



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 335/2017
Expediente 222/2017

Honorable Señor:

Ilmo. Sr.
D. José Díez Cuquerella
Presidente en funciones

Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D^a Margarita Soler Sánchez
D. Faustino de Urquía Gómez
D^a M^a Asunción Ventura Franch

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

Sra. D^a
Patricia Boix Mañó
Secretaria General
(artículo 35 del Reglamento)

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 18 de mayo de 2017, bajo la Presidencia del Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella, Presidente en funciones, 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 3 de abril de 2017 (Registro de entrada de 3 de abril), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación Y Cooperación, para la elaboración del proyecto de Decreto del Consell, por el que se deroga el Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

En el procedimiento tramitado para elaborar este proyecto normativo constan estos documentos, trámites e informes:

1.- Informe de 10 de noviembre de 2016, sobre la omisión de consulta pública en la tramitación de la derogación del Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo que suscribió la Dirección General de Cooperación y Solidaridad (documento núm. 1).

2.- La resolución de inicio del procedimiento, de 17 de noviembre de 2016, del titular de la Consellería consultante, en la que se asigna la elaboración del proyecto de Decreto a la Dirección General de Cooperación y Solidaridad (documento núm. 2).

3.- El informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto que suscribió dicha Dirección General el 24 de noviembre de 2016, cuyo contenido coincide en gran parte con la parte expositiva de la norma proyectada (documento núm. 3).

4.- Memoria económica que emitió la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 24 de noviembre de 2016 (documento núm. 4).

5.- Informe de la coordinación informática sobre el citado proyecto de decreto del Consell, de fecha 24 de noviembre de 2016 (Documento núm. 5).

6.- El informe de impacto normativo sobre la infancia, la adolescencia y la familia del proyecto de Decreto, de 24 de noviembre de 2016 (documento núm. 6).

7.- Informe de impacto de género del proyecto de Decreto, de 24 de noviembre de 2016 (documento núm. 7).

8.- Informe de 24 de noviembre de 2016 sobre la incidencia en la competitividad del proyecto de Decreto (documento núm. 8).

9.- Información pública del proyecto de Decreto en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, de 1 de diciembre de 2016 (documento núm. 9).

10.- El informe de la Subdirección General de Cooperación y Solidaridad, de 18 de enero de 2017 sobre el trámite de información pública y audiencia del proyecto de derogación del mencionado Decreto (documento núm. 10).

11.- Contestación al trámite de audiencia de la Presidencia de la Generalitat y de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte (documento núm. 11).

12.- Certificado del acuerdo del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, de 13 de marzo de 2017, en el que consta que, por unanimidad, en su sesión de 8 de marzo de 2017, informó favorablemente el texto propuesto (documento núm. 12).

13.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 28 de marzo de 2017 (documento núm. 13), con diversas observaciones y sugerencias.

14.- Informe del Subsecretario de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, en el que se indican cumplidos los trámites preceptivos informando favorablemente a la tramitación del proyecto normativo (documento núm. 14).

15.- Texto definitivo del proyecto de Decreto sin fechar (documento núm. 15).

Segundo.- Estructura del proyecto de Decreto.

El proyecto de Decreto que ahora es objeto de examen, se ha concebido con esta estructura sistemática: el título; un preámbulo con cinco párrafos o apartados; un artículo único; y en la parte final una única disposición transitoria, sin intitulación; una disposición adicional única, intitulada "Incidencia presupuestaria"; y una disposición final única, intitulada "Entrada en vigor".

La disposición transitoria única consta de dos apartados.

Tercero.- Finalidad del proyecto normativo.

La Dirección General de Cooperación y Solidaridad expuso las razones por las que se ha elaborado este proyecto de Decreto en su informe de 10 de noviembre de 2016, en el que indicó lo que sigue:

“[...]

Por su parte, la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones en la Disposición Transitoria Octava, establece que un año después de su entrada en vigor deberá procederse a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen establecido en la misma, señalando que si no se realizase, la mencionada armonización en el plazo mencionado, esta Ley será de aplicación directa. Así mismo, establece la previsión de la situación transitoria de los procedimientos de concesión de subvenciones ya iniciados a la entrada en vigor de la ley, siendo, en su caso, de aplicación la normativa vigente en el momento de su inicio. Y para aquellos procedimientos iniciados durante el plazo de adecuación señalado en la disposición transitoria se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior que les sea de aplicación, salvo que haya entrado en vigor la normativa de adecuación correspondiente.

Por todo ello, para clarificar la aplicación de la normativa a las actuaciones en cooperación al desarrollo por parte de las entidades y en aras del principio de eficiencia, siendo de aplicación directa la Ley 1/2015 de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, en cuanto a la normativa reguladora de las subvenciones, es por lo que es conveniente la derogación del mencionado Decreto 135/2010 de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo”.

II CONSIDERACIONES

Primera.- La consulta remitida.

El Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación Social y Cooperación ha remitido las actuaciones, precedidas de un índice, y ha recabado la consulta con carácter preceptivo, en aplicación de la regla

que se dispone en el apartado 4º del artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

A tal efecto, dicho apartado y precepto legales establecen que esta Institución Consultiva debe ser consultada con carácter preceptivo, entre otros casos, en relación con los expedientes que se tramiten y versen sobre los: "*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*", lo que desde luego debe interpretarse como la exigencia de obtener el previo y preceptivo Dictamen respecto de los denominados "*reglamentos ejecutivos*", es decir, los proyectos de aquellas disposiciones de rango reglamentario que prevean desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o varias disposiciones con rango formal de ley, si bien este desarrollo podrá tener mayor o menor densidad, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto normativo pueden ser más o menos completos en el desarrollo legal que deben verificar.

En el presente caso, nos hallamos ante un proyecto de Decreto, del Consell, por el que se deroga un Decreto del Consell anterior, en concreto el Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en cuyo procedimiento de elaboración este Consell Jurídic Consultiu emitió su Dictamen 706/2010, de 21 de julio.

Segunda.- El procedimiento de elaboración.

El procedimiento para elaborar y tramitar este proyecto de Decreto se acomodó, con carácter general, al procedimiento y a los trámites que se prevén en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que regula el procedimiento para elaborar las disposiciones de rango reglamentario por la Administración autonómica de la Generalitat, que fue desarrollado por los artículos 39 y siguientes del 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.

Es más, el proyecto normativo contempla la derogación expresa del Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, por lo que el rango normativo que se propone resulta incuestionable.

Constan en las actuaciones la resolución de iniciación del

procedimiento para elaborar el proyecto normativo, el informe sobre la necesidad y oportunidad de proceder a su elaboración, la memoria económica.

Obra informe del Director General de Cooperación y Solidaridad justificativo de la omisión del trámite de la consulta pública con carácter previo al inicio del procedimiento normativo prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En dicho informe se justifica la ausencia de este trámite porque la norma proyectada *“no tiene un impacto significativo en la actividad económica, y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ya que supone la derogación de la normativa que ya no se considera aplicable a las subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, ya que no se adapta a las previsiones de la Ley 1/2015. En cualquier caso, el trámite de consulta pública de realizará en la tramitación de la orden de bases reguladoras de las subvenciones de cooperación al desarrollo que se encuentra actualmente en tramitación”*.

Junto con estos informes, figuran el informe de coordinación informática, el informe en materia de competitividad, así como el informe sobre el impacto del proyecto en la regulación de la infancia, la adolescencia y el régimen de protección de las familias numerosas.

También figura en el expediente el informe de impacto de género de la norma proyectada, suscrito por el Director General de Cooperación y Solidaridad. Sin embargo, dicho informe no se ajusta al contenido de la norma proyectada pues se refiere a contenidos como la composición paritaria de comisiones, ajenos al texto proyectado. Por ello, se sugiere la incorporación al expediente de un nuevo informe de impacto de género con carácter previo a la aprobación de la norma.

Las Subsecretarías de la Presidencia y de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte remitieron sendos oficios indicando la ausencia de alegaciones a realizar al proyecto..

Se procedió al trámite de información pública mediante el anuncio publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 7929, de 1 de diciembre de 2016, sin que se formulase ninguna observación, alegación o sugerencia, según informa la Subdirectora General de Cooperación y Solidaridad en fecha de 18 de enero de 2017.

El proyecto de Decreto fue sometido al estudio del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, en sesión de 8 de marzo de 2017, emitiendo dicho órgano informe favorable al texto propuesto, que coincide

esencialmente con el sometido a dictamen de este Consell Jurídic Consultiu.

También constan el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, y el informe preceptivo de la Subsecretaría de la Consellería ahora consultante, como consigna el inciso d) del artículo 69.2 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

En las actuaciones solo consta una versión del texto del proyecto de Decreto, en castellano, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Tercera.- El marco normativo.

Como se indicó en nuestro Dictamen 706/2010, la Constitución española hace referencia en el último párrafo de su Preámbulo a la voluntad de la Nación española de "*colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra*", sin que entre las materias objeto del reparto competencial previsto por ella se encuentre una referencia expresa a la "*cooperación al desarrollo*", debido a que dicha materia o ámbito de actuación es una consecuencia del ejercicio de determinadas funciones en relación con otras materias. Por tanto, en la regulación de la cooperación al desarrollo confluyen diversos títulos competenciales en los que será competente con mayor o menor intensidad la Comunitat Valenciana en función de la concreta materia en que incida aquel título competencial.

El Estado ha establecido su principal marco normativo en materia de cooperación al desarrollo con la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, por la que se regula la Cooperación Internacional al Desarrollo, el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, por el que se regulan las competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, y el Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes.

El artículo 20 de la Ley 23/1998, establece que:

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

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en

su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos".

Y la disposición adicional cuarta del Estatuto de los cooperantes, aprobado por Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, bajo la rúbrica "Colaboración con las comunidades autónomas y otras Administraciones públicas" expresa lo siguiente:

"1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional podrán suscribir los convenios de colaboración con las comunidades autónomas que resulten necesarios para la regulación del intercambio de información, registro de personas o entidades promotoras de la cooperación internacional, contratos y acuerdos complementarios de destino de los cooperantes y, en su caso, para la determinación de la aportación económica que corresponda a las comunidades autónomas para adherirse al seguro colectivo promovido por la AECI.

2. Todas las Administraciones públicas que financien actividades de cooperación para el desarrollo o acción humanitaria velarán porque los proyectos que se presenten para su subvención o financiación respeten la normativa sobre derechos y deberes de los cooperantes y, específicamente, las normas previstas en este real decreto".

Atendiendo a estas previsiones, la Orden AEC/163/2007, de 25 de enero, en desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto citado, en su apartado Sexto otorga a las Comunidades Autónomas que promuevan proyectos de cooperación internacional al desarrollo la posibilidad de suscribir acuerdos para la implementación de los aspectos relativos a los cooperantes regulados por aquel.

El Estatuto de Autonomía, en su artículo 62.3, encomienda a los poderes públicos valencianos velar *"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"*.

Este mandato, en el ámbito competencial de la Generalitat, tuvo su reflejo principal en la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, en cuyo

procedimiento de elaboración este Consell Jurídic Consultiu emitió su Dictamen 278/2006, de 8 de junio. Precisamente en desarrollo de esta Ley se dictó el Decreto del Consell que se pretende derogar ahora.

Asimismo, es de reseñar que en la actualidad se encuentra en tramitación un anteproyecto de ley de Cooperación y Desarrollo Sostenible, en cuyo procedimiento emitimos nuestro reciente Dictamen 107/2017, de 5 de abril, llamada a sustituir a la Ley 6/2007, citada.

El artículo 22 de dicha norma, establece que “(...) *reglamentariamente se regularán las bases para la financiación de acciones en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, especificando, entre otros aspectos, el régimen de participación financiera de la Generalitat, los procedimientos a seguir y el régimen específico de transferencias de fondos y justificación de los gastos de las acciones subvencionadas, que incluirá auditorías u otras técnicas de control de los proyectos, en atención a la naturaleza de la ayuda o de las características especiales concurrentes en las entidades sometidas a control. Dichas técnicas de justificación del gasto tendrán en cuenta la necesaria flexibilidad de las normas generales a la financiación de proyectos que se realizan en países receptores de ayuda oficial al desarrollo.* (...)”

El anteproyecto de ley de Cooperación y Desarrollo Sostenible dictaminado por este Supremo Órgano Consultivo, contiene en su artículo 20.3 una formulación del siguiente tenor:

“Reglamentariamente se regularán las bases para la financiación de actuaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo sostenible, determinándose, entre otros aspectos, el régimen de participación financiera de la Generalitat, los procedimientos a seguir y el régimen específico de transferencias de fondos y justificación de los gastos de las acciones subvencionadas. Dichas técnicas de justificación del gasto tendrán en cuenta la necesaria flexibilidad de las normas generales a la financiación de proyectos que se realizan en países receptores de ayuda oficial al desarrollo sostenible”.

Por otro lado, la Generalitat, en el marco de la Ley 38/2007, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, dispone de competencias para regular las bases de las subvenciones y ayudas que conceda en el marco de sus competencias.

Cuarta.- Observaciones de carácter general al proyecto de Decreto.

I. En cuanto a la norma habilitante del Decreto.

La norma que se proyecta derogar la regulación contenida en el Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, sin que ello conlleve el establecimiento de una nueva regulación que la sustituya.

Es más, como expresamente se indica en el preámbulo, la normativa que se aplicará a estas subvenciones tras la derogación será directamente la prevista en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, citada, en aplicación del régimen transitorio previsto en la propia Ley.

Sin embargo, como se ha señalado, se está tramitando un anteproyecto de Ley, de cooperación y desarrollo sostenible, que incluye un precepto similar a aquel en cuyo desarrollo se dictó el Decreto que ahora se pretende derogar. Ello puede provocar, previsiblemente, que tras la entrada en vigor de la nueva ley (si se mantiene la redacción en los términos descritos) se dé una ausencia de regulación específica en un ámbito especialmente sensible en tanto no se dicte un nuevo Decreto, que no se encuentra previsto en el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat para 2017, aprobado por Acuerdo del Consell de 17 de febrero de 2017.

Con todo y con ello, no hay obstáculo desde un punto de vista material, habida cuenta que se regulan competencias de la Generalitat, como tampoco desde un punto de vista formal, pues la norma derogatoria es de idéntico rango a la derogada, para que el Consell apruebe la norma propuesta.

II. En cuanto al cumplimiento de los principios de buena regulación.

La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en su artículo 129.1 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad

reglamentaria, *“las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios.

En la parte expositiva de la norma proyectada, solo de manera parcial puede considerarse atendido este mandato del legislador básico, por lo que se recomienda modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada.

III. Sobre la estructura de la norma.

La estructura de la norma no es la más adecuada desde el punto de vista de la técnica normativa. Ello es así porque lo que pretende el Decreto proyectado es, precisamente, establecer un régimen dotado de permanencia, aunque sea por referencia a un régimen transitorio.

El régimen transitorio se refiere a los efectos en las situaciones jurídicas que produce la entrada en vigor de una nueva norma, y en especial, en aquellas situaciones jurídicas que ya se han iniciado bajo la vigencia de una norma llamada a ser sustituida por la nueva.

Sin embargo, no es este el caso. Ciertamente, el Decreto establece un nuevo régimen jurídico, que sustituye plenamente al que estaba vigente bajo el Decreto 135/2010, del Consell. El nuevo régimen jurídico no es sino la aplicación de dos regímenes distintos en función de la fecha de inicio del procedimiento y lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2015. Por una parte, a los procedimientos iniciados con anterioridad al 6 de marzo de 2015, se les aplicará el régimen jurídico que les fuera de aplicación (apartado 3 de la DT), principalmente el fijado en el Decreto 135/2010. A los procedimientos iniciados entre el día 6 de marzo de 2015 y el 6 de marzo de 2016, también se les aplicará dicho régimen (apartado 4 de la DT). Por último, a los iniciados el 6 de marzo de 2016 o con posterioridad se les aplicará el régimen jurídico de la Ley 1/2015, directamente y su normativa de desarrollo (apartado 2 de la DT).

Por ello, el Decreto proyectado no establece un régimen transitorio, sino un régimen sustantivo cuyo contenido viene determinado por determinadas fechas.

En este sentido, la norma ganaría en seguridad jurídica y claridad si en su parte dispositiva se indicara con claridad, y sin necesidad de referencias a la disposición transitoria de la Ley 1/2015, el régimen aplicable en cada caso, en función de la fecha en la que se inició el procedimiento de concesión de subvenciones, esto es, la publicación de la convocatoria.

De atenderse esta observación, el Decreto carecería de disposición transitoria y el contenido del actual artículo único se situaría en una disposición derogatoria única, que es su lugar adecuado. Asimismo, debería modificarse el título de la norma para indicar que establece el régimen jurídico aplicable a las subvenciones en materia de cooperación para el desarrollo.

En todo caso, según dispone el artículo 29 del citado Decreto 24/2009, del Consell, deberá situarse la disposición adicional única por delante de la disposición transitoria.

Quinta.- Observaciones de carácter general al proyecto de Decreto.

Al artículo único

Deberá enunciarse de modo impersonal “Se deroga” y no mediante el uso del infinitivo “derogar”.

A la disposición final única

Deberá insertarse la contracción “al” entre las palabras “siguiente” y “de”.

Desde un punto de vista de **técnica normativa**, deberán titularse todos los artículos y disposiciones finales, aunque sean *únicos*, tal y como dispone el Decreto 24/2009, del Consell.

Asimismo, se recomienda prescindir de las cursivas en el preámbulo.

III CONCLUSIÓN

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

Que puede procederse a la aprobación del proyecto de Decreto, del Consell, por el que se deroga el Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, que aprobaba las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional al desarrollo.

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


València, 18 de mayo de 2017

LA SECRETARIA GENERAL

(Artículo 35 del Reglamento del Consell Jurídic)


Patricia Boix Mañó

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES


José Díez Cuquerella

**HONORABLE SR. CONSELLER DE TRANSPARENCIA,
RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN.**

