# CAPÍTULO V

# Las subvenciones locales a la cooperación internacional

**Begoña Sesma Sánchez**
*Presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Oviedo*

**SUMARIO. 1. Introducción. 2. La cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global: marco jurídico general. 3. Fundamento y alcance de la iniciativa local para el fomento de la cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global.** 3.1. Fundamento de la competencia local para el fomento de la cooperación al desarrollo. 3.2. La aplicación de la LGS y su normativa de desarrollo a las subvenciones locales de cooperación al desarrollo. 3.3. Singularidades de la acción de fomento local en el ámbito de la cooperación internacional. **4. Bibliografía.**

## 1. Introducción

Sirva como premisa introductoria de mi trabajo la constatación de una realidad apuntada en el primer capítulo de esta obra: que "el desarrollo por parte de los Gobiernos locales de actividades 'internacionales' o dotadas de proyección exterior, entendiéndose por tales aquellas que trascienden no solo el propio término, sino también el territorio de los respectivos Estados de pertenencia, es hoy una realidad consolidada, que se manifiesta de múltiples formas y que alcanza a numerosos ámbitos de actuación"[1].

Aplicado lo anterior al ámbito administrativo que se analiza en este capítulo, también es una realidad incontestable, reconocida incluso por el legislador estatal, que las Administraciones locales despliegan una actividad subvencional "internacional", esto es, establecen y convocan subvenciones

1. *Vid.* Díaz González (2024).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

cuyos beneficiarios o actividades presentan un "elemento internacional", bien porque los destinatarios (materiales) residen o las actividades subvencionadas se ubican fuera del ámbito territorial, no solo local, sino más allá de las fronteras del Estado al que pertenecen.

¿Qué amparo legal tienen las entidades locales para desplegar una potestad subvencional de perfil internacional? Sin perjuicio del análisis más detenido que se hará posteriormente, dado que (1) la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en adelante LGS) parte de la premisa de que cabe subvencionar sobre aquellas materias en las que la Administración otorgante disponga de competencias materiales, (2) que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) no menciona (ni prohíbe) el ejercicio de la potestad subvencional por parte de las entidades locales con proyección internacional, y (3) que el territorio local no es la frontera máxima de proyección de la competencia municipal, la habilitación competencial para que las entidades locales subvencionen a beneficiarios o actividades ubicados en otros países se localiza en la actualidad en el marco jurídico estatal de la cooperación al desarrollo, hoy denominada cooperación al desarrollo sostenible y solidaridad global según la terminología de la reciente Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante LCDSSG), que ha derogado la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

En efecto, *a priori*, y de ahí el título de este capítulo, la principal materia susceptible de amparar el destino de fondos públicos locales en forma de subvención a beneficiarios o actividades que se desarrollan en un país tercero es la llamada "cooperación internacional", cooperación al desarrollo o, tal y como la define el artículo 1.2 de la reciente LCDSSG, "aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior"[2].

2. Debe destacarse que el objetivo de esta ley trasciende al de su predecesora, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que deroga expresa-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Esta política de cooperación internacional se despliega a través de un "sistema" (descentralizado y coordinado) que comprende al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación —de manera directa y en coordinación con el conjunto de la Administración General del Estado y el sector público estatal y otras entidades de las que es partícipe—, a las comunidades autónomas y los entes locales, así como a otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil (artículo 2.3 LCDSSG).

Se advierte, pues, que el legislador estatal reconoce explícita y abiertamente a las entidades locales como actores implicados en la coopera-

---

mente, para introducir una concepción más amplia de "cooperación al desarrollo sostenible y a la solidaridad global", inspirada en los siguientes principios (artículo 2.2):

> "a) La solidaridad con las personas más desfavorecidas y con las generaciones futuras en favor del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la cohesión social y territorial y la lucha contra las desigualdades en el mundo.
> b) El reconocimiento de la interdependencia y la corresponsabilidad de todas las personas con el desarrollo sostenible y los derechos humanos, en los que se basan los conceptos de ciudadanía global y de bienes públicos globales.
> c) El reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último del desarrollo, con un enfoque basado en los derechos humanos.
> d) La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, incluyendo la no discriminación por razón de sexo, origen nacional o étnico, cultura, lengua, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, o de cualquier otra circunstancia personal o social, de manera que nadie quede atrás.
> e) La igualdad de género, promovida desde un enfoque feminista, como un elemento imprescindible, transversal y distintivo de la cooperación española para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, intensificar los esfuerzos para cerrar las brechas de género, combatir todas las formas de violencia y discriminación y fomentar el empoderamiento de las mujeres, las niñas y las adolescentes, así como afianzar sus derechos sexuales y reproductivos desde la óptica de derechos humanos y de salud pública universal.
> f) Los derechos de la infancia como elemento transversal de la cooperación española, la inversión en la infancia y adolescencia, en sus capacidades y participación activa, con enfoque de género, como vía necesaria para acabar con el ciclo de la pobreza y la desigualdad, asegurando en todas las intervenciones el respeto al principio del interés superior de la infancia, y de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño.
> g) La preservación del planeta, el clima y la biodiversidad, como sustento de la vida humana, y condición ineludible y finalidad del desarrollo sostenible. En este sentido, la cooperación española, incluido a través de la cooperación financiera para el desarrollo sostenible, contribuirá al cumplimiento de los compromisos asumidos por España y por los países socios en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.
> h) La defensa y el respeto a la diversidad en todas sus manifestaciones, incluidas la racial, étnica, social, política, ideológica, religiosa o de culto, cultural, por discapacidad, familiar y sexual, y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.
> i) La democracia, el Estado de Derecho, la promoción de instituciones sólidas, eficaces, inclusivas y transparentes que rindan cuentas, la seguridad humana, y la promoción de una cultura de paz".


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ción al desarrollo sostenible, concebida de este modo como una política pública transversal del conjunto de la acción exterior y de la política exterior española. De hecho, el apartado II de su preámbulo advierte "del importante papel de las comunidades autónomas y los entes locales en el ámbito de la cooperación", que "radica en su trayectoria y su capacidad de generar alianzas, de movilizar a los actores, de promover la participación social en sus respectivos territorios, en las capacidades económicas y sociales, en el conocimiento experto presente en sus respectivos territorios, así como en el de las propias administraciones en las áreas de política pública en las que gozan de competencias y capacidades". El artículo 37 de esta norma ratifica con claridad dicha realidad. Sin atribuir ni reconocer expresamente una competencia municipal propia (ni delegada), el citado precepto señala que "[e]sta ley reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo (.) Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades". Con posterioridad se ahondará en el alcance de esta competencia local para intervenir en la política de cooperación al desarrollo sostenible.

Debe señalarse, además, que como ha puesto de manifiesto el informe de la Federación Española de Municipios, la cooperación para el desarrollo de los Gobiernos locales en nuestro país "constituye un caso singular en el contexto europeo, por el amplio número de Corporaciones que dedican presupuestos específicos a cooperación y por la calidad de las acciones emprendidas"[3]. Y es que la importancia de las entidades locales no solo radica en las cuantías que destinan a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino también en que su cercanía a los ciudadanos les permite desplegar una amplia capacidad de

3. *Vid.* FEMP (2006: 4). En este trabajo se describe la trayectoria de las entidades locales en la cooperación al desarrollo, evidenciada primariamente en diversos "hermanamientos de cooperación" y posteriormente en diversos acuerdos y declaraciones, como la Declaración de los Gobiernos Locales por los Objetivos del Milenio (Pekín, 2005); *vid.* Romero Romero (2007).

En https://datosaodlocal.femp.es/mapa pueden consultarse, a su vez, diversas estadísticas de la AOD por parte de las entidades locales desde 2018 hasta 2022, por cuantía total, agrupadas por comunidades autónomas, por regiones receptoras, por tipo de ayuda y por nivel de renta de los países receptores.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

sensibilización ciudadana ante los problemas del desarrollo, así como para la movilización del tejido social local. De hecho, el mismo informe sitúa en 1994, "y en buena medida como consecuencia de la movilización ciudadana que reclamaba el 0´7% de los presupuestos de las administraciones públicas para cooperación al desarrollo, la participación de los Entes Locales en la ayuda internacional se generaliza. El crecimiento del tejido asociativo -en torno a las ONG- y el fortalecimiento de las instituciones locales como consecuencia de la descentralización coinciden en el tiempo con el crecimiento económico del país y la reivindicación de la solidaridad como valor comunitario. En el punto de encuentro de estos factores madura la idea de la cooperación descentralizada y se consolida su procedimiento de gestión a través, fundamentalmente, de subvenciones a ONGD"[4].

¿Puede interferir esa actividad subvencional en las relaciones internacionales del Estado o de las entidades supranacionales a las que se vinculan? Sí, por supuesto. La selección de los beneficiarios, actividades y territorios extranjeros puede interferir en esas relaciones internacionales estatales o supranacionales. De hecho, de forma expresa, el artículo 35.3 de la citada LCDSSG dispone expresamente que la acción tanto de las comunidades autónomas como de los entes locales "deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices establecidas por las Cortes Generales a que se refiere el artículo 23.1 de esta ley, lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos".

En todo caso, y aunque es notorio el protagonismo de los Estados en las relaciones internacionales, al amparo de su exclusiva competencia sobre las "relaciones internacionales" (art. 149.1.3 CE) y de la reserva a su favor de la dirección de "política exterior" (art. 97 CE), incluida su competencia para dirigir la política de cooperación internacional al desarrollo (a través de la aprobación del Plan Director, aprobado por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y 24 de la LCDSSG), ninguna Administración pública, por pequeña (territorialmente) que sea, es capaz de sustraerse a la visibilidad (pública, social o política) que implica establecer una línea de subvenciones para revelar su compromiso con realidades internacionales significa-

4. *Vid.* FEMP (2006: 41). Otros autores apuntan, sin embargo, que las Administraciones públicas locales fueron las precursoras de la ayuda oficial para el desarrollo descentralizada ya durante los años 80: "Los hermanamientos efectuados por los municipios hispanos con otras instituciones homologables en el extranjero, especialmente en Latinoamérica, les permitieron realizar acciones de colaboración en el ámbito cultural, técnico y económico" (Carnero *et al.*, 2017).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

tivas, generalmente próximas situaciones internacionales "vulnerables", sean de índole humanitaria, asistencial, social, cultural o educativa.

No puede obviarse, además, que el TC ha defendido una interpretación restrictiva de esta competencia estatal (por todas, STC 165/1994, de 26 de mayo), reservándola estrictamente a relaciones o actuaciones "regidas por el Derecho Internacional". Como se señala en el primer capítulo de esta obra, "la capacidad de actuación exterior de los Gobiernos locales se incardina hoy con naturalidad en la autonomía que la Constitución garantiza a su favor en los arts. 137, 140 y 141, y no constituye una competencia local específica, sino una forma de ejercicio de las que se atribuyen a aquellos"[5]. Ahora bien —insistimos—, tampoco puede obviarse que el TC ha señalado la necesidad de observar el deber de lealtad institucional y que, con relación al plan estratégico de una comunidad autónoma, que incluía referencias al compromiso de alcanzar el 0,7 % en AOD, así como a la cooperación al desarrollo dentro de un plan para el África Subsahariana, el Tribunal consideró inconstitucional la pretensión de que dicho plan diera "un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano", y ello por no ajustarse a los límites que, conforme a la doctrina constitucional, interfieren en las competencias estatales en materia de relaciones internacionales (STC 135/2020, de 23 de septiembre)[6]. En esta línea, y con relación a un ámbito próximo al de la cooperación al desarrollo que aquí nos ocupa, el TS ha reconocido la competencia estatal para convocar subvenciones sobre acogida e integración de personas solicitantes de asilo, sin perjuicio de que las comunidades autónomas, con base en los títulos competenciales estatutarios específicos en materia de inmigración, puedan desplegar sus competencias de asistencia social para beneficiar a los refugiados (Sentencia 1591/2023, de 20 de noviembre, rec. 353/2022).

En todo caso, la admisibilidad de una iniciativa subvencional local con proyección internacional debe hacerse *ad casum*, y está condicionada por los términos concretos de las bases reguladoras y de las convocatorias, por la identificación singular de los beneficiarios y actividades a subvencionar, a los efectos de determinar si concurren fundamentos jurídico-constitucionales y legales suficientes para legitimar dicha iniciativa, y si se respetan los principios de establecimiento y concesión que rigen la potestad subvencional y no concurren obstáculos de índole económico-financiera que la impidan o limiten.

5. *Vid.* Díaz González (2024).

6. Como se advierte en el primer capítulo de esta obra, el principio de lealtad institucional condiciona la acción exterior de los entes locales y, en el caso que nos ocupa, obliga a que la actividad subvencional de la Administración local con proyección internacional no menoscabe las relaciones internacionales, *stricto sensu*, del Estado, ni la dirección gubernamental de la política exterior (*ibidem*).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Finalmente, otra consideración preliminar a destacar en este capítulo es que, si ya ha sido escaso el interés doctrinal desde la perspectiva iuspublicista por la actividad internacional de las entidades locales, mínima ha sido la aproximación doctrinal al poder subvencional local "internacional". Sucede, además, que, si ya de por sí es insuficiente y limitada la publicidad y transparencia de la política subvencional estatal en el ámbito de la cooperación al desarrollo (por la ausencia de remisión de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, por las dificultades de identificar esta tipología de ayudas que responde a una muy variada terminología, por la insuficiente planificación estratégica y por la falta de difusión pública de muchos aspectos relacionados con los beneficiarios, las actividades, los proyectos o las cuantías de este tipo de ayudas), la información pública existente sobre la AOD desplegada por las entidades locales es limitada, a pesar del avance que ha supuesto el sistema Info@AO[7], de los loables esfuerzos de la FEMP por publicitar las cifras de la AOD procedentes de las entidades locales, y del cumplimiento de muchas de ellas en informar de su actividad subvencional a la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Con todo, las cifras globales de la AOD por parte de las entidades locales arrojan ciertas dudas de fiabilidad, porque muchas se conceden de forma directa (con la limitada publicidad que les confiere una consignación presupuestaria o un convenio de cooperación), muchas otras a través de concurrencia competitiva, y otras se canalizan a través de las aportaciones a la AECDI.

A partir de este contexto, los límites a la acción subvencionadora local "internacional" pivotan sobre los propios requerimientos, jurídicos y económicos, de esta actividad subvencional, tales como la adecuación al procedimiento jurídico diseñado en la Ley General de Subvenciones (y, en su caso, en la normativa autonómica con proyección sobre las Administraciones locales), en cuanto al sometimiento a los principios generales que rigen esta modalidad de actuación administrativa (entre otros, planificación estratégica, objetividad, transparencia, eficiencia, control) y el sometimiento a los condicionamientos de índole económico presupuestaria y de sostenibilidad financiera[8]. A ello debe añadirse la necesidad de respetar dos principios bá-

7. En la web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación está integrado el sistema de publicidad y estadística de las ayudas a la cooperación al desarrollo, desglosado por anualidades, agentes y sectores beneficiarios. Puede consultarse en https://infoaod.maec.es/.

8. Conviene recordar al respecto la previsión contenida en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que dispone:

> "[l]as Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Ad-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

sicos que rigen la configuración actual de la política de cooperación al desarrollo: la ejecución descentralizada, pero a su vez coordinada, entre todos los actores implicados. Sobre ello volveremos posteriormente.

## 2. La cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global: marco jurídico general

A nivel estatal, "[e]l Gobierno define y dirige la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. A propuesta de la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Gobierno aprueba el Plan Director" (artículo 24 LCDSSG). En particular, "[e]l Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en el marco de la superior dirección del Gobierno y de la persona titular de la Presidencia del Gobierno, es responsable de la planificación, dirección, ejecución y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible desarrollada por la Administración General del Estado y entidades públicas dependientes y de la coordinación de todas las actuaciones de los demás departamentos ministeriales. Fomentará también el trabajo conjunto y colaborativo con el resto de Administraciones públicas que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia de los principios de lealtad institucional y colaboración entre administraciones" (artículo 25.1 LCDSSG). Es clara, por tanto, la competencia estatal para definir, planificar, ejecutar y evaluar la política de cooperación internacional del Estado, pero también para coordinar y colaborar con otras Administraciones públicas en la articulación de esta política.

Sin perjuicio de las funciones de coordinación y consulta atribuidas a otros órganos (el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global), es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la que actúa como entidad responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación

ministración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Al respecto *vid.*, entre otros, Jiménez Asensio (2018).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, según dispone el artículo 31.1 de la LCDSSG. Dichas competencias se ejercen al amparo de los sucesivos planes directores de cooperación española (en la actualidad, está en vigor el Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027, aprobado el 23 de julio de 2024)[9].

La singularidad de las acciones de la propia AECID como entidad otorgante de subvenciones y ayudas púbicas tiene reflejo en la disposición adicional decimoctava de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que habilita expresamente el establecimiento de un régimen especial aplicable a las subvenciones de cooperación internacional. La singularidad de estas ayudas en el marco de la LGS (particularmente de las que sean desarrollo de la política exterior del Gobierno) ha sido ratificada por la citada LCDSSG, que ha dado nueva redacción al apartado segundo de la disposición adicional decimoctava de aquella, que pasa a tener el siguiente contenido: "Dicha regulación se adecuará con carácter general a lo establecido en esta ley salvo que deban exceptuarse los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros o sanciones en la medida que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas". También la disposición adicional tercera de la LCDSSG reafirma la singularidad de estas subvenciones, precisando que "las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se regirán por su normativa específica, que además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades. Estas normas tendrán carácter básico cuando desarrollen o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones".

La primera nota para destacar, por tanto, es la singularidad de estas subvenciones dentro del marco jurídico que establecen la LGS y su normativa de desarrollo, especialmente de las que sean desarrollo de la política exterior del Gobierno. En la actualidad, el régimen estatal de estas ayudas viene establecido, de una parte, en el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional (bases generales), y, de otra, en la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la conce-

9. El citado plan director puede consultarse en https://www.exteriores.gob.es/gl/PoliticaExterior/Paginas/CooperacionDesarrollo.aspx.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

sión de subvenciones públicas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (bases específicas)[10].

El protagonismo de la Administración estatal es absoluto en todos los ámbitos referidos al establecimiento, selección, diseño, gestión y ejecución de las ayudas a la cooperación internacional de nuestro país. Así lo revela el último informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de la AOD (*Informe de fiscalización de las subvenciones de Ayuda Oficial al Desarrollo gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016*)[11], al señalar que "[l]as obligaciones reconocidas de la AOD, en el ejercicio 2016, sumaban 3.819 millones de euros. De este importe, la cooperación descentralizada, financiada por las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades locales (EELL), ascendía a 227 millones de euros y la financiada por la Administración General del Estado a 3.592 millones de euros". En particular, conforme a los datos de ese ejercicio fiscalizado, frente a los 3592 millones de euros de obligaciones reconocidas en concepto de AOD gestionadas por la Administración General del Estado (a través de distintos ministerios)[12], las comunidades autónomas habían destinado 158 millones de euros (un 4,1 % del total) y las entidades locales 69 millones de euros (un 1,8 % del total). Y en la evolución histórica desde el año 2007 hasta el referido ejercicio fiscalizado (2016) debe advertirse que las aportaciones de las entidades locales a la AOD han ido disminuyendo. Así, mientras las aportaciones en 2007 fueron de 122 millones de euros y en 2008 de 149 millones de euros, la más alta del referido periodo, en el año 2015 la cuantía destinada por las entidades locales a la AOD fue de 61 millones, y de 69 millones en el año 2016. Con posterioridad, según los datos de la FEMP, desde 2018 a 2022, las contribuciones municipales a la cooperación internacional se han recuperado, y en 2022 habrían ascendido a cerca de 95 millones de euros[13].

Desde una perspectiva general, en la normativa estatal se diferencian cuatro grandes ámbitos de actuación: la cooperación internacional al desarrollo, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y el de-

10. *Vid*. Arteagabeitia González (2018), Pascual García (2019) y Garrán Díaz (2023).

11. Al respecto puede verse la Resolución de 29 de noviembre de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las subvenciones de AOD gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016 (BOE de 7 de marzo de 2023).

12. Debe advertirse que en esa cifra están incluidas las transferencias a bancos regionales de desarrollo y condonaciones de deuda realizadas por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, así como transferencias del Ministerio de Hacienda y Función Pública a la Unión Europea y al Banco Europeo de Inversiones, que también computan como AOD.

13. *Vid*. https://datosaodlocal.femp.es/evolucion/aod-desembolsada-por-eell.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

sarrollo sostenible y la innovación para el desarrollo. En ese contexto, la tipología de ayudas y subvenciones de cooperación al desarrollo es muy variada. A partir del concepto de ayuda ligada (cuando se restringe la contratación de ayuda a los proveedores del país donante) o no ligada (cuando no opera dicha restricción y el destino de los fondos puede ser, por ejemplo, transferencias monetarias y apoyos al presupuesto o financiación de los costes locales para la adquisición de bienes y servicios en el mercado local, o acciones relacionadas con la deuda o contribuciones a organizaciones no gubernamentales y fondos oficiales en apoyo o con destino en inversiones directas de capital), existe una amplísima tipología de subvenciones y ayudas (apoyos presupuestarios, contribuciones a ONGD, costes imputados a estudiantes, becas de formación en el país donante o en el país receptor, programas sociales y culturales orientados al desarrollo, operaciones de deuda y costes de refugiados o solicitantes de asilo, entre otros).

Desde el punto de vista presupuestario, la denominación de los distintos tipos de subvención de AOD diferencia entre: subvenciones a ONGD; becas, premios y ayudas para cooperación; ayudas de política exterior y Seguridad y Ayuda alimentaria y humanitaria; y subvenciones nominativas[14]. Sin embargo, a efectos de su estricta regulación como figura jurídica de fomento, el Real Decreto 794/2010, aún en vigor, pero en vías de su modificación, las diferencia en las siguientes categorías:

— subvenciones y ayudas de cooperación internacional concedidas en desarrollo de la política exterior del Gobierno, que podrán estar exceptuadas de los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros o sanciones cuando resulten incompatibles con su naturaleza o sus destinatarios[15];
— subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo sometidas a los principios de publicidad y concurrencia, cuya finalidad es la realización de actuaciones con cargo a programas presupuestarios de AOD[16];

14. *Vid*. el cuadro núm. 3 del Informe de fiscalización de las subvenciones de AOD gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016.

15. Se trata en estos casos de subvenciones cuyos beneficiarios son Estados y organizaciones internacionales de derecho público creadas por tratado o acuerdo internacional o instituciones, organizaciones no gubernamentales, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, extranjeras.

16. *Vid*. artículos 22 y siguientes del RD 794/2010. En estos casos, estas subvenciones se someterán a los principios de publicidad y concurrencia establecidos en la LGS y su normativa de desarrollo, así como a las correspondientes bases reguladoras y resoluciones de convocatoria.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

— subvenciones y ayudas de concesión directa para intervenciones en el campo de la acción humanitaria, esto es, aquellas destinadas a financiar actuaciones no discriminatorias en favor de las poblaciones, en particular, las más vulnerables de otros países y territorios, especialmente los que se encuentren en vías de desarrollo, que tengan como objetivo alguno de los que señala el artículo 2.i) del Real Decreto 794/2010.

Todas ellas presentan singularidades respecto del régimen general establecido en la LGS, especialmente la primera de las categorías, que escapa manifiestamente de la misma[17].

Es significativo de este tipo de ayudas que, siendo la forma general de concesión de subvenciones la concurrencia competitiva, en este caso, según los datos del Tribunal de Cuentas en el referido informe de fiscalización de la AOD del ejercicio 2016, el 41 % de las concedidas lo fueron por este cauce frente al 56 % de las concedidas de forma directa y al 3 % de las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado.

En todo caso, la fiabilidad de estos datos es relativa, puesto que, como se señala en dicho informe, una de las deficiencias de gestión apreciadas en el funcionamiento de la AECID es que no ha suministrado a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) la información prevista en la Orden EHA/875/2007, de 29 de marzo, por la que se determina el contenido y especificaciones técnicas de la información a suministrar a la BDNS, ni se ha dado cumplimiento a las obligaciones de transparencia en materia de subvenciones establecidas en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que exige dar publicidad a las subvenciones y ayudas públicas concedidas a partir de 2014 por la Administración General del Estado y sus organismos y entidades vinculadas o dependientes, con indicación de la convocatoria, beneficiario e importe concedido. Tampoco es satisfactoria la información sobre los pagos realizados, la justificación de los beneficiarios, las resoluciones de reintegro y los ingresos derivados de estos, exigidas en aplicación del artículo 37.1.c), d) y e) del RGLS.

---

Los beneficiarios de estas ayudas pueden ser personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, públicas o privadas, españolas o extranjeras, que por razón de los fines, objeto o ámbito de actividad puedan llevar a cabo actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo.

17. Sobre las singularidades en la gestión y justificación de estas ayudas *vid*. Pascual García (2019: 55) y Arteagabeitia González (2018: 763), así como la opinión del Consejo de Estado al dictaminar el Proyecto del Real Decreto 794/2010 (Dictamen 214/2010, de 15 de abril).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Ciertamente, al amparo de lo previsto en la disposición adicional decimoctava de la LGS, está prevista una regulación especial de las subvenciones de cooperación internacional (que se aprobará por real decreto, a propuesta conjunta de los ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de Hacienda). Ahora bien, como han señalado otros autores, esa habilitación a los citados departamentos ministeriales para la regulación de las especialidades de estas ayudas no implica que queden excluidas del ámbito de la LGS, a cuya regulación se han de ajustar con carácter general[18].

El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto importantes deficiencias de gestión en la AOD, especialmente en el ámbito del control interno (ausencia de manuales de procedimientos de gestión y deficiencias de los sistemas y aplicaciones informáticas empleados), de la transparencia y publicidad de las subvenciones concedidas, incumplimientos de ciertos trámites en las subvenciones gestionadas en concurrencia competitiva y en las nominativas (ausencia de detalle en la definición del objeto y contenido de los programas y actividades a desarrollar), y particularmente incumplimientos y debilidades en los sistemas de justificación de subvenciones humanitarias y de política exterior, en la carencia de una planificación estratégica y de indicadores para medir la eficacia, eficiencia y economía de las ayudas, así como en importantes aspectos del seguimiento y control de las subvenciones, hasta el punto de señalar la "elevada precariedad y falta de información en un elevado número de ayudas", y la "no realización sistemática de requerimientos para la rendición de las cuentas justificativas una vez transcurrido el plazo límite de justificación previsto en las bases y las convocatorias, observándose que en muchas ocasiones tales requerimientos se han efectuado unos meses o incluso días antes de la finalización del plazo de prescripción"[19]. Consecuencia de todo ello ha sido la formulación de im-

18. *Vid*. Pascual García (2019) y Arteagabeitia González (2018: 782).

19. *Vid*. apartado IX.4 del referido Informe de fiscalización de las subvenciones de AOD gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016.

En la práctica, ciertamente, dado que en la ejecución de las subvenciones al desarrollo intervienen con frecuencia múltiples agentes, se ha planteado la cuestión casacional de "determinar, en supuestos de concesión de subvenciones de proyectos de cooperación, y ante un incumplimiento causante de reintegro de la subvención, el alcance de la responsabilidad que tienen el coordinador y el resto de partícipes del proyecto; en concreto, si el reintegro debe reclamarse por la Administración al coordinador del proyecto o si puede reclamarse directamente a los partícipes del mismo en función del importe de la ayuda recibida por cada uno de ellos" (ATS de 23 de abril de 2018), habiendo declarado el TS la responsabilidad solidaria entre todos ellos considerando que "[l]os artículos 11 y 40 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, deben interpretarse en el sentido de que, en los supuestos en que la subvención sea concedida a una agrupación de personas físicas o jurídicas, de carácter privado o público, sin personalidad jurídica y carente de un patrimonio propio, la Administración concedente de


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

portantes recomendaciones de actuación en torno a la AOD gestionada por la AECID[20].

---

la ayuda pública puede exigir la obligación de reintegro a la entidad coordinadora o al resto de entidades partícipes de forma solidaria, aún con carácter limitado, en proporción, respecto a éstas, a las cantidades asignadas a cada una, en consonancia con las actividades subvencionadas que se hubieren comprometido a efectuar" (STS de 21 de marzo de 2019, rec. 502/2018).

20. En particular, transcribimos literalmente las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el citado informe, muy significativas de las deficiencias de gestión, seguimiento y control de este tipo de la AOD:

> "1. Sería conveniente que la AECID elaborara unos manuales de procedimientos de sus distintas áreas de gestión, definiendo las funciones y responsabilidades de cada unidad.
> 2. Las carencias y debilidades señaladas en relación con los sistemas y aplicaciones informáticas existentes para la gestión de las subvenciones exige que, por parte de la Entidad, se refuercen los mecanismos de control interno en dichas áreas de gestión. En concreto, sería recomendable la elaboración de un registro único que aglutine la totalidad de las subvenciones concedidas para mejorar su control oportuno.
> 3. Las deficiencias e incumplimientos puestos de manifiesto en la gestión de las subvenciones concedidas por la AECID deben superarse mediante una evaluación exhaustiva de los procedimientos implantados que conduzcan al cumplimiento riguroso de la normativa que regula esta materia y a la mejora del control interno de esta área de actividad.
> 4. La importancia de las deficiencias y debilidades puestas de manifiesto en el análisis efectuado sobre los procedimientos de seguimiento y control de las subvenciones concedidas por la Entidad exige que se inicien los trámites necesarios para regularizar, depurar y actualizar la situación de los expedientes de subvenciones, agilizar las actuaciones para interrumpir la prescripción de derechos como consecuencia del transcurso del tiempo, así como declarar la prescripción de aquellos que ya lo estuvieran. Además, la Entidad debería trasladar los expedientes todavía en tramitación a la propia aplicación informática empleada actualmente u otra similar, cerrando las aplicaciones que se mantienen como histórico.
> 5. La AECID debe regularizar la situación contable de los derechos de cobro procedentes de las resoluciones de reintegro que se hubiesen dictado con la liquidación de las cantidades a pagar, registrando aquellos que no hubieran sido contabilizados al cierre de cada ejercicio, sin perjuicio de que posteriormente dichos derechos sean provisionados en función de sus probabilidades de cobro.
> 6. Sería necesaria la realización de una adecuada planificación estratégica de subvenciones que permitiera mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las subvenciones concedidas, así como la eficiencia y la economía en la gestión de estos recursos, mediante la definición detallada de indicadores de seguimiento de los objetivos previstos en los planes estratégicos de subvenciones, así como del análisis posterior de las desviaciones producidas.
> 7. La Entidad debería redefinir algunos de sus indicadores de gestión de forma que proporcionen información válida para el seguimiento de los objetivos establecidos y para la toma de decisiones. Asimismo, sería recomendable acomodar el contenido de las memorias presupuestarias a los instrumentos de planificación plurianual para que constituyan un elemento adecuado de examen del desarrollo de la acción pública de la Entidad.
> 8. La AECID debe llevar a cabo, sin mayor dilación, la implantación de una contabilidad analítica que permita disponer de información sobre los costes de las actividades señalados en la memoria de las cuentas anuales y en los documentos de planificación estratégica de la Entidad, lo que redundaría en una mejora en la cuantificación de los indicadores de medición de la consecución de los objetivos, la cuantificación de los resultados obtenidos, así como el análisis de las desviaciones producidas y la realización de la oportuna retroalimentación".


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Paradójicamente, sin embargo, la nueva redacción del apartado segundo de la disposicional adicional decimoctava de la LGS llevada a cabo por la LCDSSG viene a ratificar la singularidad y excepcionalidad de todo el régimen jurídico subvencional cuando se trata de financiar la cooperación al desarrollo, pues expresamente, en términos marcadamente vagos e imprecisos, se prevé que si bien la regulación de estas ayudas deba adecuarse "con carácter general" a lo establecido en la LGS, se admite que, "en la medida que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas", podrán exceptuarse (nada menos que) "los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros o sanciones". En definitiva, y en mi opinión, una auténtica "huida" o fuga del régimen jurídico contenido en la LGS para las subvenciones que "sean desarrollo de la política exterior del Gobierno", concepto marcadamente vago e impreciso. A mi juicio, resulta sorprendente que el simple amparo en la "política exterior del Gobierno" permita eludir tan fácilmente el régimen jurídico de la LGS en sus elementos nucleares (concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros y sanciones)[21]. Plantea, además, una duda interpretativa. En su literalidad, tal apartado significaría, *a contrario sensu*, que si las subvenciones tuvieran amparo en la "política exterior" (entendiendo por tal la acción internacional) de las comunidades autónomas o de las propias entidades locales no habría lugar a la fuga del régimen jurídico subvencional diseñado en la LGS, pues no quedarían amparadas en dicha disposición adicional. Desde luego no parece que esta sea una interpretación razonable de la norma. Las subvenciones de cooperación internacional autonómicas y locales están sujetas, en sus líneas y elementos esenciales, al régimen jurídico establecido en la LGS y su normativa de desarrollo (incluida, en su caso, la normativa específica autonómica), sin que resulte admisible un abandono íntegro de este marco jurídico en elementos tan relevantes como los principios de publicidad, concurrencia, régimen de concesión, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, reintegros y sanciones. Es admisible una cierta singularidad de las mismas, que debería articularse siempre de forma coordinada con el régimen estatal de estas ayudas, y también debería homogeneizarse entre las entidades locales, evitando una multiplicidad de singularidades que resulta incomprensible para los beneficiarios de estas ayudas y para su buena gestión, eficacia y eficiencia.

21. Actualmente se encuentra en fase de elaboración un nuevo real decreto por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El texto de la norma en elaboración y el Dictamen del Consejo para la Cooperación al Desarrollo, aprobado el 22 de julio de 2024, puede consultarse en https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2024/09/Dictamen_RD_Subvenciones.pdf.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

## 3. Fundamento y alcance de la iniciativa local para el fomento de la cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global

### 3.1. Fundamento de la competencia local para el fomento de la cooperación al desarrollo

Como se indicó al comienzo de este trabajo, el reconocimiento expreso de la iniciativa municipal para actuar, intervenir y participar en la política de cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global carece de una atribución competencial expresa en la LBRL, pero está presente en múltiples referencias de la LCDSSG e implícitamente en otras normas[22]. Ciertamente, tampoco la Constitución Española recoge explícitamente en su articulado una referencia como título competencial a la cooperación internacional al desarrollo, limitándose a una referencia en su preámbulo a que "la Nación Española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la Tierra". Al respecto, interesa señalar que aquella ley, según proclama su disposición final primera, se dicta "en cumplimiento del principio proclamado en el preámbulo de la Constitución Española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra y al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.3.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales, y sin perjuicio de la capacidad de actuación reconocida a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, en virtud del ordenamiento jurídico español".

Por otra parte, ha sido la normativa estatal de cooperación internacional la que ha legitimado la elaboración de leyes autonómicas en materia de cooperación al desarrollo, contemplando expresamente las actuaciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales en este ámbito[23].

22. Además de las referencias contenidas en la LCDSSG, cabe encontrar (cierta) legitimación legal a la actuación de las entidades locales en este ámbito en los artículos 2, 5, 11, 24 y 35 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Hasta el reconocimiento expreso en la normativa estatal de cooperación internacional al desarrollo de las actuaciones de los entes locales en este ámbito, cabía invocar el derogado artículo 28 de la LRBRL que posibilitaba el ejercicio por las entidades locales de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, apelando para ello al Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo, que apreciaba que el citado precepto legitimaba a los municipios para realizar esas actividades complementarias "sin ningún tipo de requisito o límite legal". *Vid.* García Matíes (2014).

23. Así, la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid; la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña; la Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación al Desarrollo de Castilla-La Mancha; la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Pero tampoco esta normativa autonómica ha establecido que la cooperación al desarrollo sea una competencia local, pese a reconocer en todas ellas el papel de las entidades locales en la articulación de esta política pública[24]. En definitiva, como también concluye la FEMP, "ni la LRSAL ni la Ley de Acción Exterior, otorgan expresamente competencias en materia de cooperación al desarrollo a las EELL, pero tampoco lo prohíben ni dan exclusividad de acción a otras Administraciones Públicas"[25]. Como han señalado otros autores, "en esta obsesión por perseguir lo que en términos sumamente imprecisos serían duplicidades, no se ha tenido en cuenta que con frecuencia la intervención de las entidades locales en materias en las que formalmente no han recibido concretas competencias (atribuidas como propias por la Ley o delegadas) está expresamente amparada por las leyes sectoriales que se refieren genéricamente a las entidades locales e incluso a todas las administraciones públicas o entidades integrantes del sector público administrativo. Y esto, que ha sido así desde la aprobación de la LBRL, no ha cambiado con la reforma llevada a cabo por la LRSAL, de modo que la intervención de las entidades locales en diferentes materias, incluidas las del derogado artículo 28, ha encontrado cobertura en las diferentes leyes sectoriales"[26]. El reconocimiento expreso de la actividad de cooperación internacional de los entes

de Andalucía; la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia; la Ley 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo de Asturias; la Ley 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria; la Ley 18/2017, de la Generalitat Valenciana, de Cooperación y Desarrollo Sostenible; la Ley 4/2009, de 24 de abril, canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo; la Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura; la Ley 8/2023, de cooperación para la transformación global de las Illes Balears; la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.

24. Así, entre otros, el artículo 2 de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Aragón, establece la vinculación a los principios y criterios en ella establecidos de las políticas y actuaciones que, en el ámbito de sus competencias, lleven a cabo las entidades locales aragonesas.

En el mismo sentido se expresa el artículo 5 de la Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación al Desarrollo de Galicia: "Los principios y criterios de la Cooperación para el desarrollo señalados en la presente Ley vinculan a todas las políticas y actuaciones de la Xunta de Galicia en este ámbito y a las de los entes locales de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias o el artículo 2 de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al desarrollo de Castilla y León, conforme al cual los principios, objetivos y prioridades establecidos en ella informarán las actuaciones de Cooperación al desarrollo que impulsen o lleven a cabo las Entidades Locales de Castilla y León, sin perjuicio de su autonomía en el ejercicio de las competencias que les son propias".

25. *Vid*. el documento titulado: Informe sobre "Competencias de las EE.LL en materia de Cooperación al desarrollo tras la entrada en vigor de la Ley 27/20013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", rubricado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos - Coordinación territorial e Internacional, disponible en https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/informe_femp_competencias_cooperacion_desarrollo_cooperacion_espanola.pdf.

26. *Vid*. Carbonell Porras (2023).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

locales en múltiples preceptos de la LCDSSG ratifica la presencia de un interés propio local, sensible y atento a la política de cooperación internacional, máxime si entronca con la presencia de entidades en su ámbito territorial que la promueven. En todo caso, resulta evidente que esta iniciativa local, voluntaria y no obligatoria, no puede ignorar las directrices ya no solo de política exterior del Estado, sino las propias fijadas en el Plan Director de Cooperación al desarrollo sostenible y solidaridad global, y que debe ejercerse respetando los principios de coordinación y lealtad institucional, aparte de los propios que informan este tipo de gasto público presentes en la LGS y su normativa de desarrollo[27].

Ahora bien, ¿rige aquí lo previsto en el artículo 7.4 de la LRBRL, conforme al cual las entidades locales podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública? De ser aplicable aquí este precepto, ¿a quién corresponde emitir ese informe de la Administración competente por razón de la materia? En el entorno de la FEMP, antes de la aprobación de la LCDSSG, se ha mantenido que, "debido a que la nueva Ley de Acción Exterior reconoce a la Cooperación al Desarrollo objeto de la 'acción exterior', los Gobiernos Locales tendrán la obligación de comunicar con carácter previo las actuaciones que se pretendan realizar a los órganos autonómicos y estatales con funciones de coordinación sobre la acción exterior, para así asegurar que sean conformes a los principios, fines, objetivos y áreas priorizadas en la planificación, según dispone la Ley de Acción Exterior"[28]. En ese documento se defiende que "las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias en materia de Cooperación internacional al desarrollo cuando el Estado o las Comunidades Autónomas se las deleguen o previa tramitación del expediente previsto en el artículo 7.4 para el ejercicio de competencias distintas de las propias o de las delegadas"[29]. En consecuencia, para desplegar cualquier iniciativa en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la entidad local debería recabar los informes necesarios y vinculantes en los que, de una parte, se señale la inexistencia de duplicidades, y, de otra, se acredite la sostenibilidad financiera por parte de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de la entidad local.

27. *Vid*. García Matíes (2014).
28. *Vid*. el referido documento titulado: "Competencias de las EE.LL en materia de Cooperación al desarrollo…", cit., p. 14.
29. *Ibidem*, p. 17.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

A mi juicio, sin embargo, el amplio reconocimiento que la reciente LCDSSG otorga a la actividad municipal en el ámbito de la cooperación al desarrollo sostenible implica, *de facto*, un reconocimiento expreso de una iniciativa competencial en este ámbito sometida, por lo demás, a todos los requisitos jurídico-financieros que rigen cualquier subvención pública y a la necesaria alineación con las directrices fijadas a nivel estatal en materia de política exterior y de cooperación internacional, pero sin necesidad de recabar, a estos solos efectos, la conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para establecer o conceder subvenciones en esta materia. La normativa estatal de cooperación al desarrollo ya establece cautelas y límites a esta actividad, tanto por parte de las comunidades autónomas como de las entidades locales. La descentralización, coordinación, complementariedad, así como el obligado respeto a las líneas de la política exterior del país, operan aquí como avales y garantías del ejercicio de una potestad subvencional racional y coherente en esta parcela.

En efecto, como se viene señalando a lo largo de este trabajo, es la normativa estatal de cooperación internacional la que contiene múltiples referencias a la realidad que nos ocupa. Si ya en el preámbulo de la LCDSSG se reconocía la importancia de las comunidades autónomas y entidades locales en este ámbito, alabando "su trayectoria y su capacidad de generar alianzas, de movilizar a los actores, de promover la participación social en sus respectivos territorios, en las capacidades económicas y sociales, en el conocimiento experto presente en sus respectivos territorios", son múltiples las referencias a las entidades locales en dicha norma que sirven, si no para atribuir expresamente una competencia específica en materia de cooperación al desarrollo, sí para reconocer abierta y explícitamente que actúan, con la conformidad estatal y sometidas a ciertos principios de actuación, en este ámbito.

Así, los entes locales aparecen citados:

— En el artículo 1.3, al definir el "sistema español de cooperación al desarrollo sostenible", que implica o alcanza al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a las comunidades autónomas y los entes locales; así como a los marcos de gobernanza y formas de colaboración entre dichas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias y con otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil.
— En el artículo 1.6, al señalar el objetivo de alcanzar, al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta en la AOD, para indicar que, jun-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

to a las asignaciones necesarias de los Presupuestos Generales del Estado, "desde la colaboración entre administraciones, se tendrán igualmente en consideración para el cálculo del cumplimiento del citado objetivo las aportaciones presupuestarias realizadas a la AOD por las comunidades autónomas, los entes locales y otras entidades públicas".

— En el artículo 2.4, para invocar una adecuada coordinación, complementariedad y división de trabajo, así como una progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, desde el respeto a la autonomía de las comunidades autónomas y los entes locales para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias.
— En el artículo 3, al referirse al principio de "coherencia de políticas para el desarrollo sostenible", para señalar que nuestro país se compromete a incorporar los objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible con un enfoque de la Administración en su conjunto, en todas las políticas internas y externas que aplique y que puedan tener repercusiones en los países en desarrollo y en el desarrollo sostenible global, en particular en el marco de la acción exterior de la Unión Europea y española, precisando que "se trabajará con las comunidades autónomas y los entes locales desde el respeto a las competencias y capacidad de cada actor".
— En el artículo 28.1, referido al Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, órgano de coordinación general de todas las entidades que integran el sistema español de cooperación al desarrollo dentro de la Administración General del Estado, para precisar que la participación de las entidades locales en dicho consejo será, en el caso de la Administración local, de los "representantes de los fondos de solidaridad o de redes de entes locales que ejecutan AOD".
— En el artículo 30.2, para señalar que a la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global "podrán asistir, sin ostentar por ello la condición de miembros, dos representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, que deberán ser cargos electos. Uno de ellos representará a los Fondos de Cooperación y Solidaridad de los entes locales, a propuesta de los propios Fondos de Cooperación y Solidaridad". En este mismo precepto (apartado 3.c]) se cita la necesaria participación de las comunidades autónomas y los entes locales en la elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global, así como su contribución a la elaboración de las "Comunicaciones anuales de Cooperación, a los Marcos de Aso-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ciación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; a los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; y las Estrategias Temáticas para el Desarrollo Sostenible, en favor de una mayor colaboración, coordinación, complementariedad y coherencia".

— En el artículo 35, al regular el principio de "cooperación descentralizada", que se define como "el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), que esta ley reconoce de manera expresa"[30]. Y, más allá del ejercicio de una cooperación descentralizada, lo relevante de este precepto es la expresa mención a un límite al ejercicio de la potestad subvencional municipal en el ámbito de la cooperación internacional. Y es que, si bien el apartado 3 de este precepto reconoce la contribución de las comunidades autónomas y los entes locales al logro de los objetivos de la política española de cooperación al desarrollo sostenible, expresamente se señala que "la acción de dichos actores en la cooperación al desarrollo sostenible deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices establecidas por las Cortes Generales a que se refiere el artículo 23.1 de esta Ley, lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos"[31].

30. También el Plan Director hace hincapié en la "descentralización" como uno de los principios que actualmente identifican la política de cooperación al desarrollo. Amén de reconocer la presencia de múltiples actores en el cumplimiento de esta política (sociedad civil, academia y sector privado), se advierte "la importancia de los programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo sostenible realizados desde las comunidades autónomas y desde los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), dentro de sus competencias, como una de las señas de identidad y fortaleza de la Cooperación Española y sus capacidades, aporte y valor diferencial como expresión plural y solidaria", admitiendo "la especial capacidad de las comunidades autónomas y los entes locales, directamente o a través de otros actores, singularmente de las ONGD, centros educativos y universidades, para realizar tareas de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global" (p. 71).

31. El artículo 23 de la Ley hace referencia al conocimiento por las Cortes Generales de la política de cooperación al desarrollo sostenible. Así, a iniciativa del Gobierno, se remitirá a las Cortes Generales, con anterioridad a su aprobación, la propuesta del Plan Director de Cooperación al desarrollo sostenible para su debate y dictamen, correspondiendo a las Cortes Generales, "en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible". De otra parte, se prevé que "[l]as Comisiones Parlamentarias de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible constituidas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, de conformidad con lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras, serán informadas por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Al respecto debe destacarse la Resolución de 17 de noviembre de 2023, de la Dirección de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se publica el Convenio de Cooperación Descentralizada, para la actuación conjunta en materia de acción humanitaria[32]. Este convenio, suscrito entre la AECID y las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Cantabria, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Castilla y León, así como con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), invoca la necesidad de una articulación coordinada multinivel y multiactor en la ejecución de la cooperación internacional española, al objeto de avanzar en la "coherencia, complementariedad, eficacia y eficiencia de las intervenciones". De este modo, la participación de las entidades locales en la coordinación y cooperación con la AECID se instrumenta a través de la FEMP, que cuenta con su propia Comisión de Cooperación para el Desarrollo como parte de su estructura organizativa[33] —amén de otras comisiones de ámbito territorial inferior adscritas a las respectivas federaciones territoriales—, siendo uno de sus objetivos el fomento de la coordinación y la articulación de acciones de cooperación al desarrollo de los Gobiernos locales. Al amparo de este convenio las Administraciones públicas acuerdan dirigir sus intervenciones en torno a ciertos enfoques y principios, se especifican las aportaciones a la AECID de cada comunidad autónoma (con un mínimo de 75 000 € anuales) y las correspondientes a la FEMP (variables en este caso en función de las aportaciones de los respectivos municipios, y siendo de 5000 € la aportación mínima anual de la propia FEMP)[34]. A su vez, las

comprendidos en el Plan Director, y recibirán cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados del ejercicio precedente". En todo caso, es el artículo 24 de la Ley el que atribuye claramente al Gobierno la definición y dirección de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

32. BOE de 24 de noviembre de 2023.

33. Según expone la propia FEMP, respondiendo a la demanda de sus socios, en 1989 promovió la celebración del primer Encuentro de cooperación local al desarrollo, en el que comenzó a definirse el papel de la Federación como espacio para fortalecer las iniciativas de las entidades cooperantes, y en 1991 firmó el primer convenio con la AECID, que permitió a su vez elaborar la primera base de datos cuantitativa de la cooperación local, siendo en 1998 cuando se crearía la Comisión de Cooperación al Desarrollo. *Vid*. FEMP (2006: 42).

34. Conforme a la cláusula quinta del Convenio:
"[l]a FEMP se compromete a realizar una aportación por determinar, y que previsiblemente variará en cada anualidad, al ser el resultado de las contribuciones realizadas por los Entes Locales que componen la FEMP, durante la vigencia del presente convenio. La aportación anual de la FEMP se fijará en una cuantía mínima de cinco mil euros (5.000 €) que serán abonados en el primer semestre del ejercicio presupuestario, previa justificación de la anualidad anterior mediante la emisión por parte de la AECID de una certificación anual relativa a la puesta a disposición de las entidades especializadas en acción humanitaria de los fondos aportados, con cargo a la correspondiente aplicación presupuestaria, en la forma establecida en el apartado c) de la cláusula tercera de este


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

aportaciones de la AECID podrán dirigirse a financiar la actuación de organismos multilaterales especializados en acción humanitaria para intervenciones en crisis o intervenciones de emergencia, o intervenciones de entidades locales especializadas en acción humanitaria que cuenten con acreditada solvencia técnica.

— En el artículo 37, titulado expresamente "los entes locales", se reconoce la actividad municipal en el ámbito de la cooperación al desarrollo sostenible en los siguientes términos: "Esta ley reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local (.) Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo". Sin que pueda consi-

convenio. En función de su disponibilidad presupuestaria, la FEMP hará un esfuerzo por incrementar progresivamente esta aportación en todas o algunas de las anualidades comprendidas en el período de vigencia del convenio, pudiendo aportar anualmente fondos entre cinco mil euros (5.000 €) y ciento cincuenta mil euros (150.000 €).

En caso de imposibilidad sobrevenida de atender al compromiso descrito en el párrafo anterior por falta de dotación presupuestaria durante alguno de los cuatro ejercicios previstos durante la vigencia de este convenio, la FEMP deberá comunicarlo con carácter inmediato a la AECID, al objeto de dar por finalizada su participación en el convenio por incumplimiento de sus compromisos.

En el caso de la primera anualidad no aplicará la justificación previa de la anualidad anterior por parte de la AECID: la FEMP deberá realizar la aportación correspondiente al primer ejercicio una vez que el convenio cobre eficacia.

2. La Federación Española de Municipios y Provincias realizará sus aportaciones con cargo a los fondos recibidos por las entidades locales asociadas que decidan realizar contribuciones.

3. La FEMP se compromete a participar con voz y voto en las reuniones de la Comisión de coordinación, seguimiento, vigilancia y control del convenio y trasladar a las entidades locales federadas los acuerdos a los que se llegue en dicha comisión, así como actuar de canal de comunicación entre las entidades locales y las demás administraciones parte del convenio".

Al respecto, también la disposición adicional única de la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, que regula las bases específicas de las subvenciones a la cooperación internacional, bajo el título: "Participación de comunidades autónomas y entidades locales en la financiación de intervenciones", dispone que, "[c]uando alguna administración autonómica o local así lo desee y tenga título para ello, podrá realizar aportaciones para concurrir en la financiación de las intervenciones subvencionadas al amparo de estas bases reguladoras, siempre que se recoja expresamente en la convocatoria y se haga efectiva su aportación con anterioridad a la primera reunión de la Comisión de Valoración regulada por lo dispuesto en el artículo 7".


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

derarse una confirmación legal de una competencia municipal, se trata de un precepto que se limita a reconocer explícitamente la iniciativa y el papel de las entidades locales en esta política pública, para generar alianzas, movilizar actores y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. En definitiva, un claro testimonio legal de una realidad ya presente en nuestra Administración municipal.

— Finalmente, la LCDSSG reconoce que esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades, esto es, organismos sin ánimo de lucro (generalmente asociaciones o consorcios) que reúnen y coordinan a varios municipios (generalmente pequeños y medianos) con la finalidad de dotar de recursos un fondo económico que contribuya a ejecutar la política de cooperación al desarrollo[35].

### 3.2. La aplicación de la LGS y su normativa de desarrollo a las subvenciones locales de cooperación al desarrollo

¿En qué medida el marco jurídico estatal de las subvenciones a la cooperación internacional al desarrollo sostenible resulta aplicable o vinculante para las entidades locales? Aunque la disposición adicional decimoctava de la LGS, referida a la singularidad de las subvenciones de cooperación internacional, no tiene carácter básico según lo previsto en la disposición final primera de la LGS, las entidades locales, a día de hoy, al establecer sus subvenciones en este ámbito, no deberían "huir" del régimen establecido en la LGS en todo aquello que tiene carácter básico. Ahora bien, admitida la singularidad de estas ayudas a nivel estatal, no hay razón para negar cierta flexibilidad del régimen jurídico subvencional municipal a la cooperación internacional. De hecho, la disposición adicional primera del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional (bases generales), invoca la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y el artículo 20 de la (ya derogada ) Ley 23/1988, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo, para que el Ministerio de Asuntos Exteriores promueva

35. Así, por ejemplo, la Ley de Cooperación al Desarrollo del Principado de Asturias (Ley 4/2006, de 5 de mayo) fija la creación del Fondo Asturiano de Cooperación, "como instrumento económico para impulsar actuaciones integrales en materia de cooperación al desarrollo" (artículo 27), del que los ayuntamientos asturianos forman parte de manera voluntaria. Un examen detallado del funcionamiento de estos fondos de cooperación, advirtiendo de sus dificultades para movilizar a los municipios más pequeños a fin de conectar con la ciudadanía en general, puede verse en Belda-Miquel *et al.* (2024).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

"la formalización de acuerdos para el desarrollo de normativas convergentes con las comunidades autónomas y con los entes locales o con las asociaciones de estos, de ámbito estatal o autonómico, previstas en las disposiciones adicionales quinta y decimotercera de la ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su Reglamento general de desarrollo y este real decreto". Este mismo precepto invoca expresamente la cooperación al desarrollo que realizan las entidades locales como "expresión solidaria de sus respectivas sociedades", señalando que la acción de dichas entidades "se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución".

En esta línea, la nueva LCDSSG ha dado un paso más en favor de esta homogeneización de la normativa sectorial de subvenciones de cooperación internacional, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se geste, al reconocer, de una parte, que su disposición adicional tercera, referida a las "subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo", tiene carácter básico, esto es, se ampara en la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, si bien "sin perjuicio de la capacidad de actuación reconocida a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, en virtud del ordenamiento jurídico español" (disposición final primera). Y, de otra, que el desarrollo reglamentario específico para la regulación de estas subvenciones de cooperación internacional "tendrá carácter básico cuando desarrolle o complemente las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones". Aún más, en el proyecto de real decreto por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, llamado a sustituir al Real Decreto 794/2010, se prevé expresamente que "tendrán carácter básico los preceptos de esta norma cuando afecten a los contenidos recogidos en la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siendo de aplicación a la Administración General del Estado y a las administraciones autonómica y local, así como a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas"; previsión que se complementa con el añadido de que el citado real decreto será "de aplicación supletoria de la normativa de las Administraciones públicas autonómica y local en el ámbito de sus competencias en materia de cooperación para el desarrollo sostenible".

Invocando el carácter básico y justificado el mismo con base en la competencia estatal en materia de política exterior, se advierte, pues, un claro in-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

tento del legislador estatal de ahondar en la homogeneización del régimen jurídico de las subvenciones de cooperación internacional, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se gesten. Tal previsión, a mi juicio, debería estar contenida en la LGS y no en las bases generales que regulan la cooperación estatal al desarrollo sostenible y solidaridad global. Y debería hacerse, en mi opinión, con expresa indicación de aquellos aspectos de la regulación sectorial estatal que son de obligado cumplimiento, en el ámbito que aquí se analiza, para las entidades locales.

En el entorno de la FEMP, a través de su Comisión de Cooperación al Desarrollo, se ha avanzado a favor de la homogeneización de las bases reguladoras de las subvenciones locales a la cooperación al desarrollo, en aras de una mayor complementariedad y coordinación de sus acciones, elementos imprescindibles para asegurar la eficacia y eficiencia de estas intervenciones. Como se señala en el *Informe de recomendaciones para la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones en materia de Cooperación al Desarrollo otorgadas por las Entidades Locales*, la alineación con las estrategias de desarrollo nacionales, la armonización de actuaciones, la actuación orientada a resultados, la responsabilidad y transparencia, principios ya recogidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), deben ser pautas de actuación básicas para las entidades locales en esta materia[36]. A ellas debe sumarse el objetivo de fortalecer la esfera local en los países receptores de ayuda, con base en una planificación estratégica pública y preestablecida, que identifique las prioridades geográficas y sectoriales. A partir de estas premisas, el referido informe desarrolla el contenido deseable y oportuno de las ordenanzas municipales que aprueben las bases reguladoras de las respectivas ayudas a la cooperación de las entidades locales, una iniciativa muy valiosa para aproximar las regulaciones municipales en este ámbito, aunque, como se verá seguidamente, existe notable disparidad en los sectores y ámbitos geográficos afectados por esta política local de cooperación internacional.

### 3.3. Singularidades de la acción de fomento local en el ámbito de la cooperación internacional

Con carácter general, las subvenciones locales que se relacionan con la cooperación internacional se ajustan a los principios hasta ahora recogidos en la derogada Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para

36. Dicho informe está disponible con este título en la web de la FEMP, http://femp.femp.es/files/566-1042-archivo/Informe%20de%20recomendaciones%20para%20regular%20las%20subvenciones%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20definitivo.pdf.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

el Desarrollo, y a las líneas generales contenidas tanto en el marco jurídico general de estas ayudas (Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional) como en el marco de las bases reguladoras específicas que complementan a aquellas, actualmente contenidas en la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Aún es pronto para encontrar adaptaciones de la normativa local a la reciente LCDSSG.

Un examen "de campo" referido a las distintas bases reguladoras y convocatorias de subvenciones establecidas por distintas entidades locales con proyección internacional revela ciertos puntos en común:

1.º- Con carácter general, las subvenciones se articulan en régimen de concurrencia competitiva y sus destinatarios son "organizaciones no gubernamentales de desarrollo" (ONGD), uno de los agentes prioritarios y más capacitados para atender las necesidades y los derechos de los grupos de población en situación de vulnerabilidad, tal y como lo reconoce el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. También las entidades sin ánimo de lucro, con carácter más amplio, actúan como principales beneficiarias de estas ayudas. No obstante, se admite que la concesión de estas subvenciones pueda llevarse a cabo mediante la financiación o cofinanciación de proyectos y actuaciones a través de convocatorias públicas (régimen de concurrencia) o mediante la formalización de convenios o resoluciones de concesión directa.

Al respecto, debe advertirse que la disposición adicional tercera de la LCDSSG expresamente admite la concesión directa de estas ayudas, señalando que, "[e]n el marco de la realización de programas y proyectos de cooperación internacional financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, los órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo global podrán otorgar subvenciones en régimen de concesión directa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siempre que las mismas estén vinculadas al objeto del proyecto o programa". En el ámbito local, la concesión directa aparece en muchos casos prevista como forma de concesión para las subvenciones en supuestos de emergencia en el marco de la acción humanitaria, previa acreditación de las circunstancias concurrentes y motivación de la excepcionalidad de esta forma de atribución de fondos.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

2.º- En la mayoría de los supuestos, las subvenciones se vinculan a la realización de "proyectos de cooperación y solidaridad en los países en vías de desarrollo y particularmente en los pueblos más desfavorecidos de otras naciones y que tengan por objetivo la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo de sus propios recursos naturales, técnicos y humanos, así como la defensa y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales"[37].

Al respecto, la casuística es muy variada. Se trata en muchos casos de proyectos relacionados con población refugiada, lucha contra la pobreza, infraestructuras de agua y vivienda, protección de la infancia y equidad de género, ayuda asistencial y compra de medicamentos, sensibilización social o proyectos educativos en zonas y países en vías de desarrollo o en situación de guerra y conflicto[38]. Al respecto, es significativa la amplia dispersión geográfica de estas ayudas, alcanzando a países como Bolivia, Perú, Nicaragua, India, República Democrática del Congo, Guatemala, Honduras, El Salvador, Mali, Colombia, Tanzania, Burkina Faso, Palestina, Sáhara o Líbano. Existen, no obstante, preferencias geográficas para algunas entidades locales por razón de su ubicación[39].

37. *Vid*. bases reguladoras de las subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Oviedo, disponibles en https://sede.oviedo.es/tramites/subvenciones/subvenciones-para-entidades-que-desarrollen-programas-de-cooperacion-al-desarrollo.

En la BDNS pueden consultarse los beneficiarios de la convocatoria de estas subvenciones correspondiente al ejercicio 2023 (Soldepaz Pachakuti, Fundación para el Desarrollo de la Enfermería, Asamblea de Cooperación por la Paz, Fundación Proclade, Fundación Unicef-Asturias, Fundación el Pajaro Azul, Acción sin Fronteras, Asociación para la Cooperación Seronda, Global Humanitaria, Asociación Solidaridad con Benin, Médicos del Mundo, Infancia sin Fronteras, Medicus Mundi Asturias, Farmaceúticos Mundi, Cultura Indígena Principado de Asturias, Manos Unidas, Asociación Madre Coraje).

38. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE tiene establecida una clasificación y definición de los sectores a los que se dirige la AOD, identificados con un código alfanumérico. Así, por ejemplo, el Sector CAD de Gobierno y Sociedad Civil (CAD 150) incluye las categorías de Gobierno y Sociedad Civil, en general (Sector CAD 151), y de Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad (Sector CAD 152). No existe una jerarquía entre los distintos sectores, y las respectivas contribuciones pueden ser asignadas a un solo sector o distribuidas sectorialmente.

39. Así, por ejemplo, una "diferencia significativa entre el Archipiélago y resto del Estado la encontramos en la orientación geográfica de los recursos financieros de la cooperación al desarrollo. En otras regiones españolas, los proyectos de cooperación se han dirigido principalmente hacia Latinoamérica, mientras que en Canarias los fondos se han destinado, de forma prioritaria, al desarrollo de iniciativas en el continente africano, concentrándose en una serie de países, como Cabo Verde, Marruecos, Mauritania, o Senegal, además de los campamentos de refugiados saharauis en Tindouf, donde la cooperación canaria alcanza un importante protagonismo dentro de la AOD descentralizada española. América Central y del Sur ocupa un lugar secundario para la ayuda al desarrollo desde Canarias, que concentran sus actuaciones en Cuba y Venezuela". *Vid*. Carnero *et al*. (2017).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

A este respecto, lo deseable en aras de la coordinación con la acción de política estatal de cooperación al desarrollo es que las líneas de actuación que defina la entidad local se alineen con las contenidas en el Plan Director anual, ya sea local, autonómico o estatal[40].

3.º- Las ONG beneficiarias de las subvenciones actúan aquí, en muchos casos, como beneficiarios formales de las ayudas, ya que se articulan para la ejecución de actividades o proyectos que incumben a la "contraparte local", obligando a aquellas a que justifiquen la transferencia de fondos a esta. En otras ocasiones, intervienen en la ejecución de la actividad subvencionada también otras figuras análogas como la "contraparte extranjera" y el "socio local", amén de la posible intervención de entidades colaboradoras u organismos internacionales. Este entramado subjetivo implicado en la ejecución y justificación de la ayuda complica —a la par que diluye responsabilidades— la gestión de estas subvenciones. De hecho, han sido habituales las reticencias a considerar el apoyo financiero a los socios locales como gasto subvencionable.

No es infrecuente que las bases exijan que la ONG beneficiaria esté inscrita en el Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo del respectivo ámbito local o autonómico, o que exista una sede central, una delegación permanente o una estructura significativa en el correspondiente municipio, favoreciendo con ello la identidad territorial de ciertas ONG. De hecho, es habitual que se pondere en la puntuación de los solicitantes la "presencia social activa" bien en la comunidad autónoma bien en la entidad local de la ONG solicitante, atendiendo para ello a su actividad desplegada, la edición de materiales al respecto o incluso el número de socios o de voluntarios de la ONG en el ámbito territorial autonómico y local respectivo. Incluso se ponderan en ocasiones favorablemente la realización de proyectos en ciudades hermanadas con el ayuntamiento promotor o las actuaciones de sensibilización realizadas por la ONG o entidad en el mismo ayuntamiento[41].

40. La FEMP recomienda, en este sentido, que "la finalidad de las subvenciones que se concedan tendrá los objetivos y prioridades establecidos en la planificación aprobada por la Entidad local, a través de los correspondientes planes directores anuales o documentos análogos. En su defecto regirán, en virtud de la correspondiente convocatoria, los planes aprobados por la Comunidad Autónoma o por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (.) Estos instrumentos constituyen el Plan Estratégico al que se refiere el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones. La aprobación de la convocatoria deberá contener, la duración máxima de las acciones y el informe de la existencia de crédito presupuestario suficiente y adecuado".

41. Así lo hace, por ejemplo, la convocatoria de subvenciones para proyectos de cooperación internacional al desarrollo (2024) del Ayuntamiento de Toledo, disponible en https://www.toledo.es/servicios-municipales/cooperacion-y-desarrollo/programas-cooperacion/cooperacion-al-desarrollo/.

Es frecuente también, como medida de prevención ante posibles "cazasubvenciones", que las bases reguladoras requieran una cierta antigüedad de los beneficiarios o, en caso de acceder por vez primera a estas ayudas, que acrediten su experiencia en los sectores y áreas geográficas que se determinen en la convocatoria y, en todo caso, carezcan de ánimo de lucro.

4.º- En algunas bases reguladoras se contempla la participación de consultoras especializadas en cooperación internacional a los efectos de ponderar la valoración de las solicitudes y la instrucción y propuesta de resolución a cargo de consejos de cooperación, o denominaciones análogas, constituidos dentro de la organización municipal.

5.º- Constituye también una singularidad de estas ayudas que su abono se realice con carácter previo a la realización de la actividad y, por tanto, a su justificación[42], o, al menos, de un porcentaje muy significativo (en torno al 75 %). Y no es infrecuente que, al amparo de la categoría general de subvenciones, se utilicen varias técnicas o instrumentos como los convenios, proyectos, acciones o programas.

6.º- En ese contexto, los gastos subvencionables típicos de estas subvenciones adolecen de cierta indeterminación, haciéndose referencia a "aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza y objeto de la actividad subvencionada y se realicen en el periodo que se indique en la correspondiente convocatoria", incluyéndose los gastos financieros derivados de operaciones bancarias internacionales por transferencias de capital a los beneficiarios locales, y limitándose el porcentaje de gastos de administración y gestión subvencionables (no más del 10 % de su cuantía). Como sucede habitualmente en otros ámbitos subvencionales, también en estas subvenciones suscitan controversias de gestión la identificación y el cálculo de los "costes indirectos" y su justificación.

Es habitual, por otra parte, que las subvenciones concedidas se limiten a la financiación de un determinado porcentaje del coste del proyecto (en torno al 80 %), exigiendo que el resto sea financiado con aportaciones privadas, y sin perjuicio de que la justificación de la subvención venga referida a la totalidad del gasto del proyecto. Y dado que la complementariedad es una

42. Así, por ejemplo, las citadas bases del Ayuntamiento de Oviedo prevén que, "[t]eniendo en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo, los limitados recursos económicos con que cuentan las entidades beneficiarias así como la naturaleza de las iniciativas objeto de subvención que inciden en los países en vías de desarrollo y particularmente en los pueblos más desfavorecidos, las subvenciones concedidas se librarán de una sola vez con carácter previo a la justificación de las mismas..." (artículo 21).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de las características típicas de estas ayudas, en algunas bases y convocatorias se tolera su compatibilidad con otras ayudas para la misma finalidad, siempre que el importe de la subvención, en su conjunto, no supere el coste de la actividad subvencionada (lo que no siempre es fácil de medir en este tipo de ayudas).

7.º- Dado que la realización de este tipo de proyectos de cooperación internacional normalmente se desarrolla más allá de un ejercicio presupuestario, es habitual también que la puntuación de los beneficiarios se incremente si se trata de la realización de proyectos que sean de continuidad de otros subvencionados por la misma entidad local en convocatorias anteriores.

Asimismo, visto el perfil de los proyectos subvencionados, no es infrecuente que se reconozca expresamente la posibilidad (con carácter excepcional) de modificar el contenido del programa subvencionado, incluidos la forma y los plazos de ejecución, así como la justificación de los correspondientes gastos, cuando aparezcan circunstancias que alteren o dificulten el desarrollo del programa (ya sea porque afecten a sus objetivos, resultados, población, ubicación territorial, socio local o contraparte extranjera). También es habitual que se aligeren las obligaciones de publicidad y difusión de este tipo de ayudas cuando se trata de intervenciones en situaciones de conflicto, emergencia humanitaria o inestabilidad política, o contextos delicados para la protección de ciertos derechos humanos. Tal flexibilidad en la gestión y ejecución, y hasta en la forma de justificación (generalmente instrumentada a través de cuentas justificativas simplificadas acompañadas de una memoria de actuación o, en menor medida, cuentas justificativas con aportación de informe de auditor), es algo característico de las subvenciones de cooperación internacional. Así se reconoce explícitamente en la disposición adicional tercera de la LCDSSG, al señalar que "[l]as subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se regirán por su normativa específica, que, además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades".

8.º- Finalmente, en el ámbito del reintegro, también constituye una singularidad de estas ayudas la previsión de reintegros parciales en función de la obligación incumplida (principal o accesoria), del grado de ejecución de la actividad y de la justificación presentada, articulándose en todo caso el reintegro con cierta flexibilidad (o generosidad). De hecho, es significativo que, en el ámbito estatal, una de las modificaciones recientemente introducidas en la LCDSSG sea precisamente que "la exigencia del interés de demora para los reintegros, devoluciones y remanentes no aplicados no será


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de aplicación a las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por cualquier administración pública estatal, autonómica o local" (disposición adicional tercera).

## 4. Bibliografía


Arteagabeitia González, I. M.ª (2018). Las subvenciones de cooperación internacional. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (coords.). *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas* (2.ª ed., pp. 761-822). Pamplona: Aranzadi.

Belda-Miquel, S., Talón, A. y Cuesta-Delgado, D. (2024). Explorando los valores propios de la cooperación al desarrollo municipalista. Propuesta de un marco y análisis del caso del Fons Valencià per la Solidaritat. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 13 (1), 104-135.

Bontenbal, M. (2010). The Role of European Local Governments in Development Cooperation: Examples from the Netherlands and Germany. En P. Hoebink (ed.). *European Development Cooperation: In Between the Local and the Globa*l. Ámsterdam: Amsterdam University Press.

Camacho González, M.ª C. (2001). Participación de las Comunidades Autónomas en vía convencional y de las Entidades Locales en la cooperación al desarrollo con América Latina. *Almirez*, 10, 127-145.

Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.

Carnero Lorenzo, F., Barroso Ribal, C. y Nuez Yánez, J. S. (2017). De la ayuda humanitaria al codesarrollo. La ayuda oficial al desarrollo desde Canarias. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 63, 1-25. Disponible en https://revistas.grancanaria.com/index.php/aea/article/view/9912/9424.

De la Fuente, R. (coord.). (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los Gobiernos locales y regionales*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local: bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

— (2024). Las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales: perspectiva general. En G. M. Díaz González (coord.). *Las actividades "internacionales" de los Gobiernos Locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

FEMP. (2006). *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2005*. Madrid: FEMP.

Fortuny Jariego, J. (2005). Cooperación descentralizada: comunidades autónomas y entidades locales. En A. Socías Salvá y P. Horrach Rosselló




Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

(coords.). *Concepto, legislación y políticas de la cooperación para el desarrollo* (pp. 113-129). Palma: Universitat de les Illes Balears.

García Matíes, R. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo que realizan las entidades locales. *Revista de Estudios Locales*, Extra 169, 432-472.

— (2019). Algunas notas sobre la necesaria agilización de la gestión de los fondos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo por las entidades locales. *Revista de Estudios Locales*, 223, 84-93.

Garrán Díaz, J. (2023). Subvenciones a la cooperación internacional como técnica de fomento y desarrollo. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62.

Gómez Gil, C. (2010). La cooperación descentralizada de las entidades locales: evolución y cambios. En R. de la Fuente (coord.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los Gobiernos locales y regionales* (pp. 103-126). Madrid: Los Libros de la Catarata.

Jiménez Asensio, J. (2018). Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 9, 219-246.

Malaret i García, E. (2006). Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 73-96.

Martínez Martínez, I. (2021). *Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pascual García, J. (2019). Gestión y justificación de subvenciones y ayudas de cooperación internacional en favor de estados y organizaciones internacionales de derecho público. *Revista Española de Control Externo*, XXI (62), 33-64.

Romero Romero, L. (2007). La cooperación al desarrollo de las entidades locales. En M. Iglesia-Caruncho (coord.). *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década* (pp. 431-442). Madrid: Fundación Carolina – Siglo XXI.

Velasco Caballero, F. (2018). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 23-40.



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8