



# **Estudio diagnóstico sobre las convocatorias catalanas de cooperación: perspectivas y posibilidades administrativas de convergencia y simplificación**

Febrero de 2021

## **Documento elaborado por Xavier Martí-González**

Las opiniones y valoraciones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no representan necesariamente el posicionamiento de Lafede.cat ni de las administraciones que han participado en el proceso de consulta.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

	<b>Página</b>
<b>Índice de tablas y cuadros</b>	4
<b>Lista de abreviaciones</b>	5
<b>1 Introducción</b>	6
<b>2 Metodología para la elaboración del diagnóstico</b>	9
<b>3 Análisis de las convocatorias</b>	14
3.1 Aspectos específicos de las convocatorias	16
3.1.1 Plazos de publicación y presentación de la documentación	16
3.1.2 Otros aspectos generales de la convocatoria	18
3.2 Elementos de las bases	19
3.2.1 Criterios de valoración y mecanismos correctores	19
3.2.2 Gastos subvencionables	22
3.2.3 Evaluaciones	24
3.3 Requisitos y documentación	25
3.3.1 Requisitos de las entidades solicitantes	25
3.3.2 Documentación a presentar	28
3.4 Justificaciones y modificaciones sustanciales	32
3.4.1 Justificaciones	32
3.4.2 Modificaciones sustanciales	35
3.4.3 Tipos de cambio	37
3.5 Formulación	37
3.5.1 Formularios de la propuesta narrativa	37
3.5.2 Modelo de presentación del presupuesto	40
3.5.3 Nota conceptual	41
<b>4 Conclusiones</b>	43
<b>Lista de referencias</b>	50

# ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

	<b>Página</b>
<b>A Cuadros</b>	
<b>Cuadro 1:</b> Convocatorias analizadas de subvenciones a proyectos y programas del ámbito de la cooperación y la educación para el desarrollo	9
<b>Cuadro 2:</b> Documentación revisada en las convocatorias	10
<b>Cuadro 3:</b> Calendarización de las sesiones de trabajo con los actores	12
<b>Cuadro 4:</b> Temas analizados	15
<b>Cuadro 5:</b> Propuestas por ámbitos	47
<b>B Tablas</b>	
<b>Tabla 1:</b> Plazos de publicación y presentación de la documentación	17
<b>Tabla 2:</b> Otros aspectos generales de la convocatoria	18
<b>Tabla 3:</b> Criterios de valoración y mecanismos correctores	20
<b>Tabla 4:</b> Gastos subvencionables	23
<b>Tabla 5:</b> Evaluaciones	25
<b>Tabla 6:</b> Requisitos de las entidades solicitantes	26
<b>Tabla 7:</b> Documentación a presentar	29
<b>Tabla 8:</b> Justificaciones	33
<b>Tabla 9:</b> Modificaciones sustanciales	35
<b>Tabla 10:</b> Sistemas de tipos de cambio aceptados	37
<b>Tabla 11:</b> Formulario narrativo	38
<b>Tabla 12:</b> Modelo de presentación de presupuesto	40
<b>Tabla 13:</b> Nota conceptual	42

## LISTA DE ABREVIACIONES

ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CD	Cooperación al desarrollo
CI	Cooperación Internacional
CONFOCOS	Confederación Española de Fondos de Cooperación y Solidaridad
COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
Diba	Diputación de Barcelona
EGyBDH	Enfoque de Género y Basado en los Derechos Humanos
EpCG	Educación para la ciudadanía global
EpD	Educación para el desarrollo
EpJG	Educación para la justicia global
ACCD	Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIFO	<i>Primero en entrar, primero en salir</i> (sistema de tipo de cambio)
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo

# 1 Introducción

Las normas que regulan el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo en Cataluña son básicamente la Ley 38/2003 del 17 de noviembre, General de Subvenciones, la Ley 23/1998 del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ambas de ámbito estatal), y la Ley 26/2001, del 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña.

Este marco se ha mantenido prácticamente intacto en los últimos veinte años, ajeno a las experiencias y aprendizajes acumulados durante este tiempo por la acción y los debates en este campo, a la creciente variedad de actores y operadores en el sector y también a las propias transformaciones que se han producido a escala social, económica, política y cultural tanto en el ámbito local como en el estatal y mundial.

Esta falta de adaptación hace que el mencionado marco legislativo, que se completa con otras normativas (tales como la Ley 39/2015 del 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y, en especial, la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), sobre todo por la incidencia que tienen en el ámbito municipal, se haya convertido en un mecanismo que limita la acción de cooperación para el desarrollo. Esta limitación actúa de dos maneras: por un lado, **reduce la eficacia** de esta política, ya que dificulta la consecución de sus objetivos declarados (el desarrollo humano sostenible, el fomento de los derechos humanos, la educación por una ciudadanía global transformadora, la justicia global, etc.) ya que la pertinencia y la idoneidad de algunas actuaciones medidas en esta clave continúan condicionadas por el cumplimiento de requerimientos de procedimiento; y, por otro, y como consecuencia de lo anterior, **disminuye la eficiencia** al desviar recursos, tiempo y esfuerzos de los actores (tanto de las instituciones financiadoras como de los agentes ejecutores) hacia otros aspectos que no son el objeto de la política en sí. Es lo que David Llistar (2020) denomina *tiempo burocrático inútil*.

Pero este *tiempo burocrático* no solo es consecuencia del marco regulador. La propia administración y gestión que impera en los procesos de subvención acentúan este hecho. Tal como plantea García (2020, p. 13) en el estudio de la Fundación Musol sobre la simplificación para una gestión eficaz de la cooperación en las entidades locales, “la gestión actual, que se fundó en el sistema burocrático, valora más los *inputs* que los *outcomes*, y desconoce, además, algunas posibilidades que permitiría la actual regulación [...]”.

La asunción de esta premisa implica aceptar que el encorsetamiento de la política de cooperación para el desarrollo también viene producido por la manera de interpretar y aplicar la norma.

En definitiva, sitúa la problemática en dos niveles diferentes, aunque claramente vinculados: el normativo y el de gestión. Por tanto, si el objetivo que se persigue es mejorar la eficacia y eficiencia de esta política, se pueden identificar tres espacios de incidencia. Por un lado, el **político**, para impulsar reformas legales que favorezcan la adecuación del marco normativo existente a las especificidades de la cooperación para el desarrollo, recogiendo los aprendizajes, experiencias y cambios que han ido dándose en el sector a lo largo de los años. Por otro, el de **intervención general y control financiero de las subvenciones públicas**, para acercarlo a la complejidad de las actuaciones en este campo y a la realidad de los territorios donde tienen lugar, así como para confrontarlo también con los márgenes de acción en la interpretación de la norma que cita el estudio de la Fundación Musol, antes mencionado,

sin que ello implique necesariamente reducir el control sobre los recursos públicos. Por último, el de las propias **unidades gestoras de las subvenciones de las administraciones financiadoras**, para explorar vías que permitan avanzar en la simplificación y convergencia de procedimientos en todas sus fases (publicación, formulación, seguimiento y justificación) dentro de los límites establecidos por las dos instancias anteriores.

Tal como se apunta en las conclusiones de este informe, la incidencia en estos tres espacios comporta, aparte de una diversidad de estrategias de entrada, una temporalidad también diferente.

El estudio que se presenta aquí tiene la voluntad de contribuir a este ejercicio. Nace impulsado por Lafede.cat dentro del eje de incidencia y tiene su origen en el **Grupo de Trabajo sobre el Modelo de Cooperación** de la propia federación. A partir de los debates mantenidos en el seno de este Grupo, se elaboró un documento titulado *Reflexions per a un Nou Model de Cooperació. Propostes per repensar les convocatòries de l'Ajuntament de Barcelona* (Lafede.cat, 2020a). En el documento, las entidades reclaman, entre otras cosas: la desburocratización de los procedimientos vinculados a las subvenciones de los proyectos, la necesidad de incorporar la ética del cuidado en todas las fases del ciclo de proyectos, de avanzar en la estabilidad de los calendarios de publicación de las convocatorias, una mayor homogeneización por parte de las administraciones en los enfoques metodológicos en torno a la cooperación para el desarrollo, y la consolidación de nuevos mecanismos de relación y comunicación con las instituciones que abra nuevos espacios de diálogo político e incidencia conjunta, frente a aquella exclusivamente centrada en los aspectos administrativos y de control.

A partir de esta propuesta, presentada en el Consejo Municipal de Cooperación de Barcelona en 2020, Lafede.cat valoró la necesidad de seguir profundizando y concretando sus demandas. El presente informe es, por tanto, un primer resultado de este proceso. Su finalidad ha consistido en la realización de un diagnóstico sobre los elementos que condicionan y limitan el establecimiento de bases comunes en las convocatorias de subvenciones de cooperación para el desarrollo (incluidas las de educación para el desarrollo y las de acción humanitaria y de emergencia) de los principales financiadores públicos catalanes<sup>1</sup>.

En esta línea, con su elaboración se persigue un doble objetivo: por un lado, permitir la comparativa entre las convocatorias de las administraciones financiadoras estudiadas; y por otro, sistematizar y poner sobre la mesa un conjunto de propuestas concretas para avanzar en la simplificación y la convergencia de los procedimientos. Este último aspecto adquiere aún más relevancia si se considera que un gran número de solicitudes presentadas por las entidades contemplan el cofinanciamiento del conjunto de instituciones objeto de estudio. Hay que decir que existen más de setenta convocatorias anuales impulsadas por ayuntamientos catalanes para dar apoyo a proyectos de cooperación y educación para el desarrollo (Carrillo y Rebordosa, 2019; p. 23), lo cual multiplica, no solo la dispersión de recursos, sino también la complejidad a la hora de adaptarse a las especificidades de cada convocatoria.

El diagnóstico realizado constituye la primera fase de un trabajo de más recorrido que, en etapas posteriores, plantea trabajar en las tres esferas antes mencionadas: la política, la de los

---

1 Las administraciones incluidas en este estudio son: la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya, la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona, el Área Internacional de Cooperación del Área Metropolitana de Barcelona, la Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional del Ayuntamiento de Barcelona y el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo.

servicios generales y la de las unidades gestoras de las convocatorias.

Asimismo, este ejercicio tiene también la voluntad de complementar las iniciativas que se están impulsando desde otros espacios y que caminan en la misma dirección. En primer lugar, hay que destacar la creación del **Grupo de Trabajo de Gestión y Procedimientos Jurídico-Técnicos de la Cooperación al Desarrollo** en el seno de la Comisión de Municipalismos y Agenda 2030 del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo (FCCD), que preside la Diputación de Barcelona (Diba). Este grupo plantea avanzar en la identificación de las problemáticas administrativas de las justificaciones y las modificaciones legales que sería necesario introducir en el ordenamiento jurídico para facilitar el reconocimiento de las entidades locales como actores de la cooperación para el desarrollo, así como el despliegue de sus acciones en este ámbito (FCCD, 2020). Iniciativas similares están en vías de iniciarse en todo el Estado, promovidas por la Confederación Española de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS).

Por otro lado, el estudio antes mencionado de la **Fundación Musol**<sup>2</sup> contiene un examen minucioso sobre la “legislación, la jurisprudencia, la doctrina y la experiencia acumulada” (García Matías, 2020, p. 13) en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, al tiempo que plantea propuestas para avanzar en la simplificación de su gestión. Este trabajo se considera de particular interés porque proviene precisamente de una de las instancias sobre las cuales se plantea la incidencia (secretarías e intervenciones) y, por tanto, puede actuar de punto de encuentro de las diferentes *sensibilidades* que intervienen (la jurídica, la política y la operativa) en el debate en torno a esta cuestión. Al mismo tiempo, contribuye a aclarar los márgenes dentro de los cuales hay que enmarcar las propuestas.

Por último, la elaboración del presente informe también complementa la reflexión que se está haciendo actualmente en el marco del **Grupo del Trabajo sobre el Modelo Catalán de Cooperación al Desarrollo**, propuesto por el Consejo Catalán de Cooperación al Desarrollo. De esta reflexión se pretende que salgan recomendaciones sobre el replanteamiento del sistema actual de cooperación al desarrollo en Cataluña que permitan avanzar, a su vez, en la implementación operativa de los ejes de cambio de la Visión 2030. Precisamente, una de las áreas de trabajo de este Grupo hace referencia a los mecanismos e instrumentos de financiación.

Este debate sobre la desburocratización de las convocatorias es contemporáneo a los estragos producidos por la actual pandemia mundial. Lafede.cat y la Coordinadora estatal de ONGD emitieron el pasado otoño sendos manifiestos reclamando una mayor flexibilidad en los requerimientos asociados a los proyectos en curso por parte de las entidades y, en concreto, en lo referido a plazos y procedimientos administrativos en las diferentes etapas de la gestión de proyectos (Lafede.cat, 2020b). Pero más allá de las medidas coyunturales que se puedan tomar para aligerar la presión sobre las entidades, el contexto postpandémico que se dibuja exige un ejercicio más profundo y decidido en torno a la simplificación de la gestión asociada a los procesos de convocatorias para el futuro. Por un lado, el esperado agravamiento de las crisis y problemáticas de desarrollo de muchos territorios con los que se coopera, así como de las condiciones en las que las entidades tendrán que realizar su trabajo en el terreno, exigirá respuestas más rápidas y adaptables, que a su vez demandarán unos mayores márgenes de flexibilidad e incluso de discrecionalidad. Además, las entidades —principales ejecutoras de la

---

<sup>2</sup> La Fundación Musol trabaja con el objetivo de fortalecer las capacidades de los actores locales de países del Sur y colabora estrechamente con el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL).

política de cooperación para el desarrollo, que se han visto precarizadas en parte por la bajada de los presupuestos de AOD de muchas administraciones financiadoras en los últimos años—requerirán un mayor músculo que les permita responder con mayor eficacia a esta creciente complejidad. Por todo ello, resulta cada vez más oportuno lograr que las entidades puedan concentrar la mayor parte de los recursos disponibles en la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones, y así reducir la proporción que destinan a los elementos formales.

En definitiva, avanzar en la eficacia y la eficiencia de la cooperación para el desarrollo se revela en el momento actual como una cuestión esencial, aspecto por el cual se considera necesario un compromiso decidido de todas las administraciones públicas para reducir el *tiempo burocrático inútil*.

El informe que se presenta aquí se divide en tres apartados. En el primero, se explica la metodología utilizada para su elaboración. En el segundo, que constituye el cuerpo central del diagnóstico realizado, se muestra la comparativa entre las principales administraciones financiadoras catalanas en base a las convocatorias estudiadas. Esta se realiza a partir de un conjunto de propuestas relativas a unos campos específicos que se consideran relevantes para avanzar en la simplificación de los procedimientos de subvenciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Por último, en el apartado de conclusiones, se enfatizan aquellos elementos clave que se derivan del diagnóstico, al tiempo que se exponen algunas cuestiones generales que inciden de manera directa en la reproducción o mitigación de la problemática tratada. En este apartado también se dibujan unas primeras líneas de un plan de trabajo a implementar a corto, medio y largo plazo que permitan dar continuidad al ejercicio realizado en el marco de este estudio.

## **2 Metodología para la elaboración del diagnóstico**

Como se ha comentado anteriormente, el principal objetivo del informe ha sido poner sobre la mesa la cuestión de la burocratización de las convocatorias de subvenciones de cooperación para el desarrollo de las principales instituciones financiadoras catalanas, ilustrando cómo actúa cada una de ellas frente a los aspectos que se consideran más relevantes en la reproducción de este problema. Junto a este ejercicio de sistematización, se concretan una serie de propuestas para intentar aligerar los elementos formales y procedimentales en favor de una mayor eficacia y eficiencia de esta política. En este sentido, se puede concebir como una especie de estudio de caso (el que se da en Cataluña) que, como también se ha dicho, pretende complementar otros trabajos más amplios y enfocados sobre la temática, que profundizan en la dimensión jurídica y normativa (como, por ejemplo, el de la Fundación Musol) o que se plantean medir de manera más precisa el efecto real que tiene el *tiempo burocrático* en la ejecución de la política por parte de los actores.

Partiendo de la base de que el alcance del diagnóstico se ceñía a los cinco financiadores más importantes de la cooperación catalana, el trabajo se ha articulado en torno a dos ejes: la revisión de toda la documentación relativa a las últimas convocatorias abiertas de cada una de las instituciones estudiadas; y el contraste de esta información con los equipos de las unidades gestoras de las subvenciones.

En relación con el primer eje, las convocatorias revisadas son que se recogen en el Cuadro 1.

**Cuadro 1.** Convocatorias analizadas de subvenciones a proyectos y programas del ámbito de la cooperación y la educación para el desarrollo

Convocatoria	Año
Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo	
Programas concertados de cooperación al desarrollo y Programas de educación para el desarrollo	2019
Proyectos de desarrollo y de educación para el desarrollo	2020
Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona	
Proyectos de educación para la ciudadanía global	2020
Área de Internacional y de Cooperación del Área Metropolitana de Barcelona	
Proyectos de cooperación internacional y de educación para la ciudadanía global	2020
Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional del Ayuntamiento de Barcelona	
Proyectos de cooperación internacional y de educación para la justicia global	2020
Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo	
Proyectos de cooperación al desarrollo y sensibilización	2020

Elaboración propia

En el Cuadro 2, se especifica la documentación estudiada en cada convocatoria, dividida entre aquella referida a lo que establecen las bases respectivas y la que aparece en las diferentes fases de formulación y justificación (presentación, seguimiento y cierre).

**Cuadro 2.** Documentación revisada en las convocatorias

Bases
Agentes destinatarios
Objeto de la convocatoria
Requerimientos (entidades y acciones)
Duración
Cuantía
Número de proyectos por convocatoria

Criterios de valoración
Incompatibilidades
Formato de presentación de las solicitudes
Plazo de presentación de las solicitudes
Documentación a presentar (en el momento de la solicitud, la resolución provisional y la resolución definitiva)
Forma de pago
Modificaciones sustanciales
Formato y plazo de justificación
Evaluación
Otros
Formulario de solicitud
Informe narrativo
Presupuesto
Formulario de informe de seguimiento
Memoria técnica
Memoria económica
Formulario de informe final
Memoria técnica
Memoria económica
Documentación a adjuntar

Elaboración propia

A partir de esta información, se ha podido construir una fotografía de los datos y la documentación que cada una de las instituciones financiadoras pide en los procesos de convocatoria, lo cual ha permitido a su vez realizar la comparativa que se buscaba.

Una vez recogida y sistematizada la información, se ha procedido a contrastarla de manera bilateral con los equipos de las diferentes unidades gestoras de las subvenciones. Estos encuentros han permitido también explorar las posibilidades reales para una eventual modificación de los procedimientos establecidos respecto a una mayor simplificación y convergencia. Al mismo tiempo, este ejercicio ha servido, en gran medida, para identificar qué

aspectos y dinámicas se considera que responden a la aplicación de la normativa y cuáles a criterios de gestión establecidos de manera interna (o directa, si lo saben o no). De hecho, esta identificación era también uno de los resultados esperados del diagnóstico, en la medida en que clarifica los espacios de incidencia que se apuntan en la introducción.

Cabe destacar que en estos encuentros bilaterales han participado tanto personas del equipo técnico como de la dirección de las unidades gestoras. Además, en el caso del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación de Barcelona, también lo han hecho responsables de las áreas de servicios.

Además de las reuniones con las unidades gestoras, se han realizado tres sesiones de reflexión con las entidades miembros del **grupo de trabajo de Lafede.cat**, creado *ad hoc* para acompañar este proceso. En estas sesiones se han podido identificar y debatir los aspectos más relevantes que el sector de las entidades considera como principales cuellos de botella en lo que se refiere a la cuestión de la burocratización. Al mismo tiempo, también ha permitido consensuar un abanico de propuestas que, en gran medida, quedan recogidas en este informe.

En paralelo a estos espacios bilaterales, se han organizado dos sesiones de trabajo con el conjunto de actores (institucionales y de la sociedad civil). La primera, que tuvo lugar el 15 de octubre de 2020 y en la que participaron treinta y seis personas, supuso el pistoletazo de salida formal del proceso. En ella, se presentaron los objetivos generales, el alcance y la metodología para la elaboración del diagnóstico. Posteriormente, se constituyeron cuatro grupos de trabajo mixtos para debatir sobre cuatro ejes específicos: documentación administrativa requerida, procedimientos, presupuestos y calendarios.

La segunda tuvo lugar el 17 de diciembre de 2020, donde se presentaron los resultados preliminares del estudio, las propuestas para favorecer la simplificación y convergencia, y un borrador de la agenda de trabajo para el futuro. En esta sesión, participaron cincuenta personas, incluidas las personas responsables (y de los equipos técnicos) de las instituciones financiadoras que han intervenido en el estudio, así como representantes de cerca de una veintena de entidades de cooperación para el desarrollo. Para acabar, con el propósito de afinar la información presentada y poder disponer de un espacio bilateral para la interpelación directa a las conclusiones del diagnóstico, volvieron a celebrarse unas últimas reuniones con cada una de las unidades gestoras por separado.

Finalmente, hay que destacar que el pasado 21 de enero de 2021 se presentaron las conclusiones finales del estudio en la **Comisión Permanente** y en el **Grupo de Trabajo de Subvenciones del Consejo Municipal de Cooperación de Barcelona**, embrión del proceso en el cual se enmarca la elaboración de este informe.

En el Cuadro 3, se indican las sesiones de trabajo mantenidas con los diferentes actores que han intervenido en el proceso.

**Cuadro 3.** Calendarización de las sesiones de trabajo con los actores

Institución / sesión de trabajo	Fecha
Grupo de trabajo de Lafede.cat	
Presentación de los objetivos y metodología del diagnóstico y recogida	23/09/2020

de propuestas	
Presentación de los resultados preliminares de la investigación y el debate sobre las propuestas	04/12/2020
Presentación y discusión sobre las propuestas a presentar en la sesión plenaria del día 17 de diciembre de 2020	14/12/2020
Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo	
Reunión con el equipo técnico para contrastar la información extraída de la revisión de los documentos de las convocatorias	09/11/2020
Reunión con la dirección y el equipo técnico de la ACCD y la Dirección General de Cooperación al Desarrollo para contrastar la información presentada en la sesión plenaria del día 17 de diciembre de 2020.	22/01/2021
Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona	
Reunión con el equipo técnico, de administración y jurídico para contrastar la información extraída de la revisión de los documentos de las convocatorias	30/10/2020
Reunión con la dirección y el equipo técnico para contrastar la información presentada en la sesión plenaria del día 17 de diciembre de 2020.	21/01/2021
Área de Internacional y de Cooperación del Área Metropolitana de Barcelona	
Reunión con la dirección y el equipo técnico para contrastar la información extraída de la revisión de los documentos de las convocatorias	06/11/2020
Reunión con la dirección y el equipo técnico para contrastar la información presentada en la sesión plenaria del día 17 de diciembre de 2020.	15/01/2021
Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional del Ayuntamiento de Barcelona	
Reunión con la dirección, el equipo técnico y la responsable de servicios para contrastar la información extraída de la revisión de los documentos de las convocatorias	06/11/2020
Reunión con la dirección, el equipo técnico y la responsable de servicios para contrastar la información presentada en la sesión plenaria del día 17 de diciembre de 2020.	19/01/2021
Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo	
Reunión con la dirección y el equipo técnico para contrastar la información extraída de la revisión de los documentos de las convocatorias	30/11/2020

Reunión con la dirección y el equipo técnico para contrastar la información presentada en la sesión plenaria del día 17 de diciembre de 2020.	29/01/2021
Consejo Municipal de Cooperación de Barcelona	
Presentación de las principales conclusiones del diagnóstico	21/01/2021

Elaboración propia

Hay que señalar que, a causa de la pandemia, todas las sesiones a las que se ha hecho referencia se realizaron de manera telemática.

En definitiva, los principios que han guiado este proceso de recogida, sistematización y procesamiento de la información han sido: la **complementariedad**, respecto a otros esfuerzos e iniciativas que se están impulsando en esta misma línea desde las distintas instancias en Cataluña y en todo el Estado; la orientación **práctica** del diagnóstico resultante, con el fin de identificar la problemática de manera específica y concretar propuestas para avanzar en la simplificación de los procedimientos de convocatorias de subvenciones; el carácter **constructivo** del debate, para facilitar un diálogo abierto y respetuoso a todas las *sensibilidades* que interseccionan en este tema; y el énfasis en el **aprendizaje** que genera este proceso para los actores implicados, tanto de conocimiento del otro como del replanteamiento de los propios argumentos.

### 3 Análisis de las convocatorias

El Cuadro 1 ilustra las convocatorias revisadas, que se corresponden con las últimas que habían publicado las diferentes administraciones en el momento de realizar el estudio. Con relación a la información que se detalla a continuación, hay que puntualizar que, en lo que se refiere al FCCD, este solo gestiona las convocatorias de los ayuntamientos con los que tiene establecido este acuerdo, pero no es quien elabora las respectivas bases. Por tanto, los requisitos que deben cumplir las entidades, los criterios de valoración y las prioridades sectoriales o geográficas, entre otras, no vienen determinadas por él. Ese es el motivo por el cual no aparece la información referida al FCCD en algunos de los campos analizados.

Como se ha comentado en el apartado anterior, la estructuración de la documentación analizada, y posteriormente contrastada con los equipos de las unidades gestoras de las diferentes instituciones financiadoras (ver Cuadro 2), se ha basado en aquellos elementos identificados por las entidades del grupo de trabajo de Lafede.cat como principales factores generadores de burocratización en las diversas fases del procedimiento de convocatoria de subvenciones de cooperación para el desarrollo. Es en esos aspectos donde las entidades del sector plantean lograr la mayor incidencia.

La estructuración resultante ha permitido sistematizar la información en cinco grandes bloques temáticos, como muestra el Cuadro 4.

#### Cuadro 4. Temas analizados

Convocatoria
Plazos de publicación y presentación de la documentación
Máximo de proyectos a presentar por entidad y convocatoria
Cuantía subvencionable
Forma de pago
Soporte durante el proceso de formulación
Elementos de las bases
Criterios de valoración y mecanismos correctores
Gastos subvencionables
Pertinencia de la evaluación
Requisitos y documentación
Requisitos de las entidades
Documentación a presentar
Justificaciones y modificaciones
Justificaciones
Modificaciones sustanciales
Tipos de cambio
Formulación
Anteproyecto y nota conceptual
Formularios
Modelo de presupuesto

Elaboración propia

Para poder valorar la relevancia de esta información en relación con el objeto del estudio, se ha llevado a cabo un ejercicio previo de identificación de propuestas concretas para avanzar en la simplificación y convergencia de los procedimientos de convocatorias. Así, para cada uno de los bloques temáticos arriba mencionados, se ha marcado en diversos colores el grado de alineación de la práctica actual de las diferentes convocatorias con las propuestas que se hacen desde las entidades del sector. El color **verde** refleja una buena alineación, el color **negro** no muestra una particular alineación o divergencia, el color **naranja** hace referencia a situaciones de potencial conflicto con lo que se propone y el color **rojo** señala una clara divergencia.

### 3.1 Aspectos específicos de las convocatorias

#### 3.1.1 Plazos de publicación y presentación de la documentación

En cuanto a los plazos, el estudio ha analizado tres aspectos. En primer lugar, el tiempo que hay entre la fecha de publicación de las bases y la fecha de publicación de la convocatoria. En segundo lugar, el plazo del que disponen las entidades para presentar la solicitud una vez se ha publicado la convocatoria. Por último, se ha revisado también el momento en el que las entidades tienen acceso a los formularios de solicitud, aunque sea en formatos no editables, para empezar a preparar la propuesta a presentar.

En este campo, las propuestas específicas que se hacen desde Lafede.cat son las siguientes:

→ **Propuesta 1:** Disponer de un mínimo de un mes entre la fecha de publicación de las bases y los formularios y la publicación de la convocatoria, y/o ampliar los plazos entre la publicación de la convocatoria y la presentación de los formularios de solicitud.

→ **Propuesta 2:** Evitar al máximo las modificaciones del contenido de las bases y formularios para cada convocatoria.

En la Tabla 1, se puede observar hasta qué punto las convocatorias actuales responden a esta demanda. El Ayuntamiento de Barcelona es quien muestra una mayor alienación a las propuestas de ampliación de plazos y de estabilidad en las bases, ya que apenas han variado en los últimos años y las convocatorias han mantenido una gran regularidad en cuanto a los calendarios de publicación. Este hecho ha favorecido la previsibilidad y la organización de la información por parte de las entidades. Además, los formularios de solicitud se encuentran accesibles con bastante antelación a la fecha de publicación de la convocatoria en formato no editable. A todo eso, cabe añadir que el propio anuncio de la convocatoria establece que los quince días hábiles para presentar las solicitudes comienzan a contar quince días después de la publicación del anuncio.

La amplitud de los plazos para la presentación de las solicitudes también se ve reflejada en la convocatoria de la AMB, ya que se establecen veinte días hábiles (en lugar de quince) desde la publicación de la convocatoria.

Por el contrario, en las que se observa una mayor divergencia respecto a las propuestas enunciadas es en las convocatorias de la ACCD, dado que los formularios de solicitud solo se dan a conocer a las entidades en el momento de la publicación de la convocatoria, y en las de la Diba, en las que las bases y la convocatoria se publican el mismo día.

**Tabla 1.** Plazos de publicación y presentación de la documentación

	Publicación de bases y convocatoria	Días para presentar	Publicación de formularios
--	-------------------------------------	---------------------	----------------------------

ACCD ➤ Proyectos ➤ Programas	1 mes (pero no establecido formalmente, en el 2020 este mes era agosto)	15 días hábiles	Mismo día de publicación de convocatoria
	15 días		
Ayuntamiento de Barcelona	Bases son del 2018 y la convocatoria en período regular (enero)	15 días hábiles (a contar 15 después de la publicación de la convocatoria)	Con bastante antelación antes de la publicación de la convocatoria
Diba	Se publican el mismo día	15 días no hábiles	1 semana antes de la publicación de la convocatoria
AMB	1 semana	20 días hábiles	Mismo día de la convocatoria (pero bastante estable en el tiempo)

Elaboración propia

En relación con la cuestión de los plazos, todas las administraciones con las cuales se ha debatido la posibilidad de ampliarlos para facilitar el trabajo de organización de las entidades mencionan que hay que tener en cuenta que la Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones establece que el período máximo de resolución de las convocatorias es de seis meses desde la fecha de publicación de la convocatoria<sup>3</sup>. Por tanto, cualquier ampliación de los plazos de presentación de las solicitudes por parte de las entidades implica necesariamente una reducción del tiempo de valoración de las propuestas por parte de las unidades gestoras.

En definitiva, como resultado del análisis de la documentación y de los procedimientos establecidos, **este estudio recomienda publicar los formularios de solicitud en formato no editable con bastante antelación a la fecha del anuncio de la convocatoria, así como garantizar una mayor continuidad en el tiempo en los requerimientos establecidos en las bases de la convocatoria.**

### 3.1.2 Otros aspectos generales de la convocatoria

En este apartado general de otros aspectos vinculados a la convocatoria, se han analizado cuatro elementos. En primer lugar, el número máximo de proyectos que pueden presentar las entidades, tanto individualmente como si forman parte de una agrupación. En segundo lugar, la cuantía máxima subvencionable y el porcentaje que debe cubrir directamente la entidad solicitante. En tercer lugar, la forma de pago de las subvenciones concedidas, atendiendo a los porcentajes desembolsados en cada transferencia. Por último, se han estudiado también las herramientas de apoyo que las administraciones ponen a disposición de las entidades durante el proceso de la convocatoria.

<sup>3</sup> En el caso de la Diba, una ordenanza interna reduce el período de instrucción de las convocatorias a tres meses.

En este campo, las propuestas específicas que se hacen desde Lafede.cat son las siguientes:

→ **Propuesta 3:** Facilitar la claridad de la información y los mecanismos de resolución de dudas durante el proceso de formulación.

→ **Propuesta 4:** Establecer pagos anticipados del 100% del coste de los proyectos.

En la Tabla 2, se muestran los resultados de la comparativa y el grado de aproximación a las demandas expresadas por el sector de las entidades. En este punto, cabe destacar el hecho de que todas las administraciones disponen de mecanismos de acompañamiento efectivos durante el proceso de convocatoria, tanto informativos de los aspectos principales a considerar (como, por ejemplo, sesiones o documentos explicativos) como de resolución de dudas a lo largo del proceso de formulación (buzones de correos o documento de preguntas frecuentes).

Con relación a la otra propuesta, solo el Ayuntamiento de Barcelona contempla el pago por anticipado del montante total aprobado para proyectos anuales, y de la primera anualidad en el caso de proyectos plurianuales. La ACCD desembolsa el 90% al inicio en el caso de proyectos anuales y el 100% de la primera anualidad en el caso de los programas plurianuales. En cambio, tanto la Diba como la AMB rebajan bastante estos porcentajes iniciales, y transfieren solo el 60% en el primer pago. Por otro lado, hay que destacar que la ACCD es la única administración que permite el financiamiento del coste total del proyecto (aunque sea solo para los anuales), mientras que el resto subvenciona un máximo del 80%.

Por otro lado, en cuanto al número máximo de proyectos (anuales o plurianuales), el Ayuntamiento de Barcelona es la institución que más propuestas permite presentar por entidad (hasta tres), aunque establece una serie de limitaciones entre las diez líneas que contempla la convocatoria. Lo sigue la Diba, que permite un máximo de dos, siempre y cuando una de ellas se presente en el marco de una agrupación de entidades. Por el contrario, tanto la ACCD como la AMB permiten una única solicitud, ya sea individual o en agrupación.

**Tabla 2.** Otros aspectos generales de la convocatoria

	Máximo de proyectos	Cuantía subvencionable (aportar por la entidad)	Pago	Apoyo
<b>ACCD</b> ➤ <b>Proyectos</b> ➤ <b>Programas</b>	1 por entidad y línea (individual o agrupada)	100% (0%)	90%-10%	Sesión informativa y documento explicativo de resolución de dudas + buzón general de dudas (sobre la convocatoria y en general)
		80% (5%)	100% (1ª anualidad) 95%-5% (2ª anual.)	
<b>Ayuntamiento</b>		80%	100%	Sesión informativa y

<b>de Barcelona</b>	3 en total, de acuerdo con las incompatibilidades establecidas	En plurianuales la aportación propia es del 20% (CI) y del 15% (EpJG)	100% (1ª anualidad)	guía de presentación telemática + documento de instrucciones para rellenar los formularios
<b>Diba</b>	Máximo de 2. En el caso de participar en dos solicitudes, como mínimo una deberá ser de forma agrupada	80% (100% de lo solicitado)	60%-30%-10%	Documento explicativo de la convocatoria y de preguntas frecuentes
<b>AMB</b>	1	80%	60%-40%	Sesión informativa previa + correo para resolver dudas de la convocatoria

Elaboración propia

En relación con la cuestión del pago anticipado, sobre todo de los proyectos anuales, las administraciones entrevistadas alegan dificultades a la hora de plantear una propuesta como esta a sus servicios generales y de intervención. Por tanto, la dinámica general consistente en la realización de diversos pagos durante la vida del proyecto parece obedecer más a una percepción sobre una posible negativa desde estas instancias más que de una instrucción efectivamente recibida, y menos aún de una decisión reflexionada sobre la idoneidad de optar por pagos fraccionados. Por eso, **este estudio propone que las unidades gestoras de las convocatorias exploren con las unidades de control interno la posibilidad de establecer pagos anticipados para los proyectos anuales.**

## 3.2 Elementos de las bases

### 3.2.1 Criterios de valoración y mecanismos correctores

En cuanto al análisis de los elementos de las bases de las convocatorias relevantes para el objeto del presente estudio, los criterios de valoración y el establecimiento de mecanismos correctores establecidos por las instituciones financiadoras constituyen un pilar central, dado que, como se ha apuntado al comienzo, muchas de las solicitudes presentadas por las entidades se hacen en clave de cofinanciamiento.

En este campo, los aspectos estudiados han sido cuatro. En primer lugar, el número de criterios de valoración por línea. En segundo lugar, las categorías que ordenan los criterios mencionados. En tercer lugar, la puntuación mínima necesaria para que una solicitud pueda avanzar en el proceso de valoración. Por último, en un ámbito separado de los criterios, se ha analizado también la existencia de mecanismos correctores en el seno de las convocatorias.

Las propuestas que se enuncian en referencia a este eje son dos:

→ **Propuesta 5:** Reducir los mecanismos correctores que discriminan entre sectores y áreas geográficas.

→ **Propuesta 6:** Establecer como puntuación mínima en la valoración el 50%.

En la Tabla 3 puede observarse que, en relación con las propuestas arriba mencionadas, la ACCD y el Ayuntamiento de Barcelona son las únicas administraciones que establecen mecanismos correctores referidos a la priorización geográfica (y también por volumen de proyectos en curso en el caso del Ayuntamiento de Barcelona). En cuanto a la puntuación mínima para que el proyecto pueda aprobarse, todas las instituciones financiadoras establecen el 50% a excepción de la ACCD, que tiene establecidos 60 puntos sobre los 100 posibles. Lo justifica por la necesidad de establecer una mayor discrecionalidad frente al gran volumen de solicitudes de proyectos que les llega.

Por otro lado, la tabla muestra la diversidad en el número de criterios de valoración establecido en cada caso. Este hecho, como se verá más adelante, obedece en parte al diferente enfoque metodológico que promueve cada administración: el enfoque de género y basado en los derechos humanos (EGyBDH) en el caso de la ACCD, la teoría del cambio en el Ayuntamiento de Barcelona, y el enfoque del marco lógico en el caso de la Diba, la AMB y el FCCD. Sin entrar a discutir la relevancia y pertinencia de estos enfoques, lo cierto es que esta dispersión metodológica tiene un impacto directo en el *tiempo burocrático*, en el sentido de que dificulta alcanzar la convergencia en los criterios de valoración entre las convocatorias, si bien es cierto que las categorías que articulan los criterios mencionados son muy similares entre sí.

**Tabla 3.** Criterios de valoración y mecanismos correctores

	Número	Categorías	Puntuación mínima	Mecanismos correctores
<b>ACCD</b> ➤ <b>Proyectos</b> ➤ <b>Programas</b>	38 (CD) y 29 (EpD) 39 (CD) y 36 (EpD)	capacidades, priorización geográfica/sectorial (proyectos), pertinencia, participación, transformación y eficacia, rendición de cuentas y eficiencia, sostenibilidad	<b>60 / 100</b> en caso de empate: quien obtenga la nota más alta en Pertenencia, si persiste, en Capacidades	<b>3 por país y un 25% en            el África Subsahariana</b>  <b>no se puede destinar a            ningún país o            población más del 15%            del total del            presupuesto destinado            a CD y por            anualidad/como            mínimo un programa            por país o población</b>
<b>Ayuntamiento            de Barcelona</b>	17 (líneas A1-A4), 16 (A5), 14 (B1), 11	capacidades, pertinencia, metodología, características del presupuesto,	<b>50 / 100</b> en caso de empate se escogerá el proyecto de la	<b>máximo de proyectos y            de asignación            presupuestaria por            área geográfica en</b>

	(líneas C1-C3-C4) y 13 (C2)	prioridades temáticas y geográficas, viabilidad y sostenibilidad, con ponderaciones diferentes en función de la línea	entidad a la cual se le financien menos proyectos (o reciba menos financiamiento) en esta convocatoria de subvenciones	función de la modalidad/imposibilidad de presentar si se dispone de proyecto plurianual del año anterior
<b>Diba</b>	16	capacidades, pertinencia, metodología, viabilidad y sostenibilidad	50/100 en caso de empate, quien obtenga la nota más alta en Metodología	NO
<b>AMB</b>	27 (CD) y 27 (EpCG)	capacidades, relevancia - alineamiento y pertinencia-, alineamiento principios transversales, diseño y metodología, características del presupuesto	50/100 En caso de empate, ninguna excluida	NO

Elaboración propia

El color naranja de la tabla pretende reflejar que, a pesar de divergir de las propuestas enunciadas en este apartado, la argumentación esgrimida por las administraciones para establecer los mecanismos correctores es lo bastante consistente como para sostener su vigencia. Se alega que la aplicación de estos mecanismos es una herramienta discrecional a su disposición destinada a permitir el cumplimiento del Plan Director (en este caso, destinar un determinado volumen de la AOD a áreas geográficas prioritarias concretas). Dado que las convocatorias de subvenciones a ONGD son uno de los principales instrumentos que tienen las instituciones para desplegar la política pública, es necesario poder orientarlas para alcanzar los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo. **Este informe plantea que el establecimiento de mecanismos correctores en las convocatorias tiene que poder compatibilizar la realización de este objetivo legítimo por parte de las administraciones, en su calidad de garantes del impulso de esta política, con el hecho de que los proyectos buenos y pertinentes propuestos en otras áreas geográficas no se vean excesivamente penalizados por esta circunstancia.**

### 3.2.2 Gastos subvencionables

En este segundo punto de los elementos de las bases, de nuevo se han estudiado cuatro aspectos. Por un lado, qué gastos subvencionan las instituciones analizadas y qué gastos no. En tercer lugar, el porcentaje de gastos indirectos que se pueden solicitar. Y, en cuarto lugar, la inclusión o no de gastos de imprevistos en las bases de las convocatorias.

En este apartado, las propuestas que se establecen son las siguientes:

- **Propuesta 7:** Reducir las exclusiones de gastos subvencionables y estimar su validez en función de las especificidades del proyecto.
- **Propuesta 8:** Incluir una partida de imprevistos y establecer el límite de gastos indirectos entre el 12 y 15%.
- **Propuesta 9:** Destinar un mínimo del 10% de los gastos a la identificación de las acciones.
- **Propuesta 10:** Armonizar los gastos subvencionables entre las administraciones.

Las dos primeras columnas de la Tabla 4 no pretenden ser un listado exhaustivo de los gastos que son o no subvencionables según las bases de las convocatorias respectivas. Las que aparecen se han escogido porque presentan diferencias en su consideración entre las diferentes administraciones o, en general, respecto a otros financiadores similares.

Por otro lado, en relación con el FCCD, como se indica en la propia tabla, existe una cierta disparidad entre las convocatorias de los ayuntamientos que gestiona. Por tanto, lo que aparece en su casilla, en lo que se refiere a gastos subvencionables, no representa el total de los casos sino algunos de ellos.

Como muestra la Tabla 4, todas las administraciones establecen exclusiones de los gastos susceptibles de ser subvencionados. Hay que destacar, sin embargo, la diversidad relativa de criterio respecto a este punto. Así, para algunas instituciones, quedan excluidos gastos como, por ejemplo, los bienes inventariables (Diba), los fondos rotatorios (ACCD y Diba) amortizaciones (Ayuntamiento de Barcelona, Diba y FCCD) o terrenos y construcciones (Diba), mientras que sí son consideradas por otras.

Otro ejemplo de esta disparidad hace referencia a los gastos de identificación y formulación de los proyectos. En la mesa se puede ver que tan solo la ACCD y el Ayuntamiento de Barcelona contemplan esta posibilidad, al margen de algunas de las convocatorias de ayuntamientos que gestiona el FCCD. Pese a todo, la Diba ha mostrado su predisposición a considerar su inclusión, como lo había hecho ya en el pasado.

En cuanto a los gastos indirectos, se reproduce esta diversidad. En la última columna de la Tabla 4 se observa que la ACCD (en su convocatoria de proyectos) y la Diba son las únicas administraciones que establecen un porcentaje del 15%, mientras que el resto solo acepta un 10%. Por otro lado, con relación a la inclusión de una partida de imprevistos, solo la ACCD (un máximo del 10%) y nuevamente algunas de las convocatorias de ayuntamientos que gestiona el FCCD admiten estos gastos.

#### **Tabla 4.** Gastos subvencionables

	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>	<b>% Indirectos</b>	<b>Imprevistos</b>
--	-----------	-----------	---------------------	--------------------

<b>ACCD</b>	<b>Identificación y formulación</b> Personal expatriado/sede/local Bienes inventariables (hasta un 10%-30%) Terrenos e inmuebles Construcciones (excepcional) Evaluaciones Amortizaciones Valorizaciones y trabajo voluntario Informe auditoría (sin límite)	Fondo rotatorio Pagas extraordinarias Gastos de representación	15% (proyectos)	Sí (10%)
			10% (programas)	
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	<b>Identificación (hasta 10%)</b> Personal expatriado/sede/local Fondo rotatorio Bienes inventariables (hasta un 10%) Valorizaciones terrenos e inmuebles Construcciones (excepcional) Evaluaciones Valorizaciones y trabajo voluntario Informe auditoría (3.000-4.500€)	Amortizaciones	10%	NO
<b>Diba</b>	Personal expatriado/sede/local Valorizaciones terrenos e inmuebles Evaluaciones (hasta 3%) Valorizaciones y trabajo voluntario Informe auditoría (sin límite)	Terrenos / Construcciones Bienes inventariables Fondo rotatorio Amortizaciones Identificación	15%	NO
<b>AMB</b>	Personal expatriado/sede/local/trabajo voluntario Bienes inventariables Construcciones (sin límite)	Fondo rotatorio Identificación	10%	NO
<b>FCCD</b>	<i>(depende de cada ayuntamiento)</i> Personal expatriado/local/sede <b>Identificaciones</b> Compra o alquiler de terrenos y construcción Acciones de sensibilización Equipos y suministros	Amortizaciones <i>(por la propia tipología de proyectos)</i>	10%	Sí (no se indica el límite)

	Valorizaciones y trabajo voluntario			
--	-------------------------------------	--	--	--

Elaboración propia

El debate sobre el mantenimiento de exclusiones de determinados gastos subvencionables radica en el hecho de que las entidades sostienen que el criterio que debería prevalecer a la hora de considerar la inclusión o no de un gasto concreto debería ser su justificación y pertinencia en el marco de una acción concreta. Por tanto, se reclama que no se limiten a las bases las categorías de gastos sujetas a subvención, sino que se valore en función de cada proyecto. En cambio, desde las administraciones se considera que esta opción implica altos grados de subjetividad, hecho que genera resistencias por parte de las propias unidades gestoras y que seguramente encontraría la oposición de los servicios de control interno. El criterio de acción que predomina es el de intentar reducir al máximo el margen de interpretación para así evitar la discrecionalidad. **Este informe plantea la oportunidad de definir con cierta flexibilidad los gastos subvencionables, permitiendo excepciones cuando, de manera argumentada y justificada, el proyecto pueda requerir la incursión en gastos no previstos de manera inicial en las bases, sin que ello suponga alterar el principio de transparencia.**

En lo que se refiere a los gastos indirectos, el aumento de su porcentaje en torno al 12% o más es una reivindicación expresada en varias ocasiones por las entidades del sector. Se argumenta que este incremento permitiría cubrir de manera más ajustada el coste real que supone la gestión de un proyecto, al tiempo que posibilitaría unas retribuciones más dignas al personal asignado. Las instituciones que aplican ahora un 10% lo justifican con el hecho de que aumentar el porcentaje de indirectos va en detrimento de los fondos que se destinan directamente a las personas titulares de derechos. A pesar de todo, el Ayuntamiento de Barcelona ha mostrado su disposición a estudiar una eventual subida de este umbral. Hay que decir que, incluso dentro de las propias entidades existe un cierto debate en torno a esta cuestión, y hay algunas que consideran que el 15% puede representar una cifra un tanto excesiva. **Este estudio plantea que el incremento de este porcentaje podría estar sometido a la cuantía y tipología de los proyectos.**

En relación con los imprevistos, se percibe que las administraciones que no incluyen esta partida como un gasto subvencionable no lo hacen por cuestiones técnicas y de oportunidad (por ejemplo, cómo proceder en caso de que durante la vida del proyecto no se dé ninguna circunstancia que se ajuste a la categoría de imprevisto) o porque consideran que ya existe el recurso a las modificaciones (sean o no sustanciales) que supla esta contingencia. **El presente informe defiende la posibilidad de incluir una partida específica de imprevistos, nuevamente en función de la cuantía y la tipología de los proyectos. Su uso efectivo en el marco de una acción debería contar con el beneplácito previo de la institución financiadora mediante un mecanismo ágil de aprobación o denegación.**

Finalmente, en cuanto a la armonización propuesta de los gastos subvencionables entre las diferentes administraciones, aunque comprensible en un contexto donde existan numerosos proyectos cofinanciados, encuentra algunas resistencias en el seno de las mismas. Por un lado, se cree más adecuada la complementariedad atendiendo a la especificidad de cada institución y a la tipología de proyectos que financia cada una. Por otro, se alerta de nuevo de que una propuesta como esta podría venir limitada por el hecho de que algunos gastos determinados serían difícilmente aceptados por los respectivos servicios generales.

### 3.2.3 Evaluaciones

El tercer punto del análisis de los elementos de las bases hace referencia a las evaluaciones. Si bien no se discute en ningún caso la relevancia del ejercicio donde se evalúa el impacto de las acciones como herramienta clave de rendición de cuentas y aprendizaje, se considera más pertinente vincular su obligatoriedad en las convocatorias a las características y tipología de los proyectos. De hecho, la comparativa entre administraciones se ha centrado en observar precisamente el carácter obligatorio o de recomendación que se establece en las diferentes bases.

Como consecuencia, la única propuesta que se enuncia en este punto es la siguiente:

→ **Propuesta 11:** Condicionar la oportunidad de las evaluaciones a criterios de pertinencia, trayectoria y volumen de recursos.

Como muestra la Tabla 5, solo la ACCD establece el carácter obligatorio, tanto en las convocatorias de proyectos y programas de cooperación y educación para el desarrollo. En todo caso, se considera que los requisitos establecidos para su realización (cuantía mínima y continuidad) se ajustan a los criterios mencionados en la propuesta. El resto de instituciones eximen a las entidades de esta obligatoriedad y solo la Diba hace una recomendación explícita en las bases.

**Tabla 5.** Evaluaciones

<b>ACCD</b>	<b>Proyectos:</b> Obligatorias: subvenciones $\geq$ 100.000€ y cuando es continuación de un proyecto financiado previamente por la ACCD / Recomendable para proyectos inferiores a esta cantidad
	<b>Programas:</b> Obligatorias: las características de evaluación serán objeto de concertación entre la entidad y la ACCD, y será necesario que, antes de su realización, la ACCD apruebe los términos de referencia
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	Carácter voluntario y no se hace una recomendación explícita En el formulario se pide idoneidad y justificación para llevarla a cabo
<b>Diba</b>	Carácter voluntario y no se hace una recomendación explícita Hasta un 3% del total de la subvención
<b>AMB</b>	Carácter voluntario y no se hace una recomendación explícita
<b>FCCD</b>	En el formulario se pide información general sobre el proceso interno de control, seguimiento y evaluación, pero no se detalla

Elaboración propia

### 3.3 Requisitos y documentación

#### 3.3.1 Requisitos de las entidades solicitantes

El primer punto de este tercer bloque hace referencia a los requisitos que deben cumplir las entidades solicitantes para poder acceder a la convocatoria de subvenciones. Se valoran cinco requisitos. En primer lugar, el de inscripción en algún registro de entidades. En segundo lugar, el referido al arraigo en el territorio. El tercero, poder demostrar que se han realizado un mínimo de actividades en este ámbito en el pasado. En cuarto lugar, una cierta experiencia en el sector o zona de intervención. Por último, un determinado volumen de financiamiento previo.

En este apartado, se hace la siguiente propuesta:

→ **Propuesta 12:** Limitar el número de actividades que deben acreditar anualmente las entidades con relación al sector y/o área geográfica de intervención.

La Tabla 6 ilustra que la ACCD es la única administración que exige la acreditación de un mínimo de actividades en los ámbitos de la cooperación o educación para el desarrollo. El resto, en cambio, no lo exige o no lo explicita.

Respecto al requisito de las entidades de estar inscritas en un registro, la Diba y el Ayuntamiento de Barcelona son las dos instituciones que no lo exigen. En referencia a este último, dispone de fichas para cada una de las entidades que recoge de manera sistematizada toda la información relevante para valorar su elegibilidad en los procesos de convocatoria.

Todas las administraciones valoran el arraigo en el territorio como un elemento indispensable para poder acceder a las convocatorias. De nuevo, la ACCD es la más exigente en este aspecto, ya que además de requerir una sede social o delegación permanente, determina un número mínimo de base social (incluidas personas asociadas, voluntariado o asimilable). El resto solo pide una cierta actividad o "presencia activa" en el territorio aparte de la existencia de la sede social.

En cuanto a la experiencia previa requerida, de nuevo la ACCD y también el Ayuntamiento de Barcelona tienen establecidos unos requisitos. En el campo de la primera, reclama una experiencia de tres años en el sector de intervención y de dos años con la contraparte local en la convocatoria de programas de cooperación y de educación para el desarrollo. En el caso del segundo, el requisito solo afecta a la modalidad de proyectos de acción humanitaria, y es de tres años de experiencia.

Finalmente, respecto al requisito de tener de disponer de un volumen de financiamiento previo, como también muestra la Tabla 6, ninguna de las administraciones estudiadas lo tiene establecido, excepto en el caso de la ACCD para los programas de cooperación y de educación para el desarrollo.

**Tabla 6.** Requisitos de las entidades solicitantes

	Registro	Arraigo	Mínimo de actividades	Experiencia previa	Financiamiento previo
<b>ACCD</b> ➤ <b>Proyectos</b>	SÍ	Sede social o delegación permanente + mínimo de base social ( <b>25 personas</b> )	<b>10 (último año)</b>	NO	NO
	SÍ		<b>15 (último año)</b>	3 años y 2 años contraparte local	SI (volumen ejecutado)
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	NO (pero existe ficha de entidad)	Sede social o delegación permanente + presencia significativa en la ciudad	NO	Solo en la modalidad A5 (Acción humanitaria) 3 años	NO
<b>Diba</b>	NO	Sede social o delegación permanente en la demarcación de Barcelona (mínimo 1 año si es de la demarcación, mínimo 3 años si es una delegación)	NO	NO	NO
<b>AMB</b>	SÍ	Sede social o delegación permanente en la AMB (en el caso de delegaciones, deberán acreditar actividad en el municipio mencionado desde 2018)	NO	NO	NO
<b>FCCD</b>	SÍ	Sede o delegación permanente en el municipio correspondiente, o que la entidad se comprometa a llevar a cabo tareas informativas y de sensibilización	NO	NO	NO

		referentes al proyecto presentado en este municipio			
--	--	---	--	--	--

Elaboración propia

En referencia a la propuesta enunciada en este apartado, se considera que el número de actividades mínimas realizadas durante el último año que la ACCD exige a una entidad que quiere presentar una solicitud de proyecto (o programa) es excesivo, y que de esa manera se prima la cantidad más que la calidad o la trayectoria. **Este estudio propone que, para valorar la idoneidad de una entidad, se focalice el requisito en su experiencia previa en el sector o zona de intervención a lo largo de los años, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, más que en la acreditación de un número determinado de proyectos en el último ejercicio.** Por otro lado, si bien se considera relevante la valoración del arraigo en el territorio de la entidad solicitante, se considera arbitrario y de difícil comprobación real el requisito de acreditar un número mínimo de personas que conforman su base social (25).

### 3.3.2 Documentación a presentar

La segunda cuestión analizada en este eje es la documentación a presentar. Este es, sin duda, uno de los elementos que más incide en el aumento del *tiempo burocrático* y que merece una atención especial a la hora de plantear la simplificación y la convergencia en los procedimientos de convocatoria.

Tres son los aspectos que se han valorado, que se corresponden al mismo tiempo con tres momentos claves del curso de la convocatoria. En primer lugar, la documentación a presentar en el momento de la solicitud de la subvención. En segundo lugar, la que se debe presentar en el momento de la resolución provisional. Y, por último, la que se debe presentar una vez se ha procedido a la resolución definitiva.

Se enuncian cinco propuestas con relación a este punto:

- **Propuesta 13:** Avanzar hacia la creación de un PADOR catalán, que la entidad pueda actualizar de manera periódica.
- **Propuesta 14:** Hacer uso de declaraciones responsables para todo lo que hace referencia a la documentación obligatoria relativa a la entidad.
- **Propuesta 15:** Eximir a las entidades de presentar la misma documentación para una misma convocatoria con diferentes modalidades.
- **Propuesta 16:** Facilitar la aportación de documentación mediante enlaces, solo si hay alguna modificación y/o es la primera vez que se presenta, de acuerdo con lo que establece la Ley.

→ **Propuesta 17:** Reclamar parte de la información obligatoria a partir de la resolución provisional, ampliando el plazo de 10 días.

En la Tabla 7 se puede observar que todas las administraciones presentan un esquema muy similar en la fase de solicitud respecto a la documentación a presentar. Esta incluye en todos los casos un formulario o instancia de solicitud, el proyecto narrativo acompañado del presupuesto, la matriz de planificación y cronograma (como documentos separados o en el mismo cuerpo del proyecto narrativo) y la documentación acreditativa en el caso de agrupaciones de entidades. Además, la Diba, la AMB y el FCCD reclaman la presentación de la memoria de actividades y económica, así como los estatutos (tanto de la entidad como del socio local). En este sentido, hay que decir que el requisito de aportar esta documentación de la contraparte local traducida al catalán o castellano (y con una validación oficial) plantea con frecuencia dificultades logísticas en países en conflicto o con una institucionalidad muy débil. Además, desde un punto de vista más estratégico, impide que plataformas de la sociedad civil que no están legalizadas como tal puedan actuar como socias locales.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto la relativa extensión del proyecto narrativo de las convocatorias de la ACCD en comparación con el de las otras instituciones. Este hecho se explica, en parte, por la obligación de ajustarse a la plataforma Tramitador de ayudas y subvenciones (TAIS) que se utiliza para el conjunto de subvenciones de la Generalitat de Cataluña. Con el objetivo de unificar y homogeneizar los criterios de tramitación y de facilitar la gestión interna de los expedientes, los formularios tienen que incluir necesariamente toda una serie de campos de información para que sea exportable a la base de datos general, lo cual tiende a ampliar su extensión.

En el momento de la resolución provisional, todas las administraciones solicitan la presentación de una información adicional que, como muestra la Tabla 7, es bastante variable en función de la administración. Mientras que en el caso del Ayuntamiento de Barcelona y la Diba se trata fundamentalmente de documentación administrativa, en el caso de la ACCD y la AMB, se reclama también un documento de reformulación (que en el caso del FCCD se traslada a la resolución definitiva, puesto que no existe este paso intermedio en las convocatorias que gestiona). Cabe destacar que, en el caso de la documentación administrativa, no es necesario volver a presentarla, si ya se hizo en los últimos cinco años, en el caso de la ACCD y la Diba.

En cuanto a la fase de la resolución definitiva, solo el Ayuntamiento de Barcelona y el FCCD especifican alguna información adicional a presentar. En el caso de la ACCD, esta información se pospone a un mes después de esta resolución, en el marco de las primeras actuaciones de seguimiento.

Por otro lado, la práctica totalidad de las instituciones estudiadas dispone de declaraciones responsables que sustituyen la presentación de la documentación administrativa en el momento de la solicitud, aunque después se requiera en fases posteriores del proceso.

Por último, hay que decir que, en todos los casos, el plazo para presentar la documentación requerida es de diez días hábiles, siguiendo lo que establece la Ley 38/2003 del 17 de noviembre, General de Subvenciones. La excepción es el FCCD, que no dispone de ningún mecanismo de requerimiento formal establecido, y por tanto, de darse el caso, habría que dirigirse al ayuntamiento que gestione la convocatoria.

**Tabla 7.** Documentación a presentar

	Con la solicitud	Con la resolución provisional	Con la resolución definitiva
<b>ACCD</b>	<p>Formulario de solicitud +  <i>declaración responsable</i>  <b>Proyecto narrativo extenso (sujeto a la herramienta general de gestión de subvenciones de la Generalitat –TAIS)</b> + presupuesto completo                      Matriz de planificación y cronograma                      Document. entidades agrupadas  <i>10 días hábiles para requerimientos</i></p>	<p>Reformulación + cronograma + fechas                      Impreso transferencia bancaria                      Fotocopia inscripción registro                      Otra documentación acreditativa  <i>10 días hábiles para requerimientos</i>  <i>No si se ha presentado ya en los últimos cinco años</i></p>	<p><i>(con las primeras actuaciones de seguimiento al cabo de un mes de la resolución definitiva)</i></p> <p>Contrato de subcontrataciones                      Informe identificación y formulación financiadas                      Convenio agrupaciones                      Convenio contraparte local  <i>10 días hábiles para requerimientos</i></p>
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	<p>Instancia solicitud +  <i>declaración responsable</i>                      Proyecto narrativo + presupuesto completo                      Matriz de planificación y cronograma                      Doc. entidades agrupadas, convenio contraparte  <i>10 días hábiles para requerimientos</i></p>	<p>AEAT, TGSS, IMH si no están al corriente                      NIF y Estatutos</p>	<p>Confirmación de fecha de inicio y final</p>
<b>Diba</b>	<p>Formulario solicitud +  <i>declaración responsable</i>                      Proyecto narrativo + presupuesto completo  <b>Memoria de actividades</b>                      Document. entidades</p>	<p>Escritura de constitución o Estatutos                      Fotocopia CIF                      Fotocopia DNI                      Fotocopia poderes de representación  <i>10 días hábiles para requerimientos</i>  <i>No si se ha presentado</i></p>	<p><i>No se especifica</i></p>

	<p>agrupadas Documentación relevante acreditativa <i>10 días hábiles para requerimientos</i></p>	<p><i>ya en los últimos cinco años</i></p>	
<p><b>AMB</b></p>	<p>Formulario solicitud + <i>declaración responsable</i> Proyecto narrativo + presupuesto completo <i>Memoria de actividades (también del socio local) y. Memoria económica DNI, CIF, Estatus (también socio local), certificados, ficha datos bancarios, hoja inscripción registro <i>10 días hábiles para requerimientos</i></i></p>	<p>Reformulación + Declaración obligaciones de transparencia <i>10 días hábiles para requerimientos</i></p>	<p><i>No se especifica</i></p>
<p><b>FCCD</b></p>	<p>Proyecto narrativo + presupuesto completo Matriz de planificación y cronograma Documento de registro (entidad y socio) <i>Estatutos de la organización (entidad y socio) Memoria de actividades y económica (entidad y socio) Acreditación comunicado de las autoridades locales <i>No se especifican días hábiles para requerimientos (en todo caso los pediría el ayuntamiento)</i></i></p>	<p><i>No hacen resoluciones provisionales</i></p>	<p>Reformulación + Documento de aceptación Cuenta bancaria</p>

Elaboración propia

La petición de las entidades de reducir los trámites ligados a la documentación administrativa a presentar en cada proceso de convocatoria encuentra su concreción en la demanda de

creación de un sistema único de registro de documentos y de comunicación telemática, una especie **PADOR<sup>4</sup> catalán**. Este registro único debería permitir centralizar la documentación mínima exigible (estatutos, NIF/CIF, número de registro, auditorías, y toda aquella documentación que se considere) en las diferentes convocatorias de subvenciones de cooperación y educación para el desarrollo de las administraciones catalanas. De esta manera, las instituciones financiadoras podrían recurrir directamente a este repositorio telemático para acceder a la información requerida sin tener que solicitarlo a las entidades cada vez, siendo estas las responsables últimas de su actualización periódica (Lafede.cat, 2020a).

Todas las administraciones entrevistadas ven con buenos ojos este recurso, ya que podría facilitar el acceso a la información y reducir los costes de transacción asociados a la solicitud de esta información (tanto en tiempo como en recursos humanos dedicados) para las entidades y las propias unidades gestoras de las convocatorias. De la misma manera, también identifican algunos desafíos en relación con la puesta en marcha de este registro. En cuanto al contenido, se menciona la necesidad de estudiar bien la información que debería contener para que sea eficiente respecto a otros registros ya existentes. En referencia a la gestión, habría que determinar los mecanismos para transferir y depositar la documentación en el registro, así como la periodicidad para su actualización por parte de las entidades. También qué administraciones deberían tener acceso y cuál debería ser la institución que la impulsa y la acoge. **Este informe sostiene que el órgano debería ser la Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña, por su responsabilidad con relación a esta política en todo el territorio y por sus capacidades logísticas.**

Mientras se explora la implementación de esta herramienta, la propuesta para avanzar en la simplificación de esta fase es la de proceder a reemplazar la presentación física o telemática de mucha documentación administrativa o complementaria, por una parte, por declaraciones responsables que acrediten que las entidades ponen a disposición la información requerida y, por la otra, recurrir a enlaces. En el ejercicio de diagnóstico ha podido constatarse la predisposición de las unidades gestoras de las administraciones a avanzar en esta línea, pero se vislumbran dos obstáculos. En primer lugar, el jurídico: la dudosa validez legal de las declaraciones responsables en el momento de resolver la convocatoria, así como de los enlaces, al no poder hacerse constar la entrada por registro de esta información en el expediente (y, por tanto, determinar con garantías cuál es la documentación a revisar). En segundo lugar, el técnico: la admisión de enlaces puede implicar la adaptación de los aplicativos de subvención de las instituciones financiadoras que ahora no lo contemplan, la necesidad de establecer mecanismos para proceder cuando el enlace falle, o bien que se garantice que la información a la que remite el enlace está disponible y permanecerá invariable durante todo el proceso de valoración y resolución de la convocatoria.

Más allá de estas trabas técnicas, que pueden tener una solución más o menos factible, el impedimento principal para avanzar en esta línea vuelve a ser la normativa o la interpretación de esta por parte de los órganos de intervención y de control. Pero nuevamente se observa que esta negativa obedece más a una intuición o prejuicio de lo que puede pasar que a una realidad contrastada. Por eso, **este informe plantea la oportunidad de explorar con los servicios jurídicos y de control interno la validez legal de las declaraciones responsables y de los enlaces en los procedimientos de convocatoria.**

---

4 PADOR responde a las siglas en inglés del Registro en línea de la Base de Datos de Potenciales Candidatos. Consiste en una base de datos en las organizaciones, que son potenciales solicitantes de subvenciones en las convocatorias de la UE, se registran y actualizan periódicamente la información sobre su perfil (legal, financiero, etc.); <https://ec.europa.eu/dpo-register/detail/DPR-EC-02167.1>

Finalmente, el otro elemento que concita desacuerdo entre las entidades y las instituciones financiadoras es el establecimiento de un período máximo de diez días hábiles para dar respuesta a los requerimientos de aportación de documentación adicional por parte de las administraciones. Si bien se aduce que este plazo viene determinado por ley y, por tanto, no hay margen de maniobra en el actual marco normativo, estas recalcan que cualquier ampliación de los plazos para la presentación de información iría en detrimento del tiempo de resolución de la convocatoria, que no puede exceder los seis meses.

## 3.4 Justificaciones y modificaciones sustanciales

### 3.4.1 Justificaciones

En el cuarto bloque, se analizan los aspectos vinculados a los procedimientos a seguir en las fases de justificación y de solicitud de modificaciones sustanciales. En cuanto a las justificaciones, se estudian tres cuestiones. En primer lugar, la forma de justificación de la subvención. En segundo lugar, la documentación a entregar. Por último, los plazos para presentarla.

En este punto concreto, se lanzan las siguientes propuestas:

- **Propuesta 18:** Permitir que la justificación económica se haga mediante certificado emitido por alguna persona o instancia designada por la Administración (o a través de cuenta justificativa con aportación de informe de auditoría). En caso de obligación de presentación de facturas, que se acepten escaneadas.
- **Propuesta 19:** Ampliar los plazos de las justificaciones y de las prórrogas a 6 meses (en función de la tipología de los proyectos).
- **Propuesta 20:** Armonizar el número de años en que deben estar disponibles los documentos originales de gasto.
- **Propuesta 21:** Evitar al máximo posible la reclamación de justificaciones de proyectos en ejecución en el momento que se están formulando nuevas propuestas.

En la Tabla 8 se observa que la AMB y el FCCD son los únicos que reclaman todavía la entrega de facturas originales y los comprobantes de gasto. En cambio, la ACCD, la Diba y el Ayuntamiento de Barcelona optan por la justificación mediante una cuenta justificativa con aportación de informe de auditoría. En el caso de este último, se admite la cuenta justificativa simplificada para subvenciones inferiores a los treinta mil euros.

Esta distinción entre las administraciones comporta al mismo tiempo una diferencia respecto a la documentación que debe adjuntarse. Así, para las instituciones que piden una cuenta justificativa, las entidades deben presentar la memoria técnica y económica del proyecto y un informe de la auditoría, mientras que para las otras, este informe se sustituye por las facturas originales y comprobantes de gasto.

En todo caso, existen algunas variaciones en relación con las primeras. A diferencia del Ayuntamiento de Barcelona, la ACCD reclama una información adicional (acreditación de las valoraciones, el informe de evaluación en caso necesario, el documento de valoración de la contraparte, el cuadro resumen del tipo de cambio, el acuerdo complementario de destino del personal cooperante, el plan de autocuidado para el personal en sede y en el terreno, y tres fotografías). La Diba pide la acreditación de las valoraciones. Otra diferencia importante es el número de años en que las entidades están obligadas a conservar los documentos originales de gasto: seis en el caso de la Diba, cinco en el de la ACCD y solo cuatro en el del Ayuntamiento de Barcelona.

En lo que se refiere a las instituciones que reclaman la presentación de las facturas originales y comprobantes de gasto, el FCCD pide también la documentación probatoria de todas las operaciones de cambio de divisas realizadas en el marco de acción, mientras que la AMB no lo hace.

En cuanto a los plazos, también se dan algunas diferencias relevantes. Por una parte, se mantiene el criterio de los diez días hábiles para presentar la documentación requerida, a excepción de los proyectos y programas de cooperación al desarrollo de la ACCD (que se amplía significativamente hasta cuarenta y cinco días) y del FCCD, que como se ha explicado en el apartado anterior, no dispone de ningún mecanismo de requerimiento formal establecido para hacer estos requerimientos (ver apartado 3.3.2). Por otra parte, solo la ACCD agota el plazo máximo de seis meses que contempla la Ley para permitir la justificación final de la subvención por parte de las entidades. La Diba y el Ayuntamiento de Barcelona lo reducen a la mitad, y la AMB hasta 2,5 meses. En todos los casos, se establecen las prórrogas preceptivas, que no podrán superar la mitad del período inicialmente previsto. De nuevo, en el caso del FCCD, depende de lo que tenga establecido cada ayuntamiento de los que gestionan la convocatoria correspondiente.

**Tabla 8.** Justificaciones

	Forma	Documentación	Plazo y prórroga
<b>ACCD</b>	Cuenta justificativa con aportación de informe de auditoría	Memoria técnica y memoria económica abreviada Informe auditoría Forma de cálculo de gastos indirectos Acreditación valorizaciones Informe evaluación (si procede) Documento de valoración de la contraparte + cuadro resumen tipo de cambio + acuerdo complementario destino cooperantes+ plan de autocuidado para el personal en sede y en el terreno 3 fotografías Declaración responsable de conservación de documentos originales de gasto (5 años) 45 (CD) y 10 (EpD) días hábiles para requerimientos	6 meses + prórroga no podrá superar la mitad del plazo previsto inicialmente
<b>Ayuntamiento</b>	Cuenta	Memoria descriptiva y memoria económica de	

<b>de Barcelona</b>	justificativa con aportación de informe de auditoría o cuenta simplificada	ingresos y gastos Informe auditoría (para subvenciones $\geq$ 30.000€) Cuenta simplificada (listado de facturas y comprobantes + 100% facturas originales o escaneadas de lo subvencionado por el Ayuntamiento) (para subvenciones < 30.000€) Declaración responsable de conservación de documentos originales de gasto (4 años) <i>10 días hábiles para requerimientos</i>	3 meses + prórroga no podrá superar la mitad del plazo previsto inicialmente
<b>Diba</b>	Cuenta justificativa con aportación de informe de auditoría	Memoria técnica y memoria económica Informe auditoría Acreditación valorizaciones Declaración responsable de conservación de documentos originales de gasto (6 años) <i>10 días hábiles para requerimientos</i>	3 meses + prórroga no podrá superar la mitad del plazo previsto inicialmente
<b>AMB</b>	Facturas y comprobantes de gasto	Memoria técnica y memoria económica Facturas o documentos equivalentes + comprobantes de gasto <i>10 días hábiles para requerimientos</i>	2,5 meses + prórroga de 3 meses
<b>FCCD</b>	Facturas originales o compulsadas (con sello indicativo de imputación al FCCD)	Memoria técnica y memoria económica <b>Documentación de todas las operaciones de cambio</b> <i>No se especifican días hábiles para requerimientos</i>	Depende de cada ayuntamiento

Elaboración propia

En general, se observa que la práctica de las instituciones financiadoras relativa a la forma de justificación de las subvenciones se alinea bastante con la propuesta presentada en este informe, a excepción de los casos antes mencionados de la AMB y del FCCD (que se tiene que ajustar a los criterios fijados desde los ayuntamientos), que todavía exigen la presentación de las facturas originales y comprobantes de gasto. Por tanto, el foco habría que ponerlo en estas dos instituciones para que aceptaran reemplazar esta fórmula por la de la cuenta justificativa con informe auditor o, en el caso de importes pequeños, por el de la cuenta simplificada.

En cuanto a la cuestión de los plazos, vuelve a reproducirse la cuestión expuesta en el apartado 3.2.2. sobre la oportunidad de ampliar el período máximo para responder a los requerimientos y para justificar la subvención. En cuanto al primero, los diez días hábiles vienen determinados por Ley y cualquier cambio debe implicar una modificación normativa, aspecto que también es válido para la petición de no solapar en el tiempo la solución a requerimientos de justificaciones pasadas y la formulación de nuevas propuestas. En cuanto al segundo, las administraciones que disponen de plazos inferiores a seis meses ponen en duda la pertinencia de ampliar este margen porque consideran que *de facto* va en detrimento de las propias entidades. Por una parte, porque el correcto cierre de los expedientes lleva asociado el

pago de la última parte de la subvención. Por otra, porque la existencia de expedientes abiertos puede penalizarlos en nuevas convocatorias que se pongan en marcha. En consecuencia, creen que existen incentivos por las dos partes para reducir los plazos de cierre de los proyectos.

**Este informe propone que la armonización respecto a los años que las entidades deben tener a disposición de las administraciones las facturas y comprobantes de gasto se haga en base a la que establece el período menor, que en este caso es el Ayuntamiento de Barcelona (cuatro años).**

Finalmente, en cuanto a la justificación económica de los proyectos, aparece otro debate de fondo que plantea un conflicto entre la vertiente *administrativa* y la *política* a la hora de abordarla. En algunos proyectos de cooperación al desarrollo, la voluntad de promover la producción y comercio local se enfrenta a la dificultad de obtener una factura o recibo (admisibles por la institución financiadora), razón por la cual la entidad acaba adquiriendo el artículo en un establecimiento homologado que a menudo ofrece productos de multinacionales.

### 3.4.2 Modificaciones sustanciales

En referencia a este punto, fundamentalmente se han estudiado las razones que establece cada administración para determinar cuándo es necesario que la entidad presente una solicitud de modificación sustancial del proyecto aprobado en un inicio.

En este aspecto, se plantean las siguientes propuestas:

→ **Propuesta 22:** Ampliar las cuantías y los porcentajes de variación de partidas para que un determinado cambio tenga la consideración de modificación sustancial.

→ **Propuesta 23:** Incorporar mecanismos más ágiles para permitir la adaptación de los proyectos en casos de fuerza mayor, como la actual situación de pandemia mundial.

En la Tabla 9 se muestra cómo, en gran medida, se replican entre las diferentes instituciones financiadoras los motivos que justifican la consideración de modificación sustancial: cambios en los objetivos, resultados esperados y actividades; cambios en los colectivos de titulares de derechos y obligaciones; alteraciones del cronograma y de la localización del proyecto; y la modificación de la agrupación de entidades, si procede.

En cambio, las diferencias se dan respecto a los montantes totales y porcentuales que suponen necesariamente una modificación de este tipo. La ACCD y el FCCD son los que tienen los porcentajes más bajos (10%), mientras que la Diba, el Ayuntamiento de Barcelona y la AMB asciende al 15%.

**Tabla 9.** Modificaciones sustanciales

	Razones justificadas por cambios en...
ACCD	Objetivos y actividades (si superan el 10% del presupuesto de la ACCD, 5.000€)

	para proyectos y 10.000€ para programas) Resultados e indicadores Colectivos protagonistas Localización Cronograma (> 3 meses) Composición de la agrupación Entidades subcontratadas No se admiten trasvases entre costes directos corrientes y costes directos de inversión				
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	<b>Partidas ≥ 15%</b> y 2.000€ Objetivos y resultados Colectivos titulares de derechos Localización Cronograma (> 3 meses en proyectos anuales y > 6 meses en plurianuales) Composición de la agrupación				
<b>Diba</b>	<b>Partidas ≥ 15%</b> Objetivos, resultados y actividades Importe de la subvención <b>Cronograma (sin especificar plazo)</b> Composición de la agrupación	<b>AM B</b>	<b>Partidas ≥ 15%</b> y 1.000€ Objetivos y resultados Entidad socia Colectivos titulares de derechos Localización Cronograma	<b>FCCD</b>	<b>Partidas ≥ 10%</b> Objetivos, resultados y actividades Entidad socia Localización Cronograma Destinatarias

Elaboración propia

El debate en esta cuestión gira principalmente en torno a los porcentajes establecidos para considerar que un cambio entra en la categoría de modificación sustancial. La ACCD, una de las administraciones que asigna una cifra menor, lo justifica porque, dados los montantes relativamente elevados de los proyectos que financia, una modificación que implique una alteración de las partidas superior al 10% podría llegar a *desnaturalizar* el objeto de la acción.

Por otro lado, cabe decir que las administraciones contemplan en las propias bases la excepcionalidad que se puede dar por causas de fuerza mayor o sobrevenidas, que no sean imputables a las entidades beneficiarias de la subvención. En los casos de la ACCD y la AMB, la consideración de fuerza mayor permite ampliar la prórroga de los plazos de ejecución y, por tanto, la propia ejecución. Las bases de la convocatoria del Ayuntamiento de Barcelona también recogen esta circunstancia y permiten la suspensión del proyecto sin penalización y, en todo caso, implica el retorno de la parte de la subvención no aplicada finalmente. En cambio, la Diba no hace referencia explícita a las causas sobrevenidas o de fuerza mayor. Finalmente, en el caso del FCCD, cada ayuntamiento establece su propia casuística en sus bases de convocatoria en relación con este aspecto.

Respecto a la situación de excepción generada por la COVID-19, hay que decir que todas las administraciones han aplicado medidas de flexibilización para facilitar la adaptación de los plazos y las actividades, siempre y cuando se haya argumentado y justificado debidamente.

### 3.4.3 Tipos de cambio

Aunque no existe ninguna propuesta concreta con relación a la política de justificación de los tipos de cambio aplicados a las transferencias y pagos realizados en el marco de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, a continuación, se expone la comparativa entre las diferentes instituciones financiadoras.

Como se observa en la Tabla 10, los sistemas de cambio admitidos casi no varían (el FIFO y el tipo medio ponderado). Si acaso, la ACCD incorpora también la InforEuro y exige que las operaciones de tipo de cambio se realicen en mercados oficiales y que se acrediten con justificantes emitidos por las entidades que operan. La AMB también prioriza el tipo de cambio vigente en las fechas de transferencia bancaria a la entidad local, justificadas con un certificado bancario del país de origen y del de destino, o por un documento que acredite la tasa de cambio oficial. Finalmente, en el caso del FCCD, solo se aplica el tipo medio de las transferencias y pagos realizados. La información relativa a la Diba no se ha incluido porque la convocatoria estudiada se corresponde con la de proyectos de educación para la ciudadanía global y contempla operaciones de cambio de moneda.

**Tabla 10.** Sistemas de tipos de cambio aceptados

<b>ACCD</b>	FIFO, tipo medio ponderado, InforEuro  Las operaciones de tipo de cambio se realizarán en mercados oficiales, y se deberán acreditar con los justificantes emitidos por las entidades que operan
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	FIFO, tipo medio ponderado
<b>Diba</b>	No es relevante
<b>AMB</b>	Las correspondientes a las fechas de transferencias bancarias a la entidad local, justificadas con un certificado bancario del país de origen del de destino, o por un documento que acredite la tasa de cambio oficial.  También se admite el método FIFO, tipo medio ponderado.
<b>FCCD</b>	Tipo de cambio medio de las transferencias y pagos realizados

Elaboración propia

## 3.5 Formulación

### 3.5.1 Formularios de la propuesta narrativa

El quinto y último bloque del diagnóstico hace referencia a la formulación. El primer eje que se ha estudiado en este punto ha sido el formulario de la propuesta narrativa del proyecto. En

concreto, se ha procedido a revisar los apartados que contiene y la información solicitada.

En referencia a este elemento, se plantean las siguientes propuestas:

- **Propuesta 24:** Reducir el número de campos a rellenar en los formularios, evitar repetición de información y conceder más peso a la información cualitativa.
- **Propuesta 25:** Incorporar al inicio de cada apartado del formulario una breve explicación de la información a rellenar y del criterio de valoración que se aplicará.
- **Propuesta 26:** Avanzar en la armonización de los formularios, que al mismo tiempo respondan a las especificidades de las líneas de cooperación para el desarrollo, de educación para el desarrollo y de acción humanitaria.

En la Tabla 11, se observa como en todos los casos, excepto en el del FCCD, los formularios de la propuesta narrativa se estructuran en coherencia con los criterios de valoración establecidos en las bases. Además, a diferencia de la Diba y nuevamente del FCCD, las otras instituciones piden detalles sobre los actores participantes diferenciados por titularidad de derechos, obligaciones y responsabilidades. Por otra parte, hay que destacar que la ACCD, la Diba y el Ayuntamiento de Barcelona incluyen un epígrafe sobre la participación de las entidades en redes locales, estatales e internacionales.

Otra cuestión que se desprende del análisis de los formularios es que estos responden, en parte, a los enfoques y prioridades específicos de cada administración, como ya se apuntaba en el apartado 3.2.1. La ACCD pone el acento en los elementos que exigen la incorporación de EGyBDH, el Ayuntamiento de Barcelona en la teoría del cambio, y la Diba y la AMB enfatizan la dimensión municipal, solicitando información sobre la articulación con las políticas locales y sobre las actividades de educación para la ciudadanía global a llevar a cabo en los municipios.

**Tabla 11.** Formulario narrativo

<b>ACCD</b>	Estructuración en coherencia con criterios de valoración (y explicita los criterios por apartado) Estrategia y compromiso con EGyBDH (entidad y socio local) Participación en redes y detalle (entidad y socio local) Alianzas con Tercer Sector Actores por titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades Barreras que dificultan la participación de mujeres y medidas Acciones de incidencia de EpD Matriz de Planificación	<b>Diba</b>	Estructuración en coherencia con criterios de valoración No base social y sí experiencia de trabajo en demarcación Participación en redes No diferencia en actores por titularidades Articulación con políticas locales Elementos de innovación y aprendizajes Matriz de Planificación
<b>Ayuntamiento de</b>	Estructuración en coherencia con criterios de valoración	<b>AMB</b>	Estructuración en coherencia con criterios de valoración

<b>Barcelona</b>	Información arraigo, presencia en ciudad y experiencia Implicación de la autoridad local Participación en redes Actores por titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades Herramientas de denuncia o queja previstas Descripción de las actividades de EpJG Estrategia de salida Aprendizajes y lecciones aprendidas Matriz de Planificación Formularios por modalidades		Información descriptiva sobre las capacidades de la entidad Análisis de vulneración de derechos Actores por titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades Elementos de innovación Información sobre las actividades de EpCG Información municipios donde se llevarán a cabo las actividades de EpCG Matriz de Planificación
<b>FCCD</b>	Documento estándar no estructurado por criterios (diferentes según cada ayuntamiento) No diferencia en actores por titularidades (lógica personas beneficiarias) Explicación general sobre capacidades Relación de actividades de sensibilización Matriz de Planificación		

Elaboración propia

Efectivamente, la complejidad que genera la diversidad metodológica y de enfoque que cada administración traslada a sus formularios ha quedado puesta de manifiesto en diversidad ocasiones por las entidades, ya que dificulta la economía de esfuerzos y las estrategias de aprendizaje de los equipos que tienen que preparar las propuestas (Lafede.cat, 2020a).

Esta traslación de prioridades y visiones sobre la cooperación tiene consecuencias tanto en los apartados a rellenar como en los criterios de valoración empleados. Por tanto, se hace difícil la armonización entre las administraciones porque no se quiere renunciar a aquello que, en gran medida, sostiene y guía sus respectivas políticas en este ámbito.

Otro factor que incide en esta dificultad de aproximación y en la simplificación de los formularios es el hecho de que todas muestran una voluntad declarada de reducir el margen de interpretación en la valoración por una cuestión de transparencia. Por tanto, consideran necesario que la información aportada sea capaz de dar una respuesta satisfactoria a aquello que finalmente se valorará, y al mismo tiempo que quede explicado con claridad cómo la información que se reclama en cada apartado del formulario refleja aquello que establecen los criterios de valoración. Todo ello, requiere necesariamente un mayor detalle.

La opción de sustituir la simplificación de los apartados en el formulario por una limitación en el número de palabras a utilizar para rellenar cada campo no se comparte en el sector de las entidades, ya que consideran que muchas veces reduciría la capacidad de explicar de manera completa la complejidad de las situaciones, aparte de que el ejercicio de síntesis que se verían forzadas a realizar no favorecería la simplificación que se persigue.

Desde las unidades gestoras de las convocatorias se transmite la percepción de que, con mucha frecuencia, observan que la misma información aparece expuesta varias veces a lo largo del formulario y, otras, no se ajusta bien a lo que se está pidiendo. Por tanto, en paralelo

a los esfuerzos por abreviar hay que añadir también una mayor atención para clarificar y facilitar la comprensión de lo que efectivamente se está pidiendo en cada campo del formulario. De ahí la propuesta de incorporar al inicio de cada apartado del formulario una breve explicación de la información a rellenar (ver Propuesta 23).

Este último punto también va en la línea de lo que han manifestado algunas administraciones entrevistadas (como, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona), de utilizar el formulario como una herramienta que ayude a las entidades a planificar de manera más estructurada la acción que quieren impulsar.

### **3.5.2 Modelo de presentación del presupuesto**

El segundo punto del apartado de Formulación analizado es el del modelo de presentación del presupuesto, y es uno de los elementos que se sitúan en el centro de las reivindicaciones de las entidades para avanzar en la simplificación y convergencia de los procedimientos de convocatorias.

En concreto, se ha estudiado cuál es el nivel de detalle y de desglose que reclaman las diferentes instituciones financiadas a la hora de presentar el presupuesto en la fase de solicitud.

Las propuestas concretas que se realizan al respecto son dos:

→ **Propuesta 27:** Reducir el detalle de desglose requerido en la presentación del presupuesto

→ **Propuesta 28:** Armonizar el nombre de las partidas entre las diferentes administraciones.

Como se muestra en la Tabla 12, se observan dos posiciones claramente diferenciadas. En un extremo se sitúa la ACCD, que exige un nivel de detalle muy elevado en la presentación del presupuesto: por partidas y cofinanciadores (el total y por actividades) y el total por actividades. En el caso de los programas, eso se aplica a cada una de las anualidades. En el extremo más laxo encontramos a la Diba, que solo pide un resumen general del presupuesto y un presupuesto total desglosado por partidas, ejecutores y cofinanciadores. La AMB solo añade que hay que explicitar los costes directos que no pueden adquirirse en el mercado local.

En una posición intermedia en cuanto al nivel de detalle exigido, se sitúa el Ayuntamiento de Barcelona. Este pide un presupuesto global por partidas y cofinanciamiento, un presupuesto por partidas imputables solo en la subvención del Ayuntamiento, y en el caso de proyectos plurianuales, lo mismo por anualidad.

**Tabla 12.** Modelo de presentación del presupuesto

<b>ACCD</b>	Presupuesto por partidas y cofinanciadores <b>Presupuesto total por actividades</b> En el caso de los <u>Proyectos</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Presupuesto por partidas y cofinanciadores (POR CADA UNA DE LAS ACTIVIDADES)</li> <li>● En el caso de los <u>Programas</u> (por cada año):</li> <li>● Presupuesto por partidas y cofinanciadores</li> <li>● Presupuesto por partidas y cofinanciadores (<b>POR CADA UNA DE LAS ACTIVIDADES</b>)</li> <li>● Presupuesto <b>TOTAL ACTIVIDADES</b></li> </ul>	<b>Diba</b>	Resumen general del presupuesto Presupuesto desglosado por partidas, ejecutores y cofinanciadores
		<b>AMB</b>	Resumen general del presupuesto (con formato) Presupuesto detallado por partidas (sin formato) Cuadro cofinanciación Explicitar costes directos que pueden adquirirse en el mercado local
<b>Ayuntamiento de Barcelona</b>	Presupuesto por partidas y cofinanciadores (global) Presupuesto por partidas del Ayuntamiento (desglosado) En el caso de los <u>Proyectos plurianuales</u> (por cada año): <ul style="list-style-type: none"> <li>● Presupuesto por partidas y cofinanciadores (global)</li> <li>● Presupuesto por partidas del Ayuntamiento (desglosado)</li> </ul>	<b>FCCD</b>	Presupuesto por partidas y cofinanciadores (global) Presupuesto por partidas (desglosado y sin formato predeterminado) y no indica si tiene que ser por cofinanciadores

Elaboración propia

En las entrevistas realizadas con los equipos de las unidades gestoras no se ha detectado ningún criterio de pertinencia técnica (en una lógica cooperación para el desarrollo) que justifique un determinado nivel de complejidad en la elaboración de los presupuestos de los proyectos, más allá de unos elementos suficientes que informen con claridad sobre el destino y el origen de los fondos. En concreto, en línea con lo que declaran las entidades del sector, se considera desproporcionado el nivel de desglose del presupuesto por partidas y cofinanciadores para cada una de las actividades, tal como exige la ACCD. **En este estudio se propone reducir el desglose en el presupuesto por partidas, ejecutores y cofinanciadores.**

Se percibe que el criterio viene establecido por las diferentes intervenciones o servicios de control interno. Se aduce que las subvenciones se otorgan para la realización de un conjunto de actividades (que todas ellas constituyen un proyecto), con lo que se justifica que el detalle del presupuesto por partidas y cofinanciadores se haga para cada una de las actividades que se financian. Pero el hecho de que otras administraciones estén pidiendo un menor detalle en el desglose del presupuesto parece indicar que este criterio es interpretable.

Como se ha apuntado anteriormente, una gran parte de los proyectos que ejecutan las ONGD catalanas lo hacen con el cofinanciamiento de las instituciones que se han estudiado en el diagnóstico. De ahí la dificultad que les genera tener que utilizar modelos de presupuesto

diferentes para presentar una misma propuesta ante las diversas administraciones. Por tanto, se pone de manifiesto la necesidad de explorar espacios para la convergencia a la baja de los modelos de presentación de los presupuestos, así como para la armonización de la nomenclatura de las partidas.

### 3.5.3 Nota conceptual

El último punto de este apartado plantea la cuestión de la nota conceptual para ver qué administración contempla esta herramienta en el ciclo de presentación de la solicitud de subvención.

En concreto, se realiza la siguiente propuesta:

→ **Propuesta 29:** Promover la presentación de notas conceptuales que permitan filtrar con antelación los proyectos con criterios objetivables y promuevan la concertación o la coproducción entre la entidad y la institución financiadora.

La Tabla 13 muestra con claridad que el conjunto de las instituciones financiadoras estudiadas no toma en consideración esta fórmula. Tan solo la ACCD tiene establecida la presentación del anteprograma en la convocatoria de programas concertados de cooperación al desarrollo y de programas de educación para el desarrollo, pero en ningún caso responde a los propósitos de la nota conceptual.

**Tabla 13.** Nota conceptual

	Nota conceptual
ACCD	NO (anteprograma)
Ayuntamiento de Barcelona	NO
Diba	NO
AMB	NO
FCCD	NO

Elaboración propia

En la lógica de avanzar en la desburocratización de las convocatorias, la apuesta por la nota conceptual que permita que las unidades gestoras de las instituciones financiadoras puedan valorar la pertinencia e idoneidad de un proyecto a partir de una propuesta reducida presentada por las entidades (que solo incluya los elementos explicativos de la acción) pretende mejorar la eficiencia en la fase de valoración de las convocatorias. Esta preselección permitiría ahorrar tiempo y recursos a las entidades y a los equipos técnicos de las administraciones y centrar los esfuerzos de la valoración en aquellas propuestas que, tras este filtro, han demostrado disponer de más posibilidades de obtener financiamiento, descartando desde el inicio aquellas

que objetivamente no cumplen los mínimos o no se ajustan a las prioridades o requisitos de la convocatoria.

El anteprograma que incorpora la ACCD en su convocatoria responde a otro propósito, también deseable, que es el de la concertación o coproducción entre la administración y las entidades. En el caso de que la propuesta que haya presentado la entidad se acepte en base a los requisitos y criterios de valoración establecidos en las bases, se entra en un espacio de diálogo para acabar de definir conjuntamente los objetivos específicos, características y estrategias de intervención. Pero la propuesta no vuelve a entrar en una fase de valoración y, sobre todo, toda la documentación tiene que haberse entregado en la fase inicial. Por tanto, el anteproyecto no supone una reducción de la complejidad en términos de carga administrativa.

En general, las instituciones consultadas en el proceso de diagnóstico comparten la estrategia de avanzar en la concertación como fórmula más adecuada para aumentar la eficacia y la calidad de las acciones. No obstante, muestran sus reservas a la hora de introducir notas conceptuales (basadas en propuestas reducidas y con entrega de información limitada) que actúen de filtro para aquellos proyectos que finalmente se valorarán. En este sentido, se mencionan tres potenciales obstáculos. Desde un punto de vista procedimental, consideran que tendría el efecto contrario al deseado porque implicaría introducir un nuevo procedimiento administrativo (apertura de un nuevo expediente, reunión de la comisión de valoración para aceptar o denegar la nota, adaptación de los aplicativos de gestión de subvención, etc.). Por otro lado, alegan que el proceso de resolución final de la convocatoria tendería a ralentizarse porque este nuevo procedimiento debería incluirse dentro de los plazos de tres o seis meses (en función de la institución financiadora) establecidos para resolver. Por último, plantean dudas sobre la objetividad de los criterios de valoración de las notas conceptuales que, en todo caso, se deberían incorporar a las bases de la convocatoria.

## 1 Conclusiones

El presente estudio tenía como finalidad aportar información precisa sobre algunos de los elementos claves del procedimiento de subvenciones de las principales instituciones financiadoras de AOD catalanas que inciden en aquello que hemos denominado *tiempo burocrático* inútil (Listar, 2020). El exceso de burocratización mina la eficacia y la eficiencia de la política pública de cooperación para el desarrollo al desviar recursos, tiempo y esfuerzos de su objetivo último: la promoción del desarrollo humano sostenible y la justicia global.

El diagnóstico realizado ha permitido establecer una comparativa entre las convocatorias de cooperación y educación para el desarrollo de cada administración en torno a una serie de ejes. También ha identificado un abanico de propuestas destinadas a simplificar y favorecer la convergencia de estos procedimientos. El conjunto de propuestas queda recogido en el Cuadro 5 que aparece más adelante.

Más allá de las cuestiones específicas sobre cada uno de los ejes, comentadas a lo largo del texto, a continuación, se elaboran, con un carácter más general, una serie de **conclusiones** y **reflexiones** que se desprenden del estudio realizado:

- a En general, se percibe en todas las instituciones financiadoras un gran desconocimiento de lo que hacen otras instituciones en relación con los procedimientos de convocatorias de

subvención. El aprendizaje adquirido en el marco de este diagnóstico por parte de todos los actores participantes abre la posibilidad de buscar soluciones diversas a una misma problemática, al tiempo que hace más plausible explorar vías de convergencia entre administraciones sobre los múltiples elementos analizados en el informe.

- b Se constata que las entidades y las unidades gestoras de las convocatorias dentro de las instituciones financiadoras comparten una misma preocupación: la creciente burocratización de los procedimientos de subvención. Esta consume una parte muy significativa del tiempo de trabajo y de atención de los respectivos equipos humanos, situando la esfera administrativa en el centro de la acción y restando protagonismo a la dimensión política que necesariamente debe tener la cooperación para el desarrollo. Hay que trabajar para reequilibrar el peso que se da al cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas —inherentes al buen gobierno de las administraciones públicas y que requieren de procedimientos establecidos para evitar la discrecionalidad— con el de la consecución del objetivo final que persigue la política mencionada. De lo contrario, se corre el riesgo de desnaturalizar dicha política y la propia acción de los actores.
- c El hecho de que compartan una misma preocupación no significa necesariamente que compartan una misma visión sobre los temas que acaban incidiendo en el aumento del *tiempo burocrático*. El diferente espacio que ocupan en la división del trabajo existente en los procesos de convocatoria (instituciones financiadoras y entidades financiadas) otorga una perspectiva propia del problema, a veces difícil de conciliar. El aprendizaje mutuo que este proceso de diagnóstico ha querido promover requiere de más diálogo y comprensión, y sobre todo exige que se prime la lógica de la alianza. Este aspecto se considera fundamental para favorecer, con una mirada amplia, la consecución efectiva de los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo, dado que ambos son sus principales agentes ejecutores. Por otro lado, y desde un punto de vista más estratégico y pragmático, los departamentos de cooperación de las diferentes administraciones y las organizaciones de la sociedad civil deben trabajar de forma coaligada para incidir en los otros dos espacios de la Administración Pública que tienen una incidencia central en la implementación de esta política: el político y el control interno.
- d Precisamente esta es otra clara constatación del presente informe. La administración es una, pero en ella conviven y actúan diferentes órganos con responsabilidades y sensibilidades distintas, incluso a veces divergentes y contrapuestas: el político, el de intervención y el de gestión. En esta cadena, cada una de las partes realiza una función concreta en el procedimiento de convocatorias de subvenciones (impulso, control y gestión, respectivamente), pero se observa el carácter centrípeto que ejerce el ámbito de intervención en todo el proceso, lo que acaba determinando en gran medida las condiciones y los límites que dan forma y contenido a las convocatorias, así como también los márgenes de interpretación. En este sentido, en las sesiones de entrevistas con los equipos técnicos de las diferentes administraciones se ha podido percibir que las líneas competenciales entre los dos últimos niveles (control y gestión) no siempre están lo bastante definidas, y transitar por estas zonas grises suele ser costoso e infructuoso. En consecuencia, con frecuencia se tiende a aceptar el inmovilismo de los procedimientos establecidos para evitar los riesgos que comporta la innovación.
- e El diagnóstico también ha permitido constatar que las instituciones financiadoras aplican soluciones diferentes frente a determinados temas o aspectos clave que están en el centro del debate sobre la burocratización, como, por ejemplo, los plazos de publicación de las

bases y de los formularios, los modelos de justificación, los modelos de presentación del presupuesto, etc. Esta disparidad de criterio a la hora de operar muestra la existencia de un cierto margen de maniobra para la simplificación y la convergencia de procedimientos desde las propias unidades de gestión.

- f La comparativa que realiza el presente informe sobre la acción de las diferentes administraciones en el ámbito de las convocatorias ofrece referentes para que, de manera puntual, estos puedan plantearse cambios o modificaciones dentro de los márgenes mencionados en el punto anterior. Pero, al mismo tiempo, invita a impulsar espacios de trabajo interinstitucionales en los campos técnico, jurídico y administrativo (dentro de las propias unidades gestoras) precisamente para profundizar en el conocimiento de estos márgenes, así como también en la convergencia de los procedimientos de gestión.
- g En todo caso, se observa que los principales cuellos de botella para avanzar en este cometido se encuentran, por un lado, en el marco legal existente, poco adecuado a la realidad de la cooperación para el desarrollo y, por otro, en los ámbitos de intervención y servicios generales, que tienden a adoptar un criterio restrictivo. Por tanto, la incidencia a medio y largo plazo habrá que hacerla sobre la norma y sobre las instancias que interpretan la norma.
- h Respecto al marco normativo, se apunta la necesidad de buscar alianzas con otros actores de dentro y fuera de Cataluña (como la Coordinadora estatal o el FEMP, entre otros) que permitan incidir de manera más efectiva en el ámbito político para modificar el marco legal vigente, que se concreta en la Ley 38/2003 del 17 de noviembre, General de Subvenciones, la Ley 23/1998 del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley 39/2015 del 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y, en especial, la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (todas ellas de alcance estatal). Respecto a las instancias de control interno y de intervención, es necesario acompañar y respaldar las iniciativas que están surgiendo de las entidades locales de la CONFOCOS para identificar y sistematizar las problemáticas propias en la ejecución de sus políticas de cooperación para el desarrollo, así como para reivindicar un mayor reconocimiento como actores claves y diferenciados en este ámbito. En particular, hay que destacar la reciente creación del Grupo de Trabajo de Gestión y Procedimientos Jurídico-Técnicos de la Cooperación al Desarrollo en el seno de la Comisión de Municipalismos y Agenda 2030 del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo (FCCD), que preside la Diputación de Barcelona (Diba).
- i La aproximación a las secretarías, gerencias y servicios de control interno requiere de un ejercicio previo de conocimiento y de comprensión mutua que permita acercarlas a la realidad de la cooperación para el desarrollo y su complejidad. Este ejercicio debe situarse lejos de cualquier dogmatismo o pretensión adoctrinadora, y partir más de la voluntad constructiva y el aprendizaje. Se considera que las entidades como la Fundación Musol desempeñan un papel muy importante en este trabajo de incidencia al tener una entrada directa en estas instancias, ya que integra a personas funcionarias interventoras de las administraciones locales, y colabora estrechamente con COSITAL.
- j La falta de una calendarización estable de las convocatorias es otro elemento recurrente cuando se analiza este problema. Por un lado, la falta de previsión impide que las entidades puedan organizar sus equipos, lo cual al mismo tiempo altera su planificación y genera disrupciones en su operatividad. Por otro, cuando se produce un solapamiento de las

convocatorias, impide responder a las mismas con la calidad adecuada. Si bien se aduce que conseguir esta estabilidad resulta difícil porque inciden factores coyunturales vinculados al *momentum* político u otros de carácter interno de cada administración, se pueden explorar otras fórmulas que, como mínimo, aporten una mayor predictabilidad (como, por ejemplo, que cada institución anuncie a principios de año la previsión aproximada de publicación de las convocatorias). Hay que decir que el Ayuntamiento de Barcelona ha mostrado una regularidad significativa en los últimos años a la hora de publicarlas.

Estas conclusiones no pueden dejar de hacer referencia a algunos otros aspectos importantes que el informe no ha cubierto por motivos de alcance de la propuesta, pero que necesariamente deberán integrarse en fases posteriores. Por un lado, conviene destacar la multitud de ayuntamientos de diversa magnitud (grandes, medianos y pequeños) que impulsan políticas de cooperación para el desarrollo y que la información expuesta sobre el FCCD no llega a ilustrar de manera suficiente ni completa. Como no podía ser de otra manera, estos también se ven afectados por la misma problemática expuesta en el estudio e incluso aumentan su complejidad. Por otro, el informe solo ha podido recoger la realidad, las principales preocupaciones y las demandas de las entidades integradas en Lafede.cat. Por tanto, las necesidades y especificidades de las entidades de cooperación presentes en el territorio no encuentran un reflejo apropiado.

Finalmente, se dibujan algunas líneas que pretenden marcar un eventual plan de trabajo para el futuro en el objetivo de avanzar en la simplificación y convergencia de los procedimientos de convocatoria entre las principales instituciones financiadoras:

→ **A lo largo del 2021:**

- Impulsar la creación de espacios de trabajo interinstitucionales (en los ámbitos técnico, administrativo y jurídico) sobre algunos aspectos identificados en el diagnóstico que inciden en la problemática: modelo de presupuestos, declaraciones responsables, justificaciones, calendarización de las convocatorias, contenido y características de un eventual PADOR catalán, etc.
- Identificar las interlocuciones apropiadas en los ámbitos de intervención, secretaría y gerencia, que tienen una relación directa en los procesos de convocatorias respectivos.
- Organizar un primer encuentro o sesión de trabajo dirigida a estas instancias para acercarlas a la realidad de la cooperación para el desarrollo y la problemática que existe en torno a la gestión de sus convocatorias de subvención.

→ **A medio y largo plazo:**

- Dar continuidad y formalidad a los grupos de trabajo interinstitucionales, dar cabida a la participación de Lafede.cat.
- Incorporar a los actores (entidades y municipios) del resto del territorio en la identificación de problemáticas y la búsqueda de soluciones.
- Articular espacios y mecanismos de incidencia en Cataluña y el resto del estado para

promover cambios en la esfera normativa que rodea la cooperación para el desarrollo.

## Cuadro 5. Propuestas por ámbitos

Plazos de publicación y presentación de la documentación
<b>Propuesta 1:</b> Disponer de un mínimo de un mes entre la fecha de publicación de las bases y los formularios y la publicación de la convocatoria, y/o ampliar los plazos entre la publicación de la convocatoria y la presentación de los formularios de solicitud.
<b>Propuesta 2:</b> Evitar al máximo las modificaciones del contenido de las bases y formularios para cada convocatoria.
Otros aspectos generales de la convocatoria
<b>Propuesta 3:</b> Facilitar la claridad de la información y los mecanismos de resolución de dudas durante el proceso de formulación.
<b>Propuesta 4:</b> Establecer pagos anticipados del 100% del coste de los proyectos.
Criterios de valoración y mecanismos correctores
<b>Propuesta 5:</b> Reducir los mecanismos correctores que discriminan entre sectores y áreas geográficas.
<b>Propuesta 6:</b> Establecer como puntuación mínima en la valoración el 50%.
Gastos subvencionables
<b>Propuesta 7:</b> Reducir las exclusiones de gastos subvencionables y estimar su validez en función de las especificidades del proyecto.
<b>Propuesta 8:</b> Incluir una partida de imprevistos y establecer el límite de gastos indirectos entre el 12 y 15%.
<b>Propuesta 9:</b> Destinar un mínimo del 10% de los gastos a la identificación de las acciones.
<b>Propuesta 10:</b> Armonizar los gastos subvencionables entre las administraciones.
Evaluaciones
<b>Propuesta 11:</b> Condicionar la oportunidad de las evaluaciones a criterios de pertinencia, trayectoria y volumen de recursos.
Requisitos de las entidades solicitantes
<b>Propuesta 12:</b> Limitar el número de actividades que deben acreditar anualmente las entidades con relación al sector y/o área geográfica de intervención.
Documentación a presentar
<b>Propuesta 13:</b> Avanzar hacia la creación de un PADOR catalán, que la entidad pueda actualizar de manera periódica.
<b>Propuesta 14:</b> Hacer uso de declaraciones responsables para todo lo que hace referencia a la documentación obligatoria relativa a la entidad.
<b>Propuesta 15:</b> Eximir a las entidades de presentar la misma documentación para una misma convocatoria con diferentes modalidades.

<b>Propuesta 16:</b> Facilitar la aportación de documentación mediante enlaces, solo si hay alguna modificación y/o es la primera vez que se presenta, de acuerdo con lo que establece la Ley.
<b>Propuesta 17:</b> Reclamar parte de la información obligatoria a partir de la resolución provisional, ampliando el plazo de 10 días.
Justificaciones
<b>Propuesta 18:</b> Permitir que la justificación económica se efectúe mediante certificado emitido por alguna persona o instancia designada por la Administración (o a través de cuenta justificativa con aportación de informe de auditoría). En caso de obligación de presentación de facturas, aceptarlas escaneadas.
<b>Propuesta 19:</b> Ampliar los plazos de las justificaciones y de las prórrogas a 6 meses (en función de la tipología de los proyectos).
<b>Propuesta 20:</b> Armonizar el número de años en que deben estar disponibles los documentos originales de gasto.
<b>Propuesta 21:</b> Evitar al máximo posible la reclamación de justificaciones de proyectos en ejecución en el momento que se están formulando nuevas propuestas.
Modificaciones sustanciales
<b>Propuesta 22:</b> Ampliar las cuantías y los porcentajes de variación de partidas para que un determinado cambio tenga la consideración de modificación sustancial.
<b>Propuesta 23:</b> Incorporar mecanismos más ágiles para permitir la adaptación de los proyectos en casos de fuerza mayor, como la actual situación de pandemia mundial.
Formulación
<b>Propuesta 24:</b> Reducir el número de campos a rellenar en los formularios, evitar repetición de información y conceder más peso a la información cualitativa.
<b>Propuesta 25:</b> Incorporar al inicio de cada apartado del formulario una breve explicación de la información a rellenar y del criterio de valoración que se aplicará.
<b>Propuesta 26:</b> Avanzar en la armonización de los formularios, y que al mismo tiempo respondan a las especificidades de las líneas de cooperación para el desarrollo, de educación para el desarrollo y de acción humana.
Modelo de presentación del presupuesto
<b>Propuesta 27:</b> Reducir el detalle de desglose requerido en la presentación del presupuesto
<b>Propuesta 28:</b> Armonizar el nombre de las partidas entre las diferentes administraciones.
Nota conceptual
<b>Propuesta 29:</b> Promover la presentación de notas conceptuales que permitan filtrar con antelación los proyectos con criterios objetivables y que promuevan la concertación o la coproducción entre la entidad y la institución financiadora

Elaboración propia



## LISTA DE REFERENCIAS

Carrillo Ponce, M. y Rebordosa Costa-Jussa, M. (2019). *Diagnòstic sobre la realitat de les polítiques de cooperació al desenvolupament de les administracions públiques i de les associacions supramunicipals de Catalunya*. Barcelona: Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. [http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/que\\_fem/08\\_Cooperacio\\_entre\\_institucions/20190117\\_DiagnosticCooperacionsCatalanes.pdf](http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/que_fem/08_Cooperacio_entre_institucions/20190117_DiagnosticCooperacionsCatalanes.pdf)

FCCD (2020). *Document marc per orientar una estratègia del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament en els canvis del sistema jurídic i institucional vigent en les polítiques de cooperació dels ens locals*. Barcelona:

García Matés, R. (2020). *La agilización de la gestión de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo por las entidades locales*. Valencia: Diputación de Valencia y Fundación Musol.

Lafede.cat

→ (2020a). *Reflexions per a un Nou Model de Cooperació. Propostes per repensar les convocatòries de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona

→ (2020b). *Demandes per a una major flexibilitat en l'execució dels projectes en moment de pandèmia de la COVID-19*. Barcelona, octubre.

Llistar Bosch, D. (2020). *Apuntes para recortar el tiempo burocrático inútil en la cooperación internacional*. Eldiario.es; 26 de desembre

[https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/apuntes-recortar-tiempo-burocratico-inutil-cooperacion-internacional\\_129\\_6608078.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/apuntes-recortar-tiempo-burocratico-inutil-cooperacion-internacional_129_6608078.html)

Documentos de convocatorias de subvenciones revisadas:

- ACCD [http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/agencia\\_catalana\\_de\\_cooperacio\\_al\\_desenvolupament/ajuts-i-subvencions/](http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/agencia_catalana_de_cooperacio_al_desenvolupament/ajuts-i-subvencions/)
- Diba <https://www.diba.cat/es/web/ri/suport-a-entitats-en-l-ambit-de-la-cooperacio-al-desenvolupament>
- AMB <https://www.amb.cat/web/amb/seu-electronica/tramits/detall/-/tramit/subvencions-i-suports-economicos-en-l-ambit-de-la-cooperacio-internacional/9518738/11696>
- Ayuntamiento de Barcelona <https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/ca/barcelona-solidaria>
- Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo <https://www.fonscatala.org/ca/que-fem/projectes>