



## **DICTAMEN SOBRE EL BORRADOR DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL**

*Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrado el 29 de julio de 2024*

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del borrador del **“Real Decreto por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global”**. Tras estudiar el documento y de acuerdo con lo señalado en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, emite el siguiente dictamen:

### **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

1. El Consejo valora positivamente la oportunidad de proceder a la reforma del vigente Real Decreto que regula las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, ya que data de 2010. Este reglamento tiene su origen en la obligación impuesta por la disposición adicional 18.<sup>a</sup> de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que establece que “el Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Economía y Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional”.
2. La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, establece en su disposición adicional tercera que “las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se registrarán por su normativa específica, que, además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades. Esta normativa será aprobada reglamentariamente. Estas normas tendrán carácter básico cuando desarrollen o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.
3. Además, esta disposición también se ocupa de cuestiones como la Base de Datos Nacional de Subvenciones; la eliminación de la exigencia de intereses de demora para “los reintegros, devoluciones y remanentes no aplicados de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por cualquier administración pública estatal, autonómica o local”; o la posibilidad de la Administración General del Estado de “otorgar subvenciones en régimen de concesión directa en el marco de la realización de programas y proyectos de cooperación internacional financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista”.



4. Siguiendo con la Ley 1/2023, la disposición final tercera, que prevé la habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley, menciona a la normativa de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo como uno de los ámbitos en los que se deben “dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en la ley”, añadiendo que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Gobierno dictará cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para este desarrollo.
5. Finalmente, la disposición final cuarta modifica el segundo apartado de la disposición adicional decimoctava de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, para añadir algunas cuestiones (concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación) a los aspectos que ya se recogían (control, reintegros o sanciones) como susceptibles de excepciones sobre los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos de las subvenciones de cooperación internacional.
6. Hay que recordar que esta disposición adicional decimoctava señala que la propuesta para el desarrollo de las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional deberá ser conjunta, entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda, por lo que el Consejo aplaude los esfuerzos hechos desde la AECID en el diálogo con el Ministerio de Hacienda y Función Pública y recuerda la necesidad de alcanzar, lo antes posible, una normativa que sea adecuada a las especificidades de la cooperación internacional.
7. El Consejo de Cooperación reconoce que la voluntad por parte de la Administración, en concreto la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), de interlocución, diálogo y negociación en torno al borrador previo de este Real Decreto ha permitido tener en cuenta las aportaciones y posiciones de diferentes actores de cooperación, mejorando el texto propuesto inicialmente desde la AECID.

## II. VALORACIÓN

8. El borrador del nuevo Real Decreto supone una mejora significativa respecto al anterior, por lo que **partimos de una valoración positiva** del texto sometido a dictamen. A continuación, se desglosan las valoraciones en tres grupos: aspectos positivos, aspectos mejorables, y aspectos que, sin ser parte del RD, es preciso considerar.

### A. Aspectos positivos a subrayar

9. **Simplificación administrativa.** El borrador de nuevo Real Decreto supone una mejora significativa en la simplificación de las cuestiones administrativas y burocráticas que afectan a las intervenciones de las organizaciones que reciben este tipo de subvenciones. Algunas de las mejoras detectadas son:
  - a) La preferencia por la **documentación electrónica** (artículos 22.3.b, 44.2 y 48.2) y la **no exigencia de originales** (artículos 22.3.b y 44.3). Se trata de un avance de importancia que aporte eficiencia en un escenario de apuesta por la



digitalización/modernización y, de manera particular, en países y contextos en los que es especialmente complicada la justificación habitual.

- b) La **no necesidad del estampillado** en la documentación justificativa (artículo 22.3.b), lo que facilita significativamente la justificación.
  - c) La **no exigencia de intereses de demora** (artículo 21), algo ya previsto en la Ley 1/2023, con la aplicación retroactiva, introducida en este segundo borrador, a las “subvenciones y ayudas de cooperación para el desarrollo sostenible otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor Ley 1/2023, de 20 de febrero, cuando no se haya dictado el correspondiente acto administrativo acordando el reintegro, aceptando la devolución voluntaria o liquidando los remanentes no aplicados”.
  - d) La **priorización explícita de la cuenta justificativa simplificada con informe de auditoría** (artículo 22.3.b, 47.2 y 49) que, en este segundo borrador, va acompañado de la mención a que “las actuaciones de comprobación en ningún caso podrán implicar dobles auditorías” (artículo 49.5), una reivindicación histórica de las organizaciones que aportará una gran eficiencia en el uso de los recursos tanto de los actores sociales como de la propia Administración.
10. **Adecuación a las novedades legislativas y reglamentarias.** El borrador de nuevo Real Decreto recoge algunos aspectos relevantes que estaban presentes en cambios legislativos y reglamentarios ya adoptados, como la reforma laboral; o en trámite de elaboración, como el nuevo Estatuto de las Personas Cooperantes. En este sentido, es positiva la inclusión en los gastos elegibles del aumento de costes por el nuevo Estatuto de las personas Cooperantes (artículo 27.3), así como la extensión de esta previsión al “personal voluntario, becario y cualquier otro personal vinculado a la ejecución de la intervención”; y los costes de indemnizaciones por extinción de contratos indefinidos (artículo 27.1), algo muy necesario tras la reforma laboral.
11. **Mayor desarrollo en las definiciones.** El borrador de nuevo Real Decreto clarifica algunos conceptos que en ocasiones generaban confusión. En concreto, quedan explicados y diferenciados los conceptos de contraparte extranjera y socio local (Artículos 2.e, 2.n y 13), siendo considerada la ejecución de la intervención por estos actores como ejecución por sí misma de la entidad beneficiaria. Además, la segunda versión del borrador incorpora nuevas definiciones, como entidad colaboradora u organismo internacional.
12. **Solución al problema de la regulación de las modificaciones** introducidas por la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. El segundo borrador del Real Decreto, en su artículo 12, recupera el concepto de modificación sustancial, la que afecta a los objetivos, resultados, población meta, ubicación territorial o socio local o contraparte extranjera, que había sido introducido por la anterior Orden de bases de 2011.
13. **Introducción de algunas previsiones que mejoran la gestión de las intervenciones de Acción Humanitaria.** En el segundo borrador de Real Decreto se han incluido mejoras que pueden contribuir a una implementación más eficaz de las intervenciones humanitarias:



a) Se ha añadido la **posibilidad de la “factura única” como forma de justificación** en situación excepcionales (artículo 25).

b) Se admiten los **gastos de personal de las estructuras internacionales de las entidades beneficiarias de intervenciones de Acción Humanitaria**, siempre que se autorice expresamente (artículo 27.1).

14. **Otras mejoras introducidas respecto al anterior borrador.** El borrador actual ha introducido mejoras relevantes respecto a la primera versión, varias de ellas fruto de las aportaciones de los diferentes actores de la Cooperación Española. Algunas de estas mejoras son:

a) Se ha mejorado el **tratamiento discursivo de la educación para el desarrollo y la ciudadanía global**, mencionándola en más apartados, dando una definición de este pilar de la Cooperación Española en el artículo 2 y cambiando el nombre del Real Decreto para que la denominación fuera más inclusiva.

b) Se han **suprimido** alguna cuestión controvertida, como el **uso de las evaluaciones para acreditar incumplimientos** (artículo 22.3).

c) Se han añadido **incisos a varios artículos que dan mayor claridad y flexibilidad a la normativa**, como en el caso de la subcontratación (artículo 14), la ampliación del plazo de ejecución (artículo 15) o la finalización anticipada (artículo 16).

## **B. Aspectos mejorables**

15. Existen aspectos del borrador del Real Decreto que son susceptibles de mejora. Aunque la importancia de estos aspectos es variable, se relacionan todos porque pueden contribuir significativamente a mejorar el borrador de Real Decreto.

16. **Inclusión expresa de la financiación a organizaciones locales.** La apropiación y el liderazgo de las sociedades locales de sus procesos de desarrollo debe llevar aparejado el aumento de la financiación de sus organizaciones. Las fórmulas de *subgranting*, en las que una organización española hace de intermediaria otorgando financiación en cascada dentro de una intervención, vienen utilizándose por parte de la Unión Europea tanto en proyectos que se ejecutan en terceros países como en países miembros de la Unión Europea. En línea con esto, el Consejo pide que el apoyo financiero a socios locales sea expresamente considerado gasto subvencionable en el artículo 27.

17. **Definición clara del tema de los costes indirectos.** Los costes indirectos son un aspecto clave de la financiación de las organizaciones, ya que contribuyen a su sostenimiento institucional. El Consejo considera que debería retirarse la vaga alusión del artículo 27.2 a los “estudios económicos previos” para su determinación y que este asunto necesita un diálogo previo que debe abordarse de manera general, por ejemplo en una Orden de Bases, y no en cada convocatoria específica, como apunta este artículo.

18. Esta mención a los “estudios económicos” está tomada del artículo 83.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, pero en ese caso se vincula a las “bases



reguladoras”, no a la resolución de concesión o de convocatoria. El Consejo solicita que, si se mantiene la referencia a los estudios económicos, se vincule a una Orden de Bases, no a las resoluciones.

19. De la misma manera, si los costes indirectos “no precisan de justificación”, algo que ya está contenido en el Real Decreto vigente, el Consejo considera que la fórmula utilizada por la AECID en alguna de sus convocatorias, obligando a dar un destino específico a estos fondos, como el caso de los socios locales en las Acciones Humanitarias, resulta bastante anómala.
20. **Cooperación delegada, ayudas de concesión directa para organizaciones españolas y subvenciones nominativas.** Es preocupante que haya habido una regresión con el tratamiento a las organizaciones privadas españolas en las “subvenciones y ayudas concedidas en desarrollo de la política exterior del Gobierno”, ya que se han excluido del segundo borrador (artículo 35.1.a) y estaban en el primero, además de eliminar la mención a los fondos delegados de la Unión Europea. El Consejo entiende que en este ámbito la nota característica es la discrecionalidad, por lo que su uso con las organizaciones de la sociedad civil debe estar restringido, siendo preferible los modelos de concurrencia competitiva, pero igual que hay excepciones para el caso de la Acción Humanitaria (artículo 35.d), el Consejo considera que deberían hacerse para la Cooperación Delegada.
21. También debemos llamar la atención sobre que las subvenciones nominativas están incluidas en el Título II (subvenciones y ayudas en régimen de concesión directa), concretamente en el artículo 34.3, y como acabamos de señalar, para esta modalidad se excluye a las organizaciones españolas, así que de una lectura literal del texto podría concluirse que las organizaciones españolas no podrán recibir subvenciones nominativas, algo que sí sucede en la actualidad.
22. **Incorporación en el texto del enfoque de triple nexo, para facilitar el tratamiento de los gastos de construcción de paz.** El trabajo sobre construcción de paz de la Cooperación Española tiene algunas carencias, una de las cuales es su incorporación a los instrumentos de financiación. En este sentido, el Consejo solicita que se incluyan en las definiciones, en la línea que se hace con la Acción Humanitaria, conceptos relacionados con el triple nexo y la construcción de paz. Este ámbito es un compromiso firme de la política exterior y la cooperación en apoyo a la formación y empoderamiento de la sociedad civil en la resolución de conflictos y la construcción de paz. El Triple Nexo viene a reforzar la idea de construcción de paz si bien necesita reconocerse en los instrumentos de financiación para abordar de manera más efectiva los retos identificados.
23. Además, el Consejo solicita la inclusión de la referencia a la “construcción de paz” a varias enumeraciones de acciones, algo que reforzaría la apuesta por este ámbito:
  - a) En el artículo 34.1.a, que establece el objeto y régimen jurídico de las ayudas de concesión directa.
  - b) En los artículos 42.1.b y 42.1.c, que establece el objeto de las subvenciones de concurrencia competitiva.



24. **Capítulos contables de gastos corrientes y de capital.** El artículo 27.1 establece que “cuando, a los efectos contables, la intervención implique la realización de gastos corrientes y de capital, la subvención tendrá la consideración de imputación a gasto corriente, siempre y cuando el gasto en inversión no supere el 20% del presupuesto total concedido”. Hasta ahora, los proyectos financiados por la AECID no habían tenido en cuenta esta diferenciación, presente en otras entidades financiadoras a nivel descentralizado y que es profundamente ineficaz para la gestión de la intervención. Por eso el Consejo solicita que el Real Decreto sea más ambicioso en esta cuestión y establezca que todas las subvenciones que se otorgan en procesos de competencia competitiva sean consideradas gastos corrientes (capítulo cuatro), con independencia de la tipología de los gastos concretos que tenga el proyecto, y que esta previsión se considere normativa básica para este ámbito. En cualquier caso, debe asegurarse que la previsión, tal y como está hasta ahora, no afecta a los proyectos que la AECID subvenciona a las ONGD.
25. **Cooperación descentralizada.** El tema de la armonización con la cooperación descentralizada es una cuestión esencial en el ámbito de las subvenciones de cooperación al desarrollo y solidaridad global. El Consejo reconoce la mejora que supone la inclusión de la disposición final segunda, que establece que “tendrán carácter básico los preceptos de esta norma cuando afecten a los contenidos recogidos en la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siendo de aplicación a Administración General del Estado y a las administraciones autonómica y local, así como a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas”. Este precepto se une a la disposición adicional segunda, que prevé que el Real Decreto es “de aplicación supletoria de la normativa de las Administraciones Públicas autonómica y local en el ámbito de sus competencias en materia de cooperación para el desarrollo sostenible”. No obstante, el Consejo solicita que la disposición final segunda pueda recoger de manera exhaustiva los artículos que son normativa básica para las administraciones autonómica y local, así como que fuera del Real Decreto (AECID, Consejo Superior, Conferencia Sectorial) se establezcan los mecanismos de coordinación para que se trabaje en esta armonización. Además, el Consejo pide a la Administración que, dada la importancia de esta regulación para la Cooperación descentralizada, pueda ser debatida en los ámbitos correspondientes, como la actual Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.
26. **Reintegro por no difundir la subvención.** El Consejo considera desproporcionada la posibilidad, prevista en el artículo 31.1.e.3, de aplicar un reintegro de hasta el 10% de la subvención en caso de incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión de la subvención. Por ello, solicita su eliminación o, de forma alternativa, que se reduzca significativamente el porcentaje.
27. Como reflexión más general, el Consejo considera conveniente establecer algunos criterios de exclusión de la publicidad y difusión de la subvención (artículo 32) en situaciones de conflicto, emergencia humanitaria o inestabilidad sobrevenida donde la acción que se lleve a cabo impida incluir letreros, logos, o materiales de visibilidad en todos los materiales y/o productos que se generen. Estos criterios también deberían ser



tenidos en cuenta en aquellos contextos en los que la financiación se realiza a través de organizaciones localizadas en terceros países y están dirigidas a organizaciones o colectivos de defensores/as de derechos humanos y de la tierra cuyas vidas corren peligro o cuyas organizaciones corren riesgo de ser ilegalizadas a instancias de legislaciones que promueven el cierre de los espacios cívicos.

**C. Aspectos que, sin formar parte del Real Decreto, es necesario considerar**

28. **Papel de la IGAE.** El Consejo reconoce la mejora que supondría la adopción de este Real Decreto, pero también debe señalar que para su correcta implementación es necesaria la concienciación o sensibilización de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en cuanto a la particularidad de este tipo de subvenciones. En varios casos, con ocasión de inspecciones de la IGAE, su criterio ha sido diferente que el de las empresas auditoras o el personal de seguimiento técnico o económico de la AECID, lo que ha dado lugar a expedientes de reintegro de fondos.
29. **Desarrollo posterior en Orden de Bases y otra normativa.** Una buena parte del éxito posterior del Real Decreto dependerá del desarrollo posterior en otras normativas de nivel orden ministerial o inferior. El Real Decreto recoge esta cuestión en la disposición final primera, pero el Consejo quiere insistir en este punto, porque a veces la normativa posterior, como una posible Orden de Bases, puede tener efectos contraproducentes en la normativa de subvenciones. Los desarrollos posteriores deben estar alineados con el espíritu de este Real Decreto y deben priorizar las normativas generales, como la Orden de Bases, sobre las convocatorias anuales.
30. En este sentido, un ejemplo que podemos citar sería el desarrollo posterior del artículo 25, sobre justificación en situaciones excepcionales. Reconociendo la mejora que supone esta previsión, un desarrollo posterior en cada convocatoria, especificando desde antes de la intervención los países en los que podría utilizarse, sería ideal.