



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS A PROGRAMAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

87/2023 IL - DDLCN
DNCG_DEC_105912/20_01

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, se ha solicitado, con fecha 18 de septiembre de 2023, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al proyecto de decreto señalado en el encabezamiento.

Se emite el presente informe de legalidad en el marco de las competencias atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y el artículo 11.2.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Atendiendo a las normas de carácter orgánico, la función de control de legalidad de este tipo de disposiciones reglamentarias está reservada al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno por el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y, en concreto, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021 de 19

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

La solicitud de informe de legalidad, junto con el borrador definitivo del proyecto de decreto, se acompaña del correspondiente expediente, que consta de los siguientes documentos:

- a) Publicación en el BOPV de 15 de enero de 2019 de la Resolución de 7 de enero de 2019, del Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, por la que se somete a información pública el proyecto de decreto.
- b) Decreto 16/2020, de 24 de julio, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.
- c) Memoria justificativa de 29 de julio de 2020.
- d) Orden de 30 de junio de 2021, de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del proyecto de decreto.
- e) Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de 2 de julio de 2021.
- f) Informe de impacto en la empresa de 5 de julio de 2021, elaborado por el Servicio Jurídico de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- g) Memoria explicativa de 5 de julio de 2021.
- h) Informe de Impacto en función del género de 5 de julio de 2021.

i) Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, de 21 de julio de 2021.

j) Informe de Garabide Kultur Elkartea, de 28 de julio de 2021.

k) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 29 de julio de 2021.

l) Informe de Emakunde de 2 de agosto de 2021.

m) Diversos escritos departamentales informando que no van a realizar alegaciones sobre el proyecto de decreto.

n) Informe del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo de 18 de octubre de 2021.

ñ) Memoria sucinta de 16 de noviembre de 2021.

o) Certificado de la Secretaría del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo de 18 de noviembre de 2021.

p) Dictamen 14/2021, de 9 de diciembre, del Consejo Económico y Social Vasco (CES).

q) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico (OCE), de 13 de enero de 2022.

r) Memoria técnica de 26 de junio de 2023, de contestación al informe de la OCE.

s) Memoria económica de 26 de junio de 2023.

t) Diversos documentos en relación a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (Cátedra UNESCO de Patrimonio Lingüístico Mundial, Declaración de Los Pinos –Acciones para las Lenguas Indígenas-, Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea).

u) Acuerdo nº 7/2023, de 15 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, por el que se inadmite la consulta realizada por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales y se devuelve el expediente al órgano consultante, al no requerirse informe o dictamen preceptivo de dicho órgano sobre el proyecto de decreto.

v) Memoria resumen para informe de legalidad, sin fechar, emitida por el Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

II. OBJETO

El objeto del proyecto de decreto es regular el régimen de las ayudas destinadas a la financiación de programas para cooperación al desarrollo.

Se establece, por tanto, el marco de una línea subvencional para dicho tipo de programas, ayudas o subvenciones que se convocarán periódicamente por el órgano competente en la materia.

Este Decreto va a sustituir al Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulaban, hasta el momento, las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo.

Dicho Decreto se caracterizó por dotar a la herramienta subvencional de una mayor financiación, de un mayor periodo de ejecución y de una fase de

identificación previa, además de incorporar un apartado de Educación para el desarrollo y la apuesta por la acción multinivel.

Desde su aprobación, y con la experiencia adquirida con el control o evaluación de los programas subvencionados en las diferentes convocatorias, se ha ido constatando que el sistema de gestión regulado en el Decreto 57/2007, de 3 de abril, adolecía de ciertas debilidades.

Estas debilidades incidían negativamente tanto en la calidad de las propuestas financiadas, como en su acompañamiento, evaluación o control. Asimismo, existía la percepción en la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo de que los programas subvencionados no estaban cumpliendo las expectativas previstas en el Decreto, en la medida en que, a pesar de generar impactos positivos, no estaban incorporando de manera suficiente aquellos elementos distintivos que se les atribuían.

En consecuencia, se ha llevado a cabo una evaluación interna del instrumento de programas en sus tres vertientes: enfoque, modelo de gestión y requisitos de acceso; que ha puesto de manifiesto importantes fortalezas de la herramienta de programas, como son la financiación de la etapa de identificación, el mayor volumen temporal y de recursos financieros, la inclusión de acciones de fortalecimiento institucional de las entidades del Sur o la integración de acciones de desarrollo y educación para el desarrollo en una misma herramienta.

No obstante, también ha evidenciado importantes debilidades, como son la integración insuficiente de los elementos diferenciales de la herramienta en las iniciativas impulsadas, una limitada capacidad de discriminar aquellas iniciativas menos alineadas con dichos elementos diferenciales, un sistema de gestión que reduce el periodo de ejecución efectivo de las iniciativas, una limitada flexibilidad en la herramienta o la falta de adecuación de algunos de los

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

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

III. CONTROL DE LEGALIDAD

A) Procedimiento de Elaboración

Para la elaboración del proyecto de Decreto se han cumplido los trámites establecidos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (norma de aplicación en el momento de tramitarse el proyecto).

El cumplimiento de dichos trámites en el presente caso es suficiente, atendiendo a la naturaleza del proyecto. Los hitos básicos del procedimiento, según los documentos que se han facilitado, son los siguientes:

- El proyecto de Decreto se acompaña del Decreto del Lehendakari por el que se ordena el inicio del procedimiento y la Orden de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de aprobación previa del proyecto de Decreto (ambos instrumentos se han adoptado por departamentos diferentes como consecuencia de los cambios adoptados en relación a la competencia en materia de cooperación al desarrollo por Decreto 18/2020, de 6 de septiembre,

del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos), así como de los informes departamentales y memorias justificativas requeridas.

- Se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite de información pública previsto en el artículo 8 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, al entenderse que el mismo afecta a derechos legítimos e interés de los ciudadanos y ciudadanas, dando con ello también cumplimiento al artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Se ha solicitado informe a la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, a la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer y a los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el resultado que consta en el expediente remitido.

- Una vez recibidos dichos informes, el órgano promotor ha elaborado una memoria complementaria en la que se da cuenta de los trámites realizados, de los informes o escritos de alegaciones recibidos y de su valoración y, en su caso, incorporación de las modificaciones propuestas, continuando ahora con el resto de trámites pendientes, hasta la aprobación del proyecto de decreto.

- Para la tramitación de la presente iniciativa se ha utilizado el Espacio Colaborativo Jurídico en Red “LEGESAREA” y la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las disposiciones de carácter general “TRAMITAGUNE”.

B) Fundamento competencial y marco normativo del proyecto de Decreto.

El proyecto de Decreto, de carácter subvencional, se enmarca dentro del título competencial del artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (*“Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*), en relación con el artículo 9.2. de la misma norma.

En concreto, esta iniciativa da cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación al Desarrollo, que establece que la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá financiar mediante ayudas y subvenciones los programas y proyectos de desarrollo de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otras entidades sin ánimo de lucro que presenten en materia de cooperación al desarrollo.

Ese mismo artículo 25 exige que por vía reglamentaria se regulen los requisitos de acceso a la financiación pública que deben cumplir los programas y proyectos presentados a las convocatorias de ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, exigencia que determina el rango formal de reglamento (Decreto) que ha de tener la iniciativa que se informa.

El Proyecto se adapta, en general, tanto a la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, en cuanto a la titularidad y rango en el ejercicio de la potestad reglamentaria, como a las normas de determinación de funciones y de estructura orgánica de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, correspondiendo en este caso la iniciativa al ámbito asignado al Departamento de Igualdad Justicia y Políticas Sociales.

Por último, ha de indicarse que conforme a lo establecido en la Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, corresponde a dicha Agencia gestionar convocatorias públicas de ayudas y subvenciones para la realización de programas, proyectos y demás iniciativas de cooperación para el desarrollo, lo que justifica la intervención de dicho Ente Público de Derecho Privado en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.

C) Estructura del Proyecto.

El proyecto de decreto consta de parte expositiva, parte dispositiva con 32 artículos y una parte final con una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

D) Análisis del contenido: cuestiones de técnica normativa

El proyecto de Decreto se ajusta, con carácter general, a lo dispuesto en las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 (BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993).

El órgano proponente de la iniciativa ha realizado un esfuerzo en mejorar el texto del proyecto de decreto incorporando al mismo diversas aportaciones recibidas durante la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general.

No obstante, a pesar de considerar correcto el proyecto de decreto en cuanto a la técnica normativa utilizada, debemos de decir que nos encontramos ante un texto que, dada la complejidad de la materia objeto de regulación, puede resultar abigarrado y que utiliza, en ocasiones, una terminología cuya definición concreta y comprensión resulta complicada, apreciación que

realizamos a los simples efectos de que el órgano proponente lo tenga en cuenta en el supuesto de abordar en el futuro nuevas regulaciones sobre este tipo de ayudas.

Así se ha puesto de manifiesto en informes de legalidad precedentes a éste sobre reglamentos reguladores de esta misma materia, particularmente en el informe de legalidad de referencia “190/06 I.L.”, emitido con fecha 14 de diciembre de 2006, sobre el borrador que se plasmaría finalmente en el Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan las ayudas destinadas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo, Decreto que resultará derogado en el momento de aprobación de la iniciativa reglamentaria que se informa.

E) Análisis del contenido: cuestiones de legalidad material.

Analizado el contenido del proyecto de decreto a la luz del marco normativo que resulta de aplicación, se concluye su conformidad a derecho, máxime atendiendo a la naturaleza subvencional de la regulación planteada, ámbito del ordenamiento en el que la regulación, y la actividad administrativa, no está sujeta a los mismos rigores que en disposiciones de carácter general de otra naturaleza, especialmente, allí donde la Administración interfiere activa y directamente en la actividad privada.

El proyecto de decreto se ajusta, desde un punto de vista material, a las prescripciones de carácter básico del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Además, dada la naturaleza subvencional de la iniciativa, completa el marco normativo aplicable la normativa básica en materia de subvenciones, al que también se ajusta esta iniciativa, es decir, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El proyecto de decreto satisface el contenido mínimo exigido para las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones por el artículo 51.1 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 1 de noviembre.

La parte expositiva recoge adecuadamente el objetivo de la norma proyectada, los principios inspiradores y los fundamentos legales o razones que han aconsejado su aprobación.

La parte dispositiva, que consta como ya se ha dicho de 32 artículos, expresa de manera suficientemente ordenada las previsiones o determinaciones de la regulación del programa subvencional, ajustándose desde un punto de vista material a la normativa que le resulta de aplicación.

La parte final, que consta de una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, recoge las cláusulas complementarias necesarias sobre la normativa que se deroga, la normativa que resulta de aplicación en la materia y la eficacia temporal del reglamento.

Es relevante destacar, por encontrarnos ante una materia relativa a subvenciones, que el proyecto de Decreto ha sido sometido al preceptivo informe de control económico-normativo, en los términos exigidos en el Texto

Refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre y en el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Oficina de Control Económico ha emitido dicho informe con fecha 13 de enero de 2022, en el que se analiza con profundidad y rigor el proyecto de decreto, proponiendo diversas modificaciones en aras a mejorar y a ajustar al ordenamiento jurídico la norma reglamentaria, propuestas que han sido acogidas favorablemente en gran medida por el órgano proponente de la iniciativa, tal y como se hace constar en la memoria técnica de contestación emitida por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo de 26 de junio de 2023.

Tal y como se ha señalado en dicho trámite, el Decreto contiene una regulación general del régimen de las ayudas para la cooperación para el desarrollo, que se aplicará a las convocatorias de ayudas que periódicamente se aprueben mediante resolución del Director o Directora de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Dichas convocatorias tienen naturaleza de actos administrativos que establecerán el procedimiento para la concesión de las ayudas en el periodo al que se refieran ajustándose a la regulación reglamentaria, concretando la cuestiones instrumentales o técnicas necesarias para lograr su plena efectividad, y formarán parte de la actividad administrativa de gestión encargada a la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, sin poder adentrarse, como acertadamente advierte la Oficina de Control Económico, en materias que son propias del reglamento, dada su naturaleza disposición de carácter general.

IV. CONCLUSION

Con las observaciones realizadas, se concluye que el proyecto de decreto que se somete a informe de legalidad, es conforme a derecho.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Vitoria-Gasteiz, a la fecha de firma digital.