



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 235/2017
Expediente 107/2017

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

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General

Honorable Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de abril 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 17 de febrero de 2017 (Registro de entrada de 20 de febrero), 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 anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible (Expediente ref. EXP-012/2016, de la Consellería consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

En el procedimiento tramitado para la elaboración del referido anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible, constan las actuaciones, documentos y trámites siguientes:

1.- El texto inicial del anteproyecto de Ley de Cooperación y Desarrollo Sostenible, sin fechar (folios 1 a 17).

2.- La resolución de inicio de la tramitación del procedimiento, que dictó el Conseller el 22 de abril de 2016, asignando su elaboración a la Dirección General de Cooperación y Solidaridad (folio 18).

3.- El informe sobre la necesidad y oportunidad, suscrito por dicha Dirección General de Cooperación y Solidaridad el 23 de mayo de 2016 (folio 19).

4.- La memoria económica del anteproyecto de Ley, de 23 de mayo de 2016, que constata el avance del compromiso de destinar un 0,7 % del gasto no financiero a políticas públicas que estén vinculadas a la cooperación al desarrollo (folios 20 y 21).

5.- El informe sobre coordinación informática, fechado el 23 de mayo de 2016 (folio 22).

6.- El informe sobre el impacto normativo en la infancia, la adolescencia y la familia, de 23 de mayo de 2016 (folios 23 a 25).

7.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (folio 26).

8.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico (folio 26 reverso).

9.- El informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 5 de junio de 2016 (folio 27).

10.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Presidencia, de fecha 6 de junio de 2016 (folio 27 reverso).

11.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, de 6 de junio de 2016 (folio 28).

12.- El informe de la Dirección General de Diversidad Funcional de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, de 9 de junio de 2016 (folios 28 reverso y 29, si bien luego consta otra copia del mismo informe en los folios 32 y 33).

13.- El informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública, de 14 de junio del mismo año, que remitió la Subsecretaría (folios 30 y 31).

14.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas (folio 34).

15.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de 9 de junio de 2016 (folio 34 reverso).

16.- Las alegaciones de la Subsecretaría de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de 14 de junio del mismo año (folio 35).

17.- Las alegaciones de la Dirección General de Reformas Democráticas, de 16 de junio de 2016, que fueron remitidas por la Subsecretaría de la Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas (folio 35 reverso y 36).

18.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad de la Consellería ahora consultante, de 20 de junio de 2016, en el que se analizan las alegaciones y sugerencias de las diversas Consellerías (folios 37 y 38).

19.- El informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 30 de junio de 2016 (folio 39), sobre el régimen de los gastos plurianuales previstos en el anteproyecto de Ley.

20.- El informe de la persona titular de la Conselleria competente en materia de función pública, de 8 de julio del mismo año (folios 40 a 42), relativo a la situación del personal de la Generalitat que participe en programas de cooperación.

21.- El informe de la Secretaría Autonómica de Modelo Económico y Financiación de la Conselleria competente en materia de hacienda pública, de 19 de julio de 2016 (folio 43).

22.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 26 de julio de 2016 (folios 44 y 45), en el que se deja constancia de que se han incorporado las sugerencias y las observaciones de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de la Función Pública y de la Secretaría Autonómica de Modelo Económico y Financiación.

23.- El informe de la Abogacía General de la Generalitat en la Presidencia, de 15 de septiembre de 2016 (folios 46 a 51).

24.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 20 de septiembre de 2016 (folio 52), sobre la incorporación de las sugerencias de la Abogacía General.

25.- El informe favorable de la Subsecretaría de la Conselleria consultante, de 22 de septiembre de 2016 (folio 53).

26.- El informe que la Intervención General emitió el 27 de septiembre de 2016 (folio 54), con observaciones relativas a la justificación de las ayudas.

27.- El informe sobre la repercusión del anteproyecto de Ley en la competitividad, suscrito por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad el 29 de septiembre de 2016 (folio 55).

28.- El informe de impacto de género, de 29 de septiembre del mismo año (folio 56).

29.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 29 de septiembre de 2016 (folio 57), en el que se analizan las observaciones de la Intervención General.

30.- La certificación del Acuerdo que adoptó el Consell, en la sesión de 30 de septiembre de 2016, en cuya virtud aprobó el texto del anteproyecto de Ley de Cooperación y Desarrollo Sostenible (folios 58 a 70), y dispuso continuar con la tramitación del procedimiento, remitiendo el texto

aprobado del Anteproyecto de Ley al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, al Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament y al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, para que emitan sus respectivos pareceres.

31.- El anuncio que se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 7899, del día 19 de octubre de 2016 (página 28583), para el trámite de información pública y audiencia (folio 71).

32.- Las alegaciones del Comité de UNICEF en la Comunitat Valenciana, de 10 de noviembre de 2016 (folio 72).

33.- Las alegaciones de la Coordinadora Valenciana de ONG, de 10 de noviembre de 2016 (folios 73 y 74).

34.- Las alegaciones de la Delegación en la Comunitat Valenciana del Comité Español de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), de 7 de noviembre de 2016 (folio 74 reverso y 75).

35.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, fechado el 18 de noviembre de 2016 (folio 76 a 86), en el que se examinan las 33 recomendaciones y alegaciones que formularon las referidas entidades del sector.

36.- El Dictamen que aprobó el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana en la sesión extraordinaria que celebró el día 15 de diciembre de 2016 (folios 87 a 90), con diversas recomendaciones y sugerencias.

37.- El informe sobre la valoración del anterior dictamen que emitió la Dirección General de Cooperación y Solidaridad con fecha 19 de diciembre de 2016 (folios 91 a 94).

38.- El informe favorable que aprobó el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament, en la reunión extraordinaria que tuvo lugar el día 1 de febrero de 2017, que consta como anexo al acuerdo que la Secretaría del órgano certificó el día 9 de febrero del mismo año (folios 95 a 101).

39.- El informe de la Subsecretaría de la Consellería ahora consultante, de 16 de febrero de 2016 (folio 102).

40.- El texto definitivo del anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible, en el que consta la fecha de "26/01/2017".

41.- El oficio de la persona titular de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, fechado el 17 de febrero de 2017, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 20 del mismo mes y año, en el que remitió el expediente, precedido de un 'Índice de Documentos' para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2º 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.

Segundo.- Estructura del anteproyecto de Ley.

El anteproyecto de Ley remitido para Dictamen se ha elaborado con esta estructura: el título de la disposición con rango de ley; el índice; la exposición de motivos; treinta y un artículos que se han distribuido en seis capítulos; tres disposiciones adicionales; una disposición derogatoria única, y tres disposiciones finales.

El capítulo I de la parte articulada regula las "Disposiciones Generales", con estos preceptos: Objeto (artículo 1), Ámbito de aplicación (artículo 2), y Principios (artículo 3).

El capítulo II se titula "Planificación, modalidades y evaluación", y contiene los artículos siguientes: Planificación de la cooperación internacional al desarrollo sostenible (artículo 4), Los instrumentos de la cooperación al desarrollo (artículo 5), Modalidades de la cooperación al desarrollo (artículo 6), Prioridades de la cooperación valenciana al desarrollo (artículo 7) y Transparencia, rendición de cuentas y evaluación de las actuaciones de cooperación al desarrollo sostenible (artículo 8).

Por su parte, el capítulo III se destina a la "Organización", con estas previsiones: Les Corts (artículo 9); El Consell (artículo 10); La Consellería competente en materia de cooperación al desarrollo (artículo 11); El Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo (artículo 12); El Alto Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Agenda 2030 (artículo 13); Comisión Interdepartamental para la Cooperación al Desarrollo y la implementación de la Agenda 2030 (artículo 14); Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana (artículo 15); Consejo Territorial Sectorial para la Cooperación al Desarrollo y la implementación de la Agenda 2030 (artículo 16) y Coordinación de la Generalitat con otras instituciones y entidades nacionales e internacionales (artículo 17).

El capítulo IV regula los “Recursos, financiación y control”, con estos cuatro preceptos: Recursos humanos (artículo 18), Recursos económicos (artículo 19), Financiación y control (artículo 20) y Régimen fiscal de las aportaciones efectuadas a organizaciones no gubernamentales y a proyectos de cooperación al desarrollo (artículo 21).

El capítulo V contempla “De los sujetos intervinientes en la cooperación al desarrollo”, con estos contenidos: Los agentes de la cooperación al desarrollo (artículo 22); Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (artículo 23); Personal cooperante profesional (artículo 24), El voluntariado (artículo 25); Registro de Agentes de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (artículo 26), Participación de las cooperativas, las empresas y las organizaciones empresariales de la Comunitat Valenciana en la cooperación al desarrollo y para el cumplimiento de la Agenda 2030 (artículo 27) y Participación de las organizaciones sindicales de la Comunitat Valenciana en la cooperación al desarrollo y para el cumplimiento de la agenda 2030 (artículo 28).

El capítulo VI prevé la regulación de las “Infracciones y Sanciones”, con estos preceptos: Régimen jurídico (artículo 29), Órganos competentes (artículo 30) y Procedimiento sancionador (artículo 31).

Por último, las disposiciones de la parte final contemplan estas previsiones: Compromisos presupuestarios (disposición adicional primera); Ayudas excepcionales y preferentes (adicional segunda); Informe previsión cumplimiento 0,7% (adicional tercera); (Normas que se derogan) (disposición derogatoria única); Autorizaciones del Consell (disposición final primera); Desarrollo reglamentario (final segunda), y Entrada en vigor (final tercera).

Tercero.- Justificación del anteproyecto.

La Dirección General de Cooperación y Solidaridad explicita en su informe sobre la necesidad y oportunidad del texto del anteproyecto de Ley, de cooperación y desarrollo sostenible, las razones que justifican la nueva disposición autonómica con rango de ley que se halla en tramitación, sobre todo en la conveniencia de poner en práctica el nuevo marco de cooperación internacional que inspiran los cinco ejes centrales de la denominada “*Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*” que en su momento fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.

En este contexto se afirma que la sociedad civil estaría exigiendo que: “... *la ambición de la Agenda 2030 se traduzca en compromisos concretos y urgentes para su puesta en práctica.*”, y que:

“En relación con lo anterior, el Anteproyecto de Ley recoge un triple objetivo:

1.- Extender e integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas las políticas y ámbitos de actuación del Consell, mediante un enfoque de gobierno total (Whole of Government).

2.- Mejorar y aumentar las capacidades actuales de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGD) como actores más importantes en la cooperación al desarrollo en todos los niveles, atendiendo a su diversidad y aprovechando sus experiencias.

3.- Ser el marco y orientación de todas las administraciones públicas valencianas, de los agentes sociales y económicos y la ciudadanía en su conjunto.

Por otro lado, el Anteproyecto incorpora lo establecido en la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado, haciendo expresa mención al voluntariado internacional.

Por todo ello, resulta, por tanto, necesario adaptar la Cooperación para el Desarrollo de la Comunitat Valenciana a la realidad actual, mediante un texto normativo con rango de Ley, que permita alinear, en colaboración con las ONGD y el resto de los actores de la cooperación valenciana, su política en materia de cooperación y solidaridad, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, llevando a cabo una transformación global del modelo de desarrollo, de tal modo que la lucha contra la pobreza, contra la exclusión y la defensa de los Derechos Humanos, con especial atención a la perspectiva de género y a la sostenibilidad ambiental, sean los objetivos básicos de dicha política”.

II CONSIDERACIONES

Primera.- La consulta.

El Conseller competente en materia de cooperación al desarrollo, en los términos del artículo 11 del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determinan las Consellerías en que se organiza la Administración de la Generalitat, ha instado la consulta con carácter preceptivo, en aplicación de lo previsto en el apartado 2º 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.

Dicho precepto se refiere a la consulta preceptiva a esta Institución Consultiva en relación con los anteproyectos de Ley, excepto el caso del anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat, que se puedan elaborar por el Consell y su propia organización dependiente, esto es, los departamentos y entidades en que se estructure la Administración autonómica valenciana, sin excluir su sector público instrumental, por lo que resulta incuestionable la preceptividad de la consulta, en este caso respecto del anteproyecto de Ley de la Generalitat, de cooperación y desarrollo sostenible.

Además, las previsiones del anteproyecto de Ley que se ha remitido a consulta prevén la derogación expresa de la Ley de la Generalitat 6/2007, de 9 de febrero, de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana, y de la Ley de la Generalitat 11/2010, de 16 de julio, reguladora del estatuto de las personas cooperantes valencianas, lo que confirma el rango del proyecto normativo y la preceptividad de la consulta que, por lo demás, se ha recabado con carácter ordinario.

Segunda.- Procedimiento de elaboración.

A partir de la iniciativa legislativa que el propio Estatuto de Autonomía reconoce al Consell en su artículo 26.1, el anteproyecto de Ley se ha elaborado siguiendo el cauce previsto en el artículo 42 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y lo previsto en el Decreto 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, el texto del anteproyecto de Ley se elaboró por el centro directivo competente en materia de cooperación al desarrollo, contando en las actuaciones el informe sobre la necesidad y oportunidad, la memoria económica, el informe de coordinación informática, el informe sobre la repercusión de los contenidos del proyecto en el régimen jurídico de la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, el informe sobre impacto de género y el informe sobre la repercusión del proyecto normativo en la competitividad.

Se interesó la participación de las diversas Consellerías, formulando alegaciones las Subsecretarías de la Presidencia; de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas; de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio; de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico; de la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente,

Cambio Climático y Desarrollo Rural; de la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo; y de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte; así como de la Dirección General de Diversidad Funcional de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas; de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública; y de la Dirección General de Reformas Democráticas de la Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

De particular relevancia son los dos informes de la Dirección General de Presupuestos y de la Secretaría Autonómica de Modelo Económico y Financiación de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, teniendo en cuenta que nos hallamos ante gastos de carácter plurianual, como también de la Consellería competente en materia de función pública, ya que el personal cooperante responde a unas características particulares muy específicas.

Relacionado con lo anterior, sin duda merece una referencia singular el trámite de información pública que se llevó a efecto, mediante la inserción del correspondiente anuncio en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, lo que permitió que formularan sus alegaciones el Comité del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la Comunitat Valenciana, la Coordinadora Valenciana de organizaciones no gubernamentales (ONG), y la Delegación en la Comunitat Valenciana del Comité Español de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).

Todas las alegaciones y sugerencias que formularon todos estos órganos e Instituciones, públicos y privados, fueron valoradas por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad de la Consellería ahora consultante.

Tras la aprobación del texto del anteproyecto de Ley por el Consell, emitieron sus informes el Comité Econòmic i Social y el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament, cuyas opiniones también se analizaron por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad.

Por último, también emitieron sus informes preceptivos, además de la citada Dirección General de Presupuestos, la Subsecretaría de la Consellería competente en la referida materia de cooperación al desarrollo.

Tercera.- El marco normativo y jurisprudencial.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana regula la acción exterior de la Generalitat en el Título V (artículos 59 y 60), en relación con el

Estado y otras Comunidades Autónomas, en el Título VI (el artículo 61), en su vertiente de las relaciones de la Generalitat con las instituciones de la Unión Europea, y en el Título VII (el artículo 62), respecto de la denominada, en sentido estricto, “Acción exterior”, en cuyo apartado 3º se reconoce explícitamente “*la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza*”, si bien para enmarcar el ámbito en el que se reconoce dicha 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” (los subrayados son nuestros).

Dicha 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 (artículos 1 a 7), los instrumentos y modalidades de cooperación (artículos 8 a 14), los órganos competentes para formular estas políticas públicas y los órganos consultivos y ejecutivos (artículos 15 a 26), así como los recursos materiales (artículos 27 y 28), los recursos de personal (artículos 29 y 30) y la participación social (artículos 31 a 39), donde se enmarcan las organizaciones no gubernamentales, las personas que forman el voluntariado y los llamados cooperantes.

En relación con la cooperación al desarrollo económico que puedan diseñar 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 23/998, 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 el artículo 149.1.3ª de la Constitución, citado en primer lugar en su disposición final cuarta.

Además, el Tribunal Constitucional ha confirmado completamente los contenidos de esta Ley 2/2014, de 25 de marzo, al desestimar el recurso de inconstitucionalidad que planteó el Gobierno de Canarias (STC 85/2016, de 28 de abril).

A los efectos de precisar el alcance de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y el ámbito posible para las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de desarrollar su acción exterior, el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en diversas ocasiones, como en la STC 153/1989, en la STC 165/1994, en la STC 31/2010, o en la más reciente STC 46/2015, de 5 de marzo, en la que ha sintetizado su doctrina, afirmando que:

“La doctrina sobre actividades de las Comunidades Autónomas con proyección exterior y el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ha sido reiterada en la STC 31/2010, de 28 de junio, con cita expresa de la STC 165/1994, de

26 de mayo, a los que se hace referencia por las partes en el presente recurso y posteriormente en la STC 118/2011, de 5 de julio, citada a su vez por la 138/2011, de 14 de septiembre.

Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos:

a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial.

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

d) Dentro de la competencia estatal, se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o

remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado”.

En este marco, se constata que todas las Comunidades Autónomas han ejercido sus competencias en materia de cooperación al desarrollo económico, como ocurre con Andalucía (Ley 14/2003 y Ley 2/2006), Aragón (Ley 10/2000), Asturias (Ley 4/2006), Canarias (Ley 4/2009), Cantabria (Ley 4/2007), Castilla-La Mancha (Ley 3/2003), Castilla y León (Ley 9/2006), Cataluña (Ley 26/2001 y Ley 16/2014), Galicia (Ley 3/2003), Comunidad de Madrid (Ley 13/1999 y Ley 4/2005), Comunitat Valenciana (Ley 6/2007 y Ley 11/2010), Extremadura (Ley 1/2003), Illes Balears (Ley 9/2005), La Rioja (Ley 1/1996 y Ley 4/2002), Murcia (Ley 9/1994 y Ley 10/2013), Navarra (Ley 5/2001 y Ley 4/2010), y el País Vasco (Ley 1/2007, Ley 14/2007 y Ley 5/2008),

Lógicamente, la vertiente de la lucha contra la pobreza en el contexto de la cooperación para el desarrollo económico, no solo se plantea a nivel estatal o autonómico, como lo demuestra en el ámbito internacional el plan de acción denominado “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que aprobó la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015. En el marco europeo el informe que aprobó el Comité Económico y Social Europeo en la sesión que celebró el 12 de julio de 1980. Y a nivel estatal el informe sobre Políticas Públicas para combatir la pobreza en España que aprobó el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de enero de 2017, que entiende que nos hallamos ante un problema de Estado que compromete la cohesión social y el crecimiento económico.

Cuarta.- Aspectos de técnica normativa.

Respecto al **índice**, deberá ponderarse la oportunidad de estructurar la norma en títulos, advertida la entidad de ésta y, a su vez, organizar sus contenidos en capítulos; todo ello a la vista de lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell.

Los **apartados** de los preceptos se han numerado mediante la utilización de cardinales arábigos, lo que permite afirmar que atiende los criterios del artículo 26 del citado Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, pero ni deben titularse los apartados de un precepto ni tienen que redactarse en “negrita”, lo que se tendrá que corregir en los dos apartados del artículo 7 del anteproyecto normativo.

Las disposiciones de la **parte final** se han numerado con ordinales redactados en letras, y se han titulado, como exige el artículo 28 del citado

Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, salvo la disposición derogatoria única, lo que se tendrá que corregir, pudiendo titularse: “Normas que se derogan” u otra expresión equivalente.

Quinta.- Observaciones, recomendaciones y sugerencias.

Con la finalidad de contribuir a la mejora de los contenidos que forman el anteproyecto de Ley remitido, de cooperación y desarrollo sostenible, se formulan las siguientes observaciones, recomendaciones y sugerencias.

Al preámbulo

Como se indica en el comentario al artículo 9, procede suprimir la referencia a Les Corts como parte de la organización de la cooperación al desarrollo que hay en el tercer párrafo del bloque III.

Al Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 1 a 3).

En este capítulo se definen el régimen jurídico (artículo 1), el ámbito de aplicación (artículo 2) y los principios (artículo 3) que deben presidir las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo en el ámbito autonómico.

Esta regulación se coherente con los principios y objetivos que se reconocen en la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, en línea con otras regulaciones autonómicas, por lo que simplemente se constata dicha compatibilidad, lo que no excluye que pueda realizarse una recomendación y se valora un inconveniente relativo.

La recomendación consistiría que entre los principios del **artículo 3** se previera la posibilidad de coordinar y de compartir la información de las actuaciones que puedan implementar tanto la Generalitat como las entidades locales de la Comunitat Valenciana, las Diputaciones y los Ayuntamientos valencianos, en este caso sobre todo respecto de los municipios de gran población, que suelen ser sujetos activos de una cierta acción exterior.

El inconveniente se relaciona con las numerosas referencias al diseño, a la estrategia y a los principios que inspiran la denominada “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que fue aprobada por la Asamblea General de la Organización para las Naciones Unidas (ONU) en el año 2015, lo que obligará a plantear la reforma de dichos preceptos –en realidad son una de

las partes sustantivas del anteproyecto– cuando dichos contenidos de Derecho internacional sean completados, modificados, alterados o derogados en su ámbito supraestatal.

En todo caso, conviene tener en cuenta que esta reflexión no solo repercute en la redacción de los preceptos de este capítulo I, sino que también incide en múltiples preceptos de otros capítulos del Anteproyecto de Ley, como en los preceptos que regulan los órganos de gestión y los órganos consultivos en esta materia.

Al Capítulo II. Planificación, modalidades y evaluación (artículos 4 a 8).

Se prevén en el **artículo 4** como instrumentos de planificación el llamado “Plan Director de Cooperación”, que fijará un marco estratégico cuatrienal, y los “Planes de Acción” anuales, de los que tendría que aclararse que ejecutan, completan o pormenorizan aquel.

En la medida que el **artículo 8** acoge alguna de las previsiones de la Ley de la Generalitat 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Comunitat Valenciana, se recomienda que se redacte e incluya, de forma expresa, una remisión general al cumplimiento de las previsiones y obligaciones que derivan de dicha ley autonómica.

Desde una perspectiva complementaria, entendemos que debe existir una obligatoriedad jurídica que imponga evaluar todas las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo económico sostenible, de forma singular y en conjunto, sobretodo como un instrumento de contribución efectiva para intentar alcanzar el fin propuesto de erradicar la pobreza, en la medida de lo posible, por lo que se sugiere que la redacción “*La Generalitat promoverá la obligatoriedad de evaluar (las actuaciones)*” se transforme en: “*La Generalitat evaluará (las actuaciones)*”.

Esta sugerencia no se formula con el carácter de esencial, pero se debe manifestar que sí comporta una relevancia significativa o particular.

Al Capítulo III. Organización (artículos 9 a 17).

De forma paralela a los artículos 15, 16 y 17 de la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, que prevén las competencias del Congreso de los Diputados, del Gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores, los **artículos 9, 10 y 11** de este proyecto normativo contemplan las competencias de Les Corts, el Consell y la Consellería competente en materia de cooperación al desarrollo.

Sin embargo, el **artículo 9** propuesto difiere en su redacción de lo previsto en el artículo 15 de la Ley estatal, pues configura Les Corts como un elemento integrante de la organización de la cooperación de la Comunitat Valenciana, al mismo nivel que el Consell, la Consellería o los órganos que se crean en los artículos 12 a 16.

Les Corts, según el artículo 21 del Estatuto de Autonomía, representan al pueblo valenciano y a ellas les corresponde la potestad legislativa. Desde esta perspectiva es impropio que el Parlamento sea incardinado como un órgano más dentro de aquellos a los que se les atribuyen funciones de desarrollo de las políticas de cooperación al desarrollo, por lo que la inclusión de un artículo intitulado "*Les Corts*" dentro del Capítulo "*Organización*" es totalmente inadecuada, así como la expresión "*A les Corts les corresponde...*".

Ahora bien, de la lectura del precepto proyectado se desprende que la intervención del Parlamento en este ámbito se limita al conocimiento y debate del Plan Director de Cooperación al Desarrollo al que se refiere el artículo 4 y a recibir información periódica del grado de ejecución de las políticas de cooperación al desarrollo.

Como apuntamos en nuestro reciente Dictamen número 225/2016, de la dicción trascrita se desprende que la norma proyectada pretende establecer un procedimiento de control parlamentario específico. Sin embargo, ello no es posible dado que los procedimientos parlamentarios están sometidos a la reserva material del Reglamento de Les Corts, que es norma con fuerza de ley. Por tanto, este procedimiento únicamente podría establecerse, en su caso, mediante una reforma del Reglamento parlamentario.

Pese a ello, parece que lo que pretende la norma proyectada es que, con carácter anual, se rinda cuenta ante Les Corts de los progresos en la ejecución del Plan Director y del Plan de Acción. Desde esta perspectiva lo más ajustado a la técnica normativa sería añadir un apartado específico en el artículo 4, del siguiente tenor "*En el proceso de elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo, y con carácter previo a su aprobación definitiva, el Consell remitirá el Plan a Les Corts para su pronunciamiento*".

Asimismo, el actual **apartado 2 del artículo 9**, también por coherencia, deberá trasladarse como apartado 4 del artículo 10.

"Con carácter anual, el Consell remitirá a Les Corts un informe sobre el grado de ejecución del Plan Director y del Plan de Acción anual".

Respecto al primer supuesto, el vigente artículo 166 del Reglamento de Les Corts ya prevé un procedimiento de estudio, debate y pronunciamiento respecto a los Planes que presente el Consell. En el segundo caso, el informe anual de ejecución, podría configurarse siguiendo el procedimiento de las comunicaciones del Consell, reguladas en el citado Reglamento en sus artículos 164 y 165.

En todo caso, no es posible que en el anteproyecto que se dictamina se incluyan mandatos como el contenido en el apartado primero, por constituir una injerencia en la potestad reglamentaria de Les Corts. Y, en consecuencia, solo podrá configurarse como un mandato al Consell.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos previstos en el artículo 73 del Reglamento de este Consell Jurídic.

Respecto al segundo apartado, de mantenerse en la redacción proyectada, deberá incorporarse al artículo 10 y corregirse la mención a “los Reglamentos” por “el Reglamento”.

En coherencia con lo dicho, es necesario suprimir la mención a Les Corts que se consigna en el preámbulo, en el párrafo cuarto del bloque III de dicha parte expositiva.

Por otro lado, en cuanto el Plan Director de Cooperación (cuatrienal) será aprobado por el Consell (artículo 10.2), y los Planes de Acción (anuales) por la Consellería competente en la materia de cooperación al desarrollo (artículo 11.1, inciso b), se refuerza la tesis de que estos planes de acción anuales estarán subordinados al Plan Director de Cooperación, por cuanto desarrollarán, completarán o detallarán el contenido de los planes directores.

No obstante, en el régimen de las denominadas “relaciones interadministrativas” que se contemplan en los artículos 140 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto refleja la tesis que la “colaboración” o la “cooperación administrativa” se configuran con carácter voluntario en el ámbito de las competencias compartidas, a diferencia de la “coordinación administrativa”, que presupone una cierta capacidad y poder de dirección que habilita al órgano de una Administración “superior” para dirimir y resolver los conflictos que puedan plantearse (STC 27/1987, de 27 de febrero), se recomienda que en lugar de que corresponda a un órgano autonómico, la Consellería competente en materia de cooperación al desarrollo “la coordinación con la Administración General del Estado y con otras Administraciones,

organismos e instituciones nacionales o supranacionales” (incisos b) y d) del apartado 2º del **artículo 11**), se indique “la colaboración...” o “la cooperación...”.

Los **artículos 12 a 16** contemplan hasta cinco órganos colegiados y consultivos en esta materia: el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, el Alto Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Agenda 2030, la Comisión Interdepartamental para la Cooperación al Desarrollo y la Implementación de la Agenda 2030, el Comité Permanente de Acción Humanitaria en la Comunitat Valenciana y el Consejo Territorial Sectorial para la Cooperación al Desarrollo y la implementación de la Agenda 2030, lo que de alguna forma sigue la línea de los artículos 20 y siguientes de la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, si bien resulta necesario recordar que la creación de cualquier órgano administrativo, aunque solo tenga competencias consultivas, debe ser el resultado de un análisis riguroso de su necesidad, como también de su eficacia, economía y eficiencia, en aplicación de los artículos 3 y 5.4 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en este caso para con las Comunidades Autónomas.

Tendrá que modificarse la titulación del **artículo 17**, relativo a la “Coordinación de la Generalitat con otras instituciones y entidades nacionales e internacionales”, en la medida que ninguno de sus apartados o incisos contiene facultades o poderes propios de la “coordinación”, en el sentido que se ha expuesto con anterioridad, sino más bien de la “colaboración”.

Al Capítulo IV. Recursos, financiación y control (artículos 18 a 21).

La posibilidad de que los empleados públicos puedan ejercer labores de voluntariado internacional y cooperación al desarrollo económico y ayuda humanitaria, prevista en el apartado 3º del **artículo 18**, con las oportunas previsiones de la legislación laboral o en materia de función pública para otorgar reducciones o adaptaciones de la jornada laboral, o bien la suspensión o interrupción de la relación jurídica, conviene que indique de forma expresa que se tratará de una dedicación o destino “temporal”.

De entre los mecanismos que puedan establecer sistemas específicos de justificación y control efectivo del gasto público invertido en la cooperación para el desarrollo económico que tengan en cuenta la necesaria flexibilidad de las disposiciones generales a la financiación de proyectos que se ejecuten en países receptores de estas ayudas, a tenor de los apartados

3º y 6º del **artículo 20**, debería valorarse la posibilidad de habilitarse los oportunos mecanismos o instrumentos de cooperación, mediante acuerdo o convenio interadministrativo, entre la Consellería competente de la Administración de la Generalitat y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que es un organismo público de la Administración General del Estado con experiencia en la ejecución de políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo económico sostenible orientado en la lucha contra la pobreza.

Al Capítulo V. De los sujetos intervinientes en la cooperación al desarrollo (artículos 22 a 28).

La regulación de este capítulo está inspirada, al parecer por agregación, tanto en la regulación de las personas cooperantes valencianas que se establece en la Ley de la Generalitat 11/2010, de 16 de julio, reguladora del Estatuto de las Personas cooperantes de la Comunitat Valenciana, que será objeto de derogación expresa, como de la participación de agentes de la cooperación al desarrollo, en sentido muy lato, las organizaciones no gubernamentales que actúan en este ámbito específico, ciertas entidades sociales, el personal cooperante profesional y el voluntariado en el sector de la cooperación para el desarrollo, en el que se incluyen hasta las sociedades cooperativas, las empresas –que son sociedades mercantiles–, las organizaciones sindicales y las “organizaciones empresariales”, expresión que se recomienda que se corrija por “asociaciones empresariales” de la Comunitat Valenciana.

Debe constatar la preocupación evidente para garantizar que se trate de entidades sin ánimo de lucro, como también la diversidad y heterogeneidad de entidades e instituciones que pueden ser reconocidas como agente de la cooperación para el desarrollo, por lo que dicho reconocimiento podrá repercutir, en algunos casos, en la intensidad de su voluntad de cooperación para el desarrollo y lucha contra la pobreza a lo largo del tiempo, lo que se tendrá que sopesar.

Por otro lado, se “constituye” y regula en el **artículo 26** el “Registro de Agentes de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana”, sin especificar que el “Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana” había sido creado y regulado mediante el Decreto del Consell 39/2009, de 6 de marzo, por lo que se tendrá que aclarar, normalmente en una disposición de la parte final cuál es la relación entre estos Registros autonómicos y si permanecerán vigentes las inscripciones anteriores, lo que puede repercutir en la redacción de este artículo 26.

Igualmente, deberá aclararse en la oportuna disposición de la parte final qué ocurrirá con el “Registro Autonómico de las Personas Cooperantes Valencianas” que creó el artículo 13 de la Ley de la Generalitat 11/2010, de 16 de julio, ya que puede ser tanto objeto de derogación expresa como subsumirse o adaptarse a un nuevo Registro administrativo en el que puedan acreditarse, en su caso, el personal cooperante profesional, el personal del voluntariado y los cooperantes, de acuerdo con su propia y específica regulación.

Al Capítulo VI. Infracciones y sanciones (artículos 29 a 31).

A la vista de todos los contenidos de esta Ley, en los que se habilita la concesión de ayudas públicas de cooperación para el desarrollo, pero también se habilita un marco de relaciones de colaboración y de cooperación entre diversas Administraciones Públicas, incluyendo la Administración local valenciana, se recomienda que el **artículo 29** no solo se remita genéricamente a la legislación sobre hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones, sino que esta referencia se complete con una referencia a la legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas –si se quiere, del Sector Público–, y a la legislación valenciana sobre régimen local.

A las disposiciones de la parte final.

En los términos que se han indicado, la disposición derogatoria única se tendrá que titular, como puede ser “Normas que se derogan” u otra expresión equivalente. En su caso, deberá aclararse la vigencia 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.

Sexta.- Aspectos de redacción.

Se reconoce el esfuerzo que se ha realizado en la redacción del anteproyecto de Ley, aconsejando solamente que la palabra “Ley” se redacte con mayúscula inicial cuando se refiera a una ley concreta y determinada (párrafo 17º del preámbulo), que se suprima la reduplicación “de del” (párrafo 27º del preámbulo), que se prescinda de las siglas “OCDE”, ya que no se reiteran (artículo 1), y que no se utilice en anglicismo “y/o” (artículo 6).

III CONCLUSIÓN

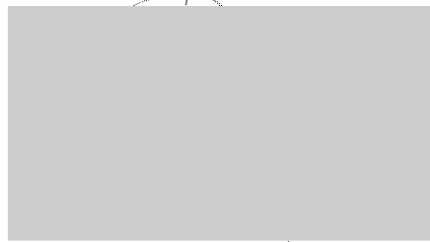
Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Consell puede aprobar el anteproyecto de Ley de la Generalitat, de cooperación y desarrollo sostenible, en cuanto se acomoda al ordenamiento jurídico y, en particular, al marco de los compromisos internacionales y estatales de cooperación para el desarrollo económico sostenible, siempre que se tenga en cuenta la observación **esencial** formulada.

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

Valencia, 5 de abril de 2017

EL SECRETARIO GENERAL



Ferran García i Mengual

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES



José Díez Cuquerella

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