

**DICTAMEN JURÍDIC SOBRE LA COMPETÈNCIA DELS MUNICIPIS EN
MATÈRIA DE COOPERACIÓ INTERNACIONAL EN EL MARC
D'APLICACIÓ DE LA LRSAL I SOBRE LA JUSTIFICACIÓ DE LES
APORTACIONS ECONÒMIQUES QUE ELS AJUNTAMENTS TRAMITEN A
TRAVÉS DEL FONS CATALÀ DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT**

**Equip redactor designat per la Junta general del Consell de Col·legis de Secretaris,
Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya:**

Joan Anton Font Monclús, secretari general de l'Ajuntament de Tarragona
Jesús Gutiérrez Bustillo, secretari general de l'Ajuntament de Lleida
Joan Ramon Sagalés Guillamón, interventor general de l'Ajuntament de Cornellà de
Llobregat

Amb el suport de:





DICTAMEN JURÍDIC SOBRE LA COMPETÈNCIA DELS MUNICIPIS EN MATÈRIA DE COOPERACIÓ INTERNACIONAL EN EL MARC D'APLICACIÓ DE LA LRSAL I SOBRE LA JUSTIFICACIÓ DE LES APORTACIONS ECONÒMIQUES QUE ELS AJUNTAMENTS TRAMITEN A TRAVÉS DEL FONS CATALÀ DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT

Equip redactor designat per la Junta general del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya:

Joan Anton Font Monclús, secretari general de l'Ajuntament de Tarragona
Jesús Gutiérrez Bustillo, secretari general de l'Ajuntament de Lleida
Joan Ramon Sagalés Guillamón, interventor general de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat

ÍNDEX

1.- ANTECEDENTS.....	4
2.- LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT COM A COMPETÈNCIA MUNICIPAL	5
2.1.- La LRSAL i el nou règim de distribució de competències municipals...	5
2.1.1.- Motivació i objectius de la LRSAL.....	5
2.1.2.- Clarificació de les competències municipals.....	7
2.1.2.1.- Competències pròpies.....	9
2.1.2.2.- Competències delegades.....	14
2.1.2.3.- Competències diferents a les pròpies o les atribuïdes per delegació.....	15
2.1.2.4.- Marc d'actuació entre el FCCD i els ajuntaments de menys de 20.000 habitants que hagin de transferir les competències a entitats locals a nivell supramunicipal.....	17
2.2.- Afectació de la LRSAL a les actuacions de cooperació al desenvolupament dels municipis.....	18
2.2.1.- Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional al desenvolupament	20
2.2.2.- Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat.....	23
2.2.3.- Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament (LCD).....	25
3.- JUSTIFICACIÓ DE LES SUBVENCIONS ATORGADES AL FCCD	31
3.1. Règim jurídic dels recursos aportats a l'associació "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" per les entitats locals.....	31
3.1.1. Finalitats del "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament".....	31
3.1.2. Recursos del "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament".....	31
3.1.3. Naturalesa dels recursos aportats a l'associació "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" per les entitats locals.....	32
3.1.4. Caràcter amb el que actua el "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" en relació amb les subvencions que rep per a projectes d'ajuda al Tercer Món.....	35

3.1.5. Obligacions materials i formals.....	36
3.2. Règim de justificació de les subvencions pels seus beneficiaris.....	37
3.2.1. Acreditació per mòduls.....	37
3.2.2. Presentació d'estats comptables.....	38
3.2.3. Compte justificatiu.....	39
3.2.3.1. Compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa.....	39
3.2.3.2. Compte justificatiu amb aportació d'informe auditor	41
3.2.3.3. Compte justificatiu simplificat.....	43
3.2.4. Documentació justificativa.....	43
3.2.5. Despeses subvencionables.....	45
3.2.6. Tipus de canvi aplicable.....	46
3.2.7. Especialitats en la justificació per part de les entitats col·laboradores.....	47
3.2.8. Control financer.....	47
3.3. Un model de compte justificatiu per als projectes i activitats promoguts pel "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament", subvencionats per entitats locals.....	48
3.3.1. Anàlisi comparatiu.....	48
3.3.2. Propostes de comptes justificatius normalitzats.....	51
4.- CONCLUSIONS.....	54

1.- ANTECEDENTS

El Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) ha encarregat al Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya (CSITAL) la redacció d'un estudi-dictamen per tal de clarificar les competències dels municipis catalans per seguir desenvolupant les tasques de cooperació internacional al desenvolupament després de l'aprovació de la llei 27/2013, de 27 de desembre de 2013, de reforma i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). Els que es demana, és aprofundir en els requisits que han de complir els municipis per seguir exercint les tasques de cooperació al desenvolupament per tal de permetre al FCCD arribar a una conclusió clara sobre si els ajuntaments, després de l'aprovació de la LRSAL, mantenen les competències de cooperació internacional, i quins són els seus límits, quines són les pautes per l'aplicació de la llei, així com quin és el marc d'actuació entre el FCCD i els ajuntaments de menys de 20.000 habitants que hagin de transferir les competències a entitats locals a nivell supramunicipal.

La Junta de Govern del CSITAL, en la seva sessió del dia 14 de juliol de 2014 va acceptar l'encàrrec, encarregant la redacció conjunta de l'informe-dictamen als col·legiats Joan Anton Font, Jesús Gutiérrez i Joan Ramon Sagalés, designant-los com a membres de la comissió tècnica de seguiment de l'estudi-dictamen.

De mutu acord amb el FCCD s'ha ampliat el contingut de l'informe a la justificació de les subvencions atorgades pels ajuntaments al FCCD, atenent a la disparitat de criteris que s'apliquen depenent de cada ajuntament.

Havent acceptat l'encàrrec efectuat per la Junta de Govern CSITAL, es procedeix a l'emissió de l'informe corresponent. L'informe, d'acord amb les indicacions facilitades s'estructurarà d'acord amb el següent esquema:

- La LRSAL i el nou règim de distribució de competències municipals.
- Afectació de la LRSAL a les actuacions de cooperació al desenvolupament dels municipis.
- Incidència de la normativa sectorial i autonòmica
 - o Llei 2/2014 d'acció i del servei exterior de l'Estat
 - o Llei 23/1998, de cooperació internacional al desenvolupament.
 - o Llei catalana 26/2001, de cooperació al desenvolupament.
- Justificació de les subvencions atorgades al FCCD
- Conclusions

2.- LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT COM A COMEPTÈNCIA MUNICIPAL

2.1.- LA LRSAL I EL NOU RÈGIM DE DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES MUNICIPALS

2.1.1.- Motivació i objectius de la LRSAL

L'any 2011 es va tramitar i aprovar una reforma constitucional, la de l'article 135, que ha provocat una important transformació en els principis que inspiren l'actuació de l'administració, donant una importància cabal al concepte d'estabilitat pressupostària.

D'acord amb el nou article 135:

“ Artículo 135

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea .

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Aquesta modificació “expres”¹ de la Constitució va venir provocada pel compliment dels compromisos assumits per Espanya per la seva integració a la Unió Econòmica i Monetària Europea, en un marc en el qual l'estabilitat pressupostària adquireix un valor estructural, que condiona la capacitat d'actuació financera i pressupostària de les Administracions Públiques.

El desenvolupament d'aquest article s'ha efectuat a través de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. L'aplicació de la normativa que es desprèn d'aquesta llei orgànica és la que ha motivat de forma essencial la modificació de la normativa bàsica estatal, tal i com ja s'especifica en el primer paràgraf de l'exposició de motius de la LRSAL:

“La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia

¹ La seva tramitació es va efectuar d'acord amb el procediment previst a l'art. 167 C.E., es va iniciar el 28 d'agost de 2011, per una iniciativa conjunta dels Grups Parlamentaris Socialista i Popular del Congrés de Diputats, que van sol·licitar la tramitació pel procediment d'urgència i lectura única al ple (procediment que va ser criticat per algun sectors, atenent a la importància de la modificació proposada). El Congrés la va aprovar el 2 de setembre de 2011; el 7 de setembre el Senat, que no va incorporar cap esmena al text aprovat pel Congrés. El Rei va sancionar i promulgar la reforma de l'article 135 de la Constitució el 27 de setembre de 2011.

de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.”

A partir d'aquesta justificació principal, la llei persegueix quatre objectius bàsics:

- Clarificar les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions, per tal de fer efectiu el principi d'”*una administració, una competència*”.
- Racionalitzar l'estructura administrativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.
- Garantir un control financer i pressupostari més rigorós.
- Afavorir la iniciativa econòmica privada, evitant intervencions administratives desproporcionades.

L'objectiu que analitzarem en aquest informe és el primer, el de la clarificació de les competències municipals, que és el que està relacionat amb l'objecte de l'informe encomanat pel FCCD.

2.1.2.- Clarificació de les competències municipals.

L'àmbit competencial, de sempre, s'ha considerat un dels elements centrals del règim local. Fins a la modificació de l'article 135 CE, les propostes que estaven sobre la taula cercaven una clarificació de les competències municipals, un enfortiment de les mateixes, i una adequació de la normativa d'hisendes locals per possibilitar el finançament necessari per al seu exercici. En aquest sentit, el llibre blanc per a la reforma del govern local², redactat per una comissió per encàrrec del govern de l'Estat l'any 2005, va concloure que els principis en els que s'havia de recolzar la reforma local eren:

- Autonomia.
- Naturalesa política del govern local. Per tant, les competències no s'han de limitar a funcions de gestió o burocràtiques, sinó que han de tenir potestats normatives, reguladores, fiscals i de planificació.
- Subsidiarietat

²http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/01111111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf

- Diversitat, flexibilitat i supletorietat.
- Proporcionalitat.
- Clàusula general de competències, atorgant capacitat per actuar en els àmbits no reservats a d'altres administracions.
- Garanties de suficiència financera per a l'exercici de llurs competències.

El llibre blanc, proposava un llistat de competències obert en tres sentits:

- Per poder-se ampliar per la normativa autonòmica
- Per poder-se ampliar per les lleis sectorials.
- Els propis municipis havien de poder projectar el seu interès en altres sectors d'activitat administrativa, si així ho requerien els interessos de la seva col·lectivitat.

La reforma aprovada l'any 2013, té un sentit totalment contrari als estudis previs i les demandes dels governs locals: delimita de forma restrictiva l'àmbit competencial, suprimeix la clàusula general de competències, i condiciona el seu exercici als principis d'estabilitat pressupostària i suficiència financera, sense cercar mecanismes per nodrir de més recursos les hisendes locals. Podríem afirmar que totes aquestes actuacions, en conjunt, suposen un debilitament del principi d'autonomia local, així com un incompliment flagrant del principi de subsidiarietat, els dos clarament proclamats a la Carta Europea d'Autonomia Local³.

En aquest sentit, el legislador estatal ha optat per dissenyar un sistema que possibiliti la definició amb precisió de les competències que poden desenvolupar les administracions locals, diferenciant-les clarament de les que desenvolupen les administracions central i autonòmica. És en aquest sentit que diferencia entre les competències pròpies (en

³ La Carta Europea d'Autonomia Local va ser ratificada pel Regne d'Espanya el 20 de gener de 1988 (BOE de 24 de febrer de 1989), El seu article 4 especifica:

"4. Alcance de la autonomía local.

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente."

relació a les quals fixa una reserva formal de llei per a la seva determinació), les delegades i les diferents a les pròpies o les atribuïdes per delegació, limitant de forma important l'exercici d'aquestes últimes, per garantir els principis de sostenibilitat financera i d'una competència una administració. Una de les conseqüències d'aquest model és la supressió de l'art. 28 LBRL, que és el que habilitava els municipis a realitzar activitats complementàries, així com la modificació de l'article 25.1 que limita extraordinàriament l'àmbit d'actuació municipal.⁴

2.1.2.1.- Competències pròpies

L'article 7 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), en el seu nou redactat donat per l'art. 1 LRSAL, regula la tipologia de les competències de les Entitats Locals, diferenciant entre les pròpies i les atribuïdes per delegació, i les distintes a aquestes. Només es podran executar les competències pròpies i les delegades, i les diferents a les pròpies i a les delegades quan es compleixin els requisits de l'article 7.4 LBRL.

Són competències pròpies aquelles determinades per una llei. Aquestes competències s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat.

Aquest precepte fixa una reserva formal de llei per a la determinació de competències pròpies del municipi. En conseqüència, per saber si una competència és pròpia dels ens locals o no, s'haurà de veure si una llei sectorial o autonòmica la preveu com a tal.

Algunes d'aquestes competències estan descrites a l'article 25 LBRL (en la nova redacció donada per la LRSAL), que fixa un llistat de matèries en relació a les quals els municipis poden exercir competències. En conseqüència, són competències pròpies aquelles relacionades amb les matèries descrites a l'art. 25 LBRL, d'acord amb el que determini la llei⁵, així com totes aquelles que fixin una norma amb rang de llei.

L'art. 25.2 LBRL descriu les següents matèries en relació a les quals el municipi exerceix competències pròpies:

- a) Urbanisme: planejament, gestió, execució i disciplina urbanística. Protecció i gestió del Patrimoni històric. Promoció i gestió de l'habitatge de protecció

⁴ D'acord amb el redactat anterior, el municipi per a la gestió dels seus interessos i en el seu àmbit competencial, podia promoure tota classe d'activitats i prestar aquells serveis públics que contribuïssin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal. Amb el nou redactat, suprimeix "tota classe" i només ho pot fer en els termes especificats en el propi article. Per tant, ho limita a les matèries del punt 2 de l'art. 25.

⁵ El punt 3 de l'article 25 especifica que les competències municipals sobre les matèries descrites en aquest article s'han de determinar per llei. Aquest redactat ha provocat que un sector de la doctrina (i en un principi el mateix Consell d'Estat), interpretin que els municipis només poden tenir competències pròpies en les matèries previstes a l'article 25, i en cap altra. Com analitzarem en aquest informe, aquesta és una interpretació que no compartim (de fet el sector que la defensa és clarament minoritari, i en qualsevol cas s'ha vist superat pel desenvolupament normatiu que n'han fet les Comunitats Autònomes en aplicació de la LRSAL).

- pública amb criteris de sostenibilitat financera. Conservació i rehabilitació de l'edificació.
- b) Medi ambient urbà: en particular, parcs i jardins públics, gestió dels residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica en els zones urbanes.
 - c) Abastament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals.
 - d) Infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat.
 - e) Avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social.
 - f) Policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis.
 - g) Tràfic, estacionament de vehicles i mobilitat. Transport col·lectiu urbà.
 - h) Informació i promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local.
 - i) Fires, abastaments, mercats, llotges i comerç ambulant.
 - j) Protecció de la salubritat pública.
 - k) Cementiris i activitats funeràries.
 - l) Promoció de l'esport i instal·lacions esportives i d'ocupació del temps lliure.
 - m) Promoció de la cultura i equipaments culturals.
 - n) Participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les Administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents. La conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial.
 - o) Promoció en el seu terme municipal de la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions.

Tot i això, aquest llistat no és de competències, sinó de matèries. Les competències pròpies (relacionades amb aquestes matèries o altres), es determinaran per una llei que n'avaluarà la conveniència (en base als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera), a la qual s'hi haurà d'adjuntar una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les Administracions Públiques afectades. També s'hauran de preveure els recursos necessaris per assegurar la suficiència financera de les Entitats locals, i en cap cas podrà suposar una major despesa per les Administracions públiques. La llei també ha de garantir que no es produeix una duplicat competencial amb d'altres administracions.

L'article 26.1 LRSAL fixa els serveis mínims que, de forma obligatòria i depenent del nombre d'habitants han de prestar tots els municipis (sense perjudici de la seva coordinació o prestació per les Diputacions provincials en els supòsits previstos). Aquests són:

- Enllumenat públic.
- Cementiri.
- Recollida de residus
- Neteja viària
- Abastament domiciliari d'aigua potable.
- Clavegueram
- Accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques.

- Parc públic
- Biblioteca pública.
- Tractament de residus.
- Protecció civil.
- Avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediat a persones en situació o risc d'exclusió social.
- Prevenició i extinció d'incendis.
- Instal·lacions esportives d'ús públic.
- Transport col·lectiu urbà de viatgers
- Medi ambient urbà.

En conseqüència, podem considerar com a pròpies totes aquelles competències directament relacionades amb les matèries i serveis descrits, que ja estan previstes a la llei.

A aquestes competències hi haurem d'afegir totes aquelles que es puguin preveure en una norma amb rang de llei, ja sigui sectorial estatal o autonòmica.

Malgrat sembla que aquesta definició de competències pròpies sigui clara, s'han d'esvaïr alguns dubtes, referits bàsicament l'exercici de les competències previstes a la normativa sectorial estatal o autonòmica anterior a la LRSAL, o la posterior que així ho prevegi.

S'ha d'entendre que la LRSAL no té efectes derogatoris en relació a les lleis sectorials estatals o autonòmiques anteriors a la seva entrada en vigor que fixaven competències a favor dels ens locals. Tot i que en un principi des del propi Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques es va defensar l'opció contrària, posteriorment, i d'acord amb la doctrina majoritària, s'ha acceptat la plana vigència de la normativa anterior.⁶

⁶ De fet aquesta és una opció que es defensava a partir de les pròpies conclusions del Dictamen del Consell d'Estat:

"... A la vista del contenido de ambas disposiciones, procede realizar algunas observaciones tomando como punto de partida el nuevo sistema de delimitación competencial de los Municipios que perfila el anteproyecto. Como ya se ha explicado, tal sistema gravita en torno a dos categorías de competencias, las propias atribuidas por ley y las delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas. Tal distinción es la misma que la que hasta ahora había servido de base a la LBRL para regular esta cuestión. Ahora bien, frente a tal sistema, el anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios y a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema que el anteproyecto configura la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito. De hecho, son muchas las Comunidades Autónomas que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el actual sistema y han aprobado en el ejercicio de sus competencias leyes en las que se confieren competencias concretas a los Municipios. Ocurre, sin embargo, que tras la entrada en vigor de la ley proyectada tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LBRL, convirtiéndose así en lo que el anteproyecto denomina

En conseqüència, totes aquelles competències previstes en una norma amb rang de llei, ja sigui sectorial o autonòmica, que prevegin una competència com a municipal, s'haurà d'entendre que aquesta té naturalesa de competència pròpia.⁷

Tot i que aquesta interpretació sigui clara, hi ha un sector que opina que no es poden fixar per llei competències sobre matèries diferents a les previstes a l'art. 25 LBRL, a partir d'una interpretació literal de l'article 25.2:

"competencias impropias". Por tanto, esas competencias, referidas a materias respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los correspondientes Municipios si, efectuada la evaluación prevista en la disposición transitoria novena, se constata que cumplen con los requisitos que impone el nuevo artículo 7.4 de la LBRL. La constitucionalidad de estas previsiones ha sido cuestionada por varias de las entidades y organismos que han formulado alegaciones al anteproyecto."

Aquesta conclusió ha estat rebatuda per un sector majoritari de la doctrina. Un exemple clar són les conclusions de Francisco Velasco Caballero (*"Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local"*, al llibre *"La Reforma de 2013 del Régimen Local español"*, editat per Fundación Democracia y Gobierno Local):

"... El Consejo de Estado se ha enredado en el defectuoso concepto de "competencias impropias" (ahora, "competencias distintas a las propias") que con tanta precisión había objetado en otros párrafos de su dictamen. El resultado final que avala el dictamen es un sistema irracional y abiertamente incompatible con la Constitución y los estatutos de autonomía. A mi juicio, y según se desprende de la STC 214/1989, FJ 4, y resulta necesario a partir de los nuevos estatutos de autonomía (incluso después de su interpretación conforme a la Constitución por la STC 31/2010), hay que entender que el objetivo del artículo 25.2 LBRL es garantizar un mínimo funcional de los municipios en los asuntos de "interés local". Es, sobre todo, una garantía básica de autonomía municipal frente a las leyes autonómicas. Pero en forma alguna es –ni puede ser– un límite a las competencias sectoriales municipales, ni incluye un juicio de desvalor –o subsidiariedad– sobre otras competencias no incluidas en el listado del artículo 25.2 LBRL pero que una concreta comunidad autónoma también incluye en el acervo competencial municipal..."

⁷ En aquest sentit es pronuncia la Disposició Addicional Primera del Decret Llei 3/2014, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. Tot i la seva derogació per manca de ratificació, aquesta disposició addicional reflectia la interpretació donada per la major part de la doctrina. El primer punt de la mateixa estableix:

"1.-Els ens locals de Catalunya seguiran exercint les competències pròpies atribuïdes per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i per la legislació sectorial de Catalunya, vigents a l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local"

En el mateix sentit es pronuncia l'article 1 del Decret Llei Andalus 7/2014; article 1 del Decret Llei de Castella Lleó 1/2014, Disposició Addicional primera de la Llei de Galícia 5/2014, entre d'altres.

“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:...” “

En base a aquest redactat interpreten que els municipis només poden exercir competències en aquests àmbits.⁸

⁸ En aquest sentit es pronuncia un informe de la FEMP, precisament per analitzar si els ajuntaments tenen competències en matèria de cooperació al desenvolupament (les conclusions del qual no compartim en absolut). Segons el mateix:

“Pero aún en el caso de que las Leyes autonómicas hubieran atribuido competencias a los municipios en materia de Cooperación internacional al desarrollo, según el citado informe del Consejo de Estado esa atribución debería considerarse anulada por la entrada en vigor de la LRSAL.

Conforme al Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, “los municipios sólo podrán ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas con carácter numerus clausus en el artículo 25.2 de la LBRL ... Con la nueva redacción dada al párrafo introductorio de este precepto pretende evitarse que las leyes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuyan competencias a los Municipios, al margen del mecanismo de la delegación regulado en el artículo 27 de la LBRL, en materias distintas de las enumeradas por el artículo 25.2 de la misma norma, tal y como venía sucediendo antes de la aprobación de la LRSAL” Y a en su dictamen n° 567/2013, de 24 de mayo de 2013, sobre el anteproyecto de LRSAL, el Consejo de Estado consideraba que la LRSAL “introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema (...) la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de Competencias (el vigente antes de la LRSAL), en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito. De hecho, son muchas las Comunidades Autónomas que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el actual sistema y han aprobado en el ejercicio de sus competencias leyes en las que se confieren competencias concretas a los Municipios. Ocurre, sin embargo, que tras la entrada en vigor de la ley proyectada tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LBRL (...) Por tanto, esas competencias, referidas a materias respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los correspondientes Municipios si (...) se constata que cumplen con los requisitos que impone el nuevo artículo 7.4 de la LBRL”. Concluye el Consejo de Estado en el Dictamen 338/2014 que el Estado en el ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen local puede “ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales. Y si como consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los Municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser éstas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal.”

En definitiva, el Consejo de Estado considera que “La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 de la LBRL con el objeto de que los Municipios sólo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL.”

Aquesta interpretació, afortunadament, ha estat minoritària, ja que obvia el sistema de repartiment de competències, els efectes de les lleis, i el mateix article 7.2 LBRL que preveu de forma expressa, i sense limitacions que són competències pròpies les que es determini per llei. Pe tant, l'art. 25 no és altra cosa que un desenvolupament d'aquest.

El mateix Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques coincideix actualment amb aquesta interpretació. En una nota aclaridora de la llei, de 4 de març de 2014, especifica la possibilitat de les lleis estatals sectorials i autonòmiques de preveure competències pròpies locals, i que l'art. 25.3, s'ha de connectar amb l'art. 7.2, concretant-se amb una reserva formal de llei per a l'atribució de competències pròpies, imposant un mandat al legislador sectorial, estatal o autonòmic, d'avaluar la conveniència de la implantació dels serveis locals atenent a principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.⁹

Davant aquesta reflexió, algú podria defensar fins i tot la vigència de l'article 66.3 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que és una reproducció de l'art. 25.2 LBRL abans de ser modificat per la LRSAL. No compartim aquesta opinió, entre d'altres, per la previsió de la Disposició Addicional Primera de la llei catalana, segons la qual els seus preceptes que incorporen aspectes de legislació bàsica de l'Estat (com és el cas) s'entén que són automàticament modificats en el moment en el qual es produeixi la revisió legislativa estatal.

Si concretem l'àmbit de reflexió a Catalunya, hauríem de concloure que les competències atribuïdes actualment pel legislador sectorial català o per l'art. 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tenen la naturalesa de pròpies, coincidint així amb la interpretació majoritària¹⁰.

Por tanto, las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias en materia de Cooperación internacional al desarrollo cuando el Estado o las Comunidades Autónomas se las deleguen o previa tramitación del expediente previsto en el artículo 7.4 para el ejercicio de competencias distintas de las propias o de las delegadas."

⁹ En relació a l'art. 25 LBRL, especifica: "... El apartado 3, que hay que conectarlo con el art. 7.2, establece el principio de reserva formal de ley para la atribución de competencias propias e impone un mandato al legislador sectorial, estatal o autonómico, en cuanto que debe evaluar, en relación con la concreta competencia que atribuya al municipio, la conveniencia de la implantación de servicios locales atendiendo a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera."

¹⁰ En són un exponent les opinions de Valentin Merino, Rafael Giménez Asensio, Francisco Velasco Caballero, Carmen Alonso o Jordi Casas i Pallarès entre d'altres. Aquest últim, distingeix les següents categories de competències pròpies:

- Competències pròpies en matèries reservades per la legislació bàsica.
- Competències pròpies reservades pels Estatuts d'Autonomia.
- Competències pròpies definides a les lleis generals autonòmiques sobre règim local.
- Competències atribuïdes per lleis especials (Carta Municipal de Barcelona)
- Competències atribuïdes per lleis sectorials.

2.1.2.2.- Competències delegades

L'art. 7.3 LBRL, en el nou redactat donat per la LRSAL preveu que l'Estat i les Comunitats Autònomes poden delegar l'exercici de les seves competències en els ens locals. Aquesta possibilitat està desenvolupada a l'article 27 LBRL (també modificat per la LRSAL). Les condicions que preveu aquest article per tal de poder efectuar aquesta delegació són:

- Ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, contribuir a eliminar duplicitats administratives i ser conforme amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- L'acord de delegació haurà de determinar l'abast, contingut, condicions i durada, que no podrà ser inferior a 5 anys. També haurà de definir el control d'eficiència que es reservi l'administració delegant, així com els personals i materials que s'assignin.
- La delegació en cap cas podrà suposar una major despesa de les Administracions Públiques.
- S'ha d'adjuntar una memòria econòmica a la delegació on es justifiqui el compliment de les condicions esmentades.

La delegació ho és sense perjudici de les potestats de control i direcció que es reservi l'administració delegant i de la seva acceptació per part del municipi per a la seva efectivitat.

Tenint en compte que la delegació ha d'anar acompanyada del corresponent finançament, que requereix també de la consignació pressupostària suficient per part de l'administració delegant, el punt 6 de l'art. 27 LRSAL, preveu la possibilitat de compensació automàtica de les obligacions financeres incomplertes per l'administració actuant, a càrrec de les que es tinguin amb aquesta. Tot i això, la garantia real de finançament està regulada a l'article 57 bis LBRL. Segons aquest, les Comunitats Autònomes que deleguin competències han d'incorporar una clàusula de garantia de compliment, autoritzant a l'Administració General de l'Estat a aplicar retencions a les transferències que els corresponguin per aplicació del sistema de finançament. Aquesta clàusula, haurà de fixar els terminis per realitzar els pagaments compromesos, passats els quals l'ens local podrà reclamar a l'Administració General de l'Estat. Pel que fa a les delegacions existents, només es podran prorrogar si s'incorpora aquesta clàusula.

Curiosament no es preveu cap actuació, mecanisme o conseqüència en el cas

2.1.2.3.- Competències diferents a les pròpies o atribuïdes per delegació

Totes aquelles competències que no són ni pròpies ni delegades s'anomenen com a "competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació". Segurament tenen aquesta denominació a partir de la crítica que va fer El Consell d'Estat davant el concepte de competències impròpies que utilitzaven els primers projectes de la llei¹¹.

¹¹ El Dictamen del Consell d'Estat de 26 de juny de 2013, especifica en aquest sentit:

L'article 7.4 LBRL limita la possibilitat d'exercir aquestes competències, només en els supòsits en els quals no s'afecti la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, ni s'incompleixi el principi "duna competència, una administració". L'avaluació o interpretació d'aquests dos criteris defuig de l'àmbit de decisió local, requerint-se dos informes, preceptius i vinculants:

- Un, per part de l'administració competent, sobre la inexistència de duplicitats.
- Un altra, per part de l'administració que tingui atribuïda la tutela financera, sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

Només en el supòsit que l'administració competent admeti la inexistència de duplicitats i que es justifiqui la manca d'afectació a la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, es podran exercir aquestes competències.

La sol·licitud d'aquests informes, a Catalunya, estava regulada al Real Decret 3/2014. Malgrat tot, el transcurs del termini per a la seva validació sense fer-ho, ha provocat la seva derogació, sense que en aquests moments tinguem una norma que els reguli.

Malgrat la claredat de la Llei, la manca de disposicions transitòries referides a l'àmbit competencial genèric dels municipis¹² dificulta molt la seva interpretació i la clarificació de les situacions transitòries. O sigui, sobre si aquelles competències que ja havien assumit els ens locals abans de l'entrada en vigor de la LRSAL, en virtut de la clàusula general de l'antic article 28 LBRL, podien continuar exercint-se en aquest concepte (o sigui, com a pròpies). Evidentment aquesta problemàtica no es produeix en relació a aquelles competències que estaven clarament fixades pel legislador sectorial o autonòmic com a pròpies, abans de l'entrada en vigor de la LRSAL: ja hem argumentat abastament que aquestes mantenen el caràcter de competències pròpies. Però el mateix criteri interpretatiu no es pot mantenir pel que fa a les competències diferents a les pròpies i a les delegades. En aquest sentit, es troba a faltar una disposició transitòria a la LRSAL que podés regular el règim d'aquestes competències. Com que no ho ha fet, s'ha d'interpretar aquest règim.

Un primer sector (MHAP i la FEMP, entre d'altres), afirmen que les disposicions derogatòries de la LRSAL, comporten la impossibilitat de continuar exercint

"Ahora bien, sentado lo anterior, se considera preciso realizar algunas observaciones adicionales que pueden contribuir a depurar el régimen que en materia de competencias impropias proyecta la norma consultada. En este sentido, procede en primer lugar objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de "competencias impropias". Se trata, ciertamente, de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas -de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias- y, precisamente por ello y porque el anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como "competencias distintas de las propias y de las delegadas"."

¹² Excepte pel que fa a l'assumpció de competències per les Comunitats Autònomes relatives a la salut i a serveis socials, que estan regulades a les disposicions transitòries primera i segona LRSAL.

competències que no siguin pròpies o delegades. A la resta, sigui quin sigui el moment en el qual es van començar a exercir, per poder continuar exercint-les, s'ha d'aplicar el règim previst a l'article 7.4 LBRL, bàsicament per justificar la inexistència de duplicitats en l'exercici de al competència i per assegurar que no la sostenibilitat financera de l'ens local.

Utilitzen com a argument l'article 3.1 del Codi Civil, segons el qual les normes s'han d'interpretar segons el seu sentit, en relació al context, els antecedents històrics i legislatius i la realitat social del temps en el s'han d'aplicar, atenent al seu esperit i finalitat. En base a aquest, i la motivació bàsica de la Llei d'adequar-se a la LO 2/2012, amb el mandat constitucional de l'article 135 de la Constitució, que les Administracions públiques s'adeqüin al principi d'estabilitat pressupostària, interpreten que a aquestes competències se'ls aplica el règim de l'art. 7.4.

Un altre sector afirma que les disposicions derogatòries no afecten a l'exercici de les competències que ja s'exerxen en base a l'art. 28 LBRL, perquè no es preveu així, i en conseqüència, es poden continuar exercint, sense haver de tramitar cap informe de duplicitat o de sostenibilitat. Els arguments per defensar aquesta tesi són¹³:

- L'article 2.3 del Codi Civil especifica que les lleis no tindran efecte retroactiu, si no especifiquen el contrari. Com que les disposicions transitòries i derogatòries no especifiquen res, s'ha d'entendre que la LRSAL només afectes a les competències que s'exerceixin a partir de la seva entrada en vigor. No obstant, aquesta interpretació pot deixar sense contingut la nova regulació competencial de la LRSAL.
- La major part de les Comunitats Autònomes que han dictat normativa en desenvolupament de la LRSAL han previst expressament la possibilitat de continuar desenvolupant les activitats en aquests àmbits competencials.
- L'article 7.4 LBRL (en el seu nou redactat donat per la LRSAL), parla de noves competències¹⁴.
- Necessitat d'una interpretació raonable, prudent i apropiada del nou text normatiu.

Nosaltres per coherència, entenem que aquesta és la interpretació correcta. Pels arguments ja especificats, i perquè la pròpia LRSAL no ha previst cap efecte ni

¹³ Una bona argumentació d'aquesta interpretació la trobem al llibre de Rafael Giménez Asensio, "Vademècum sobre la llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. 100 qüestions en relació a la seva aplicació", editat per la Federació de Municipis de Catalunya (pàgines 54 a 57).

¹⁴ "4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera **de las nuevas competencias.**"

derogació expressa. En conseqüència, només pot afectar a aquelles activitats, serveis (exercici de competències en definitiva), que s'iniciïn després de l'entrada en vigor de la LRSAL.

2.1.2.4.- Marc d'actuació entre el FCCD i els ajuntaments de menys de 20.000 habitants que hagin de transferir les competències a entitats locals a nivell supramunicipal

L'art. 26.2 LBRL preveu la coordinació per part de la Diputació o altre entitat equivalent¹⁵ de la coordinació de la prestació dels següents serveis en relació als municipis de menys de 20.000 habitants:

- a) Recollida i tractament de residus.
- b) Abastament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals.
- c) Neteja viària.
- d) Accés a nuclis de població.
- e) Pavimentació de vies urbanes.
- f) Enllumenat públic.

Aquest article té per objectiu, amb major o menor fortuna, assegurar l'eficiència en la prestació dels serveis municipals bàsics en tot el territori. Com a tal, fa referència a serveis, no a competències. En conseqüència, i pel que fa al possible exercici d'activitats en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament per part dels municipis, aquesta previsió no té cap incidència, ja que les Diputacions Provincials (o els Consells Comarcals) no tenen cap capacitat ni potestat de coordinació en relació a aquella. Tot això, sense perjudici de la possible delegació dels municipis en entitats supramunicipals. No obstant, aquesta seria una delegació sense lògica i fins i tot incoherent, ja que en la pràctica totalitat de municipis l'activitat de cooperació al desenvolupament es basa en subvencions i transferències.

2.2.- AFECTACIÓ DE LA LRSAL A LES ACTUACIONS DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT DELS MUNICIPIS.

Plantejat el nou règim competencial dissenyat per la LRSAL, toca ara analitzar si l'activitat de cooperació al desenvolupament s'entén que és l'exercici d'una competència pròpia, per estar contemplada a la normativa sectorial i autonòmica anterior a la LRSAL, o es tracta d'una competència distinta de les pròpies o de les delegades, per manca de llei que les atribueixi com a pròpies.

La conclusió final sembla important pel que fa a l'afectació directa a l'exercici d'aquesta competència. Bàsicament per la possible duplicitat de competències o els

¹⁵ A Catalunya, i d'acord amb la Disposició Addicional 3a. i 6ena. LRSAL, hi hauríem d'incloure els Consells Comarcals

condicionaments del seu exercici, d'acord amb la normativa d'acció i servei exterior de l'Estat; així com per a necessitat de justificar que no afecta a la suficiència financera de l'entitat local.

Aquesta anàlisi s'ha de centrar necessàriament en la normativa sectorial i autonòmica següent:

- Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat
- Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional al desenvolupament (estatal).
- Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament (catalana).

Abans d'analitzar el contingut d'aquestes normes en allò que ens afecta, creiem necessari destacar que la cooperació internacional al desenvolupament promogut des de les administracions locals catalanes no és una activitat administrativa de nova implantació ni de caràcter marginal o secundari. Respon a l'exercici del dret de cooperació expressat en l'article 10 de la Carta Europea d'Autonomia Local i a la voluntat del legislador constituent que en l'exposició de motius de la vigent Constitució proclama la voluntat col·lectiva de *“Col·laborar a l'enfortiment d'unes relacions pacífiques i de cooperació eficaç entre tots els pobles de la Terra”*.

No podem obviar fer referència a un bon nombre de pronunciaments internacionals en els quals es destaca la importància i el creixent rol dels municipis en el treball per la cooperació, la pau i els drets humans. Entre d'altres, la Conferència de Florència sobre Ciutat i Cooperació per al desenvolupament (1983); la Conferència Europea de Colònia sobre Ciutats i Desenvolupament (1985) que feia *“...una crida a les autoritats locals perquè donin suport i estimulin els intercanvis de cooperació Nord/Sud, junt amb les ONG”*¹⁶, considerant aquest procés de descentralització com a punt de partida –i repter per incrementar la sensibilització de l'opinió pública vers una major comprensió dels problemes Nord/Sud. La Carta de Berlín (1992) i el seu Pla d'acció que recull el document *“Iniciatives Locals pel Desenvolupament Sostenible”*.¹⁷

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (2000), document aprovat per més de 400 ciutats a tota Europa, entre d'elles un bon nombre de catalanes, recull la solidaritat com un dret i la cooperació municipal com una obligació, en els termes següents:

“Art. VI - COOPERACIÓ MUNICIPAL INTERNACIONAL

- 1. Les ciutats fomenten el coneixement mutu dels pobles i les seves cultures.*
- 2. Les ciutats signatàries es comprometen a cooperar amb les col·lectivitats locals dels països en vies de desenvolupament en els àmbits de l'equipament urbà, la protecció del medi ambient, la salut, l'educació i la cultura, i a implicar-hi el major nombre possible de ciutadans i ciutadanes.*

¹⁶ Vid. fitxa amb el text de la crida en l'enllaç:

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=15485&entidad=Textos&html=1>

¹⁷ Vid. els documents íntegres de Berlín en el web <http://www.eurosur.org/OLEIROS/carta8.html>

3. *Les ciutats inciten en particular els actors econòmics a participar en programes de cooperació per tal d'associar-hi tota la població i desenvolupar un sentiment de solidaritat i de plena igualtat entre els pobles, que vagi més enllà de les fronteres urbanes i nacionals.*¹⁸

També cal tenir en consideració que la cooperació al desenvolupament es materialitza mitjançant activitats administratives de gran diversitat i amb un contingut jurídic i obligacional força diferenciat. Inclou activitats administratives executades directament pels ens locals en l'àmbit del seu territori (sensibilització, ajudes a la immigració, activitat d'integració, etc.); accions de foment a ONGD i altres entitats adreçades a accions interiors (generalment de sensibilització); amb actuacions d'agermanament amb municipis o ens locals d'altres països; accions de foment a ONGD i altres entitats adreçades a accions internacionals (projectes de cooperació i desenvolupament, actuacions en casos de catàstrofes o situacions d'emergència, etc.) i, en darrer lloc, mitjançant l'aportació de fons a ens com el FCCD o amb cofinançament de projectes gestionats per altres administracions.

No podem obviar tots aquests antecedents en el moment d'analitzar les normes reguladores de la cooperació al desenvolupament. L'article 3 del vigent Codi Civil preveu que les normes han de ser interpretades “...según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”. La interpretació de les normes relacionades amb una Llei complexa (i amb evidents “espais buits”) com la LRSAL, requereix que aquest principi sigui aplicat d'una forma especialment curiosa.

Considerem que no és raonable pensar que una llei com la LRSAL pugui fer *tabula rasa*¹⁹ en una matèria com la cooperació al desenvolupament que om pot considerar que te una naturalesa jurídica que va més enllà d'una competència ordinària en tant que funció atorgada sobre una matèria.²⁰

2.2.1.- Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional al desenvolupament

¹⁸ Vid. referències en relació a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans en el web de l'Institut de Drets Humans de Catalunya <http://www.idhc.org/cat>

¹⁹ Aquesta és la interpretació que alguns autors fan, fonamentant-se en alguna de les reflexions del dictamen del *Consejo de Estado* sobre el projecte de LRSAL, pel qual consideren que totes les matèries o àmbits competencials que no estan expressament inclosos en el catàleg de l'actual article 25 de la LRBRL han d'entendre's que han esdevingut competències diferents a les pròpies i, per tant, han de ser sotmeses a les condicions d'exercici previstes en l'article 7.4 de la LRBRL. Aquesta tesi, òbviament, no la compartim.

²⁰ En aquest sentir es manifesta l'informe de la DGAL de la Junta d'Andalusia, de 31 de març de 2014, quan considera que la cooperació al desenvolupament és “...no tanto una competencia (funciones o potestades sobre una materia), sino como una aptitud relacional encuadrable en la capacidad jurídica o de obrar de todas la entidades jurídico públicas representativas de los distintos gobiernos territoriales (y por supuesto de las entidades locales) en tanto que asumen una posición de Estado...”

En referència a aquesta norma, de caràcter estatal, cal destacar de forma especial el contingut de l'exposició de motius que inclou els antecedents, l'estat actual de la cooperació i l'explicació de l'estructura de la norma.

El plantejament general de la regulació s'explicita clarament en els primers paràgrafs d'aquesta Exposició, amb el contingut següent:

“La política española de cooperación para el desarrollo tiene básicamente su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en la que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

La política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan.

A esta concepción de la interdependencia en las relaciones internacionales y de la necesidad de una política de cooperación internacional para el desarrollo responde específicamente el mandato contenido en el preámbulo de la Constitución Española de contribuir en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.”

El rol dels ens locals com a subjecte actiu en la implementació de polítiques de cooperació es manifesta de forma evident quan es desenvolupa l'explicació de l'estat actual de la cooperació:

“En los últimos años, la cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario en lo que al incremento de los recursos destinados a este fin se refiere y al impulso por parte de todas las Administraciones públicas, Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, entre la sociedad civil de los valores de la cooperación y solidaridad internacional a través de programas y proyectos de sensibilización y concienciación de los ciudadanos en relación con los problemas globales y particulares relacionados con la cooperación al desarrollo, incluyendo el objetivo fijado por Naciones Unidas de destinar el 1 por 100 del PIB a los países en vías de desarrollo.”

Reconeix aquest plantejament la participació activa de les corporacions locals en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament i argumenta que la Llei ha de ser un instrument per formular les línies essencials de planificació, coordinar actuacions i elaborar criteris que facin possible la màxima eficàcia i coherència.

L'article 20 de la Llei 23/1998, regula l'actuació dels ens locals en cooperació al desenvolupament. Aquest article forma part del Capítol III, que regula els “òrgans

competents en la formulació i execució de la política espanyola de cooperació internacional pel desenvolupament”.

“Artículo 20 Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales

1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.a del capítulo I de la presente Ley.

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.”.

El contingut del paràgraf segon reconeix la capacitat d'acció ens locals en matèria de cooperació al desenvolupament. Aquesta capacitat d'acció ha de respondre, necessàriament, a un àmbit material competencial existent.

L'article 23 de la norma, inclòs en l'esmentat Capítol III, crea un òrgan consultiu i de coordinació amb la previsió expressa de la participació dels ens locals, fins i tot amb referència expressa a les instàncies de coordinació supramunicipals quan els hi hagi estat delegada aquesta representació.

“Artículo 23 La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo

1. La Comisión Interterritorial de Cooperación es el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo.

2. Las funciones de la Comisión se dirigirán a promover los siguientes objetivos:

a) La coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones públicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

b) El mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo impulsados por las distintas Administraciones públicas, plenamente autónomas a esos efectos, en el marco de sus respectivas competencias.

c) La participación de las Administraciones públicas en la formación del Plan Director así como en la definición de sus prioridades.

3. Reglamentariamente se regulará su composición y funcionamiento, garantizándose la presencia e intervención de las Comunidades Autónomas, Entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen.”²¹

El text d'aquest article correspon a la modificació introduïda per la Llei 2/2014, de 25 de març, d'acció i del servei exterior de l'Estat, la qual cosa confirma la seva vigència.

2.2.2.- Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat

La recent Llei de l'acció i del servei exterior de l'Estat, diferencia clarament el concepte genèric d'Acció Exterior (els subjectes de la qual estan definits en l'article 5.1) del de Política Exterior (com a conjunt de decisions i accions del Govern de l'Estat).

L'Acció Exterior queda definida en l'Article 1.2.b) de la Llei com:

“.....el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior.”

També l'exposició de motius destaca la importància que ha tingut en el període posterior a la Constitució espanyola la cooperació internacional per al desenvolupament. En aquest sentit, el preàmbul de la norma reflecteix:

“ ... También ha propiciado el establecimiento de nuevas dimensiones de la Acción Exterior, como lo es la cooperación internacional al desarrollo. Y todo ello con fundamento en el firme compromiso con los valores fundamentales que inspiran las relaciones dentro de la comunidad internacional, muy en especial, los valores de la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la solidaridad, el fomento de la paz, el respeto del Derecho Internacional y el compromiso con el multilateralismo.”

El Capítol I del Títol I de la Llei, regula els subjectes de l'Acció Exterior de l'Estat. Dins aquest Capítol s'incorpora l'article 11è que preveu de forma expressa que els ens locals son subjectes d'aquesta acció, en funció de les competències atribuïdes per la

²¹ El subratllat és nostre.

Constitució, els Estatuts d'autonomia i les lleis i amb subjecció als instruments de planificació que determinin les comunitats autònomes.

“Artículo 11 Las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local

1. Las actividades que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes,²² respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.

2. Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

Las entidades que integran la Administración Local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas.

3. Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

4. Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará con carácter previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos

²² El destacat d'aquest paràgraf i de les normes que a continuació es transcriuen és nostre.

que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional. A tal efecto recabará el informe de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Els àmbits de l'Acció Exterior de l'Estat estan regulats en el Capítol II del mateix Títol I de la norma. Dins aquest Capítol es preveu de forma expressa la cooperació al desenvolupament (article 24).

Sembla doncs evident que la cooperació al desenvolupament forma part dels àmbits de l'Acció Exterior de l'Estat, de la qual un dels subjectes actius són les administracions locals.

“Artículo 24. Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo.

La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias.”.

El contingut (material, competencial, de planificació, etc.) d'aquesta Acció Exterior es concretarà en les normes específiques ja esmentades: la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional al desenvolupament (estatal) i la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament (catalana).

2.2.3.- Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament (LCD)

La Llei catalana de cooperació al desenvolupament incorpora també, en el seu preàmbul, elements força clarificadors quant a la motivació i objectius que pretén aconseguir la norma. En aquest sentit destaquem els paràgrafs següents:

*“... Catalunya ha de millorar també la seva responsabilitat en la construcció d'una comunitat internacional més segura, justa, rica i solidària. Avui no es pot construir un projecte nacional creïble ni una societat democràtica avançada sense participar activament i decididament en la construcció d'un ordre internacional més just i solidari. La pau, la llibertat, la dignitat de la persona, el treball, la justícia i el respecte al pluralisme són valors que fonamenten la convivència i el progrés. Aquests valors s'han de projectar internacionalment per mitjà de les iniciatives de cooperació i solidaritat internacionals de la comunitat catalana per al desenvolupament, integrada per un teixit vibrant d'agents de cooperació l'acció dels quals **ha d'ésser reconeguda, impulsada i complementada per l'activitat de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya.** En aquest sentit, aquesta Llei reflecteix la voluntat de contribuir des de Catalunya al compliment dels compromisos assumits pels països desenvolupats,*

en el marc de les Nacions Unides, de destinar el 0,7% del producte interior brut al desenvolupament dels països i els pobles en desenvolupament.

...

*Aquesta Llei s'aplica, tot respectant els principis, els objectius i les prioritats de la política espanyola establerta per la Llei de l'Estat 23/1998, a l'activitat de cooperació al desenvolupament feta per la Generalitat, la qual comprèn, no sols les actuacions directament orientades a produir desenvolupament en els països beneficiaris, sinó també les orientades a augmentar la conscienciació i el grau de compromís dels catalans per la solidaritat internacional i el desenvolupament. **Aquesta Llei regula la cooperació al desenvolupament feta des de la Generalitat, per bé que disposa que els valors, les finalitats i els principis ordenadors de la cooperació informin també les actuacions dels ens locals de Catalunya, i estableix els mecanismes de coordinació, col·laboració i cooperació amb aquests.** La cooperació internacional que regula aquesta Llei s'ha d'entendre sens perjudici de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals a què es refereix l'article 149.1.3 de la Constitució.”.*

L'article 1er regula l'objecte de la Llei.

L'article 2 defineix l'àmbit d'aplicació de la norma en el sentit següent:

“Article 2. Àmbit d'aplicació de la Llei

1. Es regeixen per aquesta Llei totes les activitats de l'Administració de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament i de solidaritat internacional.

2. Els valors, les finalitats i els principis d'aquesta Llei informen l'activitat dels ens locals de Catalunya en matèria de cooperació al desenvolupament. Aquesta Llei regula també les relacions de coordinació, cooperació i col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals en aquesta matèria, dins el respecte degut a l'autonomia local.”.

Aquesta redacció pot donar lloc a interpretacions diverses i, fins i tot, contraposades. Om podria interpretar que el paràgraf segon exclou les administracions locals de l'àmbit material de la norma, i que la LCD serveix exclusivament per complementar una atribució competencial que havia d'estar fixada prèvia i expressament per la regulació de règim local general (la LRBRL o la LMRLC). Aquesta interpretació (de caràcter literalista i restrictiva) ens podria fer creure que aquest àmbit competencial estava inclòs únicament en el principi general de l'article 25.1 de la LRBRL o en la regulació de la realització d'activitats complementàries de l'article 28 de la LRBRL (ambdós articles modificats de forma substancial per la LRSAL).

Altra interpretació (al nostre criteri molt més raonable) és que la Llei catalana parteix de la existència d'un àmbit competencial ja reconegut (per la LRBRL i per la Llei estatal 23/1998, de 7 de juliol) i que l'autolimitació de l'afectació de la norma a les

administracions locals ve justificada (i, fins i tot, obligada) pel necessari respecte a l'autonomia local en l'exercici de les competències pròpies.

El text de la Llei és prolix en referències a l'acció dels ens locals tal i com es reflecteix en el articles següents:

“Article 4

Finalitats

1. L'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals en matèria de cooperació i solidaritat internacional s'ha d'orientar a fomentar tant el desenvolupament humà com l'educació i el compromís cívic dels ciutadans de Catalunya en aquest àmbit.

2. L'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals en matèria de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional ha d'impulsar el desenvolupament econòmic i el benestar social dels habitants dels països receptors de la cooperació, a fi que ells mateixos puguin instrumentar un sistema de desenvolupament sostenible econòmic i social en un període de temps raonable, i ha de tenir les finalitats següents:

a) *L'eradicació de la pobresa i, en especial, la facilitació de l'accés efectiu a tots els béns i els serveis necessaris per a la satisfacció de les necessitats humanes bàsiques.*

b) *El reconeixement i la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals individuals i col·lectius reconeguts internacionalment.*

c) *L'impuls d'un desenvolupament humà sostenible integrador de les seves dimensions democràtica, econòmica, social i mediambiental.*

d) *L'impuls de la igualtat d'oportunitats entre sexes en l'accés efectiu als recursos, als serveis, a l'educació i a la formació i, en especial, la potenciació de la plenitud dels drets humans i les llibertats fonamentals de les dones i dels infants.*

e) *La defensa i la promoció de les identitats culturals dels pobles, inclosos el patrimoni lingüístic universal i el respecte a la pluralitat cultural.*

f) *La promoció de l'educació i la formació, especialment en els nivells bàsics i professionals, a fi d'afavorir la ciutadania, el bon govern, el desenvolupament de les capacitats productives i la instrucció de la població en general en qüestions relacionades amb la salut reproductiva.*

g) *El foment del treball i de la capacitat d'emprendre i l'accés al coneixement científic, tecnològic i de gestió, com a motors del desenvolupament econòmic i social, i en especial la promoció de les empreses petites en els països en desenvolupament.*

h) *La contribució a eradicar les tensions i els conflictes socials i les seves causes, i també la promoció de la cultura de la pau i el diàleg intercultural i interreligiós.*

i) *La contribució a prevenir i solucionar les situacions d'emergència.*

j) *El suport als processos de democratització, assegurant el reforçament de les institucions i les capacitats d'acció col·lectiva necessàries per al bon govern i la durabilitat del desenvolupament humà.*

k) El suport a una participació equitativa de tots els països en el comerç internacional i el desenvolupament d'instruments i de condicions que afavoreixin amb justícia el comerç dels països amb economies estructuralment més febles.

*3. Per tal de fomentar el compromís i les capacitats dels ciutadans de Catalunya a favor del desenvolupament, l'Administració de la **Generalitat i els ens locals han d'emprendre i fomentar actuacions orientades a:***

a) La informació, la sensibilització, l'educació i la formació necessàries per fomentar el compromís cívic per a la solidaritat i el desenvolupament i per millorar-ne el coneixement i les capacitats perquè es puguin fer efectius.

b) L'impuls de la iniciativa i el foment de les capacitats dels agents de cooperació per formular i dur a terme programes i projectes de cooperació al desenvolupament, d'acord amb els valors i les finalitats d'aquesta Llei, i especialment la formació i la capacitació de voluntaris, cooperants i professionals per al treball especialitzat en aquest àmbit.

c) L'impuls de l'estudi, la recerca i la generació de sistemes d'informació i bancs de coneixements interconnectats internacionalment que donin suport a l'activitat de cooperació al desenvolupament de les administracions públiques i dels agents de cooperació.

d) L'impuls de la comunitat catalana per al desenvolupament per tal de facilitar l'intercanvi d'informació, idees i experiències, de compartir serveis i d'oferir suport a l'aprenentatge permanent dels seus membres, tot fomentant les relacions amb els països en desenvolupament i amb la comunitat internacional per al desenvolupament.

e) La promoció del comerç just i solidari per millorar el compromís de les institucions, les empreses i els consumidors a favor d'un comerç més equitatiu amb els països en desenvolupament, i, conseqüentment, l'impuls, en el conjunt de la societat de Catalunya, de propostes de reflexió sobre la necessitat d'un consum sostenible i respectuós que possibiliti que tota la humanitat es pugui mantenir amb uns mínims bàsics de benestar.

.....

Article 6. Principis ordenadors

L'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals en matèria de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional s'atén als principis següents:

a) Els principis de col·laboració i complementarietat entre els poders públics i les iniciatives solidàries i de cooperació al desenvolupament de la societat civil catalana.

b) Els principis de transparència i informació i de participació dels agents de cooperació en l'activitat pública en aquest àmbit.

c) El principi de planificació de l'activitat pública.

d) El principi de coordinació de tota l'activitat de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament.

e) Els principis d'eficàcia, eficiència i responsabilització en l'aplicació de les polítiques, els programes, els projectes i les actuacions en general, tant dels

podere públics com dels agents de cooperació que utilitzin recursos públics amb finalitats de cooperació al desenvolupament.

f) Els principis de responsabilitat, participació i assumpció dels programes i els projectes per les comunitats o els governs dels països en desenvolupament i de concertació amb els agents de cooperació d'aquests països.

g) Els principis de coordinació, col·laboració i cooperació entre les administracions públiques, en el marc de les respectives competències, i també amb altres agències i organismes internacionals de solidaritat i cooperació.

h) El principi de liberalitat de les actuacions de cooperació que tinguin la consideració d'ajut oficial al desenvolupament, d'acord amb el que estableix l'article 1.4.

i) Els principis de control, seguiment i avaluació de les actuacions de cooperació al desenvolupament.

Article 7. Principi de coherència

*1. Els valors, les finalitats i els principis ordenadors continguts en aquesta Llei vinculen tota l'activitat de l'Administració de la Generalitat i **també informen l'activitat dels ens locals de Catalunya en l'exercici de les competències que tenen legalment reconegudes.***

2. Quan una actuació pública de l'Administració de la Generalitat no qualificable com de cooperació al desenvolupament pugui impactar significativament en un país en desenvolupament, el conseller o consellera competent en la matèria pot sol·licitar la deliberació i el dictamen, facultatiu i no vinculant, dels organismes a què fan referència els articles 22, 23 i 24.

3. Quan una actuació pública d'un ens local no qualificable com de cooperació al desenvolupament pugui impactar significativament en un país en desenvolupament, l'autoritat local pot sol·licitar la deliberació i el dictamen, facultatiu i no vinculant, dels organismes a què fan referència els articles 23 i 24.

... “:

Tots aquestes articles tenen en comú dos línies claus: el reconeixement de l'activitat dels ens locals en matèria de cooperació al desenvolupament en “l'exercici de les competències que tenen reconegudes” i la necessitat de coordinar actuacions i unificar principis i prioritats.

Aquesta línia argumental es veu reforçada quan la Llei 26/2001 regula un òrgan de coordinació específic amb els ens locals en matèria de cooperació.

Article 23. La Comissió de Coordinació amb els Ens Locals

1. El Govern i els ens locals es coordinen i col·laboren i cooperen en l'execució de les activitats respectives de cooperació al desenvolupament, sens perjudici de l'autonomia respectiva.

2. Es crea la Comissió de Coordinació amb els Ens Locals amb la funció d'impulsar la informació i la comunicació, la col·laboració, la cooperació i l'assistència recíproca en l'execució de les actuacions de cooperació al desenvolupament de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals.

3. Les administracions públiques han d'informar la Comissió de Coordinació amb els Ens Locals de les actuacions que duguin a terme en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament.

4. La Comissió de Coordinació amb els Ens Locals té funcions d'informació, de deliberació, de consulta i d'impuls de la col·laboració entre les administracions públiques. Sens perjudici d'altres funcions que es puguin establir per llei o per reglament, li correspon:

a) Conèixer el pla director i els plans anuals de la Generalitat, i també la programació dels ens locals en aquests àmbits, i emetre'n informe.

b) Promoure accions conjuntes per a la identificació, la formulació, l'execució, el finançament i l'avaluació de programes i projectes de cooperació al desenvolupament.

c) Promoure la creació d'una base de dades on consti sistematitzada la informació a què es refereix l'apartat 3.

d) Conèixer els informes de seguiment i d'avaluació dels plans i els programes anuals de les administracions públiques de Catalunya, i deliberar sobre aquests.

e) Totes les funcions conduents a impulsar la coordinació, la col·laboració i la cooperació voluntàries entre les administracions públiques catalanes en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament.

5. La Comissió de Coordinació amb els Ens Locals té composició paritària, i hi participen representants dels departaments i els organismes de la Generalitat, dels ens territorials i locals designats per llurs entitats representatives, i del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. La Comissió és presidida pel conseller o consellera competent en matèria d'actuacions exteriors, que pot delegar en el director o directora general que correspongui.

6. La composició i el funcionament de la Comissió de Coordinació amb els Ens Locals s'han de regular per reglament, havent consultat prèviament els ens locals.

Article 25. Principi general

1. L'Administració de la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències, es relaciona amb els ens locals i amb les altres administracions i institucions públiques que actuen en la cooperació al desenvolupament a l'efecte de millorar l'eficàcia i l'eficiència dels programes i els projectes respectius.

2. L'Administració de la Generalitat, amb la finalitat a què es refereix l'apartat 1, pot establir protocols, convenis, concerts, plans i programes conjunts i altres formes de col·laboració i cooperació, i també participar en consorcis o en altres

tipus d'entitats que resultin convenients per assolir els objectius comuns de cooperació al desenvolupament.

3. L'Administració de la Generalitat ha de posar a disposició dels ens locals i les altres administracions i institucions públiques interessades la informació necessària per facilitar la coordinació i impulsar la col·laboració i la cooperació al desenvolupament.

El paràgraf primer de l'article 23 és força clarificador. El Govern i la Generalitat “*es coordinen i col·laboren i cooperen en l'execució de les activitats respectives de cooperació al desenvolupament, sens perjudici de l'autonomia respectiva.*”. No hi ha cap referència ni a delegació competencial²³ ni a relacions d'actuació subordinada o complementària. Coordinació, col·laboració i cooperació són els principis generals d'actuació administrativa que han d'informar la relació entre les administracions públiques en l'exercici de les competències respectives.²⁴

3.- JUSTIFICACIÓ DE LES SUBVENCIONS ATORGADES AL FCCD

3.1. RÈGIM JURÍDIC DELS RECURSOS APORTATS A L'ASSOCIACIÓ “FONS CATALÀ DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT” PER LES ENTITATS LOCALS

3.1.1. Finalitats del “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament”

Als efectes que aquí interessin, el número 2) de l'article 2 dels Estatuts de l'associació, estableix com a una de les seves finalitats, “*Administrar i gestionar els fons econòmics lliurats a l'Associació per a projectes d'ajuda al Tercer Món i campanyes de sensibilització sobre la cooperació al desenvolupament*”.

3.1.2. Recursos del “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament”

D'acord amb el que regulen els Estatuts del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, els recursos d'aquesta associació són els següents:

- a) La lletra a) de l'article 30 i les lletres a) i b) de l'article 37 dels Estatuts determinen dos tipus d'aportacions com a obligacions dels socis:

²³ En cap article de les normes sectorials esmentades no es donen els elements essencials i típics corresponents a una eventual delegació intersubjectiva de competències en els termes previstos en l'article 27 de la LRBRL i en la normativa general aplicable.

²⁴ Article 3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, LRJAP-PAC.

- La quota social: el pagament d'aquesta quota és una obligació dels socis, l'incompliment de la qual pot donar lloc a la baixa com a soci de l'entitat local incomplidora. La seva quantia l'ha d'establir l'Assemblea General.
- L'aportació voluntària a projectes i activitats desenvolupats per l'Associació.
- b) Per altra banda, l'article 34 dels Estatuts, regula un altre tipus d'aportació anomenat "ajut", que és la que poden realitzar les entitats protectores. Per tal de mantenir la condició d'entitat protectora, l'ajut ha de perdurar anualment.
- c) Finalment, l'article 35, regula un nou tipus d'ajut, de forma permanent i per quantia que pot ser variable, per a les entitats col·laboradores.
- d) A més a més, aquests recursos es completen, d'acord amb el que preveuen les lletres c), d) i e) de l'article 37, amb:
 - Les subvencions d'Organismes Oficials, Entitats o particulars
 - Les donacions a títol gratuït, llegats i herències
 - L'import de les derrames o drets d'entrada que assenyalen l'Assemblea General

3.1.3. Naturalesa dels recursos aportats a l'associació "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" per les entitats locals

Com ha quedat palès els recursos aportats per les entitats locals al "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament", es poden classificar en:

- a) Quotes obligatòries: la quota de soci i les derrames o drets d'entrada
- b) Aportacions per finançar la realització de projectes o activitats desenvolupats per l'Associació
- c) Ajuts al Fons
- d) Subvencions

El denominador comú de totes aquestes aportacions, és la manca de contraprestació per part del Fons com a destinatari, la qual cosa condueix a analitzar la seva naturalesa, en el marc de la normativa reguladora de les subvencions públiques.

L'article 2 de la Llei 38/2003, general de subvencions, delimita el concepte de subvenció – i, per tant, l'àmbit objectiu d'aplicació d'aquesta llei – en els termes següents:

"Article 2. Concepte de subvenció

1. *S'entén per subvenció, als efectes d'aquesta llei, tota disposició dinerària realitzada per qualsevol dels subjectes contemplats en l'article 3 d'aquesta llei, a favor de persones públiques o privades, i que compleixi els següents requisits:*
 - a) *Que el lliurament es realitzi sense contraprestació directa dels beneficiaris.*
 - b) *Que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja*

realitzat o per desenvolupar, o la concurrència d'una situació, tenint que complir el beneficiari les obligacions materials i formals que s'hagin establert.

c) *Que el projecte, l'acció, conducta o situació finançada tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.*

2.
3.
4.”

L'apartat 2 d'aquest article exclou de l'àmbit d'aplicació de la llei les aportacions dineràries entre diferents Administracions Públiques, per a finançar globalment l'activitat de l'Administració destinatària (l'apartat 1 de l'article 3, determina el que es considera Administració Pública als efectes d'aquesta llei: l'Estat, les entitats locals i les comunitats autònomes), i les que es realitzin entre els diferents agents d'una Administració els pressupostos dels quals s'integrin en el Pressupost General de l'Administració a la que pertanyi, sempre que no resultin d'una convocatòria pública. Cal tenir en compte que d'acord amb l'article 164.1 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, en l'àmbit local, en el pressupost de les entitats locals s'integren només els dels seus organismes autònoms i els estats de previsió d'ingressos i despeses de les seves societats mercantils participades íntegrament. A aquestes entitats cal afegir els consorcis que l'entitat local tingui adscrits, de conformitat amb el número 4 de la disposició addicional vintena de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (disposició final segona de la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local).

Les aportacions dineràries en concepte de quotes, a les associacions de municipis regulades a la disposició addicional cinquena de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, també queden excloses de l'àmbit d'aplicació de la llei, d'acord amb el número 3 del citat article 2.

Segons l'exposició de motius de la Llei 38/2003, general de subvencions, l'element diferenciador que delimita el concepte de subvenció d'altres anàlegs, és: *“l'afectació dels fons públics lliurats al compliment d'un objectiu, l'execució d'un projecte específic, la realització d'una activitat o l'adopció d'un comportament singular”*.

En aquest mateix sentit, del Document 4 “Transferències i subvencions”, dels Principis Comptables Públics elaborat per la Comissió de Principis i Normes Comptables Públiques, estableix com a element diferenciador entre les transferències i les subvencions, *“la finalitat per a la que es concedeixen: les subvencions estan afectades a un fi, propòsit, activitat o projecte específic, mentre que les transferències financen operacions o activitats no singularitzades”*. Aquest Document va més enllà i defineix els conceptes de transferència i de subvenció:

“9. Transferència és qualsevol desplaçament patrimonial que té per objecte un lliurament dinerari o en espècie entre els diferents agents de les Administracions Públiques, i d'aquestes a altres entitats públiques o privades i a particulars, així

com les realitzades per aquestes a una Administració Pública, totes elles sense contrapartida directa per part dels ens beneficiaris, destinant-se aquests fons a finançar operacions o activitats no singularitzades.

10. Subvenció és tot desplaçament patrimonial que té per objecte un lliurament dinerari o en espècie entre els diferents agents de les Administracions Públiques, i d'aquestes a altres entitats públiques o privades i a particulars, així com les realitzades per aquestes a unes Administracions Públiques, totes elles sense contrapartida directa per part dels ens beneficiaris; afectada a un fi, propòsit, activitat o projecte específic; amb obligació per part del destinatari de complir les condicions i requisits que s'haguessin establert o, en cas contrari, procedir a llur reintegrament.”

A la vista del que s'ha exposat, es pot concloure que la naturalesa jurídica de les diferents classes d'aportacions que realitzen les entitats locals al “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament”, que serà el factor determinant de la forma en que s'hauran de justificar aquestes aportacions, és la següent:

- a) Quotes obligatòries: Aquesta Associació finançada majoritàriament amb fons públics, no es pot considerar Administració Pública als efectes de la Llei general de subvencions, ni el seu pressupost s'integra en el de cap Administració Pública, ni tampoc gaudeix de l'estatu quo de les associacions de municipis. Per tant, les aportacions dineràries sense contraprestació per al finançament general de l'Associació, en concepte de quotes obligatòries, realitzades per les entitats locals en qualitat de sòcies, en principi no estan excloses del concepte de subvenció, d'acord amb el que disposen els números 2 i 3 de l'article 2 de la Llei 38/2003. No obstant això, i atenent a la manca d'afectació a una finalitat específica d'aquestes quotes i que el seu destí és el finançament genèric de l'Associació, resulta clar que no compleixen el requisit de la lletra b) del número 1 de l'article 2 de la citada llei, i que d'acord amb el Document 4 “Transferències i subvencions”, dels Principis Comptables Públics elaborat per la Comissió de Principis i Normes Comptables Públiques, malgrat tractar-se d'una aportació dinerària sense contraprestació, la seva naturalesa no és de subvenció, sinó de **transferència**. Per tant, la seva justificació per part de l'Associació, no seria la regulada a la Llei 38/2003, general de subvencions, sent suficient, la certificació de l'acord de l'Assemblea General aprovant les quotes, sense perjudici de les actuacions de control financer i d'auditoria que puguin realitzar les entitats associades, de conformitat amb el que disposen l'article 220 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals i la disposició addicional sisena de la Llei 26/2009, de mesures fiscals, financeres i administratives.
- b) Aportacions per finançar la realització de projectes o activitats desenvolupats per l'Associació, ajuts i subvencions: Aquests tres conceptes es poden englobar en un de sol: el de **subvencions**. En efecte, tots ells compleixen els tres requisits determinats al número 1 de l'article 2 de la Llei 38/2003, general de subvencions: a) disposició dinerària sense contraprestació directa del beneficiari; b) afectació a l'execució d'un projecte o activitat desenvolupat per l'Associació, i; c) evidentment, el projecte o

activitat finançat ha de tenir per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública, com és la cooperació al desenvolupament. No hi ha dubte en aquest cas que el règim de justificació d'aquestes aportacions serà el regulat a la Llei 38/2003, general de subvencions, amb les especialitats que en l'àmbit de la cooperació internacional resultin d'aplicació, d'acord amb el que disposa el Reial Decret 794/2010, que regula les subvencions i ajuts en l'àmbit de la cooperació internacional, dictat a l'empara de la disposició addicional divuitena de la referida Llei general de subvencions²⁵ i d'acord la seva disposició final primera²⁶.

Així doncs, la resta d'aquest estudi se centrarà únicament en les subvencions així delimitades.

3.1.4. Caràcter amb el que actua el “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament” en relació amb les subvencions que rep per a projectes d'ajuda al Tercer Món

Tal com ja s'ha esmentat a l'apartat 4.1.1, el “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament” pot administrar i gestionar els fons econòmics – subvencions, com hem vist - lliurats a l'Associació per a projectes d'ajuda al Tercer Món.

L'article 11 de la Llei 38/2003, general de subvencions, defineix el beneficiari de la subvenció com la persona – física o jurídica – que ha de realitzar l'activitat subvencionada. També tenen la condició de beneficiaris, els membres associats d'una

²⁵ “Disposició addicional divuitena. Subvencions de cooperació internacional: 1. El Govern aprovarà per reial decret, a proposta conjunta dels Ministeris d'Afers Exteriors i d'Hisenda, les normes especials reguladores de les subvencions de cooperació internacional. 2. Aquesta regulació s'adequarà amb caràcter general al que estableixi aquesta llei llevat que s'hagin d'exceptuar els principis de publicitat o concurrència o altres aspectes del règim de control, reintegraments o sancions, en la mesura en que les subvencions siguin un desenvolupament de la política exterior del Govern i resultin incompatibles amb la naturalesa o els destinataris de les mateixes.”

²⁶ Aquesta disposició estableix el caràcter bàsic de determinats preceptes de la llei i l'aplicació directa a l'àmbit de l'administració local de la resta de preceptes, llevat que la comunitat autònoma hagi assumit competències en matèria de règim local.

En aquesta sentit, l'exposició de motius del Reial Decret 794/2010, diu que aquest Reial Decret defineix un marc que pot servir com a referència per a les Comunitats Autònomes i entitats locals.

Més concretament, la disposició addicional primera d'aquest Reial Decret, estableix:

“En compliment de la Declaració de París sobre l'eficàcia de l'ajuda al desenvolupament i d'acord amb el mandat de l'article 20 de la Llei 23/1998, el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació promourà la formalització d'acords per al desenvolupament de normatives convergents amb les Comunitats Autònomes i amb els ens locals a amb les associacions d'aquest, d'àmbit estatal o autonòmic, previstes en les disposicions addicionals cinquena i tretzena de la Llei 7/1985, de bases de règim local, en el marc de llurs competències i d'acord amb l'establert en la Llei 38/2003, general de subvencions, el seu Reglament i aquest Reial Decret.”

I ja per a acabar, conclou l'exposició de motius, que per tot això, ..., el present Reial Decret presenta una regulació general de les diferents modalitats d'ajuts.

persona jurídica que es comprometin a realitzar la totalitat o una part de l'activitat subvencionada, en nom i per compte d'aquesta persona jurídica.

Per altra banda, l'article 12 de la repetida llei regula les entitats col·laboradores que són aquelles que, actuant en nom i per compte de l'òrgan concedent a tots els efectes relacionats amb la subvenció, lliurin i distribueixin els fons públics als beneficiaris quan així s'estableixi a les bases reguladores, o col·laborin en la gestió de la subvenció sense que es produeixi el previ lliurament i distribució dels fons públics que en cap cas, s'integraran en el seu patrimoni. En el conveni de col·laboració o en el contracte que se subscriu, es podrà acordar una compensació econòmica a favor de l'entitat col·laboradora.

D'acord amb aquestes disposicions, l'Associació pot actuar tant com a beneficiària directa de subvencions per al finançament de projectes de cooperació promoguts i executats per ella, com a entitat col·laboradora en la gestió i distribució de subvencions concedides per administracions públiques per a projectes de cooperació promoguts i executats per altres persones o entitats que seran les beneficiàries finals, en els termes que en cada cas s'estableixin.

3.1.5. Obligacions materials i formals

Depenent de si l'entitat actua com a beneficiària o com a entitat col·laboradora, les obligacions materials i formals derivades de l'atorgament d'una subvenció són:

- a) Beneficiaris²⁷: Les obligacions dels beneficiaris de les subvencions es poden dividir en dues categories:
 - De caràcter material:
 - o Realitzar l'activitat o projecte subvencionat, en els termes de la seva concessió
 - o Adoptar les mesures de difusió previstes a la resolució o a les bases reguladores de la subvenció
 - o I, si s'escau, reintegrar les quantitats que resultin en els casos previstos a l'article 37 de la Llei 38/2003, general de subvencions.
 - De caràcter formal:
 - o Atès el caràcter modal de les subvencions, tant important com realitzar l'activitat subvencionada, és acreditar-ho en el termini i en la forma determinada per l'ens concedent. Per tant, caldrà justificar davant de l'òrgan concedent – o de l'entitat col·laboradora – la realització de l'activitat subvencionada.
 - o A més a més, el beneficiari s'haurà de sotmetre a les actuacions de comprovació i de control financer que realitzi l'ens atorgant o els òrgans de control competents, i haurà de disposar i conservar els llibres comptables, registres i altres documents justificatius de

²⁷ Per raó de la finalitat d'aquest estudi em referiré únicament a les obligacions derivades de l'atorgament de la subvenció, no de les obligacions per a obtenir la subvenció.

l'aplicació dels fons rebuts, en els termes determinats en la resolució o les bases reguladores de la subvenció.

- b) Entitats col·laboradores: Les obligacions de les entitats col·laboradores seran les que es derivin del conveni de col·laboració o del contracte subscrit i depenent de l'abast de la col·laboració podran consistir en:
- Obligacions de caràcter material:
 - o Lliurar als beneficiaris els fons rebuts d'acord amb les bases reguladores de la subvenció.
 - o Comprovar el compliment i efectivitat de les condicions o requisits determinants per a l'atorgament de la subvenció.
 - o Comprovar la realització de l'activitat subvencionada en els termes de la concessió, la qual cosa comporta també l'exigència de la justificació al beneficiari.
 - Obligacions de caràcter formal:
 - o Justificar el lliurament dels fons
 - o Lliurar les justificacions presentades pels beneficiaris de la subvenció
 - o Sotmetre's a les actuacions de comprovació i de control financer que realitzi l'ens atorgant o els òrgans de control competents

3.2. RÈGIM DE JUSTIFICACIÓ DE LES SUBVENCIONS PELS SEUS BENEFICIARIS

L'article 30 de la Llei 38/2003, general de subvencions, estableix tres modalitats de justificació de les subvencions per a la realització de projectes i activitats:

- 1) Acreditació per mòduls
- 2) Presentació d'estats comptables
- 3) Compte justificatiu

Les bases reguladores o en el seu defecte, la resolució d'atorgament o el conveni subvencional, han de determinar la modalitat de justificació, el termini per fer-ho i la seva estructura i abast.

3.2.1. Acreditació per mòduls²⁸

Aquesta modalitat seria aplicable quan l'activitat a subvencionar o els recursos necessaris per a la seva realització siguin mesurables en unitats físiques (p.e. unitats produïdes, nombre de professors, nombre d'alumnes, etc.), i el règim de concessió de la subvenció també es determini per mòduls.

Per tal de poder aplicar aquest règim, s'han de complir uns altres dos requisits:

²⁸ Article 76 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat per Reial Decret 887/2006

- Ha d'existir evidència o referència del valor de mercat de l'activitat subvencionable (mesurada en unitats físiques)
- L'import unitari dels mòduls s'ha de determinar sobre la base d'un informe tècnic motivat, en el que es tinguin en compte les variables tècniques, econòmiques i financeres que s'han tingut en compte per a la determinació del mòdul, sobre la base de valors mitjans de mercat estimats per a la realització de l'activitat objecte de la subvenció

En aquesta modalitat, la justificació es farà mitjançant la presentació de la documentació següent (com a mínim):

1. Memòria justificativa de l'actuació i del compliment de les condicions imposades en la concessió de la subvenció, amb indicació de les activitats realitzades i dels resultats obtinguts
2. Una memòria econòmica amb el següent contingut:
 - a. Acreditació o declaració del nombre de mòduls executats (unitats físiques)
 - b. Quantia de la subvenció calculada en funció dels mòduls realitzats (i del seu valor)
 - c. Detall d'altres ingressos o subvencions que hagin finançat l'activitat
3. Exemplar/s de la publicitat del finançament públic del projecte/activitat editada per l'entitat, si s'escau.

Així doncs, llevat de casos excepcionals, no sembla que les subvencions a projectes de cooperació o d'ajut humanitari que executi el "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament", reuneixin els requisits que possibilitin el seu atorgament i justificació mitjançant aquest règim de mòduls – que es pugui mesurar l'activitat o els recursos necessaris per a realitzar-la en unitats físiques, que es pugui determinar de forma fiable i objectiva el seu valor de mercat (les unitats físiques han de ser homogènies, ha d'existir un mercat d'aquestes unitats físiques que funcioni amb normalitat, hi ha d'haver venedors i compradors en qualsevol moment, amb preus coneguts i fàcilment accessibles per al públic en general i aquests preus han de correspondre a transaccions reals, actuals i produïdes amb regularitat) i que l'import unitari d'aquests mòduls es justifiqui en un informe tècnic –.

En algun cas es podria aplicar aquest règim – pensem, per exemple, en una subvenció en concepte d'ajut humanitari consistent en el subministrament de determinats medicaments²⁹ -. No obstant, com veurem més endavant quan parlem del règim de justificació mitjançant compte justificatiu, en aquest cas, la documentació a aportar seria coincident, ja que l'acreditació del nombre de mòduls executats hauria de consistir en el mateix document: la factura pagada.

²⁹ La quantia de la subvenció es podria determinar en funció de les unitats de cada medicament subministrat i del seu valor de mercat fàcilment identificable.

3.2.2. Presentació d'estats comptables³⁰

Aquesta modalitat de justificació es podrà aplicar quan:

- La informació necessària per a determinar la quantia de la subvenció es pugui deduir directament dels estats financers incorporats a la informació comptable d'obligada preparació pel beneficiari
- Aquesta informació comptable hagi estat auditada. Quan l'abast d'aquesta auditoria no es consideri suficient, les bases reguladores o, en el seu defecte, la resolució o el conveni podran establir l'abast addicional de la revisió que hagi de realitzar l'auditor respecte de la informació comptable que hagi de servir de base per a determinar la quantia de la subvenció.

Evidentment, en aquesta modalitat la justificació consistirà en la presentació dels estats comptables corresponents auditats i, si s'escau, l'informe de revisió addicional. A més a més, caldrà acreditar la publicitat del finançament públic del projecte/activitat editada per l'entitat, si s'escau.

Tampoc sembla que aquesta modalitat de justificació sigui aplicable a les subvencions per als projectes de cooperació o d'ajut humanitari que desenvolupa el "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament".

3.2.3. Compte justificatiu

Aquesta modalitat és la general, ja que, com hem vist, la justificació per mòduls i la justificació mitjançant presentació d'estats comptables són casos excepcionals que han de reunir determinats requisits que normalment no compleixen la majoria de subvencions. En particular, les subvencions per a projectes i activitats de cooperació al desenvolupament i ajuts humanitaris, amb caràcter general, s'hauran de justificar mitjançant compte justificatiu.

El Reglament de la Llei general de subvencions contempla tres tipus de compte justificatiu:

1. Compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa
2. Compte justificatiu amb aportació d'informe auditor
3. Compte justificatiu simplificat

3.2.3.1. Compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa³¹

Dins la modalitat de justificació de subvencions mitjançant compte justificatiu, aquest tipus és el general, sent els altres dos uns casos particulars d'aquell, tal com veurem.

³⁰ Article 80 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat per Reial Decret 887/2006

³¹ Article 72 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat per Reial Decret 887/2006

La documentació que, com a mínim, haurà de contenir el compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa, és la següent:

1. Memòria de l'activitat realitzada: En aquest document s'haurà de justificar el compliment de les condicions imposades, amb indicació de les activitats efectivament realitzades i dels resultats obtinguts. S'haurà de descriure l'activitat subvencionada i les condicions imposades i l'activitat realment executada, i els resultats obtinguts, amb una avaluació – normalment mitjançant indicadors – del grau d'assoliment dels objectius del projecte o activitat. Aquesta avaluació, en els casos de projectes de cooperació o ajuts humanitaris, es pot imposar que sigui realitzada per agents externs al beneficiari. A més a més, aquesta memòria es pot completar amb documentació de tot tipus, gràfica, audiovisual, etc.
2. Memòria econòmica³²: Contindrà la documentació següent:
 - a. Relació de despeses³³: en aquest document s'hauran de detallar totes les despeses del projecte o de l'activitat subvencionada, especificant per a cada despesa, com a mínim la següent informació:
 - i. Identificació del creditor (NIF i denominació)
 - ii. Identificació del document justificatiu de la despesa (factura, concepte i número; nòmina i mes; etc.)
 - iii. Import en euros (en el cas que el document estigui nominat en moneda diferent de l'euro, caldrà especificar la moneda i el tipus de canvi aplicat, i el seu contravalor en euros resultant)
 - iv. Amb l'objecte de simplificar la comprovació, és recomanable especificar el tant per cent i l'import imputat a la subvenció
 - v. Data del document justificatiu
 - vi. Data de pagament
 - b. Justificants de les despeses³⁴: factures o altres documents amb valor probatori equivalent (nòmines, etc.) o fotocòpies compulsades, amb justificant de pagament. Quan es tracti de subvencions de tipus fix, seria suficient aportar justificants per un import igual o superior al de la subvenció atorgada, llevat que les bases de la convocatòria, la resolució o el conveni estableixin una altra cosa. En el cas de subvencions de tipus variable (establertes en funció d'un tant per cent del pressupost del projecte o de l'activitat), caldrà aportar la totalitat de justificants.
 - c. Certificat de taxador independent degudament acreditat i inscrit en el corresponent registre oficial, en el cas d'adquisició d'immobles.
 - d. Relació d'ingressos: s'haurà de detallar els diferents recursos que han finançat el projecte o l'activitat (inclusiu l'autofinançament a càrrec del

³² Les bases de la convocatòria, la resolució o el conveni, podran establir supòsits en que no calgui presentar algun d'aquests documents.

³³ En el cas que s'imputin despeses o costos generals i/o indirectes, i no s'hagués previst un determinat percentatge o un import a tant a l'alça, s'hauran d'especificar els criteris de repartiment i imputació aplicats, d'acord amb principis i normes de comptabilitat generalment acceptats.

³⁴ En els supòsits recollits a l'article 31.3 de la Llei general de subvencions, despeses superiors a 30.000€ en el cas d'obres i a 12.000€ en el cas de subministraments i serveis, també caldrà aportar la documentació relativa als tres pressupostos sol·licitats o la justificació de la impossibilitat de consultar a tres empreses capacitades. En el cas, que l'oferta seleccionada no hagi estat la més barata, s'haurà d'adjuntar la justificació dels motius pels quals no s'ha optat per aquesta.

- propi beneficiari) i el seu import. En el cas de subvencions d'altres entitats, caldrà especificar l'entitat i l'import de cada una d'elles.
- e. Carta de pagament del reintegrament de les quantitats no aplicades, si s'escau.
3. Exemplar/s de la publicitat del finançament públic del projecte/activitat editada per l'entitat, si s'escau.

3.2.3.2. Compte justificatiu amb aportació d'informe auditor³⁵

Aquest tipus de compte justificatiu s'aplicarà quan així ho prevegin les bases de la convocatòria, la resolució de concessió o el conveni regulador. Per tant, aquest tipus de compte justificatiu constitueix una subespècie del compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa.

La documentació que, com a mínim, haurà de contenir el compte justificatiu amb aportació d'informe auditor, és la següent:

1. Memòria de l'activitat realitzada: El seu contingut serà el mateix que el descrit en relació amb el compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa
2. Memòria econòmica abreujada: Contindrà la documentació següent:
 - a. Relació de despeses: El seu contingut serà el mateix que el descrit en relació amb el compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa. No obstant, les bases de la convocatòria, la resolució o el conveni regulador podran establir que enlloc de relacionar totes i cada una de les despeses, es puguin agrupar per conceptes homogenis.
3. Informe de l'auditor:
 - a. Requisits que ha de complir l'auditor:
 - i. Ha d'estar inscrit en el Registre Oficial d'Auditors de Comptes (ROAC)
 - ii. Si el beneficiari té l'obligació d'auditar els seus comptes anuals, la revisió del compte justificatiu l'ha de realitzar el mateix auditor (llevat que específicament les bases de la convocatòria, la resolució o el conveni regulador, prevegin el nomenament d'un altre auditor)
 - iii. Si el projecte subvencionat s'ha de realitzar a l'estranger, la revisió la farà un auditor d'aquell país, sempre que existeixi una habilitació per a l'exercici de la professió en el citat país o es garanteixi l'adequada qualitat dels treballs de revisió.
 - b. Requisits que han de reunir els treballs de revisió del compte justificatiu³⁶:
 - i. L'abast dels treballs de revisió és el compte justificatiu
 - ii. Els treballs a realitzar consistiran en:

³⁵ Article 74 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat per Reial Decret 887/2006

³⁶ L'Ordre EHA/1434/2007, de 17 de maig, regula les normes d'actuació dels auditors de comptes en la realització dels treballs de revisió de comptes justificatives de subvencions en l'àmbit del sector públic estatal, previstos en l'article 74 del Reglament de la Llei general de subvencions.

- Revisió de la memòria de l'activitat realitzada per tal de comprovar la concordança de les dades que incorpora amb les de la memòria econòmica. Si s'escau, s'haurà de comprovar l'efectiva realització per part del beneficiari de les activitats subvencionades, mitjançant la inspecció física d'elements tangibles, la revisió de dades objectivament contrastables o l'existència d'algun tipus de suport documental
 - Revisió de la memòria econòmica abreujada de la totalitat de les despeses realitzades que consistirà en la comprovació de:
 - Que la informació econòmica està suportada per una relació classificada de despeses i inversions, si s'escau, amb identificació del creditor, document, import, data d'emissió i data de pagament
 - Que el beneficiari disposa dels documents originals acreditatius de les despeses i dels pagaments i que aquests han estat registrats a la comptabilitat
 - Que es tracta de despeses elegibles
 - Si s'escau, correcta imputació de costos indirectes (ajustats a les limitacions imposades) i avaluació de la seva adequada imputació
 - Si s'escau, comprovació de les ofertes de diferents proveïdors en els supòsits de l'article 31.1 de la Llei 38/2003, general de subvencions, i de la justificació dels criteris de selecció
 - Si s'escau, que s'han classificat correctament les despeses i inversions
 - Si s'escau, que s'han complert les limitacions pel que fa a la subcontractació total o parcial de l'activitat subvencionada amb tercers, d'acord amb l'article 29 de la Llei 38/2003, general de subvencions
 - Que les despeses i inversions són coherents amb la naturalesa de les activitats subvencionades
 - Anàlisi dels ingressos que hagin finançat l'activitat subvencionada per tal de determinar si existeixen incompatibilitats o excessos de finançament
 - Revisió del certificat de taxació de béns immobles, si s'escau
 - Comprovació de l'existència de reintegraments
- iii. Contingut de l'informe a emetre per l'auditor:
- Identificació del beneficiari i de l'òrgan que ha designat l'auditor
 - Identificació de l'òrgan gestor de la subvenció
 - Identificació de la subvenció
 - Identificació del compte justificatiu (que haurà de figurar com a annex)
 - Referència a l'aplicació de les normes que regulen aquests treballs d'auditoria i la subvenció

- Detall dels procediments d'auditoria duts a terme i el seu abast. Si s'escau, es detallarà el sistema de mostreig utilitzat, amb indicació dels nombre d'elements i imports de la mostra analitzats respecte del total i percentatge de deficiències observat respecte a la mostra (nombre d'elements i imports)
 - Limitacions a l'abast
 - Resultat de les comprovacions realitzades amb indicació dels possibles incompliments amb el suficient detall per a que l'òrgan gestor pugui obtenir conclusions al respecte
 - Indicació expressa que aquesta revisió no té naturalesa d'auditoria de comptes, ni es troba sotmesa al Text refós de la Llei d'auditoria de comptes
 - Signatura i data
4. Exempler/s de la publicitat del finançament públic del projecte/activitat editada per l'entitat, si s'escau.

3.2.3.3. Compte justificatiu simplificat³⁷

Aquesta modalitat de compte justificatiu es podrà aplicar a les subvencions d'import inferior als 60.000€

El seu contingut serà el mateix que el del compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa amb la següent excepció:

- A la memòria econòmica no caldrà adjuntar els justificants de despesa. Aquesta obligació queda substituïda per la comprovació per mostreig dels justificants que l'òrgan gestor estimi oportú, de conformitat amb el que regulin les bases de la convocatòria, la resolució o el conveni regulador.

3.2.4. Documentació justificativa³⁸

A) Amb caràcter general consistirà en:

Els documents acreditatius de les despeses i inversions realitzades consistiran en factures i altres documents de valor probatori equivalent amb validesa en el tràfic jurídic mercantil o amb eficàcia administrativa emesos a nom de l'entitat beneficiària. Juntament amb aquests documents caldrà aportar els corresponents justificants acreditatius del pagament. Els documents hauran de ser originals o còpies compulsades.

En el cas de les factures aquestes hauran de incorporar els requisits establerts als articles 6 i 7 del Reglament pel que es regulen les obligacions de facturació, aprovat per Reial Decret 1619/2012.

³⁷ Article 75 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat per Reial Decret 887/2006

³⁸ Article 30 de la Llei 38/2003, general de subvencions

L'instructor estampillarà a les factures i altres documents justificatius originals, un segell per fer constar que s'han destinat a justificar aquesta subvenció i evitar que es tornin a presentar en altres subvencions concurrents³⁹.

B) En el supòsit particular de projectes de cooperació i ajuts humanitaris desenvolupats a l'exterior:

A l'article 40 del Reial Decret 794/2010 es regulen els documents que poden ser admesos i els requisits que han de reunir: factures, rebuts, tiquets i altres documents amb valor probatori en el tràfic jurídic mercantil o amb eficàcia administrativa en el lloc de realització del negoci jurídic, en original o fotocòpia compulsada o legalitzada, en els termes establerts en la normativa reguladora de la subvenció i ajut.

Les factures hauran de reunir els requisits establerts per la legislació del país on s'hagin emès. Si d'acord amb aquesta legislació aquestes factures no incorporessin algun dels requisits exigits per la legislació espanyola, o en el cas que aquesta legislació no ho reguli o bé admeti rebuts enlloc de factures per a determinades despeses, es poden admetre aquestes factures o aquests rebuts si s'aporta amb el compte justificatiu la norma local que ho regula o l'acreditació de l'Oficina Tècnica de Cooperació, del Consolat, o de l'Ambaixada⁴⁰ en relació a l'existència d'aquesta norma. Fins i tot en situacions excepcionals que dificultin o impossibilitin disposar d'aquesta documentació justificativa, es poden admetre formes alternatives d'acreditar les despeses realitzades: informes de taxadors, declaració de testimonis, constatació amb els resultats o activitats desenvolupades, declaració responsable de proveïdors, o altres anàlegs sempre que siguin emesos per entitats diferents de la beneficiària i, si s'escau, del/s seu/s soci/s local/s. Aquests mateixos criteris són el que aplica l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional al Desenvolupament (AECID).

L'article 41 del Reial Decret 794/2010 defineix un altre tipus específic de documentació justificativa: els Certificats d'Execució d'Activitats: *"la certificació per part de l'Administració concedent de que s'ha dut a terme l'execució d'una activitat per la que havien estat prèviament pressupostats i aprovats per l'òrgan concedent el conjunt de despeses necessàries per a la seva realització"*. Les característiques d'aquests documents són:

- A les bases de la convocatòria o a la resolució d'atorgament o al conveni regulador, s'ha de preveure aquesta possibilitat.
- La determinació de les activitats a les que es podran aplicar i el pressupost detallat de les despeses necessàries per a la seva realització, l'ha d'autoritzar l'administració concedent a sol·licitud del beneficiari.
- La quantificació de les despeses s'ha de fer a preus de mercat del país en el que s'executi l'activitat, cosa que s'ha d'acreditar mitjançant certificat de l'Oficina Tècnica de Cooperació, Ambaixada o Consolat.

³⁹ Article 73 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat per Reial Decret 887/2006

⁴⁰ A la web de l'AECID es poden consultar els criteris d'utilització de rebuts en alguns països destinataris de projectes de cooperació internacional.

- Ha de ser factible la comprovació de l'execució d'aquestes activitats per part de l'administració concedent o per mitjà d'altres administracions que hauran d'emetre aquestes Certificacions d'Execució d'Activitats.
- Els casos en els que es poden utilitzar aquests tipus de justificants, són:
 - o Cursos de capacitatció, formació o divulgació
 - o Despeses en infraestructures i construcció
 - o Treballs que es realitzin per la pròpia entitat subvencionada o la contrapart, utilitzant mitjans materials i personals habituals, però de forma diferenciada, i aplicable a costos directes d'execució, no imputables al finançament aportat per la contrapart
 - o Altres aprovats per l'òrgan concedent a proposta del beneficiari

Es pot observar que aquest tipus de document justificatiu es pot identificar amb el mòdul.

Juntament amb les factures i altres documents justificatius emesos en una llengua diferent al català o castellà, seria recomanable aportar traducció certificada del seu contingut literal. En tot cas, seran les bases de la convocatòria, la resolució o el conveni regulador que ho hauran de determinar.

Quan la beneficiària executi el projecte mitjançant un soci local o contrapart del país on es desenvolupa⁴¹ s'acceptaran factures a nom de la contrapart. En aquest cas, d'acord amb el que disposa l'article 29 del Reial Decret 794/2010, i els criteris de l'AECID, no es considera subcontractació, sempre que figurin adequadament identificats en el projecte, tenint a tots els efectes la mateixa consideració que l'execució directa per part del beneficiari, la qual cosa comporta també que les despeses realitzades pel/s soci/s local/s s'hagin d'incorporar a la justificació, en els mateixos termes.

3.2.5. Despeses subvencionables⁴²

Són despeses subvencionables (elegibles) aquelles que de manera indubitada responguin a la naturalesa de l'activitat subvencionada, resultin estrictament necessàries, i es realitzin en el termini establert per les bases reguladores, resolució de concessió o conveni regulador. En cap cas el seu import podrà ser superior al valor de mercat.

Les bases reguladores, la resolució de concessió o el conveni regulador hauran d'establir les despeses que es consideren elegibles i les que no, tant referides a la seva naturalesa, com a la data de realització i pagament, com al seu import. Si s'escau, també hauran de determinar sí es consideren elegibles i les condicions que hauran de reunir, determinades despeses:

⁴¹ La lletra g) de l'article 2 del Reial Decret 794/2010, defineix al soci local o contrapart estrangera com a: "persona jurídica creada i reconeguda d'acord amb la legislació del país en el que es desenvoluparà l'acció, que manté relacions de col·laboració amb el beneficiari – la subvenció –, i que assumeix la totalitat o una part de l'execució directa de les actuacions objecte de la subvenció. També podran tenir la consideració de soci local o contrapart agrupacions de persones sense personalitat jurídica."

⁴² Article 31 de la Llei 38/2003, general de subvencions

- amortització d'immobilitzat
- financeres
- altres

Els impostos recuperables (el cas més habitual és l'IVA), no seran mai subvencionables.

Respecte a les despeses i/o els costos indirectes poden ser subvencionables si així ho preveuen les bases reguladores, la resolució de concessió o el conveni regulador. Si és així, hauran de determinar la seva quantificació com un tant a l'alça del cost total (en aquest cas, no caldrà aportar els justificants) o bé mitjançant l'aplicació de criteris d'imputació i repartiment generalment acceptats, que en tot cas caldrà especificar.

D'acord amb el que preveu l'art. 39 dels Estatuts del "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament", l'Assemblea General ordinària fixarà un percentatge sobre les aportacions dels socis i col·laboradors per a atendre les despeses de funcionament de l'Associació i el seguiment dels projectes. Segons l'article 37.b) dels citats Estatuts, aquestes aportacions són les aportacions per als projectes i activitats desenvolupades per l'Associació. És a dir, que segons els Estatuts del "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament", és l'Assemblea que fixa el percentatge de despeses indirectes imputables als projectes de cooperació que executa. Ates el principi de jerarquia normativa, aquest percentatge només serà aplicable quan el soci no sigui una entitat subjecte a la normativa de subvencions, ja que en altra cas s'estarà a allò que disposin les bases de la convocatòria, la resolució de concessió o el conveni regulador, d'acord amb el que hem vist.

3.2.6. Tipus de canvi aplicable

El compte justificatiu, així com els documents acreditatius de les despeses, hauran d'estar nominats en euros. En el cas dels projectes de cooperació i ajuts humanitaris realitzats a l'estranger, és habitual que els esmentats documents figurin en la moneda local, diferent de l'euro. Per a preveure la forma de calcular el seu contravalor en euros, les bases de les convocatòries, les resolucions o els convenis reguladors, han d'establir el mètode per a determinar el tipus de canvi aplicable, ja que la normativa de subvencions no ho regula⁴³.

Els mètodes emprats per a convertir les divises en euros per diferents entitats públiques⁴⁴ són els següents:

⁴³ L'article 45 del Reial Decret 794/2010, tan sols exigeix tres requisits:

- Que les operacions de canvi de moneda es realitzin en mercats oficials, llevat que no existeixin, cosa que caldrà acreditar pels òrgans de representació espanyols en el país d'execució (Oficines Tècniques de Cooperació, Ambaixades o Consolats)
- Acreditació documental en el compte justificatiu de les operacions de canvi de moneda
- Que el mètode aplicat al compte justificatiu per a determinar el tipus de canvi, sigui qualsevol admès comptablement i s'expliqui adequadament

⁴⁴ AECID, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Ajuntament de Barcelona, Diputació de Barcelona i, fins i tot el propi Fons Local de Cooperació al Desenvolupament, tot i no tenir la consideració d'entitat pública.

- Aplicar el tipus de canvi al qual el beneficiari ha comprat la divisa en aquelles transaccions justificades pagades amb les divises obtingudes.
- Aplicar el tipus de canvi ponderat de totes les compres de divises i aplicar-lo a la totalitat de transaccions justificades.

En aquests casos caldrà aportar el justificant del banc o de la institució on s'ha realitzat el canvi de moneda.

A banda d'aquests mètodes, que no constitueixen un “*númerus clàusus*”, se'n podrien establir d'altres:

- Aplicar el tipus de canvi vigent en el moment de realitzar la justificació o de rebre la subvenció, etc.

L'avantatge d'aquest mètode alternatiu, és la seva simplicitat. L'inconvenient és que la seva justificació no podria consistir en el document que suporta cada canvi de moneda, sinó que hauria de consistir en un document acreditatiu d'una entitat oficial (Banc Central Europeu, etc.) i depenent de la moneda podria ser que la seva cotització no figurés en les cotitzacions oficials.

En qualsevol cas, el risc de tipus de canvi no serà mai despesa subvencionable.

3.2.7. Especialitats en la justificació per part de les entitats col·laboradores

El règim de justificació aplicable a les entitats col·laboradores, és substancialment igual al descrit per a les entitats beneficiàries. Les especialitats seran les que es derivin del conveni de col·laboració o del contracte. En tot cas, l'entitat col·laboradora haurà de requerir a la/es entitat beneficiària/es de la subvenció, la presentació dels comptes justificatius segons la modalitat establerta a les bases de la convocatòria i aportar-lo juntament amb la justificació de la transferència dels fons que, si s'escau, hagi distribuït a la/es entitat/s beneficiària/es. A més a més, si s'escau, haurà d'aportar la documentació que li requereix l'entitat atorgant, en ordre a la comprovació de la gestió dels fons rebuts (atorgament i distribució dels fons als beneficiaris segons les condicions establertes i comprovació de la justificació per part d'aquests).

3.2.8. Control financer

Els beneficiaris de les subvencions i les entitats col·laboradores, s'hauran de sotmetre, a banda de la comprovació de la correcta justificació de les subvencions mitjançant la revisió dels comptes justificatius en les seves diferents modalitats per part de l'òrgan gestor de les subvencions, al control financer que, si s'escau, realitzin els òrgans titulars de les funcions de control intern de les entitats concedents, en els termes regulats al Títol III de la Llei 38/2003, general de subvencions.

3.3. UN MODEL DE COMPTE JUSTIFICATIU PER ALS PROJECTES I ACTIVITATS PROMOGUTS PEL “FONS CATALÀ DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT”, SUBVENCIONATS PER ENTITATS LOCALS

3.3.1. Anàlisi comparatiu

Un cop examinat a la llum de l'ordenament jurídic vigent el règim de justificació de les subvencions en general, i de les referides a la cooperació internacional en particular, convé analitzar la seva aplicació pràctica per part de les diferents entitats atorgants d'aquests tipus de subvencions.

En primer lloc, analitzarem el que regula amb caràcter general el Reial Decret 794/2010. Aquesta disposició distingeix tres tipus de subvencions i ajuts de cooperació internacional:

1. Subvencions i ajuts de cooperació internacional concedits en desenvolupament de la Política Exterior del Govern: són les subvencions i ajuts derivats de la política exterior del Govern. Per tant, aquest tipus no resulta aplicable a les entitats locals i no resulta d'interès per a aquest estudi.
2. Subvencions i ajuts de cooperació internacional per al desenvolupament sotmesos als principis de publicitat i concurrència: són les subvencions i ajuts per a la realització d'actuacions en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament amb càrrec a programes pressupostaris d'ajuda oficial al desenvolupament. Aquesta seria la tipologia habitual de les subvencions i ajuts atorgats per les entitats locals, en el marc dels seus programes de cooperació.
3. Subvencions i ajuts de concessió directa per a intervencions d'acció humanitària: són les subvencions i ajuts destinats a recolzar les intervencions d'acció humanitària. Aquest tipus també seria aplicable al present estudi, en els casos d'ajuts atorgats per entitats locals, destinats a prevenir els efectes o a pal·liar-los de situacions d'emergència causades per desastres naturals, conflictes armats o crisi cròniques.

En el supòsit de les subvencions i ajuts de cooperació internacional per al desenvolupament sotmeses als principis de publicitat i concurrència, i també en el supòsit de subvencions i ajuts de concessió directa per a intervencions d'acció humanitària, el Reial Decret 794/2010, remet genèricament a la Llei 38/2003, general de subvencions, i a la seva normativa de desenvolupament⁴⁵, a l'hora de definir i determinar la modalitat de justificació a emprar. No obstant, els articles 36 i 37, regulen el contingut mínim en dues modalitats de compte justificatiu, que sembla que seran les úniques que es podran admetre:

- 1) Compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa, amb la única especialitat en relació a aquesta modalitat, respecte a la regulació que hem vist

⁴⁵ *El Reglament de la Llei general de subvencions.*

de l'article 72 del Reglament de la Llei general de subvencions, sempre i quan l'entitat beneficiària sigui espanyola, consistent en la possibilitat d'aportar els documents justificatius originals o amb còpia compulsada en un moment posterior a la presentació del compte justificatiu a requeriment de l'entitat concedent que podrà consistir en la totalitat dels documents o en una mostra, sempre i quan al compte justificatiu s'adjunti una declaració responsable indicant el lloc on es troben dipositats els documents justificatius i el compromís de presentar-los quan siguin requerits⁴⁶. Una altra especialitat, consisteix en l'obligació d'aportar un quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions.

- 2) Compte justificatiu amb informe auditor de comptes al que s'haurà d'adjuntar el quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions. S'ha de recordar que en aquesta modalitat no serà necessari adjuntar els documents justificatius. L'auditor no caldrà que sigui el mateix que audita els comptes anuals.

L'anàlisi empíric de les bases de les convocatòries de subvencions destinades a projectes de cooperació internacional al desenvolupament, extretes de les entitats que tot seguit es relacionen, permet realitzar una comparació del règim de justificació de subvencions per a la cooperació al desenvolupament, amb les singularitats respecte del règim general que hem vist, tot posant de relleu els aspectes comuns a tots ells.

Les entitats analitzades són:

- a) Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
- b) Ajuntament de Barcelona
- c) Diputació de Barcelona
- d) Fons Català de Cooperació al Desenvolupament⁴⁷

En el quadre següent es mostren els resultats:

⁴⁶ *No obstant, si caldrà aportar en el compte justificatiu els documents justificatius, però aquests no hauran de ser els originals o el compulsats, admetent-se una còpia simple o diligenciada per la pròpia entitat.*

⁴⁷ *El Fons Català de Cooperació al Desenvolupament s'ha inclòs per a poder comparar el compte justificatiu que requereix actualment, amb els que exigeixen les administracions públiques seleccionades.*

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament	Ajuntament de Barcelona	Diputació de Barcelona	Fons Català de Cooperació al Desenvolupament
Memòria Tècnica	Memòria descriptiva	Memòria Tècnica	Memòria Tècnica
<p>Memòria Econòmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificada (mostreig: no dels justificants, sinó de les entitats a comprovar): <ul style="list-style-type: none"> o Relació detallada de totes despeses o Relació detallada d'ingressos o Quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions o Justificació de l'elecció dels proveïdors en imports superiors a 18.000€ o Justificació publicitat - Informe auditor 	<p>Memòria Econòmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificada (<60.000€) Presentació d'un % mínim de documents justificatius en funció de l'import de la subvenció (a més a més, l'Ajuntament comprovarà el 100% per mostreig): <ul style="list-style-type: none"> o Relació detallada de totes les despeses o Relació detallada de tots els ingressos o Quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions o Justificació de l'elecció dels proveïdors (art. 31.3 Llei 38/2003) - Informe auditor (>60.000€) 	<p>Memòria Econòmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificada (<20.000€): <ul style="list-style-type: none"> o Relació detallada de les despeses, fins a l'import de la subvenció, com a mínim o Indicació del cost total o Justificació de l'elecció dels proveïdors (art. 31.3 Llei 38/2003) - Normal (>20.000€): <ul style="list-style-type: none"> o Relació detallada de totes les despeses (del beneficiari i dels socis) o Relació detallada de tots els ingressos o Documents justificatius o Justificació de l'elecció dels proveïdors (art. 31.3 Llei 38/2003) o Comprovants de les transferències als socis i convenis amb aquests o Quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions o Justificants dels tipus de canvi aplicats 	<p>Memòria Econòmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normal: <ul style="list-style-type: none"> o Detall dels imports aprovats i dels imports rebuts o Detall dels imports transferits a la contrapart o Relació d'operacions de canvi de divises o Quadre de finançament del projecte o Quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions o Relació classificada i numerada de totes les despeses o Relació de les despeses imputades a la subvenció o Justificants dels tipus de canvi aplicats o Documents justificatius de les despeses imputades a la subvenció
Tipus de canvi aplicat: el de cada transferència de fons	Tipus de canvi aplicat: el de cada transferència de fons	Tipus de canvi aplicat: el de cada transferència de fons	Tipus de canvi aplicat: el de cada transferència de fons

Les conclusions que s'obtenen són les següents:

- Totes les entitats exigeixen una Memòria de l'activitat, amb el contingut previst a l'article 72 del Reglament de la Llei general de subvencions, en formats més o menys uniformes.
- Amb diferents llindars en funció de l'import de la subvenció, però en tots els casos, es preveu la justificació mitjançant compte justificatiu simplificat, la peculiaritat del qual està en l'exempció de presentació de la totalitat del justificants de despesa, limitant-se a una mostra d'aquests (Ajuntament de Barcelona), a la totalitat d'aquests en el cas que l'entitat beneficiària hagi estat seleccionada en la mostra a revisar (ACCD).

- Superats aquests llindars, hi ha dues alternatives: el compte justificatiu amb informe auditor (ACCD i Ajuntament de Barcelona) o el compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa (Diputació de Barcelona)
- També en tots els casos s'exigeixen la relació detallada de les despeses i dels ingressos i el quadre comparatiu entre el pressupost presentat i l'executat.
- Juntament amb el compte justificatiu cal adjuntar informació sobre la selecció dels proveïdors, d'acord amb l'art. 31.3 de la Llei 38/2003 (en el cas de l'ACCD, els imports contractats difereixen d'aquesta disposició), segons les exigències de totes les entitats.
- També cal adjuntar en tots es casos la documentació justificativa del tipus de canvi aplicat. Aquest es determinarà en funció del tipus de canvi corresponent a cada operació de canvi de moneda (normalment la transferència dels fons al/s soci/s local/s o a la contrapart).
- L'acreditació de les mesures de difusió del finançament públic només apareix explícitament en l'ACCD.
- Tan sols la Diputació de Barcelona exigeix explícitament la documentació justificativa de les transferències de fons al/s soci/s local/s o a la contrapart (tot i que normalment coincidirà amb la justificació del tipus de canvi aplicat).

3.3.2. Propostes de comptes justificatius normalitzats

A la vista de tot el que s'ha exposat fins aquí, es proposen diferents models de compte justificatiu per als projectes i activitats de cooperació al desenvolupament i ajuts humanitaris, segons la seva tipologia, amb l'objectiu d'homogeneïtzar i uniformitzar les justificacions que han de presentar les entitats que els executin, tot simplificant i facilitant el procés d'elaboració d'aquests comptes justificatius.

D'aquesta manera el "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament", com a promotor d'aquests tipus de projectes subvencionats davant una multiplicitat d'entitats locals, s'evitaria haver de preparar les justificacions en funció de les peculiaritats de cada convocatòria, amb les conseqüències lògiques sobre la millora de l'eficàcia i de l'eficiència en el retiment d'aquest comptes.

Tipologia dels projectes promoguts pel "Fons Català de Cooperació Local":

1. El "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" actua en qualitat de beneficiari de la subvenció
2. El "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" actua en qualitat d'entitat col·laboradora de l'administració pública concedent de la subvenció

1. El "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" actua en qualitat de beneficiari de la subvenció

Amb caràcter general en aquest supòsit, la justificació s'ha de materialitzar mitjançant la presentació de compte justificatiu, llevat de casos excepcionals en els quals concorrin

els requisits necessaris esmentats a l'apartat 3.2.1. d'aquest estudi per a l'atorgament i justificació mitjançant mòduls.

En funció de l'import de la subvenció es poden distingir dos models:

a) La modalitat de compte justificatiu hauria de ser el de Compte Justificatiu Simplificat, sense aportació dels documents justificatius quan l'import de la subvenció fos inferior a 60.000€ La comprovació d'aquests documents la realitzaria l'entitat atorgant, per mostreig. Per a la realització d'aquest mostreig es podria aplicar el model de l'Ajuntament de Barcelona, que estableix una taula relacional que en funció de la quantia de la subvenció assigna el nombre de documents a comprovar, els quals haurien de seleccionar-se aleatòriament a partir de la relació de despeses.

Una variant més senzilla, tot i que menys ortodoxa – en termes estadístics -, seria el model de la Diputació de Barcelona, que enlloc de seleccionar els documents justificatius de forma aleatòria, a partir d'uns percentatges a revisar predeterminats, consisteix en que el beneficiari ha d'adjuntar documents justificatius, com a mínim per un import total igual al de la subvenció.

El contingut del Compte Justificatiu Simplificat hauria de ser el següent:

- Memòria de l'activitat (amb el contingut mínim de l'article 31.1 de la Llei 38/2003)
- Memòria econòmica: amb els següents documents:
 - o Relació de despeses: en aquest document s'hauran de detallar totes les despeses del projecte o de l'activitat subvencionada, especificant per a cada despesa, com a mínim la següent informació:
 - Identificació del creditor (NIF i denominació)
 - Identificació del document justificatiu de la despesa (factura, concepte i número; nòmina i mes; etc.)
 - Import en euros (en el cas que el document estigui nominat en moneda diferent de l'euro, caldrà especificar la moneda i el tipus de canvi aplicat, i el seu contravalor en euros resultant)
 - Amb l'objecte de simplificar la comprovació, és recomanable especificar el tant per cent i l'import imputat a la subvenció
 - Data del document justificatiu
 - Data de pagament
 - o Justificants de les despeses i dels tipus de canvi: segons els criteris esmentats (% en funció de la quantia o com a mínim per import igual al de la subvenció)
 - o Certificat de taxador independent degudament acreditat i inscrit en el corresponent registre oficial, en el cas d'adquisició d'immobles.
 - o Relació d'ingressos: s'haurà de detallar els diferents recursos que han finançat el projecte o l'activitat (inclusiu l'autofinançament a càrrec del propi beneficiari) i el seu import. En el cas de subvencions d'altres entitats, caldrà especificar l'entitat i l'import de cada una d'elles.
 - o Carta de pagament del reintegrament de les quantitats no aplicades, si s'escau.

- Quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions
- Exemplar/s de la publicitat del finançament públic del projecte/activitat editada per l'entitat, si s'escau.

b) Per a imports de la subvenció iguals o superiors a 60.000€ el model proposat seria el del compte justificatiu amb informe d'auditor⁴⁸, el qual hauria de realitzar-se de conformitat amb l'Ordre EHA/1434/2007.

El contingut del Compte Justificatiu amb informe d'auditor hauria de ser el següent:

- Memòria de l'activitat (amb el contingut mínim de l'article 31.1 de la Llei 38/2003)
- Memòria econòmica abreujada: amb els següents documents:
 - o Relació de despeses: en aquest document s'hauran de detallar totes les despeses del projecte o de l'activitat subvencionada, per conceptes, segons el pressupost presentat
 - o Informe de l'auditor
 - o Carta de pagament del reintegrament de les quantitats no aplicades, si s'escau.
- Quadre comparatiu entre el pressupost per partides aprovat i l'executat, amb indicació de les desviacions
- Exemplar/s de la publicitat del finançament públic del projecte/activitat editada per l'entitat, si s'escau.

En les dues modalitats, els justificants de les despeses s'hauran d'ajustar als requisits esmentats a l'apartat 3.2.4. La despesa haurà d'estar pagada com a màxim en la data de justificació, la qual cosa també caldrà acreditar⁴⁹.

En el cas que l'execució del projecte s'hagi realitzat en tot o en part mitjançant un soci local o contrapart, s'admetran els justificants emesos a nom d'aquest, als quals caldria adjuntar els justificants de pagament de les transferències realitzades al soci local. La participació d'aquests socis locals hauria de figurar en el projecte pel qual se sol·licita la subvenció, amb la seva identificació. En el supòsit que no sigui així o que es canviï de soci o s'introdueixi un de nou, caldria sol·licitar autorització prèvia a l'administració concedent. En la modalitat de justificació mitjançant compte justificatiu amb informe auditor, quan intervingui un soci local, i atès que les despeses realitzades per aquest no tenen reflex en la comptabilitat del beneficiari, l'abast dels treballs d'auditoria s'ha d'estendre a la revisió dels comptes del soci local.

Les despeses elegibles seran les que es determini a les bases de la convocatòria, a la resolució de concessió o al conveni regulador.

⁴⁸ A favor d'aquest model de compte justificatiu, està la reducció de documents a presentar, la qual cosa no implica que a l'auditor no se li hagi de facilitar tota la documentació justificativa i la que pugui necessitar per a la correcta realització del seu treball que li permeti emetre una opinió sense limitacions. En contra està el temps que es requereix per a realitzar els treballs d'auditoria i emetre l'informe i el cost de la pròpia auditoria que hauria d'anar a càrrec del beneficiari.

⁴⁹ D'acord amb l'article 31.2 de la Llei 38/2003, general de subvencions

Finalment, pel que fa al tipus de canvi a aplicar per a convertir les despeses en moneda local a euros, el mètode més senzill seria el del tipus de canvi ponderat de totes les compres de divises i aplicar-lo a la totalitat de transaccions justificades, ja que el mètode d'aplicar el tipus de canvi corresponent a cada transacció, es complica quan es fan diversos reintegraments de divises per al pagament de diferents despeses (en particular quan l'execució la realitza en tot o en part un/s soci/s local/s). En tot cas, s'haurà d'acreditar amb la documentació escaient el càlcul del tipus de canvi aplicat (en el model de compte justificatiu simplificat, mitjançant l'aportació dels justificants de les transferències i canvis de moneda realitzats).

2. El “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament” actua en qualitat d'entitat col·laboradora de l'administració pública concedent de la subvenció

Com hem vist a l'apartat 3.2.7. aquest supòsit no presenta gaire diferències pel que fa a la justificació, respecte del supòsit en que actuï com a beneficiari. Aquestes diferències consisteixen en:

- Que en aquest cas, els que han de presentar els comptes justificatius – segons les modalitats abans esmentades - són els beneficiaris finals i ho han de fer davant del “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament”.
- Que el “Fons Català de Cooperació al Desenvolupament”, a més a més dels comptes justificatius presentats pels beneficiaris, haurà d'aportar a l'ens atorgant, els justificants de les transferències dels fons rebuts als beneficiaris finals, i tota aquella altra documentació que li requereixi l'ens atorgant d'acord amb el que prevegi conveni o el contracte subscrit.

4.- CONCLUSIONS

En conseqüència, les conclusions que en podem extreure de l'informe efectuat són:

- Les activitats en matèria de cooperació al desenvolupament que realitzin els municipis, s'ha d'entendre que ho són com a competències pròpies, d'acord amb el que especifiquen la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional al desenvolupament, la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat i la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament.
- La possible coordinació de la prestació de serveis d'ajuntaments de menys de 20.000 habitants per part de les Diputacions o Consells Comarcals, no té cap tipus d'incidència pel que fa a l'activitat de cooperació al desenvolupament que realitzin els municipis.
- Es considera com a model aconsellable per justificar les subvencions concedides al FCCD (sempre que el seu import sigui inferior a 60.000 €), el compte justificatiu simplificat, i si el supera, el compte justificatiu amb

informe d'auditor, d'acord amb el que s'ha exposat al punt 3.3.2. d'aquest informe, amb els continguts detallats allà, tenint en compte el que s'ha exposat també pel que fa a documentació justificativa, despesa subvencionable i tipus de canvi.

Barcelona, 26 de setembre de 2014

CPISR-1 C
Joan Anton
Font Monclús

Firmado digitalmente por CPISR-1
C Joan Anton Font Monclús
Nombre de reconocimiento (DN):
c=ES, o=Ajuntament de Tarragona,
ou=Serveis Públics de Certificació
CPISR-1 amb càrrec, ou=Vegeu
<https://www.catcert.cat/>
ver=CPISR-1CarrecAL (c)05, sn=Font
Monclús, givenName=Joan Anton,
title=Secretari general,
serialNumber=39853200L,
cn=CPISR-1 C Joan Anton Font
Monclús
Fecha: 2014.09.29 15:22:44 +02'00'

Joan Anton Font Monclús

CPISR-1
Jesús
Gutiérrez
z Bustillo

Firmado digitalmente por CPISR-1
Jesús Gutiérrez Bustillo
Nombre de reconocimiento (DN):
c=ES, o=Ajuntament de Lleida,
ou=Secretaria General, ou=Serveis
Públics de Certificació CPISR-1,
ou=Vegeu <https://www.catcert.cat/>
ver=CPISR-1 (c)03, sn=Gutiérrez
Bustillo, givenName=Jesús,
serialNumber=40856484C,
cn=CPISR-1 Jesús Gutiérrez Bustillo
Fecha: 2014.09.30 12:36:19 +02'00'

Jesús Gutiérrez Bustillo

CPISR-1
Juan
Ramón
Sagalés
Guillamón

Firmado digitalmente por CPISR-1
Juan Ramón Sagalés Guillamón
Nombre de reconocimiento (DN):
c=ES, o=Ajuntament de Cornellà
de Llobregat, ou=intervenció,
ou=Serveis Públics de Certificació
CPISR-1, ou=Vegeu [https://www.catcert.cat/ver/CPISR-1 \(c\)03](https://www.catcert.cat/ver/CPISR-1 (c)03),
sn=Sagalés Guillamón,
givenName=Juan Ramón,
serialNumber=32685341W,
cn=CPISR-1 Juan Ramón Sagalés
Guillamón
Fecha: 2014.09.29 09:00:11 +02'00'

Joan Ramon Sagalés Guillamón