



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 392/2019
Expediente 309/2019

Presidenta
Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato
Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2019, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 22 de mayo de 2019 (Registro de entrada de 28 de mayo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, para elaborar el Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo en la Comunitat Valenciana (Expediente Ref. "Projecte de Decret 01/2018", de la Conselleria consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

La persona titular de la Conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo acordó iniciar el procedimiento de elaboración de este Proyecto de Decreto, en su resolución de 12 de febrero de 2018, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana y se deroga el Decreto del Consell 32/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo, encomendando su elaboración a la Dirección General de Cooperación y Solidaridad.

Se elaboró el documento de consulta pública con los problemas que se pretenden solucionar, los objetivos de la norma proyectada y las posibles soluciones alternativas, concluyendo la consulta pública en el Portal de Internet de la Conselleria el día 13 de marzo del mismo año, así como el texto de la versión inicial del Proyecto de Decreto.

La referida Dirección General de Cooperación y Solidaridad emitió el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, la memoria económica, el informe sobre el impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia, el informe de coordinación informática, fechados el 26 de diciembre de 2018 y el 8 de enero de 2019, remitiendo lo actuado a la Subsecretaría de la misma Conselleria.

También se incorporó a las actuaciones el informe sobre el impacto de género, fechado el 31 de enero de 2019, y se verificó el trámite de información pública mediante la publicación del anuncio pertinente en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 8480, correspondiente al día 6 de febrero de 2019 (página 8437).

Emitieron sus alegaciones y sugerencias la Subsecretaría de la Presidencia, así como las Subsecretarías de las Consellerias de: Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio; Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural; Educación, Investigación, Cultura y Deporte; Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas; Sanidad Universal y Salud Pública; Hacienda y Modelo Económico, y Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y

Trabajo.

La Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones emitió su informe favorable el 13 de febrero de 2019.

La misma Dirección General de Cooperación y Solidaridad analizó las observaciones y las recomendaciones que se habían realizado por la Presidencia y diversas Consellerías en el trámite de información pública, en su informe de 26 de marzo de 2019.

A solicitud del Centro directivo encargado de la tramitación del procedimiento, la Abogacía General de la Generalitat emitió su informe con fecha 19 de abril de 2019, como también la Subsecretaría de la Consellería competente en materia de cooperación al desarrollo y ahora consultante, el día 22 de mayo del mismo año, lo que condujo a la redacción de la versión definitiva del texto del Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, que prevé la derogación expresa del Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo, de titulación similar a la que se propone en el proyecto normativo.

Y encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, el Hble. Sr. Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por oficio de fecha 22 de mayo de 2019, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 28 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones, por medio de la Oficina de Registro Virtual de Entidades Locales (ORVE) y el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), y precedido de un índice de los documentos, para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Estructura del Proyecto de Decreto del Consell.

El Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, se ha elaborado con la estructura y sistemática siguientes: el título de la disposición reglamentaria que se tramita; la parte expositiva, con 6 párrafos; la fórmula de aprobación; una parte articulada con 19 artículos; y una parte final con dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y un anexo, titulado “Documentación Adicional”.

La parte articulada se ha estructurado en estos tres capítulos, sobre los que la Abogacía de la Generalitat ya propuso ciertas mejoras:

El capítulo I contiene las “Disposiciones generales” y regula: Objeto (artículo 1), Naturaleza (artículo 2), Régimen Jurídico (artículo 3), Adscripción (artículo 4), Ámbito subjetivo (artículo 5) y Organización del Registro (artículo 6).

Por su parte, el capítulo II se titula “Funcionamiento del Registro”, y tiene estos contenidos: Funciones del Registro (artículo 7), Acceso al Registro (artículo 8) y Contenido de las inscripciones (artículo 9).

El último capítulo III se refiere a los “Procedimientos de inscripción, cancelación y actualización”, regulando estos aspectos: Solicitud de inscripción (artículo 10), Documentación necesaria para la primera inscripción (artículo 11), Tramitación (artículo 12), Modificación de los datos inscritos (artículo 13), Actualización de los datos inscritos (artículo 14), Suspensión de las inscripciones (artículo 15), Cancelación de la inscripción (artículo 16), Resolución de los procedimientos de inscripción, modificación y cancelación (artículo 17), Efectos de la inscripción (artículo 18) y Sucesión de las entidades inscritas en el Registro (artículo 19).

En relación con las disposiciones de la parte final, las disposiciones adicionales contemplan la “Incidencia económica en la dotación de gastos” (primera) y “Relación con otros Registros” (segunda). La disposición transitoria única prevé la “Adaptación de las entidades al nuevo Decreto”, mientras que la disposición derogatoria única contempla la “Derogación normativa”.

Las disposiciones finales son: “Modificación de la documentación del Anexo” (primera), “Habilitación normativa” (segunda) y “Entrada en vigor” (tercera).

Finalmente, el Anexo único se titula “Documentación adicional” y contiene una relación numerada de 13 elementos.

Tercero.- Justificación de este proyecto de Decreto del Consell.

Como ha puesto de relieve la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, en su informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar este Proyecto de Decreto, del Consell, su necesidad se halla en la conveniencia de dotar de contenido normativo al artículo 25 de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible (DOGV núm. 8191, de 15 de diciembre, y BOE núm. 4, de 4 de enero de 2018), y a la disposición transitoria única de esta ley, que habilitó el plazo de un año para que el propio Consell procediera a la adecuación o a la actualización del Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el Registro

de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5971, de 10 de marzo)

En otras palabras, el proyecto normativo que ahora se halla en tramitación se ha elaborado para actualizar las previsiones y los contenidos del vigente Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo, a la nueva regulación legal del Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana que deriva del artículo 25 y concordantes de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible.

Por tanto, mediante este Proyecto de Decreto, del Consell, se establece el régimen jurídico del Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, como un registro administrativo que se justifica por la finalidad de identificar y de garantizar la capacidad y la solvencia de las entidades cuyo ámbito subjetivo también se detalla –en el artículo 5-, siendo de resaltar que responde a un principio de especialidad y que dichas entidades deben tener su sede social o una delegación permanente en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

Además, se regula el régimen de funcionamiento del citado Registro, las formas de acceso al Registro y los contenidos de las inscripciones que pueden practicarse, como también los procedimientos de inscripción, de cancelación y de actualización de los datos inscritos, los efectos que producen las inscripciones en este Registro administrativo e, incluso, la suspensión de los efectos de las inscripciones y la sucesión de las entidades inscritas en el Registro que puede acaecer con motivo de que se lleven a cabo procesos de fusión, de absorción, de aparición de nuevas entidades por escisión o por el cambio de la forma de personificación jurídica. Por último, el Proyecto de Decreto del Consell que ahora se tramita prevé, en la disposición derogatoria única, la derogación expresa del Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el Registro de Agentes de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONES

A) Aspectos formales y de procedimiento.

Primera.- La Consulta remitida.

La persona titular de la Conselleria competente en las materias de solidaridad y de cooperación al desarrollo económico ha solicitado y tramitado

esta consulta, sobre el Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En efecto, este precepto y apartado legales contienen la regla relativa a las consultas preceptivas que deben formular los órganos competentes en relación con los expedientes que tramite la Administración autonómica de la Generalitat que versen sobre los: “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”, lo que sin duda debe interpretarse como la exigencia de obtener el previo y preceptivo Dictamen respecto de los denominados “reglamentos ejecutivos”, esto es, los proyectos de aquellas disposiciones autonómicas de rango reglamentario que prevean desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o en diversas disposiciones con rango formal de ley, si bien este desarrollo podrá tener mayor o menor extensión, por tratarse de un reglamento general o parcial, e igualmente una mayor o menor densidad, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto normativo pueden ser más o menos extensos o completos respecto del desarrollo legal que acometan.

El Centro directivo encargado de la tramitación y de la elaboración de este Proyecto de Decreto ha sido la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, que es el órgano directivo que programa y ejecuta las políticas del Consell y ejerce sus competencias en materia de cooperación y solidaridad ciudadana, educación para el desarrollo y sensibilización social, codesarrollo, estudios e investigación para el desarrollo, y voluntariado social y participación en este ámbito, según lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, que fue aprobado por el Decreto del Consell 195/2018, de 31 de octubre.

En este sentido, a esta Conselleria fueron asignadas las competencias en las materias de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana y cooperación al desarrollo, en virtud del artículo 11 del Decret del president de la Generalitat 7/2015, de 29 de junio, por el que se determina las Consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat.

Desde diferente punto de vista, la autoridad consultante no ha citado de forma expresa el apartado 2º del artículo 14 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, a la que ya nos hemos referido, por lo que ha instado la consulta con carácter ordinario y no de urgencia, con lo cual el plazo para atender la consulta y aprobar el Dictamen que corresponda es el de un mes, sin que resulte aplicable el plazo reducido de diez días.

Segunda.- Procedimiento de elaboración.

El Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, fue elaborado y tramitado con plena observancia del cauce y de las reglas establecidas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias de la Generalitat, que se hallan en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, puesto en relación con las disposiciones que lo desarrollaron, que fueron aprobadas mediante el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En este sentido, la persona titular de la Conselleria con competencia en materia de cooperación internacional al desarrollo acordó que el proyecto normativo fuera elaborado y tramitado por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, que elaboró el borrador del Proyecto de Decreto, del Consell, y el documento de consulta pública.

También constan en las actuaciones el informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el proyecto normativo, la memoria económica, el informe sobre el impacto de disposición en la infancia, la adolescencia y el régimen de las familias, así como el informe sobre el impacto de género y el informe de coordinación informática.

Fueron consultadas la Subsecretaría de la Presidencia, la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, así como las Subsecretarías de las restantes Consellerias y, como asevera la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, la “Coordinadora Valenciana de ONGD”, es decir, la Coordinadora Valenciana de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, que es una entidad de naturaleza asociativa, con lo cual se evitó que en la tramitación del procedimiento de elaboración de este Proyecto de Decreto, del Consell, solo tuvieran participación entidades y órganos pertenecientes a la propia Administración autonómica, permitiendo de este modo la participación de una entidad asociativa de las entidades del sector al que se refiere la regulación de este Registro administrativo.

Emitieron sus informes la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Abogacía General de la Generalitat, que dio pie a la redacción de la versión definitiva del Proyecto de Decreto del Consell remitido, y la Subsecretaría de la Conselleria ahora consultante.

De lo expuesto se desprende que la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria competente en materia de hacienda pública no emitió el

informe preceptivo previsto en el artículo 26.1 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, lo que se explica porque, de acuerdo con el apartado 3º del mismo precepto, la aplicación de la disposición no tendrá ninguna incidencia presupuestaria, lo que resulta lógico porque el Registro administrativo que se regula ya existía con anterioridad.

No obstante, sí debe dejarse constancia de que el Proyecto de Decreto, del Consell, no fue informado por ninguno de los órganos de asesoramiento y de participación que, en materia de objetivos de desarrollo sostenible, fueron regulados mediante el Decreto del Consell 94/2018, de 20 de julio, como son el Alto Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Agenda 2030, la Comisión Interdepartamental para la Cooperación Internacional al Desarrollo, o bien el Consejo Territorial Sectorial para la Cooperación Internacional al Desarrollo, si bien en la Ley valenciana 18/2017, de 14 de diciembre, también se alude al Consejo Valenciano de Cooperación Internacional al Desarrollo y al Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de otras fórmulas de cooperación interadministrativa.

La habilitación legal que autoriza y permite, en su caso, la aprobación de este Proyecto de Decreto, del Consell, se halla en principio tanto en el apartado 3º del artículo 25 de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, como en su disposición final primera, ya que el primer precepto determina que: “La organización y funcionamiento del Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana se regularán reglamentariamente”, mientras que la citada disposición final autoriza al Consell, en términos más generales, “para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley”.

Sin embargo, como el plazo de un año previsto para proceder a la adecuación del citado Registro, en la disposición transitoria primera de la expresada Ley 18/2017, de 14 de diciembre, ha sido claramente incumplido, se recomienda citar con preferencia la habilitación reglamentaria genérica de la disposición final primera de la misma Ley valenciana 18/2017, de 14 de diciembre, sin que resulte indispensable que el texto de la parte expositiva del Proyecto de Decreto del Consell recuerde el plazo incumplido de un año o se remita a aquella disposición transitoria.

B) Aspectos sustantivos.

Tercera.- El marco normativo relativo a la cooperación internacional al desarrollo.

Nuestro Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana, en la reforma

que fue aprobada por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, contempla las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas en el Título V (artículos 59 y 60), las relaciones con la Unión Europea en el Título VI (artículo 61), y la denominada “Acción Exterior” en el Título VII (artículo 62), siendo en este último precepto cuando se reconoce, en su apartado 3º, la obligación de los poderes públicos de velar, entre otros, por “la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza”, si bien, para enmarcar el ámbito en el que se reconoce esta competencia autonómica, se transcriben los apartados 2º y 3º de este artículo 62:

“2º La Generalitat ejercerá su acción exterior, en la medida en que sea más conveniente a sus competencias y siempre que no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de las competencias reservadas al Estado, a través de actividades de relieve internacional de las regiones.

3º Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. Para lograr este objetivo, establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior” (todos los subrayados son nuestros).

Además, esta perspectiva es plenamente congruente con el Derecho internacional y con la competencia exclusiva del Estado en materia de “Relaciones internacionales” (artículo 149.1.3 de la Constitución).

En este sentido, la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, contempla la política española en esta materia de forma integral, como el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, los principios, objetivos y prioridades que deben orientar la actuación en esta materia. En relación con la cooperación al desarrollo económico que puedan impulsar las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, el artículo 20 dispone que:

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

2º La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio

de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”.

Por tanto, la actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la cooperación al desarrollo ha de acoplarse a los parámetros de la citada Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, como también respetar los límites de la actuación del Estado –del Reino de España- como sujeto de Derecho Internacional que define y lleva a cabo una política exterior del Estado en su conjunto, lo que se determina en la Ley estatal 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, cuyos contenidos se justificaron en diversos títulos competenciales del Estado, y entre ellos las relaciones internacionales del artículo 149.1.3 CE, que es el precepto citado en primer lugar en su disposición final cuarta.

En este contexto fue elaborada y aprobada la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, que regula su objeto, ámbito de aplicación y principios en las Disposiciones Generales (artículos 1 a 3), la planificación de la cooperación, sus instrumentos y modalidades (artículos 4 a 8), la organización autonómica de la cooperación internacional al desarrollo (artículos 9 a 16), los recursos, la financiación y el control (artículos 17 a 20), los sujetos que intervienen en el ámbito autonómico en la cooperación internacional al desarrollo (artículos 21 a 27) y el régimen sancionador (artículos 28 a 30).

Más concretamente, al regular los sujetos intervinientes en la cooperación internacional al desarrollo, el artículo 25 de la misma Ley valenciana 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, se dedica al “Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana”, indicando que:

“1. Se constituye el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana a los efectos de identificar y garantizar la capacidad y solvencia de las entidades enumeradas en los apartados a , d y e del artículo 21.3 de esta ley.

2. El Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, como registro público, dependerá de la conselleria competente en materia de cooperación internacional al desarrollo.

3. La organización y funcionamiento del Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana se regularán reglamentariamente. La inscripción o modificaciones en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo están exentas del pago de cualquier tasa o precio público” (los subrayados son

nuestros).

Por último, debe indicarse que la aprobación que pueda producirse del Proyecto de Decreto del Consell que ahora se tramita y dictamina producirá la derogación expresa del Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, que fue la primera disposición que reguló la organización y el funcionamiento de este Registro administrativo, en su día bajo la vigencia de la Ley de la Generalitat 6/2007, de 9 de febrero, de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

Cuarta.- Observaciones, sugerencias y recomendaciones.

El Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunitat Valenciana se regula, mediante una norma con rango formal de ley, en el artículo 25 de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, ya citada, por lo que el presente Dictamen consistirá, principalmente, en discernir si la regulación reglamentaria que se propone se ajusta y acomoda a la referida regulación legal, sobre todo en cuanto concierne a las entidades inscribibles, a las características principales de este Registro de naturaleza administrativa, en particular, en relación con su organización y régimen de funcionamiento, ya que todos estos aspectos predeterminarán si la regulación de los contenidos que se proyectan respetan o son compatibles con el principio de legalidad.

Esta reflexión no excluye que, igualmente, puedan sugerirse mejoras del texto del Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo en la Comunitat Valenciana, desde un punto de vista sistemático, gramatical o de estilo, en la medida en que estas cuestiones puedan repercutir o condicionar el grado de comprensión y de aprehensión del texto, lo que influye en sus condiciones de aplicabilidad.

Al preámbulo.

Ya se ha aconsejado que el texto del preámbulo prescinda de la referencia expresa a la disposición transitoria única de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, y de la alusión expresa al plazo de un año que se hallaba establecido en dicha disposición transitoria, teniendo en cuenta que ha sido ampliamente incumplido.

Procede recordar que el artículo 129 de la Ley 39/2015, LPA, referido a los principios de buena regulación, resulta aplicable, con arreglo a la STC 55/2018, de 24 de mayo, al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte

de las Comunidades Autónomas, no así a la iniciativa legislativa autonómica. Dicho esto, el precepto señala que las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En el preámbulo, suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".

"quedará

Con arreglo a lo expuesto, no es suficiente con que se invoquen dichos principios de buena regulación, sino que deberá justificarse también la adecuación de la norma proyectada a los mismos.

Esta observación tiene carácter esencial conforme al artículo 77 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 1. Objeto.

Este precepto indica que la disposición reglamentaria que pueda aprobarse “tiene por objeto regular el Registro...”, cuando lo cierto es que sus contenidos no solo regulan la organización, el funcionamiento del Registro y los procedimientos de las diversas clases de inscripciones o anotaciones, sino que establecen el propio carácter y naturaleza del referido Registro, por lo que parece más apropiado y se recomienda que aquella frase entrecomillada indique: “tiene por objeto establecer el régimen jurídico del Registro...”.

También se aconseja que la referencia al procedimiento de inscripción, modificación y cancelación, se realice en plural, esto es, a los procedimientos de inscripción, modificación y cancelación.

Al artículo 2. Naturaleza.

Teniendo en cuenta que el establecimiento y la regulación de los elementos esenciales de cada una de las tasas, como el hecho imponible, el devengo, los sujetos pasivos, las exenciones e, incluso, las bonificaciones, etc. deben ajustarse al principio de legalidad presupuestaria, de acuerdo con los artículos 1, 3, 19, 20 y concordantes del texto refundido de la Ley de Tasas de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo de 14 de noviembre de 1995, puestos en relación con los artículos 6, 9, 10, 18 y concordantes de la Ley estatal 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, se recomienda que el apartado 2º de este precepto, en cuanto prevé que la inscripción en el Registro, o sus modificaciones, están exentas del pago de cualquier tasa o precio público, se complete con la referencia pertinente al apartado 3º del artículo 25 de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, ya citada.

Al artículo 3. Régimen jurídico.

Este precepto se refiere a la “Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, si bien el párrafo 5º del preámbulo, después de citar esta misma ley, introduce la aposición “(en adelante, LPAC)”, por lo que tiene que recomendarse que el texto del proyecto normativo debe tener coherencia interna, es decir, o bien se opta por anunciar las siglas que posteriormente se utilizarán, lo que evidentemente comporta que se usen en la redacción, o bien se prescinde completamente de la utilización de siglas en los textos normativos.

Esta sugerencia que incide en la redacción del preámbulo y de este artículo 3, respecto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, también debe trasladarse a la redacción de los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 17 de este Proyecto de Decreto del Consell.

Al artículo 5. Ámbito subjetivo.

El artículo 21.3 de la Ley valenciana 18/2017, de 14 de diciembre, determina las seis clases de entidades que, a los efectos de dicha ley, pueden tener la consideración de agentes de cooperación internacional al desarrollo, enumerando estas entidades mediante incisos que se introducen mediante letras en minúsculas, alfabéticamente consecutivas, seguidas del signo de puntuación de cierre del paréntesis. Así: “a), b), c), d), e) y f)”, por lo que de este modo se tendrán que designar en el Proyecto de Decreto, del Consell, que ahora se tramita.

De estas seis clases de entidades, el artículo 5 del proyecto normativo especifica, en su apartado 1º, que solo tres de ellas podrán ser inscritas en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo en la Comunitat Valenciana, que son las que se enumeran en los incisos “a), d) y e)”.

Sin embargo, las entidades que se indican en el inciso d), esto es, “Las Agencias de Naciones Unidas y sus comités nacionales u organizaciones que les representen en España”, puede que no cumplan el requisito de: “ser entidades de derecho privado, legalmente constituidas en España y sin ánimo de lucro”, en la medida en que las Agencias de Naciones Unidas se registrarán, en primer lugar, por normas de Derecho Internacional y siendo el Derecho del Estado el que condicionará o reconocerá que su representación quede debidamente acreditada en todo el territorio nacional, por lo que la redacción del precepto tendrá que superar estos inconvenientes.

En el apartado 2º de este mismo precepto, se indica que la inscripción en este Registro autonómico de Agentes de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana “es sin perjuicio” de la inscripción en un Registro estatal, el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo que depende de la Administración del Estado, por medio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por lo que se aconseja que

aquella expresión entrecomillada: “es sin perjuicio” se sustituya por otra más técnica, como “es compatible”, “es autónoma”, “no incide”, u otra expresión equivalente, de forma que se aclare que la inscripción en el Registro autonómico no condiciona, influye o repercute sobre la inscripción en el Registro estatal.

Al artículo 7. Funciones del registro.

Conviene dejar constancia de la fecha completa de promulgación y de la titulación exacta de la Ley de la Generalitat 5/1990, de 7 de junio, de estadística de la Comunitat Valenciana, que de este modo se tendrá que designar.

Al artículo 8. Acceso al registro.

En la regulación del derecho de acceso al Registro se cita expresamente la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, lo que entendemos que también obliga a citar de forma expresa la Ley de la Generalitat 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Además, en relación con las obligaciones de transparencia y de publicidad activa, la propia legislación estatal reconoce la plena aplicación de la legislación autonómica, como la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Al artículo 10. Solicitud de inscripción.

Este precepto solo permite que las solicitudes de inscripción en el Registro se presenten exclusivamente por vía telemática, mediante los formularios disponibles en la sede electrónica de la Generalitat, de forma que las solicitudes que se formulen de forma diferente se considerarán que son unas solicitudes no presentadas, de conformidad con el régimen establecido en el artículo 16.8 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ciertamente, en cuanto las entidades u organizaciones que podrán tener la consideración de agentes de cooperación internacional al desarrollo serán personas jurídicas, la anterior obligación no desborda el marco de los sujetos previstos en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para que tengan la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración Pública, lo que puede aconsejar que se intercale la oportuna referencia a este precepto legal básico.

Al artículo 12. Tramitación.

El desistimiento tácito que puede producirse en el trámite de subsanación y mejora de las solicitudes no se halla regulado en el artículo 21, sino en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que la remisión al artículo 21 solo se refiere a la obligación legal de resolver en plazo, por lo que la remisión se tendrá que corregir en el sentido que se ha expuesto, al artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, siendo este el que se remite, a los efectos que se han detallado, al artículo 21 de la misma Ley.

Al artículo 15. Suspensión de las inscripciones.

En la redacción de este precepto se plantea la posible existencia de una antinomia relativa, ya que el primer apartado provoca la impresión de que la suspensión de los efectos de la inscripción en el Registro autonómico de Agentes es automática, pero esta impresión se desvanece cuando se regula, en el apartado segundo, un requerimiento de actualización de los datos inscritos que, si no es atendido en el plazo de un mes, conduce a que se declare de oficio la suspensión de los efectos de la inscripción en este Registro autonómico.

Por tanto, se recomienda que se redacten de nuevo los dos primeros apartados de este artículo 15, de forma que se evite la antinomia a la que se ha hecho referencia, de suerte que la falta de solicitud de actualización en plazo de los correspondientes datos justificará el anterior requerimiento y, cuando este no sea atendido en plazo, la resolución administrativa que acuerde la suspensión de los efectos de la inscripción, que podrá ser objeto de recurso en vía administrativa, de acuerdo con las reglas generales aplicables a los recursos administrativos.

Al artículo 16. Cancelación de la inscripción.

Los requisitos exigidos para que una entidad u organización pueda ser considerada agente de la cooperación internacional al desarrollo en la Comunitat Valenciana no solo se hallan en el artículo 5 de este Decreto del Consell, ahora en fase de tramitación, ya que también deberán cumplirse los requisitos y los condicionantes establecidos en los artículos 21 y 22 de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, por lo que la referencia del párrafo 2º del inciso b) del apartado primero de este precepto se tendrá que completar en el sentido que se ha expuesto.

A las disposiciones de la parte final.

La estructura y los contenidos de las dos disposiciones adicionales, de

la disposición transitoria única, de la disposición derogatoria única y de las tres disposiciones finales del Proyecto de Decreto del Consell son correctos y adecuados.

Es más, las previsiones relativas a la incidencia económica en la dotación del gasto público (disposición adicional primera), a la adaptación de las entidades afectadas a la nueva regulación (disposición transitoria única) y la propia disposición derogatoria (disposición derogatoria única) se explican porque el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana ya disponía de una normativa anterior contrastada, la que había sido aprobada por medio del Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo (DOCV núm. 5971, del día 10), actualmente vigente y que será objeto, en su caso, de derogación.

Al anexo.

Las entidades solicitantes de la primera inscripción en este Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana pueden aportar la documentación adicional prevista en el anexo, como dispone el artículo 11.4 del texto del Proyecto de Decreto en tramitación, con lo cual podrán aportar, por ejemplo, el Plan de Igualdad o la resolución de su visado, como también el Plan de Voluntariado, entre otros documentos, y con la importante y relevante consecuencia de que el artículo 18.3 del mismo Proyecto de Decreto prevé que las entidades inscritas en el Registro “estarán eximidas de presentar la documentación que ya conste en el citado Registro en los procedimientos de solicitud de las subvenciones”, con lo cual podrán estar eximidos de presentar aquellos documentos, el Plan de Igualdad o el Plan de Voluntariado, entre otros.

Ocurre, sin embargo, que los Planes de Igualdad en las empresas son documentos que contienen las estrategias para la consecución real y efectiva en la respectiva empresa o entidad del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, por lo que no son estáticos, sino que contienen una secuencia temporal que es objeto de, al menos, dos evaluaciones de resultados, una a mitad del período de vigencia y otra a su finalización, tal y como se desprende del artículo 20 de la Ley de la Generalitat 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Por otro lado, los Planes o Proyectos municipales de fomento y promoción del voluntariado tienen carácter anual, como determina el artículo 19.2 de la Ley de la Generalitat 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado de la Comunitat Valenciana, lo que puede plantear problemas de actualización o de adecuación de la documentación inscrita en el Registro en relación con la solicitud de ayuda pública o de subvención que pueda presentarse al amparo de las bases reguladoras y de las convocatorias de las subvenciones cuyos contenidos se regulan, con carácter general, en los artículos 165, 166

y concordantes de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Además, la redacción del apartado 3º del artículo 18 de este Proyecto de Decreto, fruto de una sugerencia que el Centro directivo aceptó en parte, ya contiene un notable grado de inseguridad jurídica, en la medida en que, por una parte, se explicita que las entidades solicitantes de las ayudas “estarán eximidas de presentar la documentación que ya conste en el citado registro”, pero, por otra parte, en el inciso final se matiza aquella posibilidad indicando que “según se establezca en la correspondiente reguladora”, lo que ciertamente introduce una notable distorsión o factor de inseguridad.

normativa

Por tanto, tiene que realizarse la observación de que los mecanismos previstos en los artículos 11.4 y 18.3 del Proyecto de Decreto del Consell, puestos en relación con el listado contenido en el Anexo del mismo proyecto normativo, tienen que prever la o las oportunas cláusulas de salvaguarda, de suerte que la válida utilización de los datos inscritos no deba superar una cierta antigüedad; en este sentido se aconseja que, teniendo en cuenta la fecha de presentación de las solicitudes de subvención respectivas, dicha documentación no tenga más de un año de antigüedad, a los efectos de que las entidades solicitantes de las ayudas públicas queden eximidas de aportar aquella documentación, u otra previsión normativa de alcance similar.

Esta observación se formula con el carácter de esencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77.3 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado mediante el Decreto del Consell 37/2019, de 15 de marzo.

C) Aspectos de técnica normativa y de redacción.

Quinta.- Cuestiones de técnica normativa.

La estructura y la sistemática del texto del Proyecto de Decreto, del Consell, remitido para dictamen, se ha ajustado a las previsiones y a los criterios de técnica normativa previstos en el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

A tal efecto, los capítulos se han titulado y se han numerado en romanos. Los artículos también se han titulado, habiéndose numerado en ordinales arábigos y, cuando están formados por diversos apartados, se han introducido con ordinales arábigos.

También las disposiciones de la parte final y el anexo han sido tituladas,

aunque aquellas se han numerado con ordinales redactados en palabras, salvo cuando nos hallamos ante una disposición “únicas”, lo que se ha explicitado.

Sexta.- Aspectos de redacción.

La redacción del texto del Proyecto de Decreto del Consell ha sido, en términos generales, bastante correcta y cuidadosa, lo que no excluye que puedan realizarse algunas sugerencias de mejora, como la que ya se ha expuesto en relación con los criterios de utilización de las siglas, como abreviatura, a lo que debe añadirse que, si quiere citarse sin abreviar la “Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, debe atenderse el correcto uso de las mayúsculas y de las minúsculas en su titulación oficial, lo que exige corregir la redacción de la titulación que se ha utilizado para dicha Ley 30/2015 en los apartados 2º y 4º del artículo 17.

En el artículo 5.1 se observa una errata (“podrán ser inscritas/os...”) que deberá corregirse de la siguiente manera: “Podrán ser inscritos...”.

En el artículo 7 de este mismo Proyecto de Decreto, del Consell, también se ha recordado la redacción precisa de la Ley de la Generalitat 5/1990, de 7 de junio, de estadística de la Comunitat Valenciana.

Además, en la redacción del apartado 3º del artículo 15 del proyecto normativo, detrás de la primera vez que se utiliza la expresión “órgano gestor” hay dos signos de puntuación juntos, una coma y un punto y coma (;), por lo que se tendrá que escoger el más adecuado en función de la construcción gramatical del texto del párrafo completo.

Por último, la redacción del apartado 2º del artículo 18: “La resolución de la inscripción, modificación y cancelación en el Registro tendrán efectos...”, se recomienda que se redacte utilizando el número plural. Así: “Las resoluciones de inscripción, de modificación y de cancelación en el Registro tendrán efectos...”.

Se ha formulado una observación de carácter esencial al Preámbulo; y otra observación esencial que incide, por conexión, en los artículos 11.4 y 18.3, puestos en relación con el anexo, todos ellos del Proyecto de Decreto del Consell que se ha remitido, lo que se debe significar a los efectos que se indican en el artículo 77.3 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado por medio del Decreto del Consell 37/2019, de 15 de marzo.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, se ajusta al ordenamiento jurídico valenciano, siempre que se tengan en cuenta las observaciones esenciales que se han realizado.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 19 de junio de 2019

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
19/06/2019 14:08:52
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el
19/06/2019 13:42:11
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu

HBLE. SR. CONSELLER DE TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD
SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN.