



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 328/2017
Expediente 279/2017

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 25 de abril de 2017 (Registro de entrada, 27 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 elaborar el proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo (Expediente ref. EXP-021/2016, de la Consellería consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

En el procedimiento tramitado para elaborar este proyecto de Orden, de la Consellería consultante, constan estos trámites, informes y documentos:

1.- La resolución de inicio del procedimiento que acordó la persona titular de la Consellería el 17 de noviembre de 2016 (documento núm. 1).

2.- El informe justificativo de la necesidad y oportunidad, que suscribió la Dirección General de Cooperación y Solidaridad el 13 de diciembre de 2016 (documento núm. 2).

3.- La memoria económica de 13 de diciembre de 2016 (documento núm. 3).

4.- El informe de impacto de género, de 13 de diciembre de 2016 (documento núm. 4), de contenido favorable al proyecto normativo.

5.- El informe sobre coordinación informática, fechado el 13 de diciembre de 2016 (documento núm. 5).

6.- El texto inicial del borrador del proyecto de Orden, sin fechar (documento núm. 6).

7.- El informe de la Subdirección General de Cooperación y Solidaridad, de 23 de diciembre de 2016 (documento núm. 7), que constata que no se formularon alegaciones ni sugerencias durante el trámite de consulta pública en el portal de la Administración promotora.

8.- El anuncio que se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 7947, de 30 de diciembre de 2016 (documento núm. 8), para el trámite de información pública y audiencia.

9.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 25 de enero de 2017 (documento núm. 9), en el que se sintetizan las alegaciones, sugerencias y recomendaciones formuladas, indicando su aceptación o descarte.

10.- El informe sobre la no sujeción del proyecto de Orden al régimen de competencia del mercado único comunitario, de 25 de enero de 2017, la ficha informativa y la comunicación a la Consellería competente en hacienda (documento núm. 10).

11.- El informe sobre la incidencia del proyecto normativo en la competitividad empresarial, de 25 de enero de 2017 (documento núm. 11).

12.- El informe sobre el impacto normativo en la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, de 25 de enero de 2017 (documento núm. 12).

13.- Los escritos de alegaciones de las Subsecretarías de la Presidencia y de las Consellerías de: Hacienda y Modelo Económico; Educación, Investigación, Cultura y Deporte; Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas; y de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (documento núm. 13).

14.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 24 de febrero de 2017 (documento núm. 14), sobre las alegaciones y sugerencias formuladas por las Consellerías.

15.- El informe favorable del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, que emitió por unanimidad en la reunión que celebró el día 8 de marzo de 2017 (documento núm. 15), del que forma parte el texto del segundo borrador del proyecto de Orden, como texto consolidado, además de un anexo con las modificaciones introducidas.

16.- El informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 30 de marzo de 2017 (documento núm. 16), con ciertas sugerencias y recomendaciones de diverso alcance.

17.- El informe de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, de 3 de abril de 2017 (documento núm. 17), con indicación de las sugerencias y recomendaciones de la Abogacía General de la Generalitat que se incorporan al texto del proyecto normativo.

18.- El informe favorable de administración electrónica que suscribió la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el 6 de abril de 2017 (documento núm. 18).

19.- El informe fiscal de conformidad que suscribió, el 18 de abril de 2017, la Intervención delegada en Presidencia y en la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (documento núm. 19).

20.- El oficio de remisión en el que la Dirección General de Cooperación y Solidaridad remite todo lo actuado a la Subsecretaría de la misma Consellería el 20 de abril de 2017 (documento núm. 20).

21.- El texto definitivo del borrador del proyecto de Orden, de la Consellería ahora consultante, sin fechar, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo (documento núm. 21).

22.- El oficio de la persona titular de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, fechado el día 25 de abril de 2017, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 27 del mismo mes y año, en el que remitió el proyecto de Orden y el expediente tramitado para dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, resaltando con ello que el Dictamen se insta con el carácter de urgente.

Segundo.- Estructura del proyecto de Orden.

El proyecto de Orden, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, se ha elaborado con la siguiente estructura y sistemática: el título de la disposición en trámite; el índice; el preámbulo, compuesto por siete párrafos; la fórmula aprobatoria; setenta y cuatro artículos estructurados en seis títulos, y algunos de ellos en capítulos; una disposición transitoria única; tres disposiciones adicionales; una disposición derogatoria única, y dos disposiciones finales.

Los contenidos de cada uno de los títulos son estos: disposiciones generales (título preliminar, que comprende los artículos 1 a 5); Ámbito subjetivo (título I, formado por los artículos 6 a 11); Actuaciones y gastos

subvencionables (título II, compuesto por los artículos 12 a 29); Procedimiento de concesión y pago (título III, artículos 30 a 47), Ejecución (título IV, formado por los artículos 48 a 55), Justificación (título V, que comprende los artículos 56 a 64); y finalmente, Control, Reintegro y Régimen sancionador (que es otro título V, compuesto por los artículos 65 a 74).

Por otro lado, las disposiciones de la parte final son estas: Justificación de actuaciones subvencionables con plazo de ejecución posterior a la entrada en vigor (transitoria única); Incidencia presupuestaria (adicional primera); Aplicabilidad de esta Orden a las subvenciones de concesión directa (adicional segunda); No sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (adicional tercera); derogatoria (disposición derogatoria); Habilitación (final primera), y entrada en vigor (final segunda).

Tercero.- Justificación del proyecto de Orden.

La Dirección General de Cooperación y Solidaridad afirma, en su informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, de fecha 13 de diciembre de 2016, que el Decreto del Consell 135/2010, de 10 de septiembre, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, estableció las bases para la financiación de acciones en el ámbito de la cooperación internacional.

Además, la disposición transitoria octava de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, estableció el plazo de un año, tras su entrada en vigor, para proceder a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen previsto en la misma Ley valenciana 1/2015, de 6 de febrero, aseverando en consecuencia que:

“Por todo ello, y por mandato de la citada Ley 1/2015, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, es necesario acometer la tramitación de las bases reguladoras de las subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, mediante Orden de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación”.

II CONSIDERACIONES

A) Aspectos formales y de procedimiento.

Primera.- La consulta.

La persona titular de la Consellería competente en la materia de cooperación al desarrollo, como parte de la acción exterior que puede desarrollar la Generalitat, ha recabado la consulta de esta Institución Consultiva con carácter preceptivo, en aplicación del artículo 10.4 y del artículo 14.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

El primero de dichos preceptos se refiere a las consultas preceptivas que se formulen en relación con los expedientes que se tramiten por la Administración 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 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 acometan.

Como complemento, con el segundo de los citados preceptos se está indicando que la tramitación de la consulta se verifica con el carácter de urgencia, lo que comporta una notable reducción del plazo para el estudio del asunto y la emisión del Dictamen correspondiente.

Segunda.- Procedimiento de elaboración

La tramitación del procedimiento para elaborar el proyecto de Orden, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, se ajustó, con carácter general, al procedimiento y a los trámites que se contemplan en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que detalla el procedimiento para elaborar las disposiciones reglamentarias por parte de la Administración autonómica de la Generalitat,

que se desarrolló a nivel reglamentario por medio de 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.

A tal efecto, asumió la responsabilidad de elaborar el proyecto normativo y su tramitación la Dirección General de Cooperación y Solidaridad.

Además de la resolución de iniciación del procedimiento, consta en las actuaciones el informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar este Proyecto de Orden, la memoria económica, el informe de impacto de género, el informe de coordinación de los recursos y programas informáticos, el informe de no sujeción del proyecto al régimen de la competencia del mercado único europeo, el informe sobre la repercusión en el régimen de competitividad empresarial, el informe sobre el impacto normativo en el régimen jurídico de los menores, la adolescencia y la protección de las familias numerosas, y el informe del órgano competente en materia de administración electrónica.

Es de resaltar que, además de consultar a la Subsecretaría de la Presidencia, a la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, y a las demás Subsecretarías de las restantes Consellerías, se realizaron dos trámites de información pública y audiencia.

En una primera fase, se otorgó el trámite de información pública mediante el acceso al texto del proyecto normativo desde el portal de la página web de la Consellería responsable de la tramitación del procedimiento.

En una fase posterior, se publicó el anuncio correspondiente en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 7947, formulándose a continuación hasta 90 alegaciones, sugerencias y recomendaciones por diversas ONGD, esto es, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.

También fue consultado el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament, que se reguló en el artículo 17 de la Ley de la Generalitat 6/2007, de 9 de febrero de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, que emitió su informe favorable por unanimidad de los asistentes.

Obra en las actuaciones la versión inicial del Borrador del proyecto de Orden, además de las redacciones intermedias, en la que se iban incorporando las diversas sugerencias que se realizaban, como también la versión definitiva que asume el centro directivo responsable de su tramitación, que igualmente emitió diversos informes sobre las recomendaciones y consejos que se iban incorporando al texto del Proyecto normativo que ahora es objeto de Dictamen, aunque no existe referencia al plan estratégico de subvenciones de la Consellería.

Finalmente, constan los informes preceptivos de la Abogacía General de la Generalitat y de la Intervención Delegada en la Presidencia y en la Consellería competente en materia de cooperación al desarrollo económico, así como el informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

B) Aspectos sustantivos.

Tercera.- El marco normativo.

En un Dictamen bastante reciente, este Órgano Consultivo analizó el Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible, lo que dio lugar al Dictamen 235/2017, de 5 de abril, en el que se analiza el marco normativo y jurisprudencial de dicha materia de cooperación al desarrollo económico. En dicho Dictamen se afirma que:

“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", y precisando el alcance de la competencia estatal en materia de las relaciones internacionales que competen al Estado respecto de la posible competencia en materia de acción exterior de las Comunidades Autónomas en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, dicho marco competencial debe completarse con la regulación autonómica de las bases reguladoras de estas ayudas públicas, lo que ha resaltado la Dirección General de Cooperación y Solidaridad en su informe justificativo sobre la necesidad y oportunidad de elaborar este proyecto de Orden.

Desde este punto de vista, debe significarse lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, que sintetiza el régimen legal de las ayudas públicas autonómicas.

Estas previsiones son análogas a las actuaciones de la Administración de la Generalitat en materia de cooperación y fomento previstas en la Ley de la Generalitat 6/2007, de 9 de febrero, de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, que diseña el régimen autonómico de la cooperación

internacional al desarrollo económico que puede implementar la Generalitat (artículos 1 y 2), a cuyos efectos se dispone que reglamentariamente se regularán las bases para la financiación de estas acciones en el ámbito de la cooperación internacional, el régimen de participación financiera de la Generalitat, los procedimientos aplicables, el régimen de las transferencias de fondos y de justificación de los gastos, incluyendo auditorías y otras formas de control (artículo 22.3).

Por tanto, la legislación valenciana sobre cooperación al desarrollo económico para erradicar la pobreza y la legislación sobre la hacienda pública y la actividad subvencional son las que enmarcan el régimen jurídico de estas ayudas públicas.

Cuarta.- Observaciones, recomendaciones y consejos.

Partiendo de la idea capital de verificar el ajuste de las disposiciones que forman las bases reguladoras al principio de legalidad y con el fin de contribuir a mejorar técnicamente sus preceptos, se formulan las observaciones, recomendaciones y consejos siguientes:

Al Preámbulo.

En el apartado primero se sugiere que se suprima la mención a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Disposiciones generales (artículos 1 a 5).

Se constata que en la redacción del **artículo 1** se ha incorporado una sugerencia formulada por las organizaciones no gubernamentales, en el sentido que la cooperación al desarrollo debe tener como objetivo la defensa de los derechos humanos. Es más, en lugar de haberse añadido esta idea motriz en el apartado tercero, puede plantearse su integración en el apartado primero, como directiva necesaria de los instrumentos de cooperación al desarrollo.

Por otro lado, el **artículo 4** ha mantenido un límite del 80% del coste total de las actuaciones de cooperación que podrá ser objeto de subvención por parte de la Generalitat, sin acoger alguna de las pretensiones realizadas por las organizaciones no gubernamentales de que pudiera alcanzar el 100 por ciento, sin perjuicio del régimen de compatibilidad de estas ayudas.

Al título I.- Ámbito subjetivo (artículos 6 a 11).

Las circunstancias que impiden la obtención de la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones se determina en el “artículo 13.2” de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que esta deberá ser la expresión que se indique en el apartado 5º del **artículo 9** de este Proyecto de Orden.

Se comparte el criterio de no haber suprimido, a propuesta de una organización no gubernamental, la facultad del órgano gestor competente prevista en el **artículo 10**, apartado 3, de dar por finalizada cualquiera de las actividades subvencionadas cuando se detecten incumplimientos sustanciales.

No obstante, si la competencia para conceder o denegar estas subvenciones corresponde al órgano concedente, como se consigna en el artículo 39 del mismo Proyecto, esto es, al órgano competente para autorizar la disposición de gasto público, y dicha resolución pone fin a la vía administrativa, como explicita el artículo 42 del proyecto de Orden, tiene que compartirse que la competencia para declarar la existencia de cumplimiento o de incumplimiento de realizar la ejecución de las actuaciones subvencionables, prevista como incidente en la segunda parte de este artículo 10.3, corresponderá al mismo órgano de la Consellería, y su resolución pondrá fin a la vía administrativa, al carecer de superior jerárquico.

Ello no excluye que el centro directivo emita su informe de cumplimiento o de incumplimiento y se ofrezca a la entidad beneficiaria de la subvención la posibilidad de solicitar la práctica de prueba, además de instar cuanto le convenga en el trámite de audiencia al interesado, pero la resolución del incidente tiene que formar parte de la competencia del mismo órgano que en su momento concedió la ayuda pública ahora incurso en posible causa de reintegro por incumplimiento

Al título II.- Actuaciones y gastos subvencionables (artículos 12 a 29).

Los criterios de valoración de las subvenciones tienen que expresarse en las propias bases reguladoras, tal y como exige el inciso f) del artículo 165.1 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, por cuanto los criterios objetivos de otorgamiento de las ayudas constituyen una parte del

contenido mínimo de las bases reguladoras, por lo que el apartado 2º del **artículo 14** se tendrá que suprimir o reelaborar sus contenidos.

En el régimen de afectación de bienes del **artículo 27** se han omitido los efectos que, para el caso de incumplimiento de la obligación de destino por parte del beneficiario, se consigna en los apartados 4 y 5 del artículo 31 de la citada Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a cuyos efectos se configura como una causa que obliga al reintegro de la ayuda obtenida, garantizada incluso con la afectación real del bien cuya adquisición, construcción o rehabilitación fue subvencionada, lo que debe suplirse mediante la oportuna remisión, aunque solo sea genérica.

Al título III.- Procedimiento de concesión y pago (artículos 30 a 47).

Se tendrá que aclarar la redacción del apartado 3º del **artículo 30**, en la medida que el apartado 4º del artículo 49 no regula un procedimiento, sino un supuesto de ampliación de los plazos de tramitación por el órgano competente.

Se comparte el criterio del Centro directivo encargado de la elaboración del proyecto normativo no haber suprimido la posibilidad, prevista en el apartado 4º del **artículo 35**, de que las convocatorias respectivas puedan exigir la presentación de otra documentación adicional a la de los apartados anteriores.

En relación con los posibles requerimientos de subsanación o mejora de las solicitudes de ayuda pública que se formulen, prevista en el **artículo 36**, debe significarse que la notificación personal del requerimiento tendrá que realizarse de acuerdo con las reglas de los artículos 40 y siguientes de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, de la forma que elija el propio interesado, por medios electrónicos o en soporte papel, y solo cuando estas notificaciones personales sean infructuosas se procederá a la publicación del anuncio pertinente en el BOE u otros medios públicos.

Debe valorarse la conveniencia de asignar a la Comisión de Valoración del **artículo 39** del proyecto de Orden la facultad de comprobar el valor de mercado de los gastos subvencionables, ya que los miembros que la compongan deben tener conocimientos técnicos a los efectos de valorar los criterios previstos en los artículos 14 a 19 y concordantes del Proyecto de Orden, según la clase de ayuda pública de que se trate, por lo que parece

exagerado que, además, puedan verificar el valor de mercado de los gastos subvencionables sin la ayuda técnica de un grupo de personas expertas.

Debe manifestarse que no se ha regulado con acierto la aceptación de la subvención del **artículo 40**, puesto que si se establece como preceptiva debe exigirse la notificación personal de la resolución de otorgamiento de la subvención y los efectos de la ausencia de manifestación de aceptación de la subvención en plazo, lo que se deberá subsanar.

Ello no excluye que este supuesto acto de aceptación pueda sustituirse por una manifestación de voluntad de la entidad beneficiaria de la subvención que especifique, en un determinado plazo, cuándo va iniciar la realización de las actuaciones que han sido objeto de la ayuda concedida.

Por evidentes razones de seguridad jurídica, debe sugerirse que en el **artículo 41** del Proyecto de Orden se indique un plazo expreso, con el carácter de mínimo, para que las entidades beneficiarias de la subvención por importe inferior al solicitado dispongan de dicho plazo para poder reformular el proyecto o el programa que presentaron y se subvenciona por menor importe, sobre todo teniendo en cuenta que la ausencia de reformulación puede conducir a que la Comisión de Valoración proponga la concesión de la ayuda a otra entidad en lista de reserva.

Por cuanto las autorizaciones de inversión de los remanentes no invertidos o de reintegro a las arcas públicas previstas en el **artículo 47** del Proyecto de Orden están afectando al importe de las ayudas públicas obtenidas y, por ello, a una parte del contenido principal de la resolución que las concedió, corresponderá que resuelva dicha incidencia el mismo órgano competente que las otorgó, salvo que se habilite al órgano gestor por delegación, supuesto en el que su resolución también pondrá fin a la vía administrativa.

Al título IV.- Ejecución (artículos 48 a 55).

Un juicio análogo al anterior debe formularse respecto de las modificaciones de las actuaciones objeto de subvención que se prevén en el **artículo 50**, sobre todo respecto de las denominadas sustanciales, que obviamente tendrán que ser autorizadas, en su caso y a propuesta del órgano gestor, por el mismo órgano de la Consellería que otorgó la ayuda, ya que se están modificando los objetivos de la ayuda, la población beneficiaria y otros aspectos igualmente relevantes.

El centro directivo de la elaboración del proyecto normativo ha razonado en sus informes que no se han incorporado al texto del Proyecto de Orden las propuestas formuladas para que las líneas de base de los indicadores que se prevé en su **artículo 52** no se aplicaran directamente a todos los proyectos y programas objeto de subvención, como elemento fundamental de cualquier actuación en materia de cooperación al desarrollo económico, sino a los que tuvieran cierta relevancia económica y cuya ejecución se prolongue durante más de un año.

A la vista de la redacción del **artículo 54**, parece evidente que el órgano gestor no solo “podrá realizar” el seguimiento de la realización y gestión de las actuaciones subvencionadas tanto en las oficinas de las entidades beneficiarias que se hallen en la Comunitat Valenciana como en los países en los que se ejecuten los proyectos o programas, sino que esta función de control se “deberá realizar”, por lo que se sugiere que esta expresión sustituya a aquélla.

Al título V.- Justificación (artículos 56 a 64).

Parece que el plazo que se quiere indicar en el apartado 1º del **artículo 56** es el plazo de tres meses, a contar “desde la fecha de finalización de la ejecución”, por lo que así tendrá que redactarse, o mediante otra locución equivalente.

La cuenta justificativa simplificada, como acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora como forma de justificar el gasto realizado y el cumplimiento de la finalidad de la ayuda pública, prevista en el apartado 3º del **artículo 57** del proyecto normativo, ha quedado remitida a la legislación estatal sobre subvenciones a partir de las sugerencias que se formularon en el trámite de información pública y audiencia.

Resulta imprescindible que la remisión que se realiza en el apartado 3º del **artículo 62** se actualice, puesto que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de las Administraciones Públicas ha sido formalmente derogada por la derogatoria única del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Al título VI.- Control, reintegro y régimen sancionador (artículos 65 a 74).

A este título le corresponde la numeración en romanos 'VI', por lo que se corregirá la duplicación del 'título V', siguiendo los criterios de técnica normativa del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero.

En relación con los contenidos de este título y con carácter general, este Órgano Consultivo ya puso de relieve al dictaminar el Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Cooperación al Desarrollo Sostenible, en su Dictamen 235/2017, de 5 de abril que:

“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”.

En la redacción del apartado 5º del **artículo 69** se utiliza la expresión “insignificante”, relativa al incumplimiento del deber de aplicar fondos y recursos públicos a una finalidad de interés público en materia de cooperación internacional al desarrollo, lo que se aconseja que se sustituya por “de poca o escasa cuantía”.

El **artículo 71** establece unos mecanismos para automatizar el cálculo aplicable a los reintegros de fondos públicos que no se aplicaron, o que se aplicaron indebidamente para la finalidad que se otorgaron. Dichos automatismos y porcentajes parecen conferir un mayor grado de seguridad jurídica, pero tales mecanismos pueden ocasionar mayores problemas que los que resuelven, ya que, por ejemplo, se indica que el incumplimiento total de los fines para los que se otorgó la subvención comporta el reintegro del 100 por 100, pero no se consigna que los beneficiarios que hayan incumplido alguna obligación esencial, que no aplicaron o que aplicaron indebidamente un porcentaje relevante de la subvención concedida también deban reintegrar el 100 por 100 de la subvención.

Por ello, se recomienda que, o bien se determinen unas reglas generales sencillas y proporcionales, o bien se repasen los supuestos previstos, evitando en la medida de lo posible la presencia de lagunas, como la que se ha indicado.

Desde luego que la imposición de todas las sanciones en esta materia no corresponderá a la persona titular de la Conselleria en materia de cooperación al desarrollo internacional, como expresa de forma improcedente el **artículo 73**, que se tendrá que corregir para indicar que corresponderá a los órganos que tengan atribuida la competencia en virtud de disposición legal o reglamentaria.

En relación con los contenidos del **artículo 75**, se comparte el criterio de la Abogacía de la Generalitat de que respecto la tipificación de las infracciones, la fijación de las sanciones que puedan imponerse y su graduación deberá estarse a la legislación estatal y autonómica sobre la materia, pero la compatibilidad de las sanciones con la obligación de reintegro esta ya está prevista en el artículo 176 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, por lo que resulta inadecuado remitirse en este caso a la legislación estatal o autonómica sobre la materia, al tratarse de un aspecto ya resuelto por dicha legislación.

Si nos hallamos ante un Proyecto de Orden, la **disposición derogatoria única** no debe expresar que se derogan cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto, lo que se tendrá que corregir.

Ello no excluye que, cuando la Conselleria consultante tramite un Proyecto de Decreto en alguna de las materias de su competencia, pueda proponer y justificar que deba derogarse expresamente el Decreto del Consell 135/2010, de 10 de septiembre, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en cuanto la aprobación de este Proyecto de Orden comporte su inaplicación práctica.

C) Aspectos de técnica normativa y de redacción.

Quinta.- Cuestiones de técnica normativa.

El proyecto de Orden se ha elaborado con esta estructura: el título de la disposición; el índice; el preámbulo, formado por 7 párrafos; la fórmula

aprobatoria; 74 estructurados en 6 títulos, y algunos de ellos en capítulos; una disposición transitoria única; tres disposiciones adicionales; una disposición derogatoria única, y dos disposiciones finales.

El la numeración y titulación de los títulos, capítulos, artículos y apartados se han seguido, por lo general, los criterios de técnica normativa previstos en los artículos 21 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, salvo el caso de la numeración de los títulos, que se tendrán que numerar utilizando caracteres romanos, como indica el citado artículo 21, en lugar de ordinales redactados en letras.

Las disposiciones de la parte final también se han titulado y numerado, con ordinales en letras, como dispone el artículo 28 del mismo Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero.

Sexta.- Aspectos de redacción.

Con carácter general, no se recomienda la utilización de siglas o abreviaturas en la redacción de textos legales o reglamentarios, salvo que socialmente sean muy conocidas, como 'IVA', pero no 'LGS' ni 'ROAC', que solo se utiliza una vez y por ello se deberá prescindirse de ella. Si se opta por mantener 'LGS' se tendrá que explicar la primera vez que se utilice, redactando la expresión entre el signo de puntuación de paréntesis.

Así, en el artículo 2.1 del Proyecto de Orden, tras la expresión "artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones", se añadirá: "(en adelante, LGS)".

Por otro lado, se recomienda prescindir del anglicismo "y/o", que se debe sustituir por la conjunción disyuntiva "o", como también corregir la locución adjetiva "el mismo", "la misma", "lo mismo" o sus plurales, cuando se utilice en forma pronominal, de forma que se utilice el pronombre que en cada caso corresponda.

No se ha realizado ninguna observación de carácter esencial.

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 Orden, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, ya que respeta el principio de legalidad.

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 *of*

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES


José Díez Cuquerella

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