propiedad de algunas entidades de la agrupación, se considerará también esta opción. Por ejemplo: en un proyecto cuya población sujeto es campesina, el tractor adquirido por la subvención deberá pasar a ser de su propiedad, manteniéndose a su servicio; en cambio, puede ser más pertinente que la fotocopiadora adquirida pase a ser propiedad de una de las entidades

de la agrupación, posibilitando la gestión de nuevos proyectos y evitando tener que hacer una nueva adquisición a cargo de la subvención de una iniciativa futura.

En cualquier caso, el artículo establece que la propiedad final de los bienes deberá ser validada por la AVCD.

El **artículo 28** regula las cuestiones jurídicas respecto a la alteración de las condiciones que se tienen en cuenta para conceder la subvención, y que son las previstas en la Ley General de Subvenciones.

El **artículo 29** recoge la obligación de reintegro cuando se produzcan incumplimiento de las condiciones que motivaron la concesión de la ayuda, atendiendo a lo que establece la Ley General de Subvenciones.

El **artículo 30** regula el procedimiento que debe seguirse en el supuesto de que tenga que reintegrarse la subvención adjudicada de acuerdo a lo que establece la Ley General de Subvenciones y el 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 General de la CA de Euskadi.

El **artículo 31** contempla las circunstancias que requieren que la entidad beneficiaria solicite autorización de la AVCD respecto a cambios en las intervenciones durante el desarrollo de los programas. Los supuestos son iguales a los establecidos en el Decreto anterior (art.89.3), aunque en aras de avanzar hacia la simplificación de la gestión administrativa, incorpora dos novedades: por un lado, que las ampliaciones de plazos que sean inferiores a tres meses no requerirán autorización previa de la AVCD – aunque sí deberán ser notificadas –, y por otro, que tampoco la requerirán aquellas variaciones presupuestarias que impliquen diferencias menores a 6.000 euros entre los distintos tipos de gasto.

En lo que respecta a la introducción del umbral presupuestario mínimo señalado, la propuesta parte de la experiencia adquirida en la gestión de la herramienta, a lo largo de la cual se han debido tramitar de manera formal diversas modificaciones presupuestarias, que si bien implicaban variaciones en las partidas superiores al 10% de lo presupuestado, por la reducida dotación de dichas partidas, llegaban a suponer cantidades que podrían ser consideradas insignificantes en el marco de la intervención subvencionada.

En lo referente al umbral de 3 meses en las ampliaciones de plazo, al igual que en el caso anterior, la propuesta proviene de la experiencia de gestión de la herramienta, que ha denotado que es frecuente solicitar prórrogas por un número de meses reducido, orientado a finalizar algunas actividades concretas que por diversos factores del contexto fue imposible concluir a tiempo. Ese aplazamiento por un número reducido de meses no se considera un aspecto significativo de la ejecución, por lo que se propone no identificarlo como cambio sustancial que implique una resolución expresa al respecto. Esta medida es coherente con la normativa aplicada por otras instituciones financieras, como la AECID-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Se señala asimismo que en el supuesto señalado en el artículo 19.2, que conlleva que el importe de la subvención concedida sea inferior a la cantidad solicitada, la entidad beneficiaria deberá reformular la intervención en un plazo máximo de 15 días.

El **artículo 32**, relativo al control, establece que la gestión y realización de las intervenciones podrá ser examinada durante su ejecución por la AVCD. Asimismo, las entidades beneficiarias de la ayuda estarán obligada a facilitar a la oficina del Control Económico y al Tribunal de Cuentas Públicas, la información que les sea requerida en relación con la subvención recibida, facilitando el acceso a lugares y a documentación.

Conclusiones:

La nueva propuesta de Decreto parte de las principales dificultades y debilidades encontradas en la regulación anterior y contribuye a solventarlas de manera efectiva. Permite además viabilizar la apuesta por incorporar el enfoque local-global como seña de identidad de los programas, y propone un sistema de gestión adecuado para permitir a la herramienta alcanzar sus objetivos.

Fdo.: PAUL ORTEGA ETCHEVERRY

Director
Agencia Vasca de Cooperación para el
Desarrollo

Fdo.: ALAZNE CAMIÑA IZKARA

Responsable de Coordinación Técnica
Agencia Vasca de Cooperación para el
Desarrollo