

INFORME SSCC2024/50.- PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL COMITÉ ANDALUZ DE AYUDA HUMANITARIA ANTE UNA EMERGENCIA INTERNACIONAL.

Disposiciones de carácter general. Decreto. Organización administrativa. Cooperación internacional para el desarrollo. Acción humanitaria.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa proyecto de Decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 29 de enero de 2024 se recibió en los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía petición de informe en relación con el proyecto de Decreto referenciado, adjuntándose el expediente.

Con fecha 11 de abril de 2024 se recepcionó en los servicios centrales del Gabinete Jurídico oficio al objeto de completar la documentación del expediente remitiéndose, a tal efecto:

-Nota de régimen interior de Viceconsejería a la que se acompaña la documentación reseñada en los apartados siguientes indicándose, en relación con el nuevo texto del proyecto de Decreto *“que sustituye al anteriormente enviado”*.

- Memoria complementaria en relación con el proyecto de Decreto.
- Nuevo texto del proyecto de Decreto.

El 22 de abril de 2024 el Gabinete Jurídico emitió informe SSCC2024/6 Proyecto de Decreto por el que se crea el Comité Andaluz de Ayuda Humanitaria ante una Emergencia Internacional, en relación con el nuevo texto remitido. En dicho informe se indicaba lo siguiente:

“En nuestro caso pudiendo defenderse que se habrían incorporado cambios sustanciales en el proyecto normativo que afectan a aspectos nucleares del mismo, así las afectantes a la tipología o calificación del propio órgano colegiado (inicialmente calificado como “decisorio y participativo”) o a la definición general y de detalle de las funciones del órgano (artículo 1.1 y artículo 3.1 del proyecto de Decreto), a fin de proscribir riesgos en caso de la eventual impugnación del Decreto que en su día se dicte habríamos de requerir desde aquí la retroacción del expediente de elaboración del proyecto de Decreto a fin de que se evacúen nuevamente los informes preceptivos incorporados al mismo así el de la Dirección General de Presupuestos, el de la Secretaría General de Administración Pública y el de la Secretaría General Técnica.”



Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El 11 de Septiembre de 2024 se ha recibido petición de informe en relación con el proyecto de Decreto referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El objeto del proyecto de Decreto, siguiendo su artículo inicial sería crear un órgano colegiado interdepartamental, la Comisión Interdepartamental Andaluza de Ayuda Humanitaria ante una Emergencia Internacional, regulando en sus diferentes artículos lo relativo a su régimen jurídico (composición, funciones y funcionamiento).

SEGUNDA. En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el Borrador de Decreto, se hallarían en el artículo 47 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo. Así, podría invocarse aquí el artículo 47.1.1º sobre estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y sus organismos autónomos.

De esta forma, determinaría el mencionado artículo 47 del EAA:

“Artículo 47. Administraciones Públicas andaluzas

1. Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma :

1º El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma , la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos .

(...)

Asimismo cabría hacer referencia al artículo 66 del EAA conforme al cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil y los artículos 240 y ss del mismo texto estatutario relativos a acción exterior y cooperación al desarrollo.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadraría el presente proyecto, habríamos de hacer referencia a la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía.

Así, conforme a sus artículos iniciales:

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley

1. La presente Ley tiene por objeto regular el régimen jurídico de la actividad , en materia de cooperación internacional para el desarrollo , de la Administración de la Junta de Andalucía , sus organismos autónomos , empresas públicas a las que se refiere el [artículo 6](#) de la [Ley 5/1983, de 19 de julio \(LAN 1983 , 1134 \)](#) , General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía , así como a los consorcios , fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia a que se refiere el [artículo 6 bis](#) de la misma .

Las menciones que se hagan a la Administración de la Junta de Andalucía en el texto de la presente Ley se entenderán referidas a las distintas entidades citadas en el párrafo anterior .

2. A los efectos de la presente Ley , se entiende por cooperación internacional para el desarrollo todas las actuaciones que desde la Administración de la Junta de Andalucía se ejecuten en

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



países en vías de desarrollo para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en la presente Ley. Se incluyen dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley las actuaciones de la Administración autonómica dirigidas a sensibilizar a la población andaluza e informar sobre la realidad de dichos países, incentivando, de esta forma, su solidaridad hacia otros pueblos.

3. Los recursos que se destinen para tales objetivos tendrán la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) siempre que cumplan los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Artículo 2. Principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo

1. La política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo, inspirada en la Constitución Española y en el [Estatuto de Autonomía para Andalucía \(LAN 1982, 53\)](#), constituye la expresión de la solidaridad del pueblo andaluz con los países en desarrollo y está presidida por los siguientes principios:

- a) La consideración y el reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario de la política de cooperación internacional para el desarrollo.
- b) El respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, especialmente, el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión.
- c) La promoción de un desarrollo humano integral, participativo, sostenible y respetuoso con la protección del medio ambiente.
- d) El fomento del diálogo, la paz y la convivencia y el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales.
- e) La concertación entre las partes y la corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de las actividades de cooperación.
- f) El apoyo a las iniciativas dirigidas a la disminución de las desigualdades entre los pueblos.

2. La política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo será respetuosa con las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo y con el principio de colaboración entre administraciones públicas en cuanto al acceso a la información, participación y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

Artículo 3. Objetivos

La política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo tiene como objetivo esencial contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible. Para ello, la cooperación impulsada por la Administración de la Junta de Andalucía pretende:

- a) Contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas, y a la formación y capacitación de sus recursos humanos para promover un desarrollo social y económico sostenible.
- b) Contribuir a la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, al fortalecimiento institucional y a la descentralización político-administrativa en los países destinatarios de la ayuda, como instrumento para la resolución de las necesidades de la población y, de esta forma, favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- c) *Fomentar un desarrollo respetuoso con el medio ambiente que propicie un uso racional y sostenible de los recursos naturales de los países destinatarios .*
- d) *Fomentar la acción humanitaria .*
- e) *Sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales e impulsar y dar cauces a la participación y solidaridad social en las acciones de cooperación .*
- f) *Contribuir a un mayor equilibrio y corresponsabilidad en las relaciones comerciales entre los pueblos .”*

En el ámbito autonómico cabría aludir a la Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, de Promoción de la igualdad de género en Andalucía (artículo 11).

Igualmente aludiremos a la normativa que regula la gestión de emergencias y protección civil tanto a nivel autonómico como local: Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (con referencias a la cooperación internacional en los artículos 33, 34, 41 y 42) y Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía.

Por lo que se refiere a la normativa en materia de órganos colegiados, resultarían de aplicación tanto la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, artículos 19 y 88 a 96 (Sección 1ª del Capítulo II del Título IV), como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 15 a 18 (Subsección 1ª de la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar, de carácter básico conforme a la Disposición Final Decimocuarta de la propia LRJSP).

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de cuatro artículos y dos disposiciones finales.

QUINTA.- Entendemos que se habría cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por lo que únicamente indicaremos lo siguiente.

5.1.-En cuanto a si procede el Dictamen del Consejo Consultivo en el presente caso, conforme a lo prescrito por el artículo 17.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, de Consejo Consultivo de Andalucía, según el cual: *“El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes:(...)*

3. *Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes o del derecho de la Unión Europea y sus modificaciones .”*

En el supuesto que nos ocupa teniendo en cuenta que cabría argüir el engarce del proyecto de con determinados preceptos de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía [artículo 1, artículo 3.d)] entendemos que habría de solicitarse en el presente caso el informe referenciado.

SEXTA.- En lo que atañe a las exigencias derivadas de la normativa sobre transparencia recordaremos la necesidad de publicación del proyecto de reglamento así como las memorias o informes que conforman el expediente de elaboración cuando se solicite el informe del Consejo Consultivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) y d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de Andalucía. Así como la necesidad de incorporar al expediente la correspondiente diligencia para hacer constar la efectiva publicación (Cuarta.1.C. de la Instrucción 1/2022 de la Viceconsejería de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior sobre el procedimiento a seguir para el cumplimiento de las denominadas obligaciones en materia de transparencia y de participación ciudadana en el ámbito de esta Consejería).

SÉPTIMA.- Comenzando el análisis pormenorizado del proyecto de Decreto, haremos constar las siguientes consideraciones.

7.1.- Como consideración de carácter general cabría señalar que el ámbito de actuación del órgano colegiado que nos ocupa vendría a identificarse, conforme a la parte expositiva del proyecto de Decreto así como en el artículo inicial del mismo con la coordinación y puesta a disposición del Estado de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía posee para dar respuesta a las situaciones de emergencia internacional que demanden una acción humanitaria urgente.

Tales actuaciones se enmarcarían pues en el objetivo contemplado para la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo en el artículo 3.d) de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como en el ámbito de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de protección civil (artículo 66 del EAA) Teniendo atribuidas el Estado diferentes funciones en relación con la movilización de los recursos del sistema nacional de protección civil para prevenir o afrontar catástrofes en terceros países [artículos 33.f), 34.2.h) e i), 41 y 42 de la Ley 17/20015, de 9 de julio]. En tal sentido no cabría efectuar objeción al proyecto de decreto que nos ocupa desde un punto de vista competencial.

Es lo cierto que en el proyecto de Decreto no se acotaría el ámbito de posible actuación de los correspondientes medios o recursos que la Junta de Andalucía posea ante situaciones de emergencia internacional que requieran una actuación humanitaria urgente a coordinar por el órgano colegiado que nos ocupa, a los países en vías de desarrollo tal y como prevé el artículo 1.2 de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía no obstante ello no parece suponer falta de adecuado acomodo a la misma al estarse regulando un ámbito puramente interno de coordinación de recursos previo a cualquier actuación operativa o poder invocarse el título de la competencia en materia de protección civil para el supuesto de posible actuación en otros países o Estados.

7.2.- Artículo 2.

7.2.1.- En el subapartado b) del apartado 1, se recomienda aludir más bien a la “*Viceconsejería de la Consejería con competencias en la materia*” que proceda.

7.2.2.- En el artículo 2.1.c).3º se propone aludir más bien al titular de la Viceconsejería de la Consejería con competencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta la materia/s acerca de las cuales versaría el proyecto normativo que nos ocupa.

7.2.3.- En relación con el apartado 3 cabría hacer las siguientes advertencias:
Por razones de seguridad jurídica se recomienda concretar la referencia la suplencia en relación con cada uno de los miembros del órgano colegiado.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Así, en relación con la persona que ostente la Presidencia, la suplencia aparecería determinada normativamente conforme a lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía que determina lo siguiente:

“En los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la persona titular de la presidencia del órgano colegiado será sustituida por la titular de la vicepresidencia que corresponda o, en su defecto, por el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, a cualquier otra Administración, tenga mayor jerarquía, antigüedad en el órgano y edad, por este orden, de entre sus componentes.”

Por lo que se refiere a la persona que ostente la función de Secretaría es la norma de creación del órgano colegiado la que habría de establecer las circunstancias de su designación, lo que no se contemplaría en el texto del borrador de decreto que se informa y entendemos que cabría de subsanar:

“Artículo 95. Titular de la secretaría

1. La designación de la persona titular de la secretaría será determinada en la norma de creación o de funcionamiento del órgano colegiado, la cual establecerá la forma de su sustitución, que deberá recaer en una persona con la misma cualificación y requisitos que su titular.

En cuanto a los vocales, respecto del inciso final del artículo 2 apartado 3 del proyecto de Decreto, “(...) así como mediante la designación de una persona suplente por parte de las vocalías titulares.”, habríamos de advertir que resultaría más adecuado que los suplentes de los vocales contemplados en los apartados 6º a 11º del artículo 2.1.c) del proyecto de Decreto, fueran designados por la “persona titular de la Consejería de la que dependen”, en los mismos términos establecidos en el artículo 2.2 para los titulares de las vocalías contempladas en los apartados.

Finalmente surgen dudas de si con los incisos incluidos en el artículo 2.1.a) cuando alude a que la Presidencia correspondería a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de Presidencia “o persona en quien delegue” así como en el artículo 2.1.c).5º que señalaría que ostentarían la condición de vocales los titulares de aquellas Consejerías que determine la Presidencia de la Comisión, o “personas en quienes estas deleguen” se estaría aludiendo a la posible designación de suplentes de quien respectivamente ostente la cualidad de Presidente/a o vocal o bien se estaría aludiendo a una delegación de competencias efectuada en los términos de los artículos 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y artículos 101 y 102 de la LAJA. Por razones de seguridad jurídica se recomienda aclarar la redacción para disipar tales dudas así como concordar adecuadamente lo que pudiera establecerse en cuanto a composición del órgano con el régimen de suplencias que finalmente se conforme en el proyecto de decreto así como con lo dispuesto normativamente respecto a dicho régimen de suplencias (por ejemplo, respecto de la persona titular de la Presidencia en el artículo 93.2 de la LAJA).

7.3.- Artículo 4.

En relación con el apartado 3, en su párrafo inicial, habríamos de advertir de que el artículo 94 de la LAJA no distinguiría a efectos de la necesidad de remitir la convocatoria a los miembros del órgano colegiado con la antelación mínima de 48 horas según se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias [artículo 94.1. a) y b) de la LAJA].

OCTAVA. Observaciones de técnica normativa.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



8.1.- Parte Expositiva:

En el último párrafo cabría incluir la indicación “oído” o “de acuerdo” con el Consejo Consultivo conforme a la Directriz 16 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, publicadas en virtud de Resolución de 28 de julio de 2005 de la Subsecretaría.

En cuanto al a fórmula promulgatoria y en relación con lo dispuesto en esta misma Directriz, se considera adecuado en este caso que la tramitación del procedimiento de elaboración normativa se siga impulsando por la Consejería de Presidencia que es la que propondría al Consejo de Gobierno su aprobación, pese al reciente dictado del Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, de Reestructuración de Consejerías. Ello en ejercicio de las competencias atinentes a la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa en relación, a su vez, con la Presidencia de la Comunidad Autónoma a quien compete la coordinación de la acción exterior de dicha Comunidad entendida dicha acción exterior en términos amplios (artículo 10.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

8.2.-Disposición Final Segunda,

Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil*”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

Todo ello sin perjuicio de la adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 16 de septiembre de 2024
LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA
Fdo.: ANA MARIA MEDEL GODOY

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		17/09/2024 15:03	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	