

Comentarios de urgencia al Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.

Rafael García Maties.
Presidente de la Fundación Musol
Funcionario de administración local
con Habilitación Nacional. Subescala Secretaria, Categoría Superior.
musol@musol.org

INDICE

A.	INTRODUCCIÓN	
	1 El real decreto se dicta en ejecución de la Ley de Cooperación.....	1
	2 El objeto del real decreto	1
	3.- El real decreto no agota la materia	4
	4.- El real decreto contiene normas básicas y no básicas.....	4
	5.- Algunos preceptos, además de los así declarados en el real decreto, podrían ser también básicos.....	5
	6. Supletoriedad o incorporación de las normas no básicas al propio ordenamiento.	5
	7. Objeto de este documento	5
B.	ESTRUCTURA DEL REAL DECRETO	5
C.	TITULO PRELIMINAR.....	6
D.	TITULO I. DISPOSICIONES COMUNES A LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS	11
E.	TITULO II. SUBVENCIONES Y AYUDAS EN REGIMEN DE CONCESION DIRECTA.....	27
F.	TITULO III. SUBVENCIONES Y AYUDAS EN RÉG DE CONCURRENCIA COMPETITIVA	30.
G.	ANEXO. RELACION DE ARTICULOS QUE SE REMITEN A LAS BASES DE LA CONVOCATORIA.	40
H.	ACRÓNIMOS	44

A. INTRODUCCIÓN.

1 El real decreto se dicta en ejecución de la Ley de Cooperación.

El real decreto se dicta, en virtud de la habilitación al Gobierno contenida, en la disposición adicional tercera de la Ley 1/2023 de 20 de febrero de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, (en adelante la LEY) y también con la autorización general de desarrollo de la LEY, contenida en la disposición final tercera. Incorpora igualmente la modificación de la disposición adicional 18ª de la LGS en la disposición final cuarta.

El real decreto, del mismo modo que hizo la LEY, sigue los principios de la ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en ese marco y en el de la LEY, es extremadamente riguroso, en lo que se refiere al alcance de sus normas respecto a comunidades autónomas y entidades locales.

La norma viene a dar respuesta a una larga reivindicación no solo de los beneficiarios, también de las administraciones para racionalizar la gestión, hasta ahora sometida a trámites innecesarios que además de su ineficiencia no contribuían en modo alguno a mejorar el logro de los objetivos de las acciones, consumiendo a la vez gran cantidad de recursos. Su aplicación y desarrollo podría aproximarnos, en algunos aspectos a los sistemas de gestión y justificación utilizados ya en el marco de la Unión Europea y otros financiadores.

Sus normas son flexibles y permiten en muchos supuestos, que los entes gestores adapten y concreten su contenido, adaptación y concreción que ha de hacerse en todo caso conforme al objeto de este real decreto que no es otro, que el de asegurar la eficacia y la simplificación de trámites, para con ello lograr una mayor eficiencia en los objetivos previstos por las acciones a ejecutar.

La habilitación al Ministerio para desarrollar el real decreto, así como a los órganos directivos del mismo para garantizar la correcta aplicación de la norma, pueden servir para aclarar y resolver las dudas que plantee su aplicación.

2 El objeto del real decreto.

El objeto del real decreto¹⁾ es aprobar la **normativa específica** que ha de regir la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, cuyo contenido ha de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, adaptando los procesos burocráticos de la cooperación a las especificidades de la CID. Esta normativa es de aplicación a toda la cooperación internacional, tanto a la ejecución de la política exterior del estado, como a aquellas actividades que, como parte de la acción exterior, corresponde a este y al resto de administraciones públicas y en la que pueden participar a la vez otros actores, como señala la LEY.

El real decreto contiene un régimen específico y singular aplicable a la CID, que a la vez que simplifica trámites, persigue adaptar los procesos burocráticos a la singularidad de la CID. Este régimen específico establece normas singulares que, cuando desarrollan preceptos básicos de

¹ La disposición adicional tercera dice que la normativa específica será aprobada reglamentariamente.

la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), por mandato del legislador, son normas básicas aplicables a todas las administraciones públicas.

La remisión expresa que hace el real decreto en la disposición final tercera, a la supletoriedad, le confiere un alcance mayor que la contenida en la interpretación dada por la sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio. (BOE núm. 182, de 29 de Julio de 1996).

Algunas Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), como Andalucía² y Comunidad Valenciana³ han establecido la aplicación supletoria de la normativa estatal específica en materia de cooperación, no básica. Esta supletoriedad declarada mediante norma con rango de ley, más que supletoriedad en el sentido estricto, con el alcance declarado por la sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, citada más arriba, es una remisión a la normativa estatal de cooperación no sólo para rellenar lagunas en el ordenamiento de la comunidad autónoma, sino para complementarla en todo aquello que no esté regulado con su normativa propia. De ahí que podamos referirnos a que la normativa es complementaria o adicional.

El real decreto va mucho más allá de adaptar las normas de la LGS a la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo, esta adaptación es instrumental. Su finalidad última, es asegurar la eficacia y la simplificación de la gestión de la CID. De ahí, que las normas del real decreto y la de aquellos preceptos que desarrolla y complementa han de interpretarse siempre en el sentido que mejor se aseguren esas finalidades⁴.

Además, el real decreto conforme a la disposición adicional 18ª de la LGS, modificada por la disposición final cuarta de la LCDSSG, contiene las **normas especiales** de subvenciones, a que se refiere la citada disposición. El Real decreto 794/2010 de 16 de junio, ahora derogado, por el que se regulaban las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional⁵ reguló las subvenciones relativas a la política exterior del Estado, en un capítulo separado. Ahora este real decreto las contiene, en todo el texto y singularmente en el Título II, regulándolas junto con otras, estableciendo en cada caso sus singularidades.

El real decreto, establece, el **régimen específico de subvenciones** previsto en la disposición adicional tercera de la LEY, recuerda o adapta normas simplificadoras preexistentes en diversas leyes, y materializa alguno de los preceptos generales contenidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; a la vez que regula el **régimen especial de subvenciones** previsto en la disposición adicional 18ª de la LGS.

3.- **El real decreto no agota la materia** y no excluye la posibilidad de que las CCAA y entidades locales (en adelante EELL), puedan incorporar en el marco de sus competencias conforme se señala más adelante, otros preceptos que además de respetar los del real decreto, vayan dirigidos conforme al mandato del artículo 103 de la Constitución Española, y de los principios citados del artículo 3 de la Ley 40/2015, a aumentar la eficacia y consecuentemente a la simplificación, de tal modo que se podría afirmar, que no se ajustarán a los principio de este real decreto y por tanto podrían ser susceptibles de impugnación por esta causa, las disposiciones o

² Disposición adicional única de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³ Disposición adicional cuarta de la Ley 18/2017, de 14 de diciembre de cooperación y desarrollo sostenible de la Comunitat Valenciana.

⁴ La eficiencia es además uno de los principios que ha de observar la Administración en sus actuaciones, conforme al artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵ Ha sido derogado por este real decreto.

normas que se dicten y que perjudiquen, dificulten o contradigan la finalidad del real decreto, que es asegurar la eficacia y la simplificación.

El real decreto declara que el título III que regula las subvenciones y ayudas en régimen de concurrencia competitiva, tiene el carácter de bases reguladoras generales de las mismas, sin perjuicio de que puedan dictarse bases específicas por los financiadores.

Por otra parte, el texto del real decreto se remite en muchas ocasiones en su articulado, a las bases de subvenciones facultando a cada actor a dejar sin efecto el contenido del precepto o a concretarlo.

Una vez en vigor este real decreto, cualquier regulación en materia de cooperación que establezca procedimientos, exija requisitos, imponga acciones o requiera documentos adicionales, debería acreditar que ello es necesario y singularmente que no perjudica los objetivos de este real decreto.

4.- El real decreto contiene normas básicas y no básicas.

Todas las normas del real decreto que reproducen, desarrollan o complementan normas básicas de la LGS, son básicas y aplicables a todas las administraciones. Así lo prevé específicamente la disposición final tercera de la LEY.

Desarrollar o complementar una norma básica, supone conforme al sentido literal de las palabras, avanzar, mejorar, ampliar o completar. Desarrollar o complementar son términos tan amplios que permiten afirmar, que una gran parte de los contenidos en el real decreto podrían haber sido declarados básicos, dado que también gran parte de la LGS a la que desarrollan y complementan es básica.

Sin embargo, como ya hizo la LEY, el real decreto aprobado no agota todas las posibilidades otorgadas al Gobierno para dictar normas básicas. La disposición final segunda declara solo unos pocos artículos como básicos, cuando en realidad podría haber ido más allá, sin riesgo de su legalidad.

Hay además en el real decreto, desarrollo o reproducción de otras normas que son aplicables a todas las administraciones en tanto que reproducción o aplicación de normas básicas contenidas en otras leyes, singularmente en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (en adelante LPAC) De hecho, al referirse al título competencial, el real decreto cita como título habilitante la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.18 de la Constitución.

5.- Algunos preceptos, además de los así declarados en el real decreto, podrían ser también básicos.

Como se ha afirmado más arriba, el real decreto podría, en uso de las facultades atribuidas por la disposición en que se funda, haber declarado más preceptos básicos.

Si la LEY faculta al Gobierno para dictar este real decreto, afirmando⁶ que serán básicas las normas que desarrollen o complementen normas básicas de la LGS, podría concluirse que cuando ello sea así, estas normas serán básicas diga lo que diga el real decreto. Sin embargo, no podemos llegar a esta conclusión. La ley otorgaba esa posibilidad al Gobierno quién ha hecho

⁶ Más que afirmando, podríamos decir que condicionando. Se faculta para dictar normas que han de ser básicas si desarrollan preceptos de esta naturaleza de la LGS, con lo que si no son básicas hemos de reconducirlas interpretativamente.

uso de ella en los términos que han resultado, por tanto, es básico el contenido del real decreto que se declara como tal.

Por la finalidad de este real decreto, que conecta con principios constitucionales, su aplicación y cualquier desarrollo posterior al mismo habrá de perseguir la eficacia y la simplificación o al menos no imponer trámites o actuaciones que lo dificulten.

6. Supletoriedad o incorporación de las normas no básicas al propio ordenamiento.

Las normas del real decreto se declaran de aplicación al resto de administraciones de acuerdo con su carácter supletorio o básico.

La supletoriedad de la normativa estatal respecto a las CCAA en general, viene declarada en el artículo 149.3 de la CE, y conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio. (BOE núm. 182, de 29 de Julio de 1996) es que en general alcanza sólo cuando aparece una laguna en la aplicación de la normativa de aquella.

La Comunidad Valenciana en el artículo 74 del Decreto Ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat (diari oficial de la Generalitat Valenciana Núm. 9889/10.07.2024)⁷ y la Comunidad Autónoma de Andalucía en la disposición adicional única de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo han declarado la aplicación supletoria de esta normativa estatal.

Si tenemos en cuenta que la supletoriedad es aplicable en general en los términos ya señalados, el hecho de declarar expresamente la supletoriedad como han hecho la Comunidad Valenciana y la Andaluza, y ahora el real decreto, supone un plus, de modo que podemos referirnos que en el caso de las subvenciones de cooperación a complementariedad. La remisión supone que no es aplicable este solo cuando aparece una laguna en el ordenamiento, sino que lo es para complementar la regulación al tratarse de una incorporación, aunque provisional, al propio ordenamiento. Es una incorporación débil que puede dejarse sin efecto dictando normas propias, en el marco de sus competencias, pero mientras no se haga será una normativa complementaria

7. objeto de este documento.

El objeto de este documento es en una primera lectura, examinar, crítica y detenidamente el contenido del real decreto y su alcance, dado que es de inmediata aplicación. En el examen de cada precepto se resume o reproduce el mismo y se comentan.

Para facilitar la lectura, se señala el precepto, el título del mismo y su ubicación dentro de cada título. Igualmente, en los casos en que procede se señala su carácter básico.

B. ESTRUCTURA DEL REAL DECRETO

El real decreto además de la exposición de motivos y un título preliminar, se estructura en tres títulos. El título preliminar se refiere a las disposiciones generales, el primero establece las disposiciones comunes aplicables a todas las subvenciones y ayudas. El segundo regula las

⁷ Aunque con una redacción no muy clara, así parece derivarse del citado artículo que incorpora la siguiente: «Disposición adicional cuarta. Interés de demora en subvenciones en materia de cooperación al desarrollo. La exigencia del interés de demora para los reintegros, devoluciones y remanentes no ejecutados no se aplicará a las subvenciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Las disposiciones reglamentarias específicas, de carácter estatal y no básico, en materia de subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo serán de aplicación supletoria en la Comunitat Valenciana.»

subvenciones y ayudas en régimen de concesión directa y finalmente el tercero regula las subvenciones y ayudas sometidas a los principios de publicidad y concurrencia.

Se regula conjuntamente lo que podríamos denominar **régimen específico** general de subvenciones a que se refiere la disposición adicional tercera de la LEY y las **normas especiales** a que se refiere la disposición adicional 18ª de la LGS con las modificaciones introducidas por la LEY en su disposición final cuarta. Es decir, casi todo el régimen jurídico de la Cooperación Española. (la disposición adicional única, se remite a una regulación singular de la referida a la cooperación en materia de defensa, seguridad e inteligencia)

C) TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1 objeto. De las disposiciones generales. Es de aplicación con carácter básico

El precepto declara como objeto, la regulación del régimen jurídico específico de las subvenciones y ayudas, para la realización de actividades en el ámbito de la Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. Este régimen jurídico incluye como se ha señalado, la normativa específica (disposición adicional tercera de la LEY) y la especial (disposición adicional 18ª de la LGS), señalando que, en lo no previsto se regirán por la LGS y su reglamento de desarrollo.

La declaración de básico de este precepto determina la voluntad de los redactores de que su contenido constituya el régimen específico general de las subvenciones de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.

Esta declaración de básico, junto a la la remisión que hace la disposición final tercera a su ámbito de aplicación, hay que interpretarla en el sentido de que constituye el régimen general aplicable a las subvenciones de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de todas las administraciones, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, contenidas en el bloque de constitucionalidad, puedan incorporar alguna concreción o modificación del real decreto que no podrá afectar a las normas básicas de éste y de la Ley General de Subvenciones, de las normas de la LPAC ni de los preceptos de la Ley 2/2014 de la acción y servicio exterior del estado contenidas o desarrolladas en él.

En este sentido los artículos 35 y 36 de LA LEY, referidos a las comunidades autónomas y el 37 respecto a los entes locales, se refieren al alcance de la ley y eventualmente de este real decreto al declarar:

Comunidades autónomas: artículo 35.3 de la LEY “ La acción de dichos actores (los de la cooperación descentralizada) en la cooperación para el desarrollo sostenible deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales a que se refiere el artículo 23.1 de esta ley, lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.. “La acción de las comunidades autónomas en la cooperación para el desarrollo sostenible se desarrollará según sus respectivos Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas y líneas generales establecidas por sus asambleas legislativas o parlamentos” Y el artículo 36.1 in fine “...Esta cooperación (la de las Comunidades Autónomas) se ejerce con autonomía presupuestaria y en el marco de sus competencias, y se realiza de manera directa, desde las propias administraciones autonómicas, así como de otras entidades”

Entidades locales. (artículo 37) Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo.

Mientras que la LEY, declara que la acción de las comunidades autónomas se desarrollará según sus respectivos Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas y líneas generales establecidas por sus asambleas legislativas o parlamentos, para los entes locales se asigna a otros actores la simplificación de trámites burocráticos para promover la actividad de cooperación de los entes locales.

Hay pues en el artículo 37 de la LEY un título adicional que faculta al Gobierno para dictar este real decreto y que sea de aplicación a los entes locales. Es cierto que también podrían hacerlo las CCAA, en base a sus competencias en materia de régimen local, pero siempre con esta finalidad simplificadora y con respecto a las normas constitucionales y básicas del Estado.

Al constituir la finalidad del real decreto, asegurar la eficacia y simplificación de trámites, para adaptar los procesos burocráticos de la cooperación a las especificidades de la cooperación, conforme a la disposición final tercera de la ley, y también por el artículo 37 respecto a los entes locales, cualquier desarrollo o concreción de la misma debe ir dirigido a esta finalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido del real decreto es muy abierto y permite en muchos de sus preceptos adaptar su contenido en muchos aspectos por cada uno de actores de la cooperación, efectuando remisiones a las bases reguladoras de subvenciones mediante fórmulas tales como “salvo previsión expresa en las bases”, “conforme a los objetivos y condiciones establecidos en las bases” “salvo que las bases reguladoras establezcan otra cosa”, en esos casos serán de aplicación prioritaria las bases, porque así lo determina el real decreto, si bien como señala el artículo 41, las bases han de respetar el resto del real decreto).⁸

El real decreto no altera para nada el ejercicio de las competencias materiales por parte de ninguno de los actores en la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.

El título que el real decreto asigna al artículo 3” Aplicación en la Administración General del Estado” reafirma la voluntad del redactor del real decreto de que su aplicación es en general a todas las administraciones.

Asimismo, la LGS, en su artículo 3 se refiere al ámbito subjetivo de aplicación de la ley, declarando en sus apartados 3 y 4:

“3. Los preceptos de esta ley serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las comunidades autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera.

4. Será igualmente aplicable esta ley a las siguientes subvenciones: a) Las establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas. b) Aquellas en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos.

⁸ Al final de este documento, como anexo, se relacionan los supuestos en que el real decreto permite adaptaciones, concreciones o modificaciones que pueden efectuar las bases respecto al contenido del mismo.

La Sentencia TC (Sala Pleno) 130/2013, de 4 de junio, declara que el artículo 3.4 no es contrario a la Constitución, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 9 A, que declara que cuando el citado artículo expresa en su encabezamiento que «será igualmente aplicable esta Ley» a las subvenciones «establecidas en materias cuya regulación ... básica corresponda al Estado», ha de entenderse que dicha aplicación lo será en iguales términos que lo dispuesto en el apartado 3 del art. 3, es decir, de acuerdo con el enunciado de preceptos contenido en la disposición final primera, de suerte que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la Ley 38/2003 no es aplicable en su totalidad, sino únicamente en aquellas partes dictadas por el Estado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 14 y 18 CE. Esta interpretación del art. 3.4 a), resulta adecuada al reparto competencial, pues en las materias en las que al Estado le corresponda establecer las bases de la subvención pueden concurrir -una vez depurados, en su caso, tras nuestro examen- los preceptos de la Ley 38/2003 dictados ex art. 149.1.13, 14 y 18 CE. En cuanto a la letra b) del art. 3.4, en los aspectos concretos del procedimiento de concesión de las subvenciones incardinadas en materias de competencia básica que al Estado le corresponde gestionar -supuesto cuarto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992- dicha gestión estatal habrá de realizarse de acuerdo a la normativa dictada por el propio Estado. Así se deriva, de otro lado, del apartado 2, de la disposición final primera de la propia Ley 38/2003.

Tanto la LEY, como este real decreto, se dictan al amparo del artículo 14.1. 3ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales, por lo que estaríamos en el supuesto del apartado 4. Del artículo 3 de la LGS.

La disposición final tercera de la LEY declara No obstante, los preceptos de este real decreto son de aplicación al resto de administraciones públicas, así como a sus entidades vinculadas o dependientes, de acuerdo con su carácter supletorio o básico, a excepción del artículo 33.1.a), referido a actuaciones en materia de política exterior del Gobierno, que será de aplicación exclusiva a las subvenciones y ayudas de cooperación para el desarrollo sostenible concedidas en el ámbito de la Administración General del Estado.

Aunque el real decreto no es solo una norma de subvenciones, la jurisprudencia constitucional ha venido señalando que las subvenciones no son un título jurídico, sino que esta materia viene unida a la competencia material. Si tenemos en cuenta los preceptos transcritos de la LEY, y su ubicación en el capítulo referido a la ejecución. No deriva de la propia ley una competencia sobre la materia, sino sobre la ejecución.

Artículo 2.- Definiciones. De las disposiciones generales.

Se contienen un largo listado de definiciones a los efectos del real decreto, que reproducen las establecidas en la LEY, pero que en ocasiones amplía para mejor concretar el alcance de algunos conceptos.

En tanto que definiciones, su contenido puede ser considerado básico, aunque no lo sea este artículo, en la medida en que, a lo largo del articulado se incorpore su contenido a los preceptos declarados básicos.

Seguidamente se examinan, teniendo en cuenta que no es fácil, concretar el alcance de alguno de ellos, sobre todo aquellos que resultan, más directamente relacionados con la política exterior del Gobierno.

- a) **Acción humanitaria.** Relaciona las acciones que se incluyen como AH, remitiéndose al artículo 13.1 de la LEY.
- b) **Apoyo presupuestario general.** Se refiere a fondos que se destinan a financiar los presupuestos generales del país socio, sin una concreta distribución sectorial. El país donante renuncia a la exclusividad en el control de sus fondos, compartiendo responsabilidad con otros países donantes.
- c) **Apoyo presupuestario sectorial.** Los recursos destinados a éste apoyo, han de destinarse a un sector específico, normalmente en el marco de un enfoque sectorial acordado. Del mismo modo que en el apoyo presupuestario general, el país donante renuncia a la exclusividad en el control, compartiendo responsabilidad con otros países donantes.
- d) **Beneficiario,** la definición coincide con la del artículo 11 de la LGS, añadiendo, tal y como se reitera en el articulado, que los beneficiarios no tienen por qué ser coincidentes con los destinatarios finales de la intervención subvencionada.
- e) **Contraparte extranjera.** Es una persona jurídica, creada al amparo de la legislación de un país diferente a aquel en que se desarrollará la actuación y reconocida en el país de ejecución, que mantiene relaciones de colaboración formales, con el beneficiario en base a un convenio, acto, normativa u otro instrumento jurídico, distinto a la subcontratación y que puede asumir en todo o en parte la ejecución directa de las actuaciones objeto de subvención. Se exige por una parte que sea una persona jurídica y por otra que no sea nacional del país de intervención. Si bien se añade que también pueden serlo agrupaciones sin personalidad jurídica de personas físicas.
Es posible incluir aquí, alguna entidad pública o privada que reúna esas características con las que se pueda colaborar o concertar, por ejemplo, alguna organización internacional ubicada y con capacidad de obrar en el país.
- f) **Cooperación delegada** En esta modalidad, una entidad ejerce de líder para actuar en nombre de otra u otras. Por la definición que se efectúa parece que se refiere a actuaciones de Estados, Gobiernos o Entidades internacionales que delegan unas en otras, sin perjuicio de como se dice en el articulado las actuaciones puedan recaer en distintos actores.
- g) **Cooperación triangular.** Modalidad en la que entidades de tres o más países, establecen un acuerdo o asociación para apoyar acciones de cooperación, atendiendo a la solicitud de uno o más países en desarrollo. Pueden integrarse aportando recursos técnicos, financieros, materiales y de otra índole. La amplitud del término entidades permite entender que, en esos acuerdos o alianzas, caben actores tanto públicos como privados.
- h) **Fondo común.** Instrumento mediante el que el país donante, contribuye aportando recursos a una cuenta autónoma que es gestionada conjuntamente con otros donantes.
- i) **Fondo global.** Fondo gestionado por un partenariado público-privado que se constituye a nivel internacional para tratar un determinado tema o problema global, pueden formar parte del partenariado los países socios, la comunidad de donantes y la sociedad civil, empresas privadas, ONG y otros.
- j) **Organismo internacional.** Entidad legalmente constituida, mediante acuerdo internacional.
- k) **País o región de intervención.** País o región receptora de ayuda oficial al desarrollo (AOD), o que aun no siendo receptor está definido como prioritario para la cooperación española, en el Plan Director vigente.
- l) **País donante** País que destina fondos a la financiación de intervenciones, dirigidas a impulsar el desarrollo sostenible en los países socios.

- m) **País socio:** País receptor de ayuda al desarrollo, proporcionada por otros países con el objeto de apoyar su desarrollo.
- n) **Socio local.** Persona jurídica creada, inscrita o reconocida con capacidad de obrar en el país de actuación, que mantiene relaciones de colaboración formal con el beneficiario, distintas de la subcontratación y que puede asumir en todo o parte la ejecución directa de las actuaciones objeto de subvención. En la definición no se exige que esté constituida en el país de ejecución.

Artículo 3 Aplicación en la Administración General del Estado. De las disposiciones generales. Es de aplicación con carácter básico.

Pese a la denominación y redacción del precepto, dirigido a la aplicación en la AGE, este se declara básico, salvo en su apartado 3.

El carácter básico de esta norma, parece referido a que su contenido tiene esta naturaleza también internamente para todos los órganos de la AGE, así como de sus organismos públicos y entidades derecho público vinculadas o dependientes.

Artículo 4. Órganos competentes. De las disposiciones generales.

Se enumeran los órganos competentes estatales: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, sus Secretarías de Estado y la Dirección de la AECID, cada uno en sus respectivos ámbitos competenciales.

Los órganos competentes en el resto de AAPP, serán los resultantes de las reglas que les sean de aplicación.

Artículo 5. Beneficiarios. de las disposiciones generales. Es de aplicación con carácter básico.

El real decreto considera beneficiarios muy ampliamente, enumerando a:

- a) Estados extranjeros, departamentos ministeriales, órganos, organismos y entidades de su administración territorial e institucional y cualesquiera otros sujetos de derecho público extranjero (**en adelante Estados**).
- b) Los organismos internacionales de derecho público creadas por tratado o acuerdo internacional, y otros de similar carácter integradas por representantes organismos gubernamentales y/o institucionales o instituciones públicas de otro tipo, extranjeras. (**En adelante organismos**)
- c) Instituciones, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), universidades y otras personas jurídicas, públicas o privadas españolas o extranjeras. (**en adelante instituciones y Ongd**)
- d) Personas físicas en los supuestos recogidos en este real decreto.

En el apartado 2, también considera beneficiarios a las agrupaciones sin personalidad jurídica, compuestas por personas jurídicas públicas o privadas, españolas o extranjeras, legalmente constituidas.

Artículo 6. Modalidades: De las disposiciones generales. Es de aplicación con carácter básico.

Este precepto incluye como modalidades a las subvenciones dinerarias, las subvenciones en especie que abarcan tanto la entrega de bienes, derechos como las prestaciones de servicios, así como una combinación de ambas.

Incluye claramente dentro de su ámbito, a las ayudas en especie, y lo hace muy ampliamente, ya que se refiere no solo a las entregas dinerarias previstas en la LGS, sino que abarca la entrega de bienes o derechos y la prestación de servicios.

El apartado 2 se refiere a, que cuando sea necesaria la adquisición o contratación de estas ayudas con la finalidad de aportarlas, cuando el aporte lo haga una administración se habrá de contratar conforme a la legislación de contratos del sector público, extremo que es un recordatorio de la legislación aplicable, quizás necesaria para evitar que se entienda que al tener ese destino podía estar excluida del procedimiento de contratación.

Artículo 7. Financiación de las subvenciones y ayudas con ingresos externos de carácter finalista. De las disposiciones generales.

Declara que la financiación de las subvenciones, procederá o de los presupuestos generales del Estado (PGE) o de consignaciones presupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista.

Las ayudas y subvenciones procedentes de ingresos externos finalistas pueden otorgarse a los beneficiarios del artículo 5⁹, en régimen de concurrencia competitiva o en régimen de concesión directa, en este último caso, siempre que estén vinculadas al objeto de la intervención tal y como autoriza la disposición adicional tercera de la LEY.

**D) TITULO I.
DISPOSICIONES COMUNES A LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS**

CAPITULO I

Régimen de concesión y procedimiento de gestión.

Artículo 8, procedimiento de concesión. De las disposiciones comunes. Es de aplicación con carácter básico.

⁹ Estados, organismos e instituciones y ongd.

Prevé que el procedimiento se iniciará siempre de oficio, que el procedimiento ordinario es el de concurrencia competitiva y que el contenido de la resolución de concesión debe incluir el contenido mínimo establecido para cada modalidad de subvención.

En el caso de la concesión directa, el contenido de la resolución constituirá las bases de la subvención.

Artículo 9. Entidades colaboradoras. De las disposiciones comunes. Es de aplicación con carácter básico.

Este precepto desarrolla, complementa y singulariza para aplicar a las subvenciones de cooperación el artículo 12 de la LGS, ampliando notablemente las actuaciones que podrían realizar las entidades colaboradoras, ofreciendo un instrumento con el que es posible, gestionar las subvenciones mediante una figura similar a la colaboración público privada, aunque también publica-pública con una amplitud mucho mayor a la que autoriza en general la LGS y con una gran variedad de posibles actores y de contenidos

El artículo 12 de la LGS que parece interesante traer aquí para comparar con la regulación de este precepto, establece: Entidades colaboradoras. 1. Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio. Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior.

2. Podrán ser consideradas entidades colaboradoras los organismos y demás entes públicos, las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones públicas, organismos o entes de derecho público y las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las demás personas jurídicas públicas o privadas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan.

3. Las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán actuar como entidades colaboradoras de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado, sus organismos públicos y demás entes que tengan que ajustar su actividad al derecho público. De igual forma, y en los mismos términos, la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán actuar como entidades colaboradoras respecto de las subvenciones concedidas por las comunidades autónomas y corporaciones locales.

Según este artículo 12 de la LGS que este real decreto amplía a) las entidades colaboradoras actúan en nombre y por cuenta del órgano concedente, entregan y distribuyen los fondos públicos a los beneficiarios o colaboran en la gestión de la subvención, aun sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos. No deriva de este precepto la colaboración en la ejecución o materialización de las actividades financiadas, salvo cuando estas consistan en la mera distribución de los fondos.

Este precepto del real decreto que examinamos, va mucho más allá. Se amplían las posibilidades de su aplicación, así como los posibles sujetos que pueden actuar como entidades colaboradoras.

El apartado 2, señala como posibles entidades colaboradoras en el ámbito de la cooperación a los organismos internacionales, a las ONGD y en general a cualesquiera organismos, entes y personas jurídicas, públicas o privadas españolas o extranjeras, que se designen para la realización de una o varias de las actuaciones recogidas, en el apartado 3 siguiente y reúnan los requisitos para ello.

En el apartado 3 se define la colaboración en la gestión, como cualquier actuación que esté enmarcada en el ciclo de vida de la intervención, incluida la actuación, por cuenta del beneficiario¹⁰, de acuerdo con sus instrucciones, en la identificación, formulación, ejecución, evaluación y justificación, así como en el seguimiento y comprobación de la actividad

¹⁰ Parece referirse a que cuando el beneficiario concierte o contrate con terceros la ejecución de una parte del ciclo del proyecto, por ejemplo, la evaluación, también serían entidades colaboradoras.

subvencionada o cualquier otra actuación directamente relacionada con la intervención, recogida en las bases reguladoras de la subvención o, en su caso, en la propuesta de intervención, dependiendo de la modalidad de concesión de la subvención o ayuda.

En el apartado 4 se establece que cuando en la gestión intervenga una entidad colaboradora, la participación se formalizará mediante un convenio de colaboración, remitiéndose en cuanto a su contenido al artículo 16 de la LGS que es básico, o un contrato cuando le sea de aplicación plena la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de contratos del Sector Público. La referencia a la aplicación plena, plantea que en cada caso habrá que acudir a la citada ley, al objeto de determinar si por los sujetos, por el objeto o por cualquier otra circunstancia no le es de aplicación plena la Ley de contratos.

Aclara el precepto, que cuando la entidad colaboradora perciba una retribución por la gestión deberá formalizarse un contrato, salvo cuando no sea posible promover la concurrencia. Permite también suscribir un convenio cuando la retribución tan solo compense de los gastos reales de la actividad.

El apartado 5 se refiere a la selección de la entidad colaboradora, a la que somete en general a los principios de publicidad y concurrencia, salvo algunos supuestos que pueden excluirse por causas justificadas, en general cuando no sea posible promover la concurrencia.

El apartado 6 en las ayudas en especie para la ejecución en emergencias humanitarias internacionales, las autoridades o entidades locales que actúen en el reparto de bienes de primera necesidad, serán consideradas entidades colaboradoras, sin que les sean exigibles los requisitos establecidos en este precepto.

El apartado 7 somete a todas las entidades colaboradoras, salvo las del apartado anterior, a las obligaciones establecidas por el artículo 15 de la LGS en el que se relacionan las obligaciones de las entidades colaboradoras en general.

La referencia a que las bases de la subvención puedan incluir cualquier otra actuación directamente relacionada con la intervención, hace de esta figura un instrumento de gran potencialidad para la colaboración entre multitud de actores, que a la vez pueden ser retribuidos o no, guardando siempre la titularidad y el poder de decisión del órgano actuante.

Aunque se plantean algunas cuestiones en su interpretación, ofrece grandes posibilidades en su desarrollo y aplicación. Si las normas del real decreto van dirigidas a desburocratizar la gestión, la aplicación de este precepto, abre importantes posibilidades para ello, al poder incorporar en todo el ciclo del proyecto, y para otras prestaciones, gran cantidad de actores y capacidades existentes como apoyo, con mucha flexibilidad al quedar expresamente delimitado que estos sujetos y capacidades se incorporaran para actuaciones que han de seguir las instrucciones de los financiadores o en su caso de los beneficiarios.

La referencia en el apartado 3 a que estas actuaciones puedan hacerse por cuenta del beneficiario, abre la posibilidad de que este pueda también utilizar también colaboraciones para la ejecución de sus proyectos.

La aplicación permitirá relaciones flexibles y adaptables en cada momento a todas las necesidades de la ejecución, así como la incorporación de actores públicos y privados diversos.

Esta regulación permitirá fórmulas de colaboración pública-pública y pública-privada con y sin ánimo de lucro.

Su carácter básico le dota de un gran alcance y es una gran aportación del real decreto con mucho poder de crecimiento.

En cualquier caso, habrá que estar atentos a los procedimientos de selección y a la evaluación de las actividades.

Artículo 10. Subvenciones y ayudas con cargo a fondos procedentes de la UE o de otros financiadores. De las disposiciones comunes Es de aplicación con carácter básico.

Se reitera la autorización contenida en la disposición adicional tercera de la LEY, para la concesión directa de fondos de la UE y otros organismos cuando estén vinculados al objeto de la intervención.

En lo que se refiere a fondos delegados les será de aplicación lo establecido en la normativa del fondo correspondiente, en este real decreto y en lo no previsto por la LGS y su normativa de desarrollo, siempre que sea compatible con la naturaleza de destinatarios u objeto.

La elegibilidad del gasto y documentos justificativos serán los determinados por la normativa aplicable.

Condicionándolo a la naturaleza de la subvención, se estima que es posible que las Ongd puedan ser colaboradoras o beneficiarias de los fondos delegados.

Artículo 11 Delegación de fondos españoles en entidades de otros países. De las disposiciones comunes

Para la delegación de fondos españoles a otros Estados extranjeros, hay una remisión a su concesión aplicando el presente real decreto y supletoriamente a la LGS y su reglamento.

TITULO I CAPITULO II EJECUCIÓN Y FINANCIACIÓN

Artículo 12. Ejecución y modificación de la resolución de concesión. De las disposiciones comunes

Se reitera la obligación general de ejecutar la actividad subvencionada en los términos consignados en la resolución de concesión, propuesta de intervención o actuación y de acuerdo con las obligaciones establecidas en las bases reguladoras y en las convocatorias.¹¹

La modificación de la resolución, debe obedecer a la aparición de circunstancias que alteren las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y desarrollo de la actividad, o afecten a la forma y plazos de ejecución. No se dice que haya de ser extraordinaria, aunque sí se exige que no dañe a terceros.

En el supuesto de que se obtengan subvenciones o ayudas concurrentes para la misma finalidad basta comunicarlo conforme al procedimiento establecido en el artículo 18 referido a la compatibilidad de subvenciones. Lo que implica que la ayuda concurrente puede suponer una alteración o incremento de la actuación inicial prevista.

¹¹ Esta obligación, viene siendo interpretada administrativa y jurisprudencialmente literalmente, lo que comporta valorar como incumplimiento, cualquier desviación de la ejecución por pequeña que sea y aunque ello no perjudique, o incluso beneficie al manejo de los fondos, a los plazos, a la realización de las actividades, consecución de resultados y logro de los objetivos, lo que en no pocas ocasiones comporta consecuencias desproporcionadas.

La solicitud de la modificación podrá ser autorizada, siempre que la causa no sea imputable al beneficiario, sea suficientemente acreditada y no alteren el sentido de la actividad principal, ni el fin para el que se concedió la subvención.

Es necesaria la solicitud de autorización, cuando se trate de modificaciones sustanciales que enumera como las referidas a los objetivos, resultados, población meta, ubicación territorial o socio local o contraparte extranjera.

Las variaciones cuantitativas, consistentes entre otras, en una disminución o aumento del importe de las actuaciones, del número de personas atendidas o de otras circunstancias previstas en la propuesta inicial, cuando no supongan alteración de los resultados y objetivos no precisaran de autorización previa, debiendo solo ser recogidas en los informes.

Se exige que se fundamente la solicitud y se presente antes de que finalice el plazo de ejecución de la actividad.

El órgano competente, dispone de 45 días para resolver,

El silencio se entiende negativo si transcurren esos 45 días, siempre que se haya solicitado al menos con esa antelación. (el proyecto inicial del real decreto, preveía el silencio positivo).

Artículo 13. Socio local y contraparte extranjera. De las disposiciones comunes Es de aplicación con carácter básico.

El artículo se refiere indistintamente a socio local y contraparte extranjera.

La diferencia entre uno y otra es, que en el caso del socio local estamos hablando de una entidad del país de ejecución, constituida y en funcionamiento en el mismo, mientras que la contraparte extranjera se trataría de una organización pública o privada extranjera respecto al país de ejecución). Por ejemplo, cuando una Ongd u otro actor, ejecuta un proyecto a través o conjuntamente con una organización internacional establecida en el país o a través de una alianza con otra Ongd de un país distinto que está legalizada en el país de actuación.

En el caso del socio local estaríamos refiriéndonos a lo que ordinariamente conocemos como contraparte.

El artículo declara que no constituye subcontratación, actuar a través de un socio local o una contraparte extranjera y recuerda que el responsable ante el órgano concedente es siempre el beneficiario, aun cuando actúe a través de socio local o contraparte extranjera.

Admite que los documentos justificativos del gasto no se reflejen en los registros contables del beneficiario, (se reflejaran globalmente) y prevé que el alcance de la revisión del auditor, se extienda a las cuentas del socio local.

Salvo previsión distinta en las bases, cualquier modificación del socio local o contraparte extranjera ha de contar con la autorización previa del órgano concedente. Hay que interpretar cualquier modificación, el cambio de socio local o contraparte extranjera, aunque por la inconcreción se podría pensar en las modificaciones que puedan afectar también a aspectos importantes en la organización y constitución de los mismos, ya que el cambio supone como se ha señalado más arriba una modificación sustancial precisada de autorización.

Artículo 14. Subcontratación. De las disposiciones comunes Es de aplicación con carácter básico.

Después de declarar en el apartado 1 la posibilidad en general de subcontratar, y definirla como la contratación de las actividades que forman parte del objeto social o habitual del beneficiario, el apartado 2, del mismo modo que hace la LGS, exige previsión expresa en la propuesta o en la resolución de concesión.

La previsión o bien debe figurar en la propuesta o bien en la resolución de concesión. También se prevé la posibilidad de si no hubiera esta previsión, solicitar una modificación para ello.

Este precepto parecería contradecir lo dispuesto el artículo 29 de la LGS, que prevé que para subcontratar las bases lo prevean, en el porcentaje que se señale y en el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario pueda subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada. (puede plantear duda interpretativa en si la referencia a la no previsión es del porcentaje o de la propia posibilidad de subcontratación).

Con esa interpretación estaríamos ante una contradicción, entre este real decreto y un precepto también básico de la LGS que, interpretado conforme los objetivos del real decreto, debería ceder a favor de la interpretación más ágil y flexible, que no es otra que la de que cuando no se establezca otra cosa en las bases, que la subcontratación pueda hacerse y llegar al menos al 50%.

En cualquier caso, con esta redacción, basta para poder subcontratar, que ya sea en la parte descriptiva o en la parte presupuestaria de las propuestas, para ello figure la subcontratación a realizar, o en otro caso solicitar una modificación, porque la subcontratación está en general permitida.

Este precepto, ubicado en las disposiciones comunes, hay que ponerlo en relación con el artículo 45 de este mismo real decreto, de aplicación singular a las subvenciones de concurrencia competitiva, que como una de las modalidades de ejecución prevé la subcontratación con terceros dentro de los límites que se establezcan en las bases, sin perjuicio de la aplicación supletoria del artículo 29 de la LGS, en lo que no se contemple en este real decreto o en las bases de desarrollo del mismo. Con lo que resultaría que, en las subvenciones de concurrencia competitiva, salvo que las bases establezcan algún limite, es posible subcontratar y con la aplicación supletoria del artículo 29 de la LGS, llegar hasta el 50% si las bases no establecen otro límite. El artículo 29 de la LGS, contiene el procedimiento a seguir para la subcontratación.

En cualquier caso, y dadas las dudas que plantea la interpretación de este precepto por la remisión que efectúa el art. 45, a “en lo que no se contemple en este real decreto”, prever en la propuesta las actividades a subcontratar es lo aconsejable, para evitar interpretaciones restrictivas.

Artículo 15 ampliación del plazo de ejecución de la intervención. De las disposiciones comunes

Cuando por causas sobrevenidas el beneficiario deba retrasar el inicio, paralizar la misma una vez iniciada o extender en el tiempo la ejecución, podrá solicitar motivadamente la ampliación del plazo.

El plazo puede ser ampliado sin necesidad de autorización hasta un máximo de 6 meses, o la mitad del plazo, si el previsto inicialmente fuere menor a un año. Se prevé que las bases o la resolución de concesión puedan establecer otro plazo. En todo caso, aunque la ampliación sea automática, debe comunicarse y motivarse su necesidad.

Para la ampliación del plazo por más de 6 meses o la mitad del plazo inicial, se requiere resolución expresa mediante el procedimiento para las modificaciones previsto en el artículo 12.

Se admiten solicitudes y concesiones sucesivas.

Para subvenciones con cargo a fondos delegados no se produce la ampliación automática. La resolución de concesión podrá establecer otras posibilidades.

Artículo 16. Finalización anticipada de las actuaciones por acontecimientos excepcionales. De las disposiciones comunes Es de aplicación con carácter básico.

Cuando concurren circunstancias excepcionales o de causa mayor, no imputables al beneficiario ni a sus socios o contrapartes, que obliguen a paralizar o ampliar la ejecución de la actividad y que estas circunstancias no vayan a desaparecer antes del plazo fijado, se podrá solicitar la finalización anticipada. Hay excepciones para las subvenciones a **ESTADOS Y ORGANISMOS**.

Hay 45 días para resolver y el silencio será positivo.

Artículo 17. Pago de las subvenciones. De las disposiciones comunes

El abono se efectuará preferentemente en un solo pago anticipado, salvo previsión expresa en las bases por causas excepcionales, debidamente justificadas.

No procede la constitución de garantías, salvo previsión expresa en la resolución

Si la resolución o la convocatoria, prevé pagos sucesivos que pueden ser plurianuales, se pueden condicionar los siguientes pagos al cumplimiento de los requisitos que se establezcan, o a la justificación de una parte.

El pago se efectuará una vez aceptada la propuesta de resolución o la resolución de concesión.

Con anterioridad al pago se exige estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la seguridad social y se prevé que se pueda autorizar al órgano concedente a recabar esta información por cuenta del beneficiario. Se sustituye esta obligación a los beneficiarios extranjeros que reciban subvenciones del Título II (concesión directa) por una declaración responsable. Se excluye también de esta obligación a **ESTADOS Y ORGANISMOS**.

Artículo 18 Compatibilidad con otras subvenciones. De las disposiciones comunes

Se prevé en general la compatibilidad para la misma o similar finalidad con otras subvenciones o ayudas procedentes de cualquier financiador, con la limitación de que la suma total no exceda del coste de la actuación.

La referencia que hace el precepto a la misma o similar finalidad, resuelve la necesidad exigida por algunos financiadores de que deban coincidir totalmente la actuación, así como el título del proyecto. De ahí que esta compatibilidad sea aplicable no solo a cofinanciar un mismo proyecto, sino a incorporar actuaciones a un proyecto, incluso inicialmente no previstas, siempre que vayan dirigidas a la misma o similar finalidad.

Se establece la obligación de comunicar al órgano concedente la obtención de otras ayudas, en los informes de seguimiento y finales.

Se prevé como minorar la cuantía cuando la suma de todas las ayudas excede del coste de la actuación, declarando la no exigibilidad de intereses.

Artículo 19. Rendimientos financieros. De las disposiciones comunes

Los rendimientos financieros incrementan el presupuesto, tanto los costes directos como los indirectos, en la misma proporción que lo hace el presupuesto inicial. Se puede establecer motivadamente otra distribución en las bases o resolución de concesión.

En el caso de los organismos internacionales los rendimientos financieros estarán sometidos a sus propias normas.

Las bases podrán establecer excepciones a la exigencia de acreditación de los rendimientos financieros mediante certificación bancaria.

Artículo 20 remanentes no invertidos. De las disposiciones comunes

Permite solicitar al órgano concedente la utilización de los remanentes en la misma actividad u otra financiada por alguna subvención o ayuda de las reguladas en el real decreto, siempre que esté ejecutándose por el mismo beneficiario.

De esta redacción parece resultar que se podría aplicar incluso a algún proyecto de otro financiador e incluso ejecutado por el beneficiario a través de contraparte diferente.

El apartado 2 prevé el procedimiento, señalando que exige detallar la ampliación de objetivos o resultados a que se pretenden aplicar.

TITULO I CAPITULO III JUSTIFICACIÓN

Artículo 21. Justificación de las subvenciones y ayudas De las disposiciones comunes. Es de aplicación con carácter básico.,

Se recuerda la obligación de justificar el cumplimiento de los objetivos y condiciones establecidos en la resolución de concesión de la subvención, así como a custodiar la documentación justificativa de cara a posteriores comprobaciones, en tanto no prescriba la acción de reintegro¹².

Del mismo modo que hace la LEY, este artículo obliga a cumplir los objetivos, en realidad debería referirse a realizar las actividades previstas para ello, porque tanto los resultados como los objetivos son eventuales y podrían no alcanzarse aun realizando correctamente las actividades.

El plazo y forma de justificación será el previsto en las bases reguladoras de la subvención¹³. Si no figura el plazo será de tres meses y si se incorpora informe de auditor o evaluación, el plazo se ampliará a seis meses para permitir su presentación conjunta.

¹² El plazo es de cuatro años desde el día en que venció el plazo para presentar la justificación, salvo cuando en el condicionado de la subvención se establezca el logro de algún objetivo o el mantenimiento de una situación, en cuyo caso contará a partir de estos. En cualquier caso, los plazos de prescripción se pueden interrumpir en los supuestos legalmente previstos.

¹³ El artículo 41 permite aprobar reglas de gestión, seguimiento y justificación.

Si no se presenta la cuenta justificativa o presentada es incompleta, se requerirá para presentarla, concediendo 15 días para las actuaciones en España y 45 cuando sean en el extranjero.

El párrafo 3 ordena al órgano concedente garantizar la simplificación de la justificación, refiriéndose a aspectos concretos, si bien dado el mandato general simplificador de la disposición adicional tercera de la LEY, estas medidas deben entenderse *numerus apertus*.

La LEY encarga a este real decreto materializar la simplificación, que no se agota con las medidas de este artículo, como resulta del propio articulado donde se contienen otros muchos preceptos en este mismo sentido.

Las cláusulas simplificadoras contenidas en este artículo son:

- a) La cuenta justificativa comprenderá como mínimo una memoria técnica de actividades, cuenta justificativa del gasto y cuadro comparativo del presupuesto por partidas aprobado y ejecutado, indicando las desviaciones.
- b) La forma de presentación de la cuenta justificativa será preferentemente cuenta justificativa simplificada o con informe de auditor.
- c) Las auditorías de cumplimiento constituyen la base de la comprobación de la ejecución correcta del gasto. Esta afirmación, no excluye la potestad de control del gasto por las administraciones, si bien impide, como resulta de otros preceptos del real decreto, reiterar la auditoría.
- d) Cuando haya informe de auditor no se exige la presentación de facturas y recibos, salvo cuando lo sean para actuaciones de comprobación y control.
- e) Los justificantes de gasto siempre que sea posible, se presentaran por medios electrónicos. Si no fuera posible y se presentaran en papel, no será preciso su estampillado, bastando una declaración responsable, garantizando que la documentación es fiel al original. Cuando sean documentos muy relevantes o hubiera dudas sobre su autenticidad se podrá reclamarse la exhibición del original, conforme al artículo 28.5 de la LPAC.
- f) Los costes indirectos no precisan de justificación, pero el órgano concedente puede comprobarlos.

Mientras la justificación con auditoría ya establece con carácter general la posibilidad de reclamar facturas y recibos para la comprobación y control, la redacción de este párrafo parece establecer un régimen más estricto de control de los costes indirectos, sin tener en cuenta lo que ya viene siendo habitual en la mayor parte de financiadores y también en las convocatorias de la UE, donde los costes indirectos fijados no solo no se justifican, sino se devengan automáticamente conforme se realizan los gastos directos.

En el caso de ayudas en especie, se exige certificación del beneficiario¹⁴ de su conformidad en la recepción, así como el compromiso de utilización de las mismas en los términos establecidos en la resolución.

¹⁴ En este caso se refiere también al beneficiario o beneficiarios finales.

Artículo 22. Documentación justificativa de los gastos imputados a la subvención o ayuda De las disposiciones comunes. Es de aplicación con carácter básico.

Los gastos podrán ser justificados mediante facturas, recibos u otros documentos a los que se les reconozca valor probatorio, incluida la certificación de ejecución de actividades.

El párrafo segundo de este apartado efectúa una importante precisión, al decir que las facturas u otros documentos del tráfico jurídico mercantil por operaciones realizadas en el país de ejecución, se expedirán e los términos que establezca la legislación local del país de ejecución. Por tanto, las facturas y recibos deben contener las previsiones de la legislación local y no las que establece la normativa española.

La utilización de recibos u otra documentación justificativa, deberá ser autorizada previamente por el órgano concedente. Si el uso de recibos se ha contemplado en la propuesta, indicando los bienes o servicios a los que se aplicará, así como la cuantía máxima estimada y las circunstancias que lo hacen necesario, se entenderá autorizado.

Cuando los perceptores no estén obligados por su legislación a emitir facturas, podrán utilizarse recibos sin necesidad de autorización previa, si bien en la justificación deberá acreditarse esta circunstancia mediante la norma o documento oficial.

La Aecid en su manual de justificación prevé países y supuestos en que admite recibos. Del mismo modo, al amparo del artículo 41.1 in fine de este real decreto, el resto de administraciones puede hacerlo en sus reglas de justificación lo que permitirá la agilización.

Excepcionalmente podrá ser validado a posteriori el uso de recibos, siempre que se estime que la autorización se hubiera concedido de haberse solicitado previamente. No queda claro los criterios a seguir para acreditar que se hubiera concedido, lo que deja un amplio margen al órgano competente. Un criterio a aplicar puede ser cuando se haya autorizado el uso en supuestos análogos en el mismo u otro proyecto en el mismo país.

Las facturas, recibos u otros documentos, serán admitidos en castellano, o en las lenguas cooficiales, así como en inglés, francés o portugués para el resto deberá acompañarse de traducción de cortesía o documento explicativo en castellano.

Artículo 23. Ampliación del plazo de justificación. De las disposiciones comunes

A petición de beneficiario o de oficio, puede ampliarse el plazo para presentar la justificación, siempre que no se perjudiquen derechos de terceros. La solicitud habrá de efectuarse antes de que finalice el plazo de justificación.

La ampliación debe solicitarse con al menos 45 días hábiles anteriores a la finalización del plazo de justificación.

Conforme al apartado 2 de este precepto, tanto la autorización de ampliación como su denegación, deben ser notificados y no serán susceptibles de recurso. En caso de silencio habrá que estar al régimen general de la LPAC que estimo que será positivo.

El proyecto inicial de este real decreto, contemplaba que, sin autorización, podía ampliarse hasta la mitad del plazo inicial de justificación comunicándola al órgano concedente.

A la ampliación de un trámite administrativo como es la justificación, estimo que le es de aplicación el artículo 32.2 de la LPAC. Si bien la ampliación de plazos es potestativa en general, la ampliación de plazos por el tiempo máximo permitido, se aplicará en todo caso conforme a ese precepto, a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

Artículo 24. Justificación en situaciones excepcionales. De las disposiciones comunes. Es de aplicación con carácter básico.

Este precepto consciente de que en el contexto en que se ejecutan las acciones, es probable que se den situaciones excepcionales a consecuencia de fenómenos atmosféricos, alteraciones políticas, guerras y otras, prevé que se pueda justificar la ejecución por medios diferentes a los previstos en situaciones normales. Es un precepto cuya naturaleza básica deriva además de la propia naturaleza de las cosas.

Artículo 25. Cambios de moneda. De las disposiciones comunes

Los cambios de moneda habrán de realizarse en mercados oficiales, bancos o casas de cambio legalmente reconocidas, salvo que se acredite en la forma que se señala, que no existen esos mercados.

En la cuenta justificativa podrá utilizarse cualquier sistema admitido, explicando el utilizado.

Salvo previsión distinta en las bases reguladoras o en la convocatoria, en la gestión y justificación de una subvención no podrán aplicarse diferentes sistemas de aplicación de los tipos de cambio.

Para los reintegros y devoluciones será de aplicación el tipo de cambio vigente en el momento de efectuar el reintegro. En algunos casos se podrá admitir el mismo tipo utilizado en la conversión de origen.

Salvo que se establezca otra cosa, a los remanentes no invertido, les será de aplicación el tipo de cambio del momento de hacer efectivo el reintegro. En los casos de finalización anticipada de la intervención por causas excepcionales, podrá autorizarse aplicar el mismo utilizado en la conversión de origen. No se prevé nada singular para el caso de reintegros por otras causas.

Artículo 26. Gastos subvencionables. De las disposiciones comunes

El precepto reproduciendo lo señalado en la LGS, declara como gastos subvencionables los que, de manera indubitada, respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada y se realicen en el plazo de ejecución. (como veremos en otros artículos se admiten algunos anteriores y posteriores) y reitera el principio también establecido en la LGS, de que los costes no pueden ser superiores al valor de mercado.

El párrafo segundo del apartado 1, viene a resolver la interpretación mantenida hasta ahora por algunos financiadores, consistente en consignar presupuestariamente los fondos destinados a la cooperación separadamente en los capítulos IV y VII, y también exigían que el gasto dentro de cada proyecto se efectuara por los beneficiarios imputándolos a gastos corrientes y gastos de capital, obligándolos a aplicar los mismos criterios que rigen en las administraciones públicas,

lo que a su vez impedía que durante la ejecución se pudieran traspasar fondos entre esos capítulos, ni siquiera a través de una solicitud de modificación.

Ahora se establece que los créditos que financien las actuaciones de cooperación, destinados a su percepción por los beneficiarios serán considerados, en términos presupuestarios como gasto corriente y señala que se financiarán con transferencias corrientes. Ello se justifica en que los beneficiarios no obtienen ni beneficios materiales ni adquieren inversiones para ellos.

Ya en septiembre de 2021, el número 244¹⁵ de la revista CUNAL, publicó un artículo en el que con diversos argumentos, justificábamos la procedencia de incluir los fondos en un solo capítulo.

Algunos financiadores parece que desde hace años presupuestan en capítulo IV y VII y posteriormente modifican para pasar todo a IV y convocan desde ahí.

Este precepto además de agilizar la gestión de los beneficiarios, resuelve también la dificultad que supone para las administraciones tener que distribuir fondos situados en dos capítulos a los proyectos que concurrían a las convocatorias o convenios.

El proyecto de este real decreto, preveía en uno de sus borradores que fueran considerados gastos de capital solo los gastos de esta naturaleza que superaran el 20 por ciento del coste total de la actuación. La regulación actual es mucho más acertada.

El rígido régimen vigente antes de la aprobación del real decreto, ni siquiera era seguido por la propia administración que aplica la imputación global, a un solo capítulo en los contratos mixtos.

Acierta el real decreto en imputar al capítulo IV estos gastos, dado que, por su propia naturaleza, las subvenciones no van dirigidas a obtener una prestación o inversión, sino que se dirigen a fomentar o incentivar a sujetos externos y no dependientes de la administración que otorga la subvención, que lleva a cabo un comportamiento o una actividad. Si por el contrario se entiende que lo que se pretende con la subvención es que se realice una inversión, en este caso si habría contraprestación y por tanto no cabría dentro de la figura de la subvención.

Es cierto que la estructura presupuestaria contempla tanto en el capítulo IV como en el VII subvenciones a familias y particulares, pero cuando lo hace la administración está efectuando indirectamente ella misma ese gasto, obligando a quien recibe la subvención a gastar o invertir.

Cuando lo establezca expresamente la resolución de concesión o la convocatoria, se considerarán subvencionables los gastos efectuados con anterioridad a la resolución de concesión tales como los de identificación y formulación, si así se establece en las bases y con límites y requisitos que se fijen.

Además, el real decreto admite, que sean subvencionables, los gastos efectuados después del periodo de ejecución, derivados de las actividades de justificación o cierre, que vengan expresamente indicados en la resolución de concesión o en la convocatoria. Se refiere solo los costes indirectos, de personal en sede, evaluación y auditoría. El precepto viene a recoger una realidad cual es que después de finalizar el periodo de ejecución hay tareas que realizar. Además de los gastos de evaluación y auditoría que ya eran recogidos con anterioridad, se incluye los ejecutados dentro del periodo de justificación que son gastos para atender actuaciones necesarias derivadas del propio proyecto.

¹⁵ “A vueltas con la ubicación presupuestaria de los fondos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo”. García Maties, Rafael et al. Núm. 244 de la revista de Estudios Locales CUNAL, págs. 113 y siguientes.

En las actividades de acción humanitaria, son financiables las existencias previamente adquiridas.

Otra novedad contenida en el real decreto es que considera gasto subvencionable, el abono de posibles indemnizaciones por fin de contrato de personal contratado en el marco de la actuación, por la cuantía establecida legalmente. Se excluye al personal estructural. Sin duda es un avance. Se habla de fin de contrato y no tanto de indemnización por despido procedente o similar, es una remisión a los contratos temporales del artículo 15 del E.T. y supone un importante avance, que puede resolver puntualmente algún supuesto, aunque como se vincula a una actuación es de difícil aplicación y no contempla otros supuestos que pueden darse en las entidades sin ánimo de lucro.

También podría ser una remisión al artículo 52.e) del Estatuto de los trabajadores que señala como causa de extinción del contrato por causas objetivas. “e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados por las Administraciones Públicas mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate” Todavía desconocemos el alcance de este apartado y de su posible aplicación a las Ongd y en qué condiciones, aunque la redacción de este apartado sugiere alguna, ya que parece ir referido a alguna modalidad de contratación de las propias administraciones públicas u organismos dependientes y no tanto a los actores privados.

Los impuestos no recuperables son subvencionables. Y aun cuando, los impuestos indirectos sean recuperables, las bases pueden establecer que sean subvencionables, si se prevé que no se puedan recuperar en el periodo de ejecución y justificación.

El apartado 2 se refiere a que las bases pueden establecer el porcentaje, de los costes indirectos imputables, sin que en este caso se precise su justificación.

Respecto al cálculo de los **costes indirectos**, para determinarlos señala que su porcentaje pueda derivar de estudios económicos, como establece el artículo 83 del reglamento de la LGS, añadiendo que también pueden fijarse por aplicación de la normativa de UE para los fondos delegados, y los que fijan en Estados u organismos internacionales beneficiarios en otros.

Cuando las bases o convocatorias establezcan límites o porcentajes máximos aplicables a los gastos subvencionables, se debe garantizar la cobertura de los costes necesarios para el cumplimiento de las normas de las personas cooperantes, voluntarias y el resto del personal vinculado a la intervención, prestando especial atención a mantener las prestaciones salariales, gastos de desplazamientos, alojamientos, etc. Previendo la duración de los proyectos, los incrementos de precios y otras circunstancias, para la autorización de las variaciones necesarias en los porcentajes.

Este precepto viene a exigir a las administraciones, que cuando contemplen límites aplicables por salarios y otros, estos sean suficientes para cubrir los costes necesarios para el cumplimiento de los derechos de los cooperantes y condiciones que se deban cumplir por el resto de personal y además que se adapten a las cuantías vigentes en la anualidad en que se produzcan, y no como ahora que los límites se fijan en el momento de la formulación y se aplican invariables durante toda la ejecución, que en ocasiones dura varios años. Igualmente, el precepto se refiere a adaptar los gastos de desplazamiento y alojamiento.

En base a este precepto, podrían revisarse los costes por desplazamiento, alojamiento y manutención. En la actualidad la mayoría de las bases de convocatorias competitivas remiten en sus cuantías máximas a las aplicables a los funcionarios, cuando nada obliga a ello. Nada impide, antes, al contrario, el contenido de este precepto faculta para adaptar las cuantías a los costes reales.

En el caso de ayudas procedentes de ingresos externos finalistas, la elegibilidad del gasto se determinará por la propia normativa del fondo. En el caso de fondos procedentes de la UE, este real decreto es de aplicación supletoria.

Artículo 27 Pago de impuestos en intervenciones de cooperación delegada. De las disposiciones comunes

En las intervenciones de cooperación delegada si los impuestos se declaran no elegibles, se prevé que se pueda iniciar un procedimiento interior para su exoneración.

Cuando los impuestos pagados a raíz de la intervención sean susceptibles de posterior recuperación, podrán ser pagados con cargo a la subvención, imponiendo al beneficiario la obligación de instar el procedimiento para obtener su reintegro. Si el reintegro se produce estando vigente la intervención, podrá destinarlos a la misma, en otro caso deberá reintegrarlos al financiador. Esta obligación subsiste en los cuatro años siguientes a la finalización del plazo de justificación

TITULO I

CAPITULO IV.

CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, REINTEGRO Y SANCIONES.

Artículo 28. Seguimiento y evaluación De las disposiciones comunes

Conforme al artículo 8 de la LEY, las comunidades autónomas y resto de actores de la cooperación descentralizada tienen sistemas propios de evaluación de sus políticas de cooperación, por lo que no están sujetas a evaluación por otras administraciones.

Salvo lo que establezcan las bases, los beneficiarios se someterán a las actuaciones de seguimiento y evaluación que determine el órgano concedente, al objeto de comprobar la ejecución y también la de favorecer la reorientación de las actuaciones ante la detección de dificultades en la ejecución.

Se atribuye al órgano concedente el diseño del seguimiento, y concreta en parte lo establecido en el artículo 9 de este real decreto (entidades colaboradoras) al decir que, para el diseño de la planificación del seguimiento, se podrá contar con la colaboración del beneficiario y también de las entidades colaboradoras. El seguimiento de las intervenciones por parte del órgano concedente no podrá suponer un aumento del coste de la intervención para los beneficiarios y colaboradores, y por lo tanto no podrá incluirse en el presupuesto de la intervención.

La colaboración de las entidades beneficiarias, será en el diseño del sistema de seguimiento, basado en visitas y revisión de documentos acreditativos del gasto. Al señalar que el seguimiento no puede suponer un coste para el beneficiario, se puede entender que este no habría de cargar con actividades adicionales para ello. Es posible que, si se prevé la colaboración, se haga a través de lo establecido en el artículo 9 para las entidades colaboradoras.

Se reitera lo ya establecido en el artículo 22.2 de este real decreto respecto al plazo de seis meses para presentar la justificación si se prevé evaluación, salvo que las bases establezcan otro distinto.

Artículo 29 Control. De las disposiciones comunes

El apartado 1, remite el control de las subvenciones y ayudas concedidas a los Estados y Organismos a sus propias normas, aunque no excluye que puedan realizarse por los financiadores actuaciones de seguimiento, comprobación y control financiero (cita que ello podrá realizarse por la AGE y de la UE).

Para el resto de beneficiarios hay una remisión a las normas de control de la LGS y su normativa de desarrollo.

Artículo 30. Reintegro. De las disposiciones comunes

El precepto gradúa el porcentaje a reintegrar exigible, por diferentes incumplimientos.

En la mayor parte de los supuestos, señala un máximo al decir: “hasta”. Al prever un máximo, en el expediente de reintegro se deberá establecer la concreta cantidad, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en cada caso.

En el caso de que el incumplimiento sea la introducción de modificaciones sin autorización, lo fija en el 10% de los gastos efectuados en la ejecución de la modificación. Este apartado contiene un circunloquio para decir que no procede ese reintegro si efectivamente hay circunstancias que lo justifican, para luego remitirse al artículo 86 del Reglamento de la LGS, que además hace facultativo este reconocimiento. Se echa en falta que se gradúe este reintegro y todos los demás, en función de los perjuicios originados al logro de los objetivos del proyecto y no en los aspectos formales, en este caso sólo por no solicitar una autorización, aunque ello se resuelve en parte en el párrafo 2 de este precepto.

El apartado e) se refiere a tres incumplimientos de las condiciones impuestas: plazo de ejecución, justificación insuficiente o deficiente e incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión. En el caso del incumplimiento del plazo se prevé la devolución del 100 por 100 de los gastos efectuados fuera de plazo, en los dos restantes se utiliza “hasta”. En cualquier caso, a todos estos supuestos, por así preverlo el apartado e) se deberá determinar aplicando el principio de proporcionalidad, esta proporcionalidad debiera referirse como se señala, a los perjuicios o no, originados por esos incumplimientos al logro de los objetivos del proyecto.

En el apartado 2 del precepto se prevé que cuando el cumplimiento se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, o la ejecución de la mayor parte de las actividades previstas solo deberá reintegrar en su caso, el importe correspondiente al remanente no invertido y a los gastos no justificados.

Este apartado supone una importante modificación del apartado 2 de artículo 37 de la LGS, en aquél cuando se daban estas circunstancias, se remitía a los criterios de graduación que se hubiera establecido en las bases de subvenciones.

Ahora cuando se den las circunstancias previstas en este apartado 2, no habrá lugar a más reintegro que el del remanente no invertido. Se trata de una declaración que viene a poner el cumplimiento de lo previsto en cada actuación por encima de cualquier otra circunstancia.

El apartado 3 permite no iniciar procedimiento recaudatorio para los reintegros inferiores a 500 euros.

TITULO I CAPITULO V PUBLICIDAD, CONFIDENCIALIDAD Y PROTECCION DE DATOS

Artículo 31.- Publicidad y difusión de subvenciones y ayudas. De las disposiciones comunes Es de aplicación con carácter básico.

El apartado 1 se remite a la Base Nacional de Subvenciones (BDNS), estableciendo la obligación de los órganos concedentes de enviar la información sobre las convocatorias, en los términos de los artículos 18 y 20 LGS que son de aplicación a todas las administraciones. El 18 establece que la BDNS, opera como sistema nacional de publicidad de subvenciones y el 20.4 obliga directamente a todas las administraciones.

El apartado 2 impone a los beneficiarios visibilizar el origen de la financiación de las intervenciones en todos los materiales y productos de difusión y obliga al órgano concedente a difundir un manual en su portal de internet. El precepto permite adecuar esta obligación por motivos de seguridad u otra índole.

Artículo 32 Confidencialidad y protección de datos. De las disposiciones comunes Es de aplicación con carácter básico.

El apartado 1 de este precepto, obliga al órgano concedente y al beneficiario, a mantener el estricto secreto profesional y la debida confidencialidad sobre los conocimientos, datos e información que adquieran acerca de la otra parte.

En base a este precepto los proyectos redactados y demás datos que se aporten a las convocatorias, no pueden divulgarse ni copiarse.

Las administraciones, en la medida en que participen entidades colaboradoras o incluso cuando contraten actividades o prestaciones mediante las que los contratistas tengan acceso a estas informaciones, deben imponer estas obligaciones.

Solo el artículo 48 de la LGS se refiere a la confidencialidad y la refiere al personal controlador, extremo que con mayor motivo se debe considerar extensible a toda persona que por cualquier título tenga acceso a los documentos.

En cualquier caso, lo referido a la confidencialidad del contenido de los proyectos, ya era exigible a todas las administraciones en virtud del real decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia y el artículo 13 de la LPAC, que declara los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas y que entre otros reconoce el de la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas.

E) TITULO II

SUBVENCIONES Y AYUDAS EN REGIMEN DE CONCESION DIRECTA

Este título, regula:

- a) Principalmente las subvenciones en régimen de concesión directa derivadas de la política exterior del Gobierno,
- b) Las subvenciones y ayudas destinadas a las intervenciones de acción humanitaria (AH), y
- c) Las subvenciones nominativas previstas en los PGE.

TITULO II

CAPITULO I

OBJETO, REGIMEN JURÍDICO Y BENEFICIARIOS

Artículo 33. Objeto y régimen jurídico. En régimen concesión directa.

Este precepto es introductorio y está destinado a establecer a que subvenciones y a que sujetos le son de aplicación las normas de este título II.

Conforme se señala detalladamente más abajo, este título es de aplicación a:

- a) A las subvenciones y ayudas derivadas de la política exterior del Gobierno que tengan por objeto alguna de las finalidades que enumera.
- b) A la acción humanitaria de concesión directa y
- c) A las subvenciones nominativas previstas en los PGE, con cargo a programas de cooperación para el desarrollo sostenible.

De la redacción de este precepto no resulta con claridad, si el título es aplicable a toda la AH, o sólo a una parte, ya que se dice que se aplica a las subvenciones y ayudas a la AH, en régimen de concesión directa. En este sentido hay que acudir al apartado 2, conforme al cual no será de aplicación cuando se conceda mediante concurrencia competitiva cuando sea posible o deseable.

Aunque el precepto se refiere solo a las subvenciones nominativas previstas en los PGE, las previstas en los Presupuestos de las CCAA y EELL, también pueden concederse de forma directa conforme al artículo 22 de la LGS.

En el apartado 1. a) dice que el título II es de aplicación a las ayudas derivadas de la **política exterior del Gobierno**, señalando muy ampliamente su objeto. Estas se concederán al amparo de disposiciones y resoluciones del Gobierno, en tratados y convenios internacionales, plan director de la cooperación española y otros instrumentos internacionales previstos en la LEY.

En este mismo apartado, se señala que el título es de aplicación a las subvenciones y ayudas en régimen de concesión directa, destinadas a apoyar las intervenciones de acción humanitaria.

En el apartado 2 se señala que podrán concederse de forma directa (todas las del apartado 1) y excluir los principios de publicidad y concurrencia. No obstante, añade que cuando fuera posible

o deseable promover la concurrencia, deberán concederse conforme al título III (concurrencia competitiva). La utilización de conceptos jurídicos indeterminados como posible o deseable, puede originar alguna dificultad interpretativa. La concesión directa es una facultad, no una obligación, lo que permite contemplar algún grado de discrecionalidad, que se formula aquí como posible o deseable.

En su apartado 3, se refiere a las subvenciones nominativas previstas en los Presupuestos Generales del Estado, con cargo a programas presupuestarios de cooperación para el desarrollo sostenible, señalando que le será de aplicación el presente título en cuanto a justificación, control, reintegro y sanciones, de acuerdo con la naturaleza de sus beneficiarios.

En el apartado 4 señala que estas subvenciones y ayudas se conceden: a) para financiar total o parcialmente intervenciones o actividades derivadas de la política exterior del Gobierno, b) de cooperación y c) de acción humanitaria, con cargo a los PGE y otros instrumentos de cooperación como apoyos presupuestarios, fondos, cooperación delegada o triangular o cualquiera otra recogida en la LEY. En el caso de la AH, no necesariamente ha de ir dirigida a la ejecución de la política exterior.

En el apartado 5 se autoriza al órgano concedente a determinar en las bases reguladoras, las formas de acreditación objetiva, los procedimientos y los plazos máximos de concesión y ayudas en los casos previstos en este precepto. Ello supone una habilitación muy amplia, al prever que discrecionalmente se establezcan sistemas diferentes a los generales, si bien como dice el apartado siguiente supletoriamente será aplicable las normas generales.

En el apartado 6 el precepto se remite como supletorio a las disposiciones del título I y subsidiariamente a la LGS y su normativa de desarrollo, siempre que sea compatible con la naturaleza y destinatarios.

Artículo 34. Beneficiarios. En régimen de concesión directa.

Este precepto regula en el apartado 1 quienes pueden ser beneficiarios de las subvenciones y ayudas en desarrollo de la política exterior del Gobierno, relacionando a a) los Estados y Gobiernos y demás sujetos de derecho público extranjero b) los organismos internacionales de derecho público creados por tratado o acuerdo internacional y otras de similares características y c) personas físicas y jurídicas públicas y privadas extranjeras.

En el apartado 2, enumera quienes pueden ser beneficiarios de las ayudas de acción humanitaria regulados en este título, señalando: a) Los Estados y Gobiernos y otros organismos de derecho público extranjero; b) Organismos internacionales de derecho público creados por tratado o acuerdo internacional y otros similares, c) Personas físicas y jurídicas privadas extranjeras, que por su presencia, experiencia e implantación, constituyan la única o preferente vía de acceso de la acción humanitaria española a una determinada zona; d) Entidades españolas sin ánimo de lucro calificadas, dentro de cuya misión estatutaria se encuentre la acción humanitaria y que cuenten con una acreditación especial para intervenciones de carácter humanitario, de acuerdo con un procedimiento que anuncia que se establecerá; e) Personas físicas y jurídicas públicas o privadas, afectadas por situaciones de desastres o conflictos o en riesgo inminente de sufrir sus consecuencias que sean beneficiarias directas de la intervención de acción humanitaria.

En el apartado 3, para el caso de subvenciones nominativas y de cooperación delegada, señala que podrán ser beneficiarias, además de las de los anteriores apartados, las personas jurídicas

públicas y privadas españolas. Por esta vía es posible que cualquier otra entidad, incluidas las ONGD, puedan ser beneficiarias tanto de las subvenciones nominativas, como de la cooperación delegada, aun sin estar calificadas.

En el apartado 4 se añade que pueden ser beneficiarios, las agrupaciones de personas físicas o jurídicas relacionadas en los apartados 1 y 2, que hayan suscrito un acuerdo de colaboración, bastando que en el caso de que sean ONGD una de ellas esté calificada. Al referirse a que una de las Ongd esté calificada, parece admitir que forme parte de la agrupación una Ongd no calificada, cuando por la remisión a los apartados 1 y 2 en ninguno de ellos figura una Ongd no calificada.

TITULO II

CAPITULO II

RÉGIMEN DE CONCESIÓN Y PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN

Artículo 35.- Procedimiento de concesión. En régimen concesión directa.

En el apartado 1 el precepto señala en detalle, el contenido mínimo del expediente, en el que constará:

Una memoria justificativa, en la que se describa finalidad, y otras circunstancias, existencia de crédito adecuado y suficiente para la financiación, autorización del Consejo de Ministros, plazo para resolver y notificar, y otros.

El apartado 6 declara que en el caso de las subvenciones de cooperación delegada en que el beneficiario sea una persona jurídico pública o privada española, las subvenciones se concederán como sigue:

Si hay una sola entidad capacitada, en la resolución se justificará la exclusividad.

Si existen varias entidades capacitadas, se deberá justificar la concesión a una de ellas, de acuerdo con los criterios establecidos en las bases reguladoras o en el acuerdo de cooperación delegada. Entre estos criterios se deberá incluir la presencia o experiencia. Si hubiere varias se deberá abrir convocatoria en el país o territorio en el que se vaya a llevar a cabo la intervención, en la que participarán las entidades que hayan acreditado su capacidad en relación con ella.

Artículo 36 Resolución de concesión y aceptación del beneficiario. En régimen concesión directa.

El apartado 1 enumera el contenido mínimo de la resolución de concesión que incluye además de la identificación del beneficiario, los principales apartados que vienen a coincidir básicamente con los que se incluirían en unas bases de subvenciones.

El apartado 2, se refiere a que la aceptación supone la asunción de esos compromisos, así como las consecuencias de su incumplimiento.

Conforme al apartado 3, las personas físicas y jurídicas, publicas y privadas extranjeras, han de presentar al aceptar la subvención y antes de que se les conceda, una declaración responsable de no estar incurso en las prohibiciones del artículo 13.2 de la LGS. No es exigible esa declaración a los ESTADOS Y ORGANISMOS.

La presentación del certificado de la entidad financiera acreditando la titularidad de la cuenta, comporta la aceptación de las condiciones establecidas en la resolución de concesión, salvo que se exija la aceptación expresa.

Se prevé que, si transcurridos los plazos, el beneficiario no hubiera abierto la cuenta para el depósito o iniciado las actividades la subvención quedará sin efecto.

TITULO II

CAPITULO III

EJECUCIÓN, JUSTIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL, REINTEGRO Y SANCIONES.

Artículo 37. Justificación. En régimen concesión directa.

Se establecen las normas de justificación de las subvenciones de este título.

Conforme al apartado a) Respecto a los Estados y Organismos, la ejecución y acreditación del gasto se adaptarán a su normativa propia.

Conforme al apartado b), las resoluciones de concesión y, en su caso, los acuerdos de cooperación delegada establecerán el régimen de justificación aplicable a las subvenciones y ayudas.

Conforme al apartado c), en el caso de los apoyos presupuestarios generales y sectoriales, fondos comunes y fondos globales, la justificación estará formada por los documentos que acuerden los donantes y el país socio.

En el apartado 2, se señala que a las subvenciones concedidas a las personas físicas y jurídicas públicas y privadas extranjeras y entidades sin ánimo de lucro calificadas, les será de aplicación el régimen de justificación de este título y el de las disposiciones comunes de este real decreto (Título I), así como en la LGS, y su reglamento.

Para las ayudas en especie se remite al artículo 21.5

Artículo 38. Seguimiento y control. En régimen concesión directa.

Se señala que las bases reguladoras de la subvención o ayuda, pueden recoger la existencia de comisiones mixtas de seguimiento, que se determinen en las bases reguladoras.

Artículo 39 Reintegro y sanciones.

En cuanto al reintegro el artículo se remite título I (disposiciones generales) de este real decreto.

En cuanto a las sanciones, excluye de su aplicación a los Estados y Organismos.

A las subvenciones y ayudas a las personas físicas y jurídicas públicas y privadas extranjeras y resto, les será de aplicación el régimen de sanciones de la LGS.

F) TÍTULO III.
SUBVENCIONES Y AYUDAS EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA
COMPETITIVA.
CAPÍTULO I.
OBJETO, RÉGIMEN JURÍDICO Y BENEFICIARIOS.

Artículo 40. Objeto. En concurrencia competitiva. Es de aplicación con carácter básico.

Este artículo declara que el presente título, regula las subvenciones de Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global no incluidas en los títulos anteriores. En realidad, solo excluye a las del título II, referido a la concesión directa, porque el título I contiene las normas comunes a los dos títulos.

El apartado 2 define lo que son actuaciones en materia de Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, entendiendo como tales:

- a) Las realizadas en países receptores de la AOD y otros países definidos como prioritarios en el Plan Director de la Cooperación Española, vigente en cada momento, incluida la AH.
- b) Las realizadas en España cuando los beneficiarios últimos procedan de países receptores de AOD y se encuentren insertos en algún programa o proyecto para el impulso del desarrollo en sus países de origen¹⁶.
- c) Las actividades de Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, así como las de investigación y estudios para el desarrollo que se ejecuten en España.

Cuando el precepto habla de beneficiarios últimos, se está refiriendo a quienes reciben los efectos o beneficios de las actividades y no tanto a la definición de beneficiario en sentido estricto que utiliza esta norma y la LGS.

Artículo 41. Régimen Jurídico. En concurrencia competitiva Es de aplicación con carácter básico.

El precepto dice que las ayudas y subvenciones del presente título se someterán a los principios de publicidad y concurrencia de la LGS, a su normativa de desarrollo, así como en este real decreto y las bases reguladoras y resoluciones de convocatoria aprobadas a su amparo.

Asimismo, se incluye en este precepto básico, como parte del régimen jurídico a las resoluciones que aprueben las reglas de gestión, seguimiento y justificación dictadas por el órgano concedente.

Referirse a las reglas de gestión y seguimiento y justificación dictadas por el órgano concedente en una norma básica, no les otorga esta naturaleza. Aprobarlas mediante resolución no excluye que deban publicarse con carácter previo o a la vez que la convocatoria y obviamente que su contenido tenga por objeto y persiga “la eficacia y simplificación de trámites “conforme a los objetivos de este real decreto, tal y como se ha señalado más arriba. Aquí cabe plantearse si estas reglas son o no disposiciones de carácter general, y por tanto su régimen de aprobación.

¹⁶ Pueden considerarse incluidos aquí los gastos realizados en España en actividades formación o intercambios previstos en proyectos de CID.

El apartado 2 de este precepto, otorga al presente título, el carácter de bases reguladoras generales de las subvenciones y ayudas, sin perjuicio de que puedan aprobarse bases específicas de desarrollo.

Esta calificación del título III como bases generales, efectuada mediante un precepto básico, debe entenderse referida a las subvenciones y ayudas que otorguen tanto la AGE como las CCAA y EELL, sin perjuicio de que estas últimas puedan aprobar sus propias bases complementarias o específicas, que no podrán contravenir los preceptos de este real decreto que les sean de aplicación, en los términos señalados en los comentarios al artículo 1.

Artículo 42. Beneficiarios En concurrencia competitiva Es de aplicación con carácter básico.

El apartado 1, efectúa una definición muy amplia de posibles beneficiarios (personas físicas y jurídicas, españolas o extranjeras, organismos internacionales, legalmente constituidas), vinculándolos a que puedan llevar a cabo las actuaciones de acuerdo a la normativa reguladora de cada subvención.

El segundo párrafo del apartado 1, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 38.2 in fine de la LEY, prevé que las convocatorias contemplen la normativa interna de los organismos internacionales que ejerzan su representación en España, de acuerdo con los acuerdos y otros instrumentos internacionales.

El apartado 2 se refiere a las agrupaciones de entidades tanto públicas como privadas, remitiéndose al artículo 11.3 de la LGS.

Concluye el precepto en el apartado 3, reiterando lo que establece la LGS, que el beneficiario es el responsable de la ejecución y correcta justificación ante el órgano concedente, sea quien sea quién materialmente la haya realizado.

TITULO III

Capítulo II

RÉGIMEN DE CONCESIÓN Y PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN

Artículo 43 procedimiento de concesión. En concurrencia competitiva

El apartado 1, señala que las subvenciones y ayudas que regula este título, se concederán de acuerdo con las disposiciones generales del título preliminar y título I, así como en las bases reguladoras específicas y normativa de desarrollo.

El apartado 2 exige que las solicitudes se presenten exclusivamente por medios electrónicos y en un formulario electrónico específico, salvo que las bases dispongan otra cosa en algunos supuestos en convocatorias realizadas en el exterior. Se anuncian formularios, particularmente para educación para el desarrollo sostenible.

Esa presentación por medios electrónicos supone la autorización para que el órgano concedente obtenga de forma directa los certificados de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, si bien el solicitante podrá negar esta autorización y aportar los certificados.

El apartado 3, declara la no exigencia, con carácter general de documentación original, bastando aportar copia simple y la no exigibilidad de aportar documentos que ya obren en poder de la administración. Motivadamente podrá exigirse la presentación de originales en los supuestos del artículo 28 de la LPAC ¹⁷.

El apartado 4. Obliga al órgano concedente a poner a disposición de los beneficiarios los medios necesarios para la transmisión de información y resolución de consultas durante todo el proceso de organización de la convocatoria y resolución. Poniendo a disposición de los interesados, al menos, un buzón de consulta en horario amplio y celebrar cuando sea posible una sesión informativa que será publicada en la web.

TITULO III

Capítulo III

EJECUCIÓN, JUSTIFICACIÓN, REINTEGRO Y SANCIONES.

Artículo 44 plazo de ejecución. En concurrencia competitiva

El precepto exige que la convocatoria especifique el momento desde el que se establece el inicio de la actividad, o el periodo máximo de inicio, así como los plazos admisibles de imputación del gasto, sin perjuicio de las ampliaciones de plazo.

El plazo de inicio obligatorio, no debería fijarse con anterioridad a la recepción de los fondos por parte de los beneficiarios, aunque puede admitirse que puedan estos iniciar antes voluntariamente las actividades.

El artículo 2 de la LGS, prevé que las subvenciones tengan por objeto un gasto ya realizado o por realizar, por lo que la convocatoria podría establecer que se puedan imputar gastos por actividades realizadas incluso antes de la convocatoria. El propio real decreto ya establece algún supuesto respecto a gastos y pagos realizados antes de la convocatoria y otros después del plazo de finalización. (identificación, formulación, justificación)

Artículo 45. Modalidades de ejecución. En concurrencia competitiva

El artículo establece cuatro modalidades:

- a) Ejecución directa, con los recursos humanos y materiales propios del beneficiario,
- b) A través de uno o más socios locales o contrapartes extranjeras, exigiendo en este caso que estas se identifiquen en la formulación. Esta ejecución se considera hecha directamente por el beneficiario.
- c) Mediante subcontratación con terceros, dentro de los límites que se establezcan en las bases reguladoras de la subvención, sin perjuicio de la aplicación supletoria del artículo 29 de la LGS, en lo no contemplado en este real decreto o en las bases reguladoras en desarrollo del mismo.¹⁸
- d) mediante una combinación de las modalidades anteriores.

¹⁷ 5. Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original

¹⁸ En el artículo 29 de la LGS se señala respecto al porcentaje de subcontratación “En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada

Respecto a la subcontratación, prevista en el apartado b), se declara la subcontratación como instrumento para la ejecución, dentro de los límites que establezcan las bases reguladoras, y la aplicación supletoria del artículo 29 de la LGS, en lo no previsto en este real decreto. El artículo 14 de este mismo real decreto, exige para subcontratar, previsión expresa en la propuesta de intervención o en la resolución, con lo que podríamos entender que dado que el artículo 14 de este real decreto prevé con carácter general la prohibición de subcontratación, cuando no haya previsión expresa, sería de aplicación supletoria el artículo 29 de la LGS que prevé, como se razona en los comentarios al artículo 14, que si no hay previsión expresa en las bases sea posible subcontratar con el límite el 50%. No obstante, estimamos prudente prever la subcontratación en la propuesta.

Artículo 46. Modalidades de justificación de las subvenciones o ayudas En concurrencia competitiva. Es de aplicación con carácter básico.

En este precepto una remisión a la LGS, con las especialidades del presente real decreto y entendemos que también al artículo 21. También se remite a los modelos e indicaciones que se pongan a disposición. Estos modelos e indicaciones, obviamente deben ser ajustadas a la LGS y al presente decreto y en cualquier caso sus exigencias y contenido deben ser acordes con los objetivos del presente real decreto, sobre todo teniendo en cuenta que en general no son objeto de publicación.

En el apartado 2 se establece que la justificación se realizara mediante cuenta justificativa o mediante auditoría contable y técnica¹⁹. Excepcionalmente se podrá optar por la cuenta justificativa simplificada cuando haya dificultad para la auditoria en determinados países y territorios. También se podrá optar por la cuenta justificativa cuando la subvención no supere los 60.000 euros. La cuenta justificativa simplificada tendrá el contenido del artículo 75 del Reglamento de la LGS.

Al final de este apartado se establece como regla general el carácter preferente de la modalidad que suponga una menor carga administrativa para el interesado, lo que parecería facultar a los beneficiarios a elegir entre la cuenta justificativa o la técnica. Aunque parece que esta opción se refiere solo a las subvenciones que no superen los 60.000 euros. Las bases podrían concretar algún supuesto.

En el apartado 3 se señalan los documentos que en todo caso han de aportarse a la justificación

- a) La memoria técnica en la que se especificará con detalle objetivos, resultados y actividades, aportando fuentes de verificación objetivas. La referencia a que se establecerán criterios para la evaluación de la ejecución y del cumplimiento de objetivos parece una obligación de la administración que es probable que se traslade a los documentos para realizar las evaluaciones y para la justificación.
- b) La justificación económica, que comprenderá los documentos justificativos de los gastos y pagos, en los términos previstos en este real decreto (artículos 21 y siguientes).
- c) Para la justificación de las ayudas en especie el artículo se remite al artículo 21.5 de este real decreto (certificación del beneficiario de su conformidad con la recepción de los bienes y compromiso de utilización)

¹⁹ Se habla de auditoría técnica, singularmente podría estar refiriéndose a evaluación aunque no lo hace, por lo que se podría estar refiriendo a la auditoría de gestión.

Artículo 47 Presentación de la documentación justificativa del gasto En concurrencia competitiva. Es de aplicación con carácter básico.

El párrafo 1 reiterando lo establecido en el artículo 30.1 LGS y otros, establece la obligación de justificar el cumplimiento de las condiciones impuestas y la consecución de los objetivos previstos en la propuesta o en la resolución de la concesión, en los términos previstos en el título preliminar y título I de este real decreto y en lo no regulado en el en la LGS y su reglamento, así como en la normativa de desarrollo de la subvención.

En el párrafo 2, reitera la obligación de las personas jurídicas y resto de sujetos a los que se refiere el artículo 14.2 de la LPAC de presentar la documentación justificativa por medios electrónicos²⁰, salvo en algunos supuestos excepcionales para subvenciones como las ejecutadas en el extranjero por beneficiarios extranjeros.

Artículo 48. Cuenta justificativa con informe de auditor de cuentas En concurrencia competitiva. Es de aplicación con carácter básico.

El artículo en su apartado 1 establece el contenido mínimo de la cuenta justificativa, que será además de la memoria técnica, el cuadro comparativo del presupuesto por partidas, aprobado y ejecutado y el informe de auditoría, no siendo necesaria la posterior presentación de facturas y recibos, salvo previsiones al respecto en cuanto al ejercicio de funciones de comprobación y control financiero de los órganos competentes.

El apartado 2, exige que las auditorías deban realizarse por auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el Registro de Auditores de Cuentas, no siendo necesario que sea realizado por el mismo auditor que realice la auditoría de las cuentas anuales.

En este apartado, el proyecto inicial de este real decreto que ha desaparecido ahora, se refería a que “El citado informe tendrá presunción de veracidad y constituirá la base de la comprobación de la ejecución correcta del gasto y de la realización de las actividades.” Si bien ha desaparecido la presunción de veracidad, se mantiene en el artículo 21 que el informe de auditoría constituye la base de comprobación de la ejecución correcta del gasto y de la realización de actividades.

En el apartado 3, se señala que cuando el informe sobre la cuenta justificativa se realice por parte de un auditor en el extranjero, podrá ser realizado por auditores ejercientes en ese país, siempre que existan un régimen que habilite para ello. Su designación debe realizarse por el órgano concedente o ratificado por este a propuesta del beneficiario, con arreglo a los criterios que pueda establecer el órgano concedente.

En el apartado 4, se establece que el auditor realice el informe sobre la cuenta, de acuerdo con lo establecido en las bases específicas de la subvención, con las siguientes particularidades:

- a) Los auditores podrán utilizar técnicas de muestreo.
- b) Cuando la actividad haya sido realizada en todo o parte por un socio local o contraparte extranjera, no será exigible que los documentos justificativos de estos gastos estén reflejados en los registros contables del beneficiario, en este caso la auditoría se extenderá a las cuentas del socio local o contraparte extranjera.

²⁰ Personas jurídicas, profesionales colegiados, entidades sin personalidad jurídica....

En el apartado 5 prevé que cuando se requieran actuaciones posteriores de comprobación por el órgano gestor, estas podrán realizarse en el lugar donde se encuentre archivada la documentación justificativa del gasto. Si no es posible, si esta se encontrará en poder del socio local, se concederá plazo suficiente para recabarla.

Al señalar que el plazo habrá de ser suficiente, hay una indeterminación de plazos que es singular, dado que en general el real decreto viene contemplando 45 días cuando se trata de aportar documentos que están en el exterior,

Finalmente, en este apartado 5, in fine, se declara que en ningún caso las actuaciones de comprobación podrán implicar dobles auditorías.

Artículo 49. Justificación de proyectos con varias AAPP, concedentes de subvenciones y ayudas En concurrencia competitiva Es de aplicación con carácter básico.

Este precepto viene a resolver algunas cuestiones que se plantean actualmente, cuando una misma actuación se financia por dos o más financiadores, incluso ubicados en administraciones de distinto nivel.

- El primer apartado del precepto prevé, que la cuenta justificativa contenga en todo caso la memoria técnica y una relación clasificada de gastos e inversiones de toda la actividad subvencionada, es decir de todo el proyecto independientemente de quien financie cada parte.
- Ante cada administración se justificarán exclusivamente los gastos por ella subvencionados y además se le proporcionará información, en la forma que establezcan las bases, de la ejecución del resto de fondos.
- El apartado 3 se refiere a la concurrencia de subvenciones de varias administraciones para los mismos fines (no se exige que sea exactamente el mismo proyecto, sino que tenga los mismos fines), en estos casos se acreditarán los gastos imputables a cada una, y las del resto mediante certificación de ejecución de las demás. Si no se dispone de las certificaciones, se prevén medios alternativos que pueden ser muestreo y también constancia de la entrega a las otras administraciones.

Artículo 50. En concurrencia competitiva. Certificación de ejecución de actividades.

El apartado 1 contiene la definición de la certificación de ejecución de actividades. En síntesis, se trata de un documento, que acredita de la realización de una actividad y su coste. Se trata de un certificado, de que se ha llevado a cabo la ejecución de una actividad cuyo coste había sido previamente presupuestado y aprobado por el órgano concedente. La certificación por parte de la Administración, constituye por sí misma un justificante único del gasto de la actividad.

Se podrán acreditar por este procedimiento los gastos contemplados en la propuesta o en la resolución de concesión o en sus modificaciones.

El procedimiento, consiste en una solicitud detallada indicando la partida presupuestaria y si fuere necesario presentación de reformulación.

El apartado 4, relaciona los supuestos en que se podrán utilizar estas certificaciones: cursos, gastos de infraestructura y construcción y trabajos que se realicen por la propia entidad subvencionada o la contraparte, utilizando medios materiales y personales habituales, pero de

forma diferenciada y aplicables a costes directos de ejecución. Excluye gastos imputables a la partida de indirectos y también cuando estos sean de cofinanciación.

Cuando se dice utilizando medios materiales y personales habituales, entiendo que se trata de lo que constituye la propia actividad de la entidad que lo solicita y su disponibilidad de medios. En este sentido podría incluirse aquí, por ejemplo, la redacción de la línea de base por personal de la propia entidad beneficiaria e incluso la realización de estudios e investigaciones, obras u otras en función de la especialidad y objeto del beneficiario.

Se deja abierta la posibilidad de incluir otras actividades a propuesta del beneficiario, previa la aprobación por el órgano concedente.

Todo ello abre posibilidades de avanzar en el futuro hacia formas de justificación más objetivas.

El apartado 5 exige para admitir este tipo de certificación, disponer de un presupuesto detallado, que los precios no sean superiores a los de mercado y que la Administración disponga de medios propios o puestos a su disposición para la verificación de la ejecución.

Salvo que las bases establezcan otra previsión, los gastos justificables mediante esta forma han de referirse solo a los financiados con la subvención y no podrán incluir valorizaciones.

Este precepto viene a desarrollar a la LGS, que prevé la utilización de módulos para la justificación y tiene antecedentes en las normas de gestión, seguimiento y justificación de convenios y proyectos de ONGD y de acciones de cooperación para el desarrollo de la Aecid, en su guía de aplicación de 2019.

Actualmente, sobre todo en el marco de los proyectos europeos, se ha avanzado en la simplificación de la justificación, poniendo en énfasis en los resultados más que en los documentos y las formalidades. Hay convocatorias en que no se precisa acreditar los gastos de personal, otras los gastos de viaje y todas los indirectos.

El procedimiento de “lump sum” utilizado por la convocatoria de los proyectos Europeos Horizonte, simplificando consiste en que una vez elaborado el proyecto, sus actividades, los productos a entregar y el presupuesto minuciosamente detallado, sólo hay que acreditar las actividades y los productos ejecutados sin aportar ni relación de gastos ni aportar justificantes. Este procedimiento encuentra su justificación en que si en la fase inicial de valoración, se comprueba que, los gastos están bien dimensionados y para realizar las actividades propuestas, los recursos a utilizar son esos, si se realizan efectivamente es que se ha gastado bien. La comprobación por tanto y en su caso los reintegros vendrán de la falta o incorrecta de ejecución.

Aunque de un modo tímido, y dado que los supuestos son números apertus, este precepto podría permitir avanzar en el futuro hacia formulas semejantes, si bien ya en estos momentos puede facilitar en muchos aspectos la gestión.

Artículo 51. Acreditación del valor de los bienes adquiridos con cargo a la subvención En concurrencia competitiva

En el caso de la adquisición de bienes inmuebles, este precepto prevé poder sustituir las previsiones de la LGS, (certificado de tasador independiente) por otros documentos, tales como la declaración de autoridades públicas locales con competencia acreditada en valoración de bienes inmuebles.

En su literalidad “acreditada” ello exigiría que alguna norma atribuya esa competencia a la autoridad que haga la declaración. No obstante, se puede entender se refiere las autoridades públicas de cada territorio que como conocedoras del mismo puedan emitir la declaración.

Artículo 52. Vinculación y transferencia final de los bienes adquiridos. En concurrencia competitiva

En general los bienes adquiridos o construidos con las subvenciones, deben quedar vinculados formalmente a los fines de la actuación y una vez finalizada, deberán ser transferidos. La transferencia, se hará preferentemente a entidades públicas o a los destinatarios finales de la intervención, debiendo quedar reflejo documental. Si no se puede se habrá de formular una propuesta alternativa. Se prevén supuestos excepcionales y también que si el beneficiario va a continuar de inmediato con una nueva subvención para el mismo publico destinatario, se podrá solicitar autorización para la vinculación de los bienes a esa nueva intervención.

Artículo 53. Reintegro y sanciones. En concurrencia competitiva

A las entidades beneficiarias de subvenciones y ayudas de este título se le aplicaran las reglas del Título I.

Respecto a las responsabilidades y régimen sancionador a las entidades beneficiarias de este título, quedaran sometidas al título IV de la LGS, y también a lo dispuesto el título IV de la LPAC (régimen sancionador) y en el capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015. (principios de la potestad sancionadora).

Disposición adicional única. Cooperación internacional policial y de defensa, seguridad e inteligencia.

Prevé una normativa específica para la cooperación internacional policial y de defensa, seguridad e inteligencia, declarando de aplicación supletoria a esa normativa de este real decreto.

Disposición transitoria única. Régimen transitorio de los procedimientos.

Declara que los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, se regirán las normas anteriores.

No procede la exigencia de intereses de demora para reintegros, devoluciones y remanentes no aplicados de subvenciones y ayudas, otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LEY, cuando no se haya dictado el correspondiente acto administrativo acordando el reintegro antes de dicha fecha, aceptando la devolución voluntaria o liquidando los remanentes no aplicados.

Cuando el reintegro, devolución o remanente no invertido haya tenido lugar antes de la entrada en vigor de la LEY, no les será de aplicación.

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

Hay una remisión general a la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en este real decreto. Se refiere expresamente al RD 794/2010 que desarrollaba la disposición adicional 18ª de la LGS.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Se faculta al titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para en el ámbito de sus competencias dictar las disposiciones necesarias en desarrollo del presente real decreto.

A la vez faculta también a los órganos superiores y directivos dependientes de ese departamento ministerial a dictar en el ámbito de sus competencias las resoluciones precisas para garantizar la correcta aplicación de esta norma.

Disposición final segunda. Título competencia y carácter básico.

Como título competencial se señala la competencia del Estado en relaciones internacionales, así como en la competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones y el procedimiento común. En base a ello declara básicos los preceptos de este real decreto que se han señalado.

Disposición final tercera. Ámbito de aplicación.

En el primer párrafo el presente real decreto, se declara aplicable a las subvenciones y ayudas concedidas por la AGE y sus organismos vinculados o dependientes.

En el segundo se declara de aplicación al resto de administraciones públicas, así como a sus entidades vinculadas o dependientes de acuerdo con su carácter supletorio o básico, a excepción del artículo 33.1.a) referido a actuaciones en materia de política exterior del Gobierno que es de aplicación exclusiva a las subvenciones concedidas por la AGE.

Disposición final cuarta.

La entrada en vigor fue al día siguiente al de su publicación en el BOE núm. 61 de 12 de marzo de 2025, es decir el día 13 de marzo de 2025.

G) ANEXO

Artículos del Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, que facultan a cada actor para adaptarlas a sus prioridades o necesidades, en las bases de subvenciones.

9.3 permite que las bases extiendan la actuación de las entidades colaboradoras, además de los supuestos previstos a cualquier otra actuación directamente relacionada con la intervención, recogida en las bases reguladoras de la subvención

13.4. Salvo previsión distinta de las bases reguladoras de la subvención o ayuda, cualquier modificación del socio local o de la contraparte extranjera deberá contar con la autorización previa del órgano concedente.

15.2 El plazo de ejecución de las actividades subvencionadas podrá ser ampliado sin necesidad de autorización previa hasta un máximo de seis meses o la mitad del plazo de ejecución, si este es inferior al citado plazo, siempre que en las bases reguladoras de la subvención o, en su caso, en la correspondiente convocatoria, no se indique lo contrario....

15.3 Salvo previsión distinta en las bases reguladoras de la subvención o ayuda, las ampliaciones superiores al plazo previsto en el apartado anterior requerirán la autorización previa del órgano concedente.

17.1 Salvo previsión expresa en contrario en las bases reguladoras, por circunstancias excepcionales y debidamente justificadas, el abono de las subvenciones se efectuará preferentemente en un solo pago de carácter anticipado,

17.2, en el caso de pagos sucesivos... las bases reguladoras podrán determinar un porcentaje de ejecución a partir del cual podrá solicitarse el pago.

19.1 Los rendimientos financieros podrán incrementar los costos indirectos en la misma proporción establecida en las bases reguladoras de las subvenciones o en la de convocatoria,

19.3 3. Las bases reguladoras de la subvención podrán establecer excepciones a la exigencia de acreditación de los rendimientos financieros mediante certificación bancaria.

21.2 El plazo y forma de justificación de la subvención será el que se establezca en las bases reguladoras de la subvención

25.3 Salvo previsión distinta en las bases reguladoras de la subvención ... en la gestión y justificación de una misma subvención no podrán utilizarse diferentes sistemas de aplicación de los tipos de cambio.

25.4 Salvo que las bases reguladoras de la subvención o ayuda, establezca otra cosa, a los remanentes no invertidos, les será de aplicación el tipo de cambio vigente en el momento de hacer efectivo el reintegro de estas cantidades.

26.1 se consideran subvencionables aquellos gastos en los que se incurra con anterioridad o posterioridad al período de ejecución, siempre que se encuentren expresamente previstos en las bases reguladoras de la subvención ...

26.1 la financiación de las existencias previas en la acción humanitaria será financiable. Las condiciones de elegibilidad de estos gastos subvencionables y su justificación vendrán determinadas en las bases reguladoras de la subvención o ayuda.

26.1 En el caso de los impuestos indirectos, se considerarán subvencionables cuando, aun siendo susceptibles de recuperación o compensación se haya previsto expresamente en las bases reguladoras ante la imposibilidad de recuperación durante el periodo de ejecución y justificación de la intervención.

26.2 Las bases reguladoras de la subvención o, en su caso, la convocatoria, podrá establecer la fracción del coste total que se considera coste indirecto imputable a la actividad subvencionada,

26.3 Cuando en las bases reguladoras de las subvenciones o en la convocatoria se incluyan límites o porcentajes a los gastos subvencionables, se deberá garantizar la cobertura de los costes necesarios....

28.1 A falta de otra previsión en las bases reguladoras de la subvención, los beneficiarios y las entidades colaboradoras se someterán a las actuaciones de seguimiento y evaluación que determine el órgano concedente.

28.3 En el caso de que se prevea una evaluación final de la intervención el plazo de presentación será de seis meses tras la finalización de la ejecución, salvo que las bases reguladoras indiquen un plazo distinto.

33.5 El órgano concedente determinará, en las bases reguladoras, las formas de acreditación objetiva, los procedimientos y los plazos máximos de concesión de las subvenciones y ayudas en los casos previstos en este artículo (ayudas de concesión directa)

35.6-b) en el caso de cooperación delegada donde la beneficiaria sea una entidad española, En el caso de existir varias entidades susceptibles de cumplir con los requisitos y capacidad exigida para llevar a cabo la intervención, se deberá justificar la concesión a una de las entidades, de acuerdo con los criterios establecidos en sus bases reguladoras

43.2 La presentación de solicitudes en las convocatorias de concurrencia competitiva se realizará exclusivamente a través de medios electrónicos, en el formulario electrónico específico puesto a disposición por el órgano instructor en la sede electrónica, cuando se trate de los sujetos recogidos en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, salvo que las bases reguladoras de la subvención dispongan otra cosa para...

45.c) referido a la ejecución Mediante subcontratación con terceros, dentro de los límites que se establezcan en las bases reguladoras de la subvención.

46.1 El procedimiento de justificación se regirá por lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, así como en las bases reguladoras de desarrollo de las subvenciones de cooperación para el desarrollo sostenible, con las especialidades que se contienen en el presente título.

48.4 El auditor de cuentas realizará el informe sobre la cuenta justificativa de acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras específicas de la subvención, con las siguientes particularidades....

49.1 1. La cuenta justificativa que rinda el beneficiario, en los supuestos en que la actividad subvencionada haya obtenido financiación de otras administraciones públicas, contendrá en todo caso la memoria técnica a la que se refiere el artículo 46.3.a) y una relación clasificada de los gastos e inversiones de toda la actividad subvencionada, con el detalle que se establezca en las bases reguladoras de desarrollo de la subvención o ayuda.

50.3 sobre certificado de ejecución de actividades. Salvo previsión distinta en las bases reguladoras de la subvención, el órgano concedente emitirá resolución aceptando o denegando la propuesta, en el plazo de 45 días desde su recepción.

50.6 Salvo previsión distinta en las bases reguladoras de la subvención, los gastos justificables mediante certificaciones de ejecución de actividades se referirán solo a aquellos que sean financiados con la subvención.

H) ACRONIMOS

AGE: Administración General del Estado.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

CCAA: Comunidades autónomas

CE: Constitución Española de 1.978.

CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo

EELL: Entidades locales.

ESTADOS: Estados extranjeros, departamentos ministeriales, órganos, organismos y entidades de su administración territorial e institucional y cualesquiera otros sujetos de derecho público extranjero.

INSTITUCIONES Y ONGD: Instituciones, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), universidades y otras personas jurídicas, públicas o privadas españolas o extranjeras.

LEY: Ley 1/2023 de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible.

LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

ONG: Organización no gubernamental

ONGD: Organización no gubernamental de desarrollo

ORGANISMOS: organismos internacionales de derecho público creadas por tratado o acuerdo internacional, y otros de similar carácter integradas por representantes organismos gubernamentales y/o institucionales o instituciones públicas de otro tipo, extranjeras.

PGE: Presupuestos generales del estado.

REAL DECRETO: Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.