

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DDHH EN LA LEY ESTATAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL



RAFAEL GARCÍA MATÍES

Presidente de la **Fundación Musol**.

Funcionario con habilitación de carácter nacional, subescala de secretaría, categoría superior.

ÍNDICE

ANTECEDENTES	6
INTRODUCCIÓN	7
1. Referencia a algunas normas que justifican la competencia de los entes locales para la acción exterior.....	10
1.1. Por lo que se refiere al ámbito estatal.....	10
1.2. Por lo que se refiere a la legislación catalana.....	13
1.3. Algunos documentos de Reds.....	15
1.3.1. Drets Humans, un assumpte de responsabilitat política.....	15
1.3.2. Gobiernos Locales europeos e incidencia en protección internacional de Derechos humanos.....	15
1.3.3. Normas jurídicas que legitiman la incidencia política de los entes locales ante graves violaciones a los Derechos humanos.....	16
1.3.4. Competències municipals en protecció internacional dels DDHH segons la normativa vigent. Memoria de la formació.....	17
1.4. La Agenda 2030 y los DDHH.....	17
II. LA LEY 1/2023 DE 20 DE FEBRERO, DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL Y SU INCIDENCIA EN LA ACCIONES EN DEFENSA DE LOS DDHH EN EL EXTERIOR DE LOS MUNICIPIOS CATALANES	19
Algunas cuestiones previas	19
a) La naturaleza y alcance de la ley	
b) Otras cuestiones.	
Análisis detallado de la ley	21
2.1. Los entes locales en la Ley 1/2023 de 20 de febrero de CDSSG.....	20
2.2. Aspectos generales de la ley.....	22
2.2.1. El previo reconocimiento del papel de las entidades locales.....	22
2.2.2. La delimitación del contenido y alcance de la ley en lo que se refiere a los entes locales.....	23
2.2.3. La nueva regulación de la Cooperación que hace la ley supone un importante avance respecto a la regulación anterior.....	26
2.3. Todos los entes locales, integran el sistema español de cooperación.....	26

2.4. Los entes locales en el objeto, definición y ámbito de aplicación de la ley. (artículo 1).....	27
2.5. Principios. (Artículo 2).....	28
a) Los principios básicos.	
b) Los principios de actuación.	
2.6. La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) (artículo 3 de la Ley)..	30
2.7. Objetivos y criterios de actuación. (artículo 4).....	31
2.8. Las prioridades geográficas y temáticas. (artículo 5).....	32
2.9. La planificación. (artículo 6).....	33
2.9.1. El Plan Director.....	33
2.9.2. Marcos de Asociación y Alianzas País.....	33
2.9.3. Estrategia multilateral de Desarrollo.....	35
2.9.4. Estrategias temáticas y regionales.....	35
2.9.5. La comunicación anual.....	35
2.10. La evaluación. (artículo 8).....	35
2.11. Instrumentos y modalidades de la cooperación española para el desarrollo sostenible. (artículo 10).....	36
a) Los proyectos y los programas.	
b) La cooperación técnica.	
c) La cooperación bilateral.	
d) Participación en la ejecución de la cooperación delegada.	
e) Cooperación triangular.	
f) Alianzas estratégicas de múltiples actores.	
g) Cooperación cultural.	
2.12. La Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. (EPDSyCG) (artículo 11).....	42
2.13. Fomento de la participación, la justicia global y la solidaridad. (artículo 12).....	43
2.14. La acción humanitaria. (artículo 13).....	45
2.15. Órganos competentes en la formulación de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. (art. 23 y siguientes).....	47
2.16. Órganos competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.....	48

a) La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	
b) Las Oficinas de cooperación españolas (OCE).	
2.17. La cooperación descentralizada. (artículo 35).....	49
2.18. Las comunidades autónomas.....	52
2.19. Los entes locales.....	53
2.20. Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y sociedad civil. (artículo 38).....	54
2.21. La internacionalización y la construcción de alianzas.....	54
2.22. Las personas cooperantes.....	56
2.23. El voluntariado de cooperación para el desarrollo sostenible.....	57
2.24. La disposición adicional tercera. Subvenciones y ayudas de cooperación inter- nacional para el desarrollo.....	58
2.25. Examen adicional de algunas cuestiones.....	58
2.25.1. Sobre el título competencial y alcance de la ley.....	58
2.25.1.1 Sobre el título y alcance competencial.....	58
2.25.1.2 Sobre el alcance de la ley.....	59
2.25.1.3 La ejecución de la política de cooperación de los entes locales.....	59
2.25.1.4. Marco de actuación de la política de cooperación de los entes locales y por lo tanto de las acciones en materia de DDHH, en el exterior.....	60
2.26. La voluntad política y la discrecionalidad, en la promoción, defensa e incidencia política en DDHH.....	63
III. CONCLUSIONES.....	65
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	71
V. ABREVIATURAS.....	73

ANTECEDENTES

Si bien la ley estatal 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, ha venido a resolver con claridad y contundencia, las dudas que todavía existían acerca de si los municipios podían ejecutar acciones de cooperación internacional para el desarrollo, todavía por algunos actores se plantean dudas acerca de los límites a estas acciones, sobre todo cuando se ejecutan en el exterior. El presente informe pretende aportar argumentos para resolverlas.

El informe se ha emitido a instancias de la entidad REDS (Solidaridad para la transformación Social), quien ha requerido la colaboración de la Fundación Musol para la realización de un análisis jurídico, acerca de las competencias municipales de los municipios catalanes, para la incidencia política en la protección internacional de los Derechos humanos (en adelante DDHH) en la reciente ley estatal de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (Ley 1/2023, de 10 de febrero), en el marco del programa “Del ámbito local al global: retos y desafíos en la incidencia política local para la protección Internacional de los DDHH” financiado en la convocatoria de 2022 por la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo.

Reds, es una ONG que en sus actuaciones parte de los Derechos Humanos, individuales y colectivos, como marco de referencia, situando su respeto, protección y garantía como fundamentos y como herramientas de sus estrategias e intervenciones. Este enfoque les lleva a analizar las causas estructurales que provocan la vulneración de los Derechos Humanos, desigualdades y discriminaciones, en todos los ámbitos.

El presente informe elaborado a instancias de Reds se refiere a los municipios catalanes, aunque su contenido y conclusiones son extrapolables al resto de municipios y demás entes locales.

INTRODUCCIÓN

“Los gobiernos locales a la vanguardia para llevar los derechos humanos a todos. Las obligaciones del gobierno en virtud del derecho internacional de los derechos humanos se extienden a todos los niveles y ramas. Si bien los gobiernos nacionales y regionales también tienen un papel importante que desempeñar en la promoción y protección de los derechos humanos, los gobiernos locales están a la vanguardia para hacer que los derechos humanos lleguen a todos. Los gobiernos locales están en contacto con la gente de la manera más directa. Reciben demandas, reclamos y quejas de los residentes, al mismo tiempo que desarrollan y promulgan políticas que afectan directamente la vida. La pandemia de la COVID-19 destacó su papel fundamental para abordar los desafíos políticos y sociales de la pandemia. La tendencia global hacia la descentralización solo muestra aún más el papel de los gobiernos locales para evaluar las necesidades de los electores y cumplir con los derechos humanos a través de leyes, políticas y programas locales”¹.

El objeto del presente documento es, la realización de un análisis jurídico de las competencias de los municipios catalanes, para la promoción, protección e incidencia política internacional de los Derechos humanos (en adelante, DDHH) en la ley estatal de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (Ley 1/2023, de 10 de febrero).

Adelantamos ya que, los municipios catalanes como entes dotados de autonomía y como sujetos de la acción exterior del Estado² son competentes para realizar actividades en promoción, protección, e incidencia política en materia de DDHH, en el exterior, inicialmente con las consideraciones que se señalan entre otros, en el artículo 3.1 de la LASEE: “La Acción Exterior del Estado, como elemento esencial para la ejecución de la Política Exterior, se desarrollará en el marco de los instrumentos de planificación regulados en esta ley, y se sujetará a los principios, directrices, fines y objetivos de dicha política” y 11.3 de la misma ley “Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno”.

En la ley citada, se contienen algunos condicionantes adicionales como la unidad de acción en el exterior, la comunicación de salidas al exterior y otros.

¹ BACHELET, M. 2019.

² Son sujetos de la acción exterior y no sujetos de derecho internacional.

La LCDSSG, es una ley que establece instrumentos, principios, directrices, fines y objetivos de la cooperación sin que, en principio, de ella deriven excesivos condicionantes o límites a la acción de los entes locales en su acción exterior, en la que se ubican la promoción, protección e incidencia de los DDHH en el exterior, para lo cual parece necesario, concretar el significado de cada uno de estos términos:

“Una primera aproximación sobre el **significado de la acción de promover los derechos humanos** indica que se trata de toda medida que permite que éstos sean impulsados (movidos hacia delante) para procurar su realización; esto comprendería no sólo la difusión, sino también la implementación de otro tipo de medidas como la creación de políticas públicas o de legislación. Dicho impulso de los derechos humanos se realiza respecto de dos sujetos: la autoridad (sujeto obligado) y las personas (sujetos facultados, titulares de derechos). Lo anterior con fundamento en los artículos 1º y 2º de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, también conocida como Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos (DDHH)”³.

La protección de DDHH, tiene como finalidad conseguir su respeto y ejercicio efectivo a través de su reconocimiento y protección, estableciendo y configurando una serie de mecanismos que permitan controlar su efectividad.

La incidencia política es el conjunto de acciones para influir en la formulación e implementación de políticas y programas públicos y privados que afectan de uno u otro modo al disfrute y garantía de los derechos humanos.

En este punto y como una actividad de incidencia, es muy interesante referirme aquí a la [Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sección: 4 de 20 de septiembre de 2022, dictada en el recurso 5002/2020](#), que declara:

“La posición de la Sala, estimación de los recursos de casación y apelación y estimación parcial del recurso contencioso-administrativo.

El acto recurrido es el acuerdo de 7 de julio de 2016, del Pleno del Ayuntamiento de Reinosa, que instaba al Gobierno municipal a:

1. “Manifestar su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014 por la que se reconoce el Estado de Palestina.
2. Mostrar la solidaridad con la población de los territorios ocupados, instando a la ONU a garantizar su protección y a obligar a Israel a cumplir la legalidad internacional.

³ FUENTES PÉREZ, D.B. 2015

3. Declarar el municipio de Reinosa, Espacio Libre de Apartheid Israelí (ELAI), difundirlo entre la ciudadanía, insertando el Sello Espacio Libre de Apartheid Israelí en la página web municipal, sello que recibirá de la Red solidaria contra la ocupación de Palestina.
4. Adoptar las medidas legales oportunas para que los procesos de contratación y compra incluyan previsiones que impidan contratar servicios o comprar productos a empresas cómplices de violaciones del Derecho Internacional y que no acaten el Derecho de Autodeterminación del pueblo palestino (Resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004. El Estatuto de Roma de la Corte Penal y la Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU).
5. Fomentar la cooperación con el movimiento BDS (Boicot, desinversiones y sanciones), articulado a nivel estatal por la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina y a nivel autonómico y local por el Comité de Solidaridad con la Causa Árabe”.

El tribunal, entre otras cuestiones, declara que:

1. El hecho de que hubiere resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que puedan vincular al Reino de España, como miembro de Naciones Unidas, y al Gobierno de España, como su representante exterior, en principio, no es óbice para que, dada la organización territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas (artículo 137 CE), cada una de estas entidades territoriales gestione sus respectivos intereses y se atenga a las competencias establecidas en la Constitución. 2. Más también acabamos de señalar que cuando el acto municipal carece de efectos prácticos directos, nada obsta a su permanencia si no viola derechos fundamentales o de terceros. 3. Pues bien, a juicio de la Sala carecen de eficacia administrativa y entran en el ámbito de las declaraciones políticas que se agotan en sí mismas sin trascendencia de aquella naturaleza estos dos puntos del acuerdo de 7 de julio de 2016:

“1ª manifestar su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014 por la que se reconoce el Estado de Palestina”.

“2ª mostrar la solidaridad con la población de los territorios ocupados, instando a la ONU a garantizar su protección y a obligar a Israel a cumplir la legalidad internacional”.

Pese a que la sentencia invalide los puntos 3, 4 y 5 del acuerdo municipal, y mantenga la validez de los puntos 1 y 2, lo hace porque la declaración carece de efec-

tos prácticos⁴, declara que, respecto a la adhesión municipal a un pronunciamiento del Parlamento Europeo, no quebranta las competencias municipales ni incurre en ilegalidad, lo que duda constituye el reconocimiento de la competencia del ente local para realizar una acción de incidencia política, tanto respecto a sus ciudadanos como ante el exterior.

Es interesante esta declaración, además, porque pone de manifiesto el carácter político de la autonomía municipal y, por tanto, la capacidad de los municipios para pronunciarse u opinar, respecto a aquellas cuestiones que en uso de la misma tenga por conveniente, aun cuando pudieran estar fuera de su ámbito competencial.

“El carácter político del autogobierno local, expresión del carácter democrático, netamente afirmado en el art. 140 CE al exigir la elección directa de los concejales mediante sufragio universal, se manifiesta también en el principio representativo, en virtud del cual el Tribunal Constitucional ha impuesto límites tanto al legislador estatal como al autonómico a la hora de atribuir funciones a órganos de carácter burocrático.⁵

1. REFERENCIA A ALGUNAS NORMAS QUE JUSTIFICAN LA COMPETENCIA DE LOS ENTES LOCALES PARA LA ACCIÓN EXTERIOR

Antes de entrar en el examen de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global, se considera necesario efectuar un breve repaso de las normas estatales y catalanas, que justifican la competencia de los entes locales para la acción exterior, en la que se enmarca la realización por estos, de actividades en materia de protección, promoción, e incidencia política de los DDHH en el exterior.

1.1. POR LO QUE SE REFIERE AL ÁMBITO ESTATAL

La Constitución Española de 1.978 reconoció la autonomía para la gestión de los intereses de los municipios, aunque contrariamente a lo que hizo con las competencias del Estado y las de las comunidades autónomas, no desarrolló en su texto qué competencias estaban incluidas en esos intereses. No hay en la CE un listado de las competencias de los municipios, por lo que los intérpretes jurídicos han de pronunciarse en cada caso, en atención a las materias y circunstancias que concurren.⁶

⁴ Lo que no tiene son efectos materiales, ya que es una manifestación de una opinión que no obliga.

⁵ BAÑO LEÓN, J.M. 2019.

⁶ El artículo 25 de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL, establece un listado en el que reconoce que en esas

El artículo 137 de la Constitución Española de 1.978 (en adelante CE) al declarar que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, está efectuando al menos dos afirmaciones, la primera es que el municipio es una parte del estado y, por otra, que es autónomo para la gestión de sus intereses. Si a ello añadimos la declaración de los constituyentes en el preámbulo de la CE de que la voluntad de la Nación española es ... “Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”, no es difícil concluir que todo aquello que es del interés de los vecinos/ciudadanos, incluida, por tanto, la defensa de los Derechos humanos, faculta a los entes locales como parte del Estado, para intervenir de algún modo, en cualquier parte de la tierra. Otra cosa son los límites y la extensión e intensidad, con la que sus competencias y recursos le permitan, extremo que el constituyente y también la LRBRL han remitido al legislador ordinario, estatal o autonómico.

Si bien el interés es un elemento legitimador que, requiere que los entes locales dispongan de alguna participación o atribución sobre materias de su interés, se precisa que el legislador concrete en cada caso, y respecto a cada una de ellas su alcance. En cualquier caso, la existencia de interés constituye un elemento interpretativo relevante a la hora de concretar las competencias, extremo de gran complejidad.

“... frente a las listas de los arts. 148 y 149 CE, que reservan determinadas materias a la competencia de las comunidades autónomas y del Estado, las corporaciones locales no disponen en la Constitución de ninguna reserva natural; se les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero no se concretan las materias o competencias que le están reservadas. Lo que, por lo demás, ocurre en la mayoría de Constituciones occidentales. Esta falta de reserva de competencias plantea la interpretación del contenido mínimo de la autonomía local. Y para ello, puede partirse de un criterio sustantivo, las materias mínimas que el legislador no puede dejar de atribuir a las organizaciones locales, o de un criterio meramente procedimental, la garantía consiste en el derecho de los municipios a participar en los asuntos que les conciernen, de modo que una total ausencia de participación en materias propias del interés local conduciría a la inconstitucionalidad”⁷.

Como se puso de manifiesto en la redacción inicial de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) que en su artículo 25.1 declaraba “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios

materias hay un interés municipal, aunque este listado no agota todos los intereses por lo que ha de complementarse con lo establecido en el artículo 2 de la misma ley.

⁷ BAÑO LEÓN, J.M. 2019.

públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Posteriormente, se enumeraban una serie de materias en los que los municipios podían ejercer competencias en los términos de la legislación estatal o autonómica. El párrafo señalado permitía a los municipios, promover actividades y prestar servicios, sin necesidad de que unas y otros aparecieran ni en el listado de ese artículo o fueran asignadas por las leyes estatales o autonómicas. La actual redacción de este párrafo, introducida por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, pretendió, con escaso éxito, limitar estas amplias facultades, si bien sí introdujo importantes limitaciones en lo que se refiere a los recursos económicos.⁸

El artículo 2 de la LRBRL, obliga tanto al Estado como a las comunidades autónomas que aseguren a los entes locales, su derecho a intervenir en aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses y a atribuirles las competencias necesarias “en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local...” precepto que deja en manos del legislador de un modo muy amplio, concretar qué es lo que afecta directamente a sus intereses y cuáles son las competencias necesarias.

En este contexto han sido algunas leyes, fundamentalmente estatales, las que han reconocido a los municipios como actores de la acción exterior, donde se enmarca la cooperación para el desarrollo, como la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado LASEE y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, LTOAI. Ambas reconocen a los entes locales como sujetos de la acción exterior, dándoles participación, incluso, en la elaboración de la estrategia de acción exterior, previendo que las entidades locales puedan celebrar acuerdos internacionales en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.⁹

La Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo LCID, hoy derogada, en su artículo 3 en relación con el 20, ya reconoció expresamente la participación de las entidades locales en la ejecución de cooperación internacional para el desarrollo y consecuentemente, sus actuaciones forman parte desde entonces al menos, de la acción exterior del Estado.

La acción exterior de los municipios se ha venido justificando también, en la propia del Estado, señalando que al ser los municipios parte del Estado les corresponde también una parte de esta.

⁸ GARCÍA MATÍES, R. 1. 2015 y GARCÍA MATÍES, R. 2. 2015

⁹ GARCÍA MATÍES, R. 2019 y GARCÍA MATÍES, R. 2020

Otra justificación ha venido dada porque, al otorgar a los municipios autonomía para la gestión de sus intereses, cuando esté presente este interés de los vecinos, también en el ámbito de la acción exterior, los entes locales estarán facultados para intervenir en el mismo. En este sentido, tal y como se declara en el preámbulo de la LASEE ... “En un mundo globalizado e interdependiente como el actual, la forma de conducir la política exterior de un Estado incide de manera directa e inmediata en la vida e intereses de sus ciudadanos”.

Referido a los DDHH, el artículo 2.1 de la LASEE, declara que “La Política Exterior de España tiene como principios inspiradores el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y el artículo 3.1. que la Acción Exterior del Estado, como elemento esencial para la ejecución de la Política Exterior, se desarrollará en el marco de los instrumentos de planificación regulados en esta ley, y se sujetará a los principios, directrices, fines y objetivos de dicha política. Mientras que el artículo 5 reconoce a los municipios su condición de sujetos de la acción exterior.

1.2.

POR LO QUE SE REFIERE A LA LEGISLACIÓN CATALANA

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, declara que “1. La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”... “3. Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía y el artículo 84, pese a que garantiza competencias a los municipios en una serie de materias, no contempla la atribución concreta de ninguna referida a la acción exterior.

Del mismo modo que parte del Estado, los municipios catalanes son también parte de la Generalitat, por lo que del mismo modo que se ha señalado respecto al Estado, las referencias a esta, tampoco sería difícil interpretar que se dirigen a los municipios.

El artículo 10 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, declara: “Competencias y territorio locales. Las competencias de los entes locales territoriales de Cataluña se entienden referidas a sus territorios respectivos, sin perjuicio de las excepciones que pueden establecerse en determinadas materias, de acuerdo con las leyes”. Algunas de estas excepciones, referidas al territorio, vienen establecidas en la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea y en la Ley 26/2001 de 31 de diciembre de Cooperación al Desarrollo.

La Ley de acción exterior de Cataluña declara; “Artículo 10.1 Entes locales. El Gobierno, en el marco competencial propio, y respetando el principio de autonomía local, coordina las actuaciones de los entes locales en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea y les presta apoyo para llevarlas a cabo... Artículo 28.4 Participación en redes de cooperación territorial El Gobierno, respetando el principio de subsidiariedad y de autonomía local, debe facilitar e impulsar, en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, la participación de los gobiernos locales en las redes de cooperación territorial que actúen en ámbitos que les sean de interés...”.

La Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña, en su exposición de motivos, se refiere a que, desde la recuperación de la democracia, tanto la Generalidad como los entes locales han desarrollado políticas de cooperación que expresan la voluntad cívica de hacer una Cataluña más solidaria y abierta a los problemas globales actuales y en su articulado se refiere a que: Los valores, las finalidades y los principios de la presente ley informan la actividad de los entes locales de Cataluña en materia de cooperación al desarrollo. La ley regula también las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración entre la administración de la Generalidad y los entes locales en esta materia, con el debido respeto a la autonomía local (artículo 2.2). Los valores y finalidades se relacionan en los artículos 3 y 4, resaltando, entre otros, como valor: La promoción y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, indivisibles e interdependientes, considerando la libertad, la democracia y la dignidad de la persona como fundamentos de todo esfuerzo en pro del desarrollo humano. Y como finalidad, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales individuales y colectivos reconocidos internacionalmente. El artículo 7.1 de la misma ley señala que los valores, las finalidades y los principios ordenadores contenidos en la presente ley vinculan toda la actividad de la Administración de la Generalidad y también informan la actividad de los entes locales de Cataluña en el ejercicio de las competencias que tienen legalmente reconocidas.

*“La Llei 26/2001 de cooperació al desenvolupament aprovada pel Parlament de Catalunya el 17 de desembre de 2001 estableix, com a valor de l'acció de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional **“la promoció i la defensa dels drets humans i les llibertats fonamentals, indivisibles i interdependents, considerant la llibertat, la democràcia i la dignitat de la persona com a fonaments de tot l'esforç en pro del desenvolupament humà”** (art. 3.c); i entre les finalitats de la cooperació, **“el reconeixement i la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals individuals i col·lectius reconeguts internacionalment”** (art. 4.b). **No hi ha dubte, doncs, del caràcter central que ha d'ocupar la promoció i defensa dels drets humans en l'acció internacional de Catalunya en favor del desenvolupament...**”¹⁰.*

¹⁰ SAURA I ESTAPÀ, J. 2017 “La Ley 26/2001 de cooperación al desarrollo aprobada por el Parlamento de

Las normas citadas reafirman, desde el ámbito autonómico, la competencia de los municipios catalanes en acción exterior, atribuyéndoles competencias y recursos para actuar en la defensa y protección de los DDHH en el exterior.

Pese a las amplias facultades que se derivan de los preceptos señalados que facultan a los entes locales para intervenir en CID, el camino no fue fácil^{11 12}, y sobre todo a partir de la aprobación de la LRSAL.

No son excesivos los trabajos de la doctrina respecto a la acción exterior de las entidades locales:

"...Tal comprensión del problema, en líneas generales correcta, ha traído consigo, sin embargo, el olvido académico de la acción exterior de las entidades locales: resulta, en este sentido, cuando menos sorprendente el escaso tratamiento científico dispensado entre nosotros a un fenómeno muy relevante desde un punto de vista dogmático, práctico e incluso histórico"¹³.

"21. El gobierno central es el principal responsable de la promoción y protección de los derechos humanos, mientras que a la administración local le corresponde un papel complementario. Cuando un Estado ratifica un tratado internacional de derechos humanos, puede delegar su aplicación en niveles inferiores de la administración, inclusive en las autoridades locales. Las autoridades locales, dentro del ámbito de sus competencias locales, están obligadas a cumplir los deberes que les corresponden como consecuencia de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.... En los Estados descentralizados, la administración local puede tener un papel más proactivo y autónomo en la protección y promoción de los derechos humanos. Una cooperación institucionalizada entre el gobierno central y las administraciones locales en lo relativo a los derechos humanos podría favorecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos"¹⁴.

Cataluña el 17 de diciembre de 2001 establece, como valor de la acción de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional "la promoción y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, indivisibles e interdependientes, considerando la libertad, la democracia y la dignidad de la persona como fundamentos de todo el esfuerzo en pro del desarrollo humano" (art. 3.c); y entre las finalidades de la cooperación".

¹¹ GARCÍA MATÍES, R. 2019.

¹² GARCÍA MATÍES, R. 2020.

¹³ DÍAZ GONZÁLEZ, G.M. 2018.

¹⁴ ONU, 2015 pág. 7/21.

1.3.

ALGUNOS DOCUMENTOS DE REDS

El análisis de las competencias municipales en la protección internacional de los DDHH antes de la ley a la que se refiere este documento ha sido ampliamente tratado, entre otros, en los siguientes documentos de REDS, a los que me remito.

1.3.1.

Drets Humans, un assumpte de responsabilitat política, 2019

En este documento se afirma que, ante la situación de los derechos humanos, “el papel de las administraciones locales es clave. No solo porque asumen la obligación jurídica compartida que emana de las normas del derecho internacional de los DDHH, como parte de la estructura de los estados, sino como instancias políticas de proximidad, más cerca a la ciudadanía (OACNUDH 2015)”.

1.3.2.

Gobiernos Locales europeos e incidencia en protección internacional de Derechos humanos, 29 de octubre de 2020 y 25 de febrero de 2021

En este documento se contemplan algunas experiencias concretas de actuaciones de municipios y redes municipales de todo el mundo en la protección internacional de DDHH, destacan las reflexiones que se efectúan por el representante del Ayuntamiento de Barcelona a tener en cuenta en las acciones de incidencia.

1.3.3.

Normas jurídicas que legitiman la incidencia política de los entes locales ante graves violaciones a los Derechos humanos. Julio de 2022. Grup de recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat (2017-SGR-781). Departament de Dret Públic Universitat Rovira i Virgili.

Se trata de un documento que relaciona las normas internacionales y europeas, así como las estatales y catalanas, que legitiman la actuación de los entes locales en la incidencia política en DDHH, concluyendo que los entes locales no son sujetos de Derecho Internacional, pero que como parte del Estado pueden asumir ciertas responsabilidades en la protección internacional de los DDHH. Que se observa una tendencia de algunos organismos internacionales de ir avanzando hacia la consolidación de la paradiplomacia más allá del territorio, como normas soft law, que establecen una línea hacia donde se debe dirigir el corpus normativo.

1.3.4.

Competències municipals en protecció internacional dels DDHH segons la normativa vigent. Memoria de la formació, 23 i 30 de novembre i 14 de desembre de 2022

En este documento se señala que los gobiernos locales tienen tanto legitimidad política como jurídica para actuar como protectores internacionales de DDHH, “Cuando la norma se refiere al Estado, indirectamente alude a los entes locales, ya que estos forman parte de la estructura estatal y son tenidos en cuenta a la hora de determinar la responsabilidad internacional”.

Igualmente, se relacionan las normas europeas que legitiman la actuación de los entes locales en DDHH, y se hace referencia a lo que constituyen acciones de prevención como de urgencia, relacionando instrumentos para la protección y muchas de las actividades que pueden hacer. Finalmente, relata algunas experiencias prácticas.

1.4.

LA AGENDA 2030 Y LOS DDHH

La Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 mediante la resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.¹⁵

“Es una agenda local. La Agenda 2030 incluye, a los municipios y demás entes locales, como actores para la consecución de los objetivos previstos. La declaración de la Agenda 2030 es un pacto muy detallado, sobre materias de gran calado para la humanidad. Pacto que se contiene en un instrumento que formalmente no está dotado de la fuerza jurídica de un Tratado, pero es mucho más que una declaración, por lo que su aplicabilidad debe derivar también de los términos de la propia declaración”¹⁶.

Son muchas las referencias que se hacen a los Derechos humanos en la Agenda 2030, entre las que se citan:

“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e

¹⁵ NNUU, 2015.

¹⁶ GARCÍA MATÍES, R. 2016.

indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”.

“3. Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos. La nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la declaración Universal de Derechos humanos, los tratados internacionales de derechos humanos...”

“19. Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

La Agenda 2030, aunque es una declaración soft law¹⁷, es una guía para las políticas de los Estados firmantes para que la ejecuten conforme a su organización interna. En el caso de España, la mayor parte de su contenido se corresponde con competencias municipales, por lo que también la ejecución de la Agenda 2030 contiene principios que obligan a los entes locales en sus políticas de cooperación, protección e incidencia política de los DDHH.

El presente documento, va dirigido a los titulares de obligaciones, de derechos y de responsabilidades, por lo que se recogen algunas de sus propuestas y sus opiniones, que se han obtenido, mediante su consulta y debate, dado y se trata de dar respuesta a alguna de sus inquietudes, ya que su objeto, es constituir un instrumento para la mejora de la gestión.

El informe se dirige a una pluralidad de sujetos, **Titulares de derechos:** (Personas defensoras de los DDHH vinculadas a diferentes temáticas: justicia de género, justi-

¹⁷ Soft law hace referencia a los acuerdos y declaraciones que no son jurídicamente vinculantes. Mientras que hard law se refiere, generalmente, a las obligaciones legales que son vinculantes para las partes involucradas.

cia ambiental y defensa del territorio, memoria histórica y derecho internacional humanitario, etc.). **Titulares de obligaciones:** (Representantes con cargos políticos de los ayuntamientos participantes, profesionales técnicos de los ayuntamientos participantes vinculados a las respectivas áreas municipales de cooperación, EpD y solidaridad, representantes de los consejos municipales de cooperación y solidaridad) y **Titulares de responsabilidades:** (Personas miembros de organizaciones catalanas de DDHH, ONG, Representantes de plataformas internacionales de organizaciones civiles de defensa de los DDHH, por lo que su contenido se tratará de adaptar a todos ellos).

2.

LA LEY 1/2023, DE 20 DE FEBRERO, DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL Y SU INCIDENCIA EN LAS ACCIONES EN DEFENSA DE LOS DDHH EN EL EXTERIOR DE LOS MUNICIPIOS CATALANES

Algunas cuestiones previas:

- a. El presente informe tiene por objeto, analizar el impacto que se prevé que tenga la ley y su desarrollo reglamentario, sobre las competencias de los entes locales, en materia **de cooperación internacional para el desarrollo y sobre la posibilidad de actuación de estos, en la promoción, protección, defensa e incidencia política en materia de DDHH en el exterior**, identificando de forma participativa, propuestas de intervención que promuevan una visión amplia de la cooperación descentralizada y el rol internacional de las administraciones locales.
- b. La ley respecto a los entes locales anuncia el establecimiento tal y como ya había hecho el artículo 3.1 de la LASEE, de los principios, directrices, fines y objetivos de la acción exterior referidos a la cooperación.
- c. El informe se circunscribe al análisis solo de la ley, ya que no se ha publicado ninguno de los reglamentos previstos. En el momento de redactar este documento, se tiene conocimiento de que se están elaborando algunos borradores, como el del estatuto del cooperante o el de la simplificación, pero ninguno de ellos se ha aprobado.
- d. La ley refuerza y consolida a los entes locales, como sujetos de la política de cooperación, por ello el análisis se centrará, en el alcance de sus actividades en el exterior, cuando ejecutan directamente su política de cooperación o cuando lo hacen a través de ONGD u otros actores. Todo ello sin perjuicio de examinar, si además de los instrumentos que en general se utilizan para la cooperación, es posible encontrar en la ley algún otro instrumento que permita abordar más directamente las acciones en materia de DDHH en el exterior.

- e. Cabe destacar que, frente a la gran cantidad de estudios existentes alrededor del papel de los entes locales en la promoción, defensa, protección e incidencia política de los DDHH en su territorio, no puede decirse lo mismo respecto a la ejecución de estas actividades en el exterior, de ahí que la mayor parte de las respuestas a las cuestiones planteadas, que se van a dar, solo en pocas ocasiones será posible referirlas o apoyarlas en otros estudios u opiniones. Todo ello sin perjuicio de la importante contribución que se ha efectuado por parte de los titulares de obligaciones y responsabilidades de Cataluña a los que se ha consultado y con quienes se ha debatido sobre algunos aspectos y conclusiones de este documento. En algunos casos, se hará referencia a algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la acción exterior, que se considera afecta también a los entes locales.
- f. La mayor parte de las actuaciones de los entes locales en materia de DDHH¹⁸ en el exterior, se realizan por las ONGD y otros actores a través de los proyectos o programas que financian, directamente o mediante convocatorias competitivas.¹⁹ Sólo algunos municipios lo hacen asumiendo directamente concretas actividades en DDHH en el exterior o bien efectuando convocatorias dirigidas expresamente a ello.
- g. El estudio se iniciará con un detallado análisis de la ley siguiendo su articulado, examinando aquellas competencias de los entes locales que se derivan directa o indirectamente de la misma, y si de ellas se puede entender que, además de facultar para actuar en cooperación para el desarrollo, facilitan a los entes locales actuar en la promoción, defensa e incidencia política en materia de DDHH, en el exterior.
- h. Posteriormente, y sin perjuicio, las referencias puntuales que se realicen en el análisis detallado de cada precepto, se profundizará en particular sobre:

a) La naturaleza y alcance de la ley:

Según se señala en la disposición final primera, la ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 3.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales, sin perjuicio de la capacidad de actuación reconocida a las comunidades autónomas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, en virtud del ordenamiento jurídico español. Aquí se examinará el alcance de ese título competencial, respecto a los entes locales, sobre todo teniendo en cuenta que la ley no los cita en esa disposición, ni habla de exclusividad de esa competencia, como hace la CE.

¹⁸ La mayor parte de los proyectos de CID, en una u otra medida contribuyen a la promoción o defensa de los DDHH.

¹⁹ La modificación de la disposición adicional 18^a de la LGS que efectúa la disposición final cuarta de la ley, pone de manifiesto que la parte de la CID que puede considerarse política exterior se excluye de la misma.

interpretar que las entidades locales también disponen de capacidades reconocidas por el ordenamiento jurídico para actuar en el exterior en ese ámbito.

En su exposición de motivos, la ley reconoce que, las entidades locales han sido (antes de su aprobación), un sujeto relevante en la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo y un importante actor para el logro de los objetivos previstos. La contundencia de este reconocimiento, justifica sobradamente las reiteradas referencias que el articulado de la ley les dedica y pone de manifiesto, el valor de sus acciones que, junto a las del resto de los sujetos que cita, integran lo que denomina sistema español de cooperación.

*La ley integra y regula, cuestiones que afectan a todos los actores: estatales, autonómicos, locales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), organizaciones de la sociedad civil (OSC), empresas, sindicatos, universidades y otros, con los que constituye lo que denomina el **sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global**, (Sistema de CDSSG) y pone fin a las dudas que algunos plantearon, acerca de las competencias de los entes locales para ejecutar acciones y destinar recursos a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, de todo lo cual y por lo que se refiere al presente documento resulta que, la ley ya desde el principio, no solo reconoce a los entes locales como sujetos de la cooperación para el desarrollo, sino que además les adjudica un papel relevante en su ejecución, dentro del cual sin duda tienen cabida acciones referidas a la difusión, protección e incidencia política de los DDHH.*

2.2. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY

2.2.1. El previo reconocimiento del papel de las entidades locales

En la exposición de motivos, ya se reconoce el importante papel de los entes locales como actores de la cooperación para el desarrollo, señalando que, tiene sus antecedentes en las numerosas y eficientes acciones ejecutadas por estos, a la vez que, reconoce el papel que han tenido en la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo en nuestro país.

También la exposición de motivos, señala que el sistema institucional español es amplio y plural, en el que conviven diversos actores e instrumentos, haciendo referencia al modelo territorial y de gobernanza de España y dentro de él, al importante papel que desempeñan las comunidades autónomas y los entes locales.

institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo y un importante actor para el logro de los objetivos previstos.

Estas afirmaciones era necesario hacerlas, por una parte, para integrar a todos los actores y por otra, para dejar sentado que los entes locales, antes de esta ley ya eran titulares, también formalmente, de competencias en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), singularmente a partir de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) que la reconoció de manera expresa y que, pese a algunas interpretaciones en contra, no fue apenas afectada²⁴ por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

La LCDSSG, siguiendo lo que ya había hecho la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE) y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTOAI), reconoce el rol de los entes locales en la acción exterior, y además incluye a sus actuaciones en el marco de los objetivos de la ley en el sistema español de cooperación, haciéndolo además con pleno reconocimiento a su autonomía y enmarcando sus actuaciones dentro de la política de cooperación.

Examinando las citas expresas que hace la ley a los “entes locales”, a la “Cooperación descentralizada” y a “todas las administraciones”, encontramos la regulación que la misma hace del régimen jurídico de los entes locales en la materia. Régimen que se habrá de completar con otras normas como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la LASEE, la LTOAI, las normas que les sean de aplicación del desarrollo reglamentario anunciado, así como con las bases de subvenciones que en uso de su autonomía apruebe cada actor. Todo ello sin perjuicio de las normas que, en ejercicio de las competencias exclusivas en materia de régimen local y otras materias puedan dictar las comunidades autónomas que, en todo caso, habrán de asegurar el derecho de los entes locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. En el caso de Cataluña, singularmente, como se dice más arriba, la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña.

2.2.2.

La delimitación del contenido y alcance de la ley en lo que se refiere a los entes locales

El reconocimiento constitucional de la autonomía local, ha exigido que la ley haya tenido en cuenta la misma y, por tanto que, respete la distribución de competencias que la CE y los Estatutos de Autonomía hacen entre Gobierno y las comunidades autónomas en materia de régimen local (artículo 149.1.18 CE) y a la vez que, en su texto, trate de delimitar, siguiendo lo que ya había hecho en la LASEE, que es lo que

²⁴ No afecto a las competencias, aunque sí a los recursos de los entes locales y por tanto también a la CID.

comprende la competencia “exclusiva” del Estado en materia de Relaciones Internacionales (artículo 149.1.3 CE) extremo, -el de la exclusividad- que no es sencillo, como se ha puesto de manifiesto al eliminarse por el legislador la referencia a ella en la disposición final primera. Esta complejidad se reconoce en la exposición de motivos de la ley al señalar que “... el sistema institucional español es amplio y diverso, en el que conviven diversos actores e instrumentos”.

La omisión de la referencia a la exclusividad que hace la disposición final primera, supone en una primera lectura, que dentro de lo que genéricamente se denominan relaciones internacionales hay que distinguir la acción exterior de la política exterior. La LCDSSG da respuesta concretamente a la competencia de relaciones internacionales referida a la acción exterior de Cooperación Internacional para el Desarrollo.²⁵

La ley reconoce (artículo 35) el papel de las entidades locales en la cooperación que, al menos en lo que se refiere a los municipios y las provincias, deriva de la autonomía para la gestión de sus intereses reconocida por el artículo 137 de la CE.

En otro lugar, comentando el artículo 20 de la LCID, ya señalaba que más allá, del reconocimiento tácito efectuado por el artículo 2 de la LRBRL y expreso por el citado artículo 20 de la LCID, los municipios y las provincias son titulares de competencias propias para ejecutar acciones de CID y que estas derivan de la autonomía constitucionalmente garantizada, para la gestión de sus intereses.

“A la vez lo que hace (el art. 20 LCID) además es reconocer que los ciudadanos “locales y autonómicos” son solidarios y lo manifiestan y exteriorizan (a través de sus sociedades, dice la ley), y, al hacerlo, la ley estatal está reconociendo expresamente que hay un interés relevante de la sociedad local, es decir de los ciudadanos, en la materia. Consecuentemente, la ley está reconociendo que la cooperación internacional para el desarrollo es una materia que afecta directamente al círculo de los intereses locales, por lo que de conformidad con el artículo 137 de la Constitución (que declara la autonomía local “para la gestión de sus intereses”) y al artículo 2 de la LRBRL (que señala “deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda...”), les reconoce la competencia, y que aunque no le atribuyera directamente competencias, como hace, debería hacerlo porque existe un interés local en la materia expresamente reconocido en norma con rango de ley Estatal”²⁶.

²⁵ La modificación de la disposición adicional 18ª de la LGS que efectúa la disposición final cuarta de la ley, pone de manifiesto que la parte de la CID que puede considerarse política exterior se excluye de la misma.

²⁶ GARCÍA MATÍES 2 R. 2015

*“En nuestra opinión, es difícilmente compatible **con la consideración de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias competencias**, una disciplina que habilita al Estado para la adopción de directrices a las que la misma debe en todo caso atenerse: ello representa un retorno implícito a una interpretación extensiva del artículo 149.1. 3ª CE que no tiene en cuenta, además, el destacado papel que el fenómeno de la globalización reconoce a las ciudades. Por otra parte, la deficiente sistemática en que se basa la Ley 25/2014, de 27 de diciembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que no engloba en su ámbito de aplicación los convenios administrativos suscritos por las entidades locales con sujetos de Derecho Público extranjeros sometidos al ordenamiento nacional determinado por las partes, se ha traducido en la sujeción de los acuerdos internacionales no normativos, cuyo contenido no es exigible jurídicamente, a un control administrativo preventivo de legalidad que no resulta, sin embargo, aplicable al instrumento del convenio, que sí posee, en cambio, plena eficacia vinculante”²⁷.*

El reconocimiento de que los entes locales pueden ejecutar acciones de CID, que son parte de la acción exterior, fundándose en la autonomía para la gestión de sus intereses, atribuida constitucionalmente, no implica que en su ejercicio no deban los entes locales relacionarse con el resto de los actores en el marco de los principios constitucionales, ni tampoco que, no puedan el Estado, en el marco de sus competencias exclusivas en materia de política internacional, en sentido estricto²⁸ y las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local u otras materias, regular algunos aspectos, siempre que se respete la garantía constitucional de la autonomía municipal. No es tarea fácil identificar esta garantía constitucional, partiendo de la dificultad, en muchas ocasiones, de separar la acción exterior de la política exterior. Y tampoco lo facilita la previsión de que se puedan dictar por el Estado, directrices²⁹, a las que se haya de ajustar la acción exterior de los entes locales, cuando esta supone el ejercicio en el exterior de sus competencias.

A lo largo de su articulado, la ley reconoce a los entes locales como actores de la Cooperación para el desarrollo no solo en la sección 2ª del Capítulo IV, referido a los órganos ejecutores de la política de cooperación, sino en su consideración como parte del sistema español de cooperación, junto al propio Estado, las comunidades autónomas y otros actores, así como en su integración en los órganos competentes para la formulación de la política española de cooperación, previendo su participación en instrumentos de planificación y otros muchos aspectos.

²⁷ DÍAZ GONZÁLES. G.M I ALTER. 2 2018.

²⁸ Tal y como la define la LASEE.

²⁹ Aunque no se diga expresamente, la presente ley puede considerarse que ya contiene las directrices en materia de CID.

2.2.3.

La nueva regulación de la Cooperación que hace la ley supone un importante avance respecto a la regulación anterior

Especialmente para los entes locales, al integrarlos expresamente en el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y singularmente al reconocer, de un modo expreso, su competencia en materia de CID puesta en duda por algunos actores de la CID.

La ley regula de modo expreso algunas actuaciones que corresponden a los entes locales, en el marco de sus competencias, reconociendo su autonomía en el marco del ordenamiento jurídico.

El principal avance de la ley es, sin duda, la consideración de que la política de cooperación para el desarrollo, como ya señaló la LCID, es parte de la acción exterior del Estado y deja fuera de toda duda que los entes locales son titulares de competencias en CID.

2.3.

TODOS LOS ENTES LOCALES, INTEGRAN EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN

La ley se refiere a los entes locales y sólo en dos ocasiones a las entidades locales. Su artículo 35, sin embargo, al referirse a los entes locales, no los enumera a todos, tan solo a ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares, es decir, solo a órganos de las entidades territoriales.

Las entidades locales conforme al artículo 3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, (LRBRL) se integran por a.1). Entidades locales territoriales: municipios, provincias e islas en los archipiélagos balear y canario. Y por a.2) por otras entidades locales: 1) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. 2) Las Áreas Metropolitanas. 3) Las Mancomunidades de Municipios.

Para resolver la posible contradicción, salvo cuando las leyes de las comunidades autónomas o sus estatutos o reglas constitutivas establezcan lo contrario respecto a las entidades locales no territoriales, hemos de concluir que todas las entidades locales integran el sistema español de cooperación y, por tanto, pueden realizar actividades en este ámbito. Así resulta del artículo 1 de la ley que, declara que los entes locales (sin exclusión alguna) se integran en el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible.

Al citar genéricamente a los entes locales, la ley procede del mismo modo que ya hicieron las LASEE y la LTOAI.

2.4. LOS ENTES LOCALES EN EL OBJETO, DEFINICIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY. (ARTÍCULO 1)

La ley regula el régimen jurídico de la política española de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (CDSSG), que define como los “principios objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega como política pública a través de su acción exterior...”³⁰ ... “política pública que, se despliega a través del sistema español de CDSSG, integrado por los órganos del Estado que señala y por las comunidades autónomas y los entes locales ... en el marco de sus respectivas competencias”.

La ley establece que es de aplicación a) al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos, materiales y humanos, que la Administración General del Estado, por sí o en colaboración con entidades privadas, destina a dichos fines directamente o a través de organizaciones multilaterales, y b) Establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las Administraciones públicas españolas, así como los marcos de gobernanza y colaboración entre dichas administraciones y actores, en el marco de sus respectivas competencias.³¹

La ley se declara aplicable al conjunto de actividades de la AGE, mientras que los entes locales y las comunidades autónomas, al formar parte del sistema español para el desarrollo sostenible, están sujetas a los principios, objetivos y prioridades de la ley en sus actuaciones directas, en los marcos de gobernanza y colaboración entre las administraciones y actores en el marco de sus competencias.

La exposición de motivos de la ley, complementa la interpretación del artículo 1.3 de la misma al referirse al sistema español de cooperación: “De esta forma, la ley define con precisión el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible, que actúa bajo la dirección del Gobierno a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Ese sistema comprende las actuaciones en materia de desarrollo sostenible de ese ministerio y sus órganos dependientes, de manera directa. También comprende los marcos de gobernanza con los que se asegura una actuación coordinada del conjunto de la Administración General del Estado y el sector

³⁰ Esta amplia enumeración permite afirmar que el contenido de la política española de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global, incluye sin duda las acciones de incidencia política, también en el exterior. Por lo que los entes locales pueden ejecutarla al ser parte del sistema español de CDSSG.

³¹ <https://revistasonline.inap.es>

público estatal, y la **colaboración y coordinación con las comunidades autónomas**, en el marco de sus respectivas competencias, y con los entes locales, y otros actores públicos, privados y de la economía social”.

2.5. PRINCIPIOS. (ARTÍCULO 2)

El artículo 1.4 de la ley declara que: “Asimismo, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las administraciones públicas españolas”.

Estos principios, al igual que los objetivos y prioridades que han de ser observados por todas las administraciones, constituyen un núcleo común, compartido necesariamente por todos los actores de la cooperación, que exige examinarlo con detenimiento.

En síntesis, este precepto, en relación con el artículo 1, establece, respecto a los principios, que la política española de CDSSG de todas las administraciones públicas:

a) Se inspira en los valores superiores de la Constitución Española, b) comparte los principios y valores sobre los que se asienta la Unión Europea (UE) y orientan su política exterior, así como los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional y c) contribuye a la promoción de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos humanos y en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

Los entes locales como parte del sistema español de cooperación, conforme a lo establecido en este artículo 1, están obligados a observar esos principios. Se trata de principios, que más allá de la generalidad con que aparecen formulados, deben inspirar y acompañar la actuación de todas las Administraciones Públicas y obligan a su observancia, complementando y sobre todo condicionando, el contenido de la discrecionalidad en el actuar administrativo en esta materia.

La incidencia política en materia de DDHH, tanto en el interior como en el exterior, en las actuaciones de los entes locales en el marco de su política de cooperación, encuentra su acomodo en estos principios.

Los principios del artículo 2 de la Ley, si bien no contiene concretas obligaciones, constituyen un elemento hermenéutico singular de las finalidades a perseguir por las actuaciones que se ejecuten al amparo de la ley. Esos valores, principios y aportes en general y singularmente los referidos a la promoción de los DDHH, han de estar presentes con mayor o menor intensidad en todas las acciones que se

ejecuten por todas las administraciones, a la vez que constituyen la pauta interpretativa de toda la ley y de todas las normas que se dicten en su desarrollo. Para ello la ley, además, relaciona en el apartado 2 de esta norma, lo que denomina principios básicos. En base a estos principios, es clara la referencia a que las administraciones públicas, entre las que se encuentran los entes locales, ordenen y ejecuten su política de cooperación, incorporando medidas de promoción, protección e incidencia política de los DDHH.

El artículo 10.2 de la CE, al establecer que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos humanos y de los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”, constituye la pauta interpretativa no solo de los preceptos constitucionales, sino de todo el ordenamiento, por lo que también de esta ley, al menos en lo referido a las actuaciones que se refieran a los DDHH.

“Por lo que se refiere a la cláusula interpretativa, de los derechos fundamentales y de las libertades que la Constitución reconoce, conforme a la Declaración Universal de Derechos humanos y los tratados y acuerdos ratificados por España, establecida en el apartado segundo del artículo 10, supone la apertura al Derecho Internacional de los Derechos humanos. De este modo, tanto la Declaración como los tratados se convierten en parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título I de nuestra Constitución, con independencia de cuál sea su ubicación en la sistemática del mencionado Título y, por tanto, de su sistema de garantías...”³².

a) Los principios básicos.

Es importante referirse a lo que, en el apartado 2 del artículo 2, se denominan principios básicos, en los que además de la referencia expresa a la corresponsabilidad de todas las personas con el desarrollo sostenible y los derechos humanos, y afirmar universalidad e indivisibilidad de los DDHH, se está refiriendo a todos los DDHH que integran las cuatro generaciones: la solidaridad, el reconocimiento de la interdependencia, el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación, la igualdad de género, los derechos de la infancia, la preservación del planeta, el clima y la biodiversidad, la defensa y respecto a la diversidad, la democracia, el Estado de Derecho.

³² VI conferencia trilateral 2004.

Estos principios, y singularmente, por lo que se refiere a este documento, el de la corresponsabilidad de todas las personas con los derechos humanos, concierne no sólo a los ciudadanos, sino también a los entes locales como persona jurídica ejecutora de una parte de la cooperación.

b) Los principios de actuación.

En el punto 3 del mismo precepto, se enumeran lo que la ley denomina principios de actuación para alcanzar los principios básicos.

Si bien los principios, como se ha señalado, han de estar presentes con mayor o menor intensidad, en todas las acciones que se ejecuten y a la vez constituyen la pauta interpretativa de toda la ley, los principios de actuación hacen referencia a las acciones e instrumentos.

Se contemplan en la ley, en síntesis, los siguientes: la cohesión social y territorial, el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo, el trabajo decente... el protagonismo de las sociedades en los países en desarrollo en la implementación de sus propias acciones y estrategias... El multilateralismo y la integración regional... la participación y el pluralismo a partir del reconocimiento del papel y el valor diferencia para el desarrollo sostenible de la ciudadanía... de las organizaciones empresariales y sindicales, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía española, así como ante los países socios, la promoción y apoyo a la educación...

Los principios básicos, junto con los de actuación, suponen una delimitación clara de los ámbitos en los que las acciones de cooperación deberán situarse.

2.6. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CPDS) (ARTÍCULO 3 DE LA LEY)

Dice este precepto que: España, se compromete a incorporar los objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible, con un enfoque de la administración en su conjunto, en todas las políticas internas y externas que aplique y que puedan tener repercusiones en los países en desarrollo sostenible global. A la vez, prevé trabajar con las comunidades autónomas y entes locales desde el respeto a sus competencias y capacidades ... para fomentar la CPDS.

El principio de coherencia también se regula en el artículo 7 de la Ley de Cooperación de Cataluña.

El Estado, asume en la ley el compromiso, de incorporar la coherencia a sus políticas y a trabajar con el resto de las administraciones para que lo hagan.

La CPDS, supone en síntesis que todas las políticas públicas, internas y externas, persigan los objetivos de desarrollo previstos en la ley y no colisionen o dificulten el logro de los mismos, a través de la ejecución de otras políticas públicas.

El principio de coherencia ya fue recogido en la LCID que, en su artículo 4 establecía que: “Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.

Si la protección de los DDHH, constituye parte de los principios y objetivos de la cooperación, obviamente la coherencia de políticas obliga a los municipios a ejecutar acciones en su seno a la vez que proyectarlas al exterior.

2.7.

OBJETIVOS Y CRITERIOS DE ACTUACIÓN. (ARTÍCULO 4)

Como objetivos, la ley señala, entre otros: fomentar el desarrollo humano, promover la justicia social, la lucha contra el hambre, el trabajo digno, promover la democracia, **los derechos humanos**, las libertades fundamentales y el estado de derecho, la igualdad de género, los derechos de la infancia, la cohesión social y territorial, la gobernanza democrática global, fomentar un enfoque integral de la migración, proteger el planeta, el medio ambiente, promover economías prósperas, seguridad alimentaria, el diálogo y la cooperación cultural, la generación de conocimiento, el desarrollo económico y promover y proteger los derechos de las personas LGTBI en todo el mundo.

Conforme al artículo 1.4 de la ley, estos objetivos han de ser observados y contemplados en la política de cooperación de todas las administraciones -también de los entes locales- por lo tanto, incorporados a sus actividades de cooperación y a las de, **promoción, protección e incidencia política internacional de DDHH.**

También, se señala en el apartado 2 de este artículo que “se velará”, por promover partenariados y alianzas múltiples, para movilizar el conocimiento y la acción de todos los actores, para el desarrollo sostenible y por promover el compromiso de la sociedad española y contribuir al compromiso de la sociedad europea, con el desarrollo sostenible y **la idea de ciudadanía global**, fomentando en particular la participación infantil y juvenil y el pensamiento crítico y la implicación activa en los cambios sociales, **a partir de una concepción solidaria basada en la asunción de obligaciones con el conjunto de la humanidad**, especialmente las personas más desfavorecidas

y vulnerables, con el planeta y con las generaciones futuras. Todo ello se abordará mediante la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, como instrumento para la transformación ecosocial de nuestra sociedad y del Sur global, de manera solidaria, justa, inclusiva, responsable, pacífica y sostenible, con un papel clave de la cooperación descentralizada.

Tanto los objetivos como los criterios de actuación, están formulados muy ampliamente, sin establecer concretas acciones u obligaciones, pero al igual que los principios, constituyen un marco dentro del cual ordenar y dirigir las actuaciones, y que delimitan el contenido de la discrecionalidad de los actores, también la de los entes locales.

Este precepto, (artículo 4.2) no solo faculta a los entes locales para realizar acciones de incidencia política y protección de los DDHH, promover partenariados y alianzas múltiples para ello, promoviendo el compromiso de la sociedad ... fomentando en particular el pensamiento crítico y la implicación activa en los cambios sociales, a partir de una concepción solidaria basada en la asunción de obligaciones con el conjunto de la humanidad ... mediante la educación para el desarrollo sostenible. Si no que además reconoce que los municipios pueden aliarse con otros actores, para promover el compromiso y la participación activa de la sociedad con la cooperación en general y con los DDHH en particular.

2.8.

LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y TEMÁTICAS. (ARTÍCULO 5)

La ley declara que las prioridades geográficas y temáticas se fijarán periódicamente en los sucesivos planes directores. Se reiteran las prioridades geográficas en las áreas de vecindad geográfica y cultural, y otras. Se prevé la coordinación y complementariedad con la cooperación de la UE.

Conforme al artículo 6 de la ley, la estrategia española de acción exterior, conforma el marco general de la planificación y dirección estratégica de la política de cooperación española para el desarrollo sostenible. La LASEE en su artículo 35 declara que: la Estrategia de Acción Exterior contendrá la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior... el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará e integrará, en su caso, las propuestas de actuación exterior de los órganos constitucionales, de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades locales.

La participación de los entes locales en la elaboración de la estrategia y otros instrumentos de la planificación, supone que estas prioridades no son totalmente ajenas a

ellos. Y aunque no se les cita, sin perjuicio de su participación indirecta en la definición de las prioridades en la planificación, estas prioridades pueden seguirse por los entes locales.

Sin perjuicio de que para incrementar la eficiencia puedan alinearse con la planificación de su Comunidad Autónoma o con la del Estado, las entidades locales fijaran sus prioridades, en su planificación que, cuando su cooperación se efectúe a través de subvenciones, se incluirá al menos en su Plan Estratégico de Subvenciones, documento preceptivo. (artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) o a través de su planificación.

En uno u otro caso, conforme a los principios y objetivos de la ley, se habrán de incluir actividades relativas a incidencia, la protección y defensa de los DDHH.

2.9.

LA PLANIFICACIÓN. (ARTÍCULO 6)

La ley articula la planificación estratégica, en el marco de los objetivos y metas de desarrollo sostenible acordados en Naciones Unidas, la Unión Europea, la estrategia española de acción exterior... a través del Plan Director de cooperación, los marcos de asociación y alianzas país para el desarrollo sostenible, los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral, las estrategias temáticas y regionales y las comunicaciones anuales.

Tanto en la elaboración de la estrategia española de acción exterior prevista en la LSAEE, como en los respectivos instrumentos de la ley, se prevé que se recoja la contribución del conjunto de políticas públicas. Ello sin perjuicio de la planificación propia de cada ente local efectuada a través de su plan estratégico de subvenciones general o singular para la cooperación.

Para la planificación, la ley enumera y define alguno de estos instrumentos:

2.9.1. El Plan Director es un instrumento elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y aprobado por el Gobierno, oído el Consejo Superior de Cooperación, con consulta y audiencia pública, previo dictamen en el Congreso de Diputados y en el Senado.

2.9.2. Marcos de Asociación y Alianzas País, con los países identificados en el Plan Director. Estos instrumentos, según la ley, son acuerdos internacionales de naturaleza administrativa, donde se establece el marco institucional estratégico de cooperación y el diálogo de políticas para el desarrollo sostenible de España, con los paí-

ses socios. La elaboración de dichos Marcos, estará abierta a la participación, desde España, de todos los actores, incluyendo a la cooperación descentralizada, y servirán de marco de trabajo de esta, con el reconocimiento y apoyo institucional necesario. Se prevé la participación de los actores no estatales relevantes en esos países y de la cooperación descentralizada y, por tanto, de los entes locales.

Conforme al artículo 2.b) de la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales (LTOAI), un acuerdo internacional administrativo es un acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado, que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competente por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

La participación de los entes locales y resto de la cooperación descentralizada en estos marcos, prevista expresamente en la ley, parece reducirse a la fase de elaboración. La titularidad de la ejecución en sentido estricto, salvo que se prevea en un Tratado otra cosa, corresponderá al Estado, si bien este puede integrar en la ejecución, las actuaciones del resto de actores a que se refiere la ley.

En la formulación e información de los Marcos de Asociación, participan los órganos consultivos previstos en la ley, en los que están presentes (la Conferencia) o se integran (el Consejo Superior) algunos actores de la cooperación descentralizada, entre ellos actores de los entes locales.

Conforme al artículo 30.3.b) de la Ley una de las funciones de la Conferencia Sectorial de Cooperación es: ... incorporar la contribución de las comunidades autónomas y los entes locales a la elaboración de las Comunicaciones anuales de Cooperación, a los Marcos de Asociación y Alianzas País...

Una de las funciones del Consejo Superior de Cooperación previsto en el artículo 28.3.b) de la ley es: ... conocer e informar los Marcos de Asociación y Alianzas País. Los acuerdos del Marco de Asociación, guiarán la cooperación para el desarrollo sostenible bilateral que desarrolle el sistema español de cooperación al desarrollo, e incluirán el conjunto de flujos públicos y privados de financiación para el desarrollo sostenible.

El protagonismo de la cooperación descentralizada y, por tanto, de los entes locales en los Marcos de Asociación se prevé en la ley, en la fase de elaboración. Una vez ela-

borados, estos instrumentos podrán servir de marco de trabajo también de la cooperación descentralizada, como ponen de manifiesto otros preceptos a lo largo de la ley.

Estos instrumentos parecen destinados a fijar la colaboración y coordinación de los actores en el terreno y coordinar y consolidar los recursos destinados en ellos.

2.9.3. Estrategia multilateral de Desarrollo. El Ministerio de Asuntos Exteriores elaborará, junto al de Asuntos económicos y otros departamentos, una estrategia específica multilateral, a partir de la cual podrán acordarse Marcos de Asociación Estratégica Multilateral con organismos financieros no financieros identificados como prioritarios.

2.9.4. Estrategias temáticas y regionales. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, podrá establecer estrategias temáticas y regionales para la concreción de políticas de desarrollo sostenible en regiones geográficas y en ámbitos temáticos horizontales que considere de especial relevancia.

2.9.5. La comunicación anual. Será elaborada por la Secretaría de Estado de Cooperación, donde se concretará la ejecución de los objetivos previstos por el Plan Director (al parecer se trata de lo que anteriormente se denominaba Plan Anual).

La planificación de los entes locales se establece, en sus planes estratégicos de subvenciones³³ que, nada obsta a que se puedan denominar igualmente planes directores y que donde se concretan en las finalidades de las acciones y aportaciones anuales de los presupuestos. También pueden los entes locales aprobar su propia planificación mediante planes directores y anuales u otras figuras análogas.

2.10. LA EVALUACIÓN. (ARTÍCULO 8)

El apartado 6 declara que las comunidades autónomas y resto de actores de la cooperación descentralizada y, por tanto, los entes locales, tienen sistemas propios de evaluación de sus políticas de cooperación, por lo que no están sujetas a la evaluación regulada en este precepto.

La evaluación de la política de cooperación de cada ente local, podría integrarse de algún modo en la evaluación de otras entidades con mayores recursos y capacidades, como las comunidades autónomas, las provincias o incluso con grandes municipios. En este sentido, y dado el tenor de la LCDSSG, podrían las provincias o las comuni-

³³ Cuando se ejecuten a través de subvenciones son preceptivos conforme al artículo 8 de la LGS.

dades autónomas establecer sistemas de evaluación de las actividades de los entes locales de su ámbito territorial que se acogieran a ello voluntariamente, Las fórmulas de colaboración tanto en la ley que examinamos como en la de Régimen Local es muy amplia y permitiría hacerlo.

Dado que la cooperación internacional de los entes locales se instrumenta a través de subvenciones, la evaluación tiene, además, la función de comprobar la ejecución material y el logro de los objetivos previstos de la acción subvencionada. Lo que explica la dificultad de someter este control a otra administración diferente y, por tanto, que la ley haya optado por remitir a cada ente la evaluación de sus actuaciones.

La unidad de acción en el exterior y el principio de eficiencia aconsejarían establecer sistemas de evaluación conjunta, ya que, las singulares sólo dan una visión parcial, e integrar la de todos los actores, al objeto de valorar el impacto conjunto de sus políticas y, en su caso, corregir posibles ineficiencias. La participación de entes locales y comunidades autónomas, en los órganos de participación previstos en la ley y en la elaboración de los distintos documentos de planificación, justificaría esta integración, que, por otra parte, parece que se contempla, al menos en parte, mediante la evaluación de la ejecución de los Marcos de Asociación y otros instrumentos. La ley contiene algunas previsiones al respecto.

2.11. INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. (ARTÍCULO 10)

Este artículo se refiere a genéricamente a la cooperación española, por lo que hay que interpretar que son instrumentos que pueden utilizar todos los actores, también los municipios y demás entes locales, si bien, cada actor utilizará aquellos que considere más pertinentes y disponga de capacidades para su uso y el tratamiento de los resultados.

Nada se opone a que se utilicen otros instrumentos por los entes locales, aunque no estén previstos en este precepto. El artículo 10 dice que se utilizarán, entre otros, los que relaciona. De lo que resulta que los municipios pueden utilizar otros instrumentos para la cooperación y también para la promoción y la incidencia política en materia de DDHH, que realicen, por ejemplo, las declaraciones o solicitudes a entidades o autoridades, para que actúen o dejen de actuar en situaciones que afecten a los DDHH.

El uso de distintos instrumentos, dice la ley, buscará, cuando sea posible, el apalancamiento de recursos adicionales, públicos y privados, con el objetivo de mejorar el apoyo técnico y de conocimiento y la financiación para el desarrollo de los países so-

cios. Con este párrafo se refuerza la voluntad de la ley, puesta de manifiesto a lo largo del texto, de propiciar promover alianzas entre actores, tanto para sumar recursos económicos como para incorporar capacidades técnicas, en línea con el ODS 17 de la Agenda 2030. En este sentido, **prever fórmulas de colaboración público-privada sin ánimo de lucro, entre actores sin ánimo de lucro, especializados y administraciones, iría en línea con este precepto.**

En el marco de la protección e incidencia en materia de DDHH, la alianza entre actores puede resultar muy eficiente, singularmente entre actores locales y actores en terreno.

Alguno de los instrumentos que enumera la ley, como la ayuda programática, la cooperación multilateral, la cooperación financiera para el desarrollo sostenible, la participación en instrumentos de la UE, el alivio de la deuda, la cooperación bilateral quedan en general lejos de la mayor parte de los entes locales, aunque hay algunos municipios o provincias que, por el volumen de recursos que destinan, así como por sus capacidades organizativas y técnicas, ya están integrando en sus actuaciones alguno de ellos.

En las pequeñas y medianas entidades locales, la gestión de la cooperación mediante proyectos u otros instrumentos, cumple una doble función: De una parte, el papel sensibilizador de la población, y de otra, el impacto del proyecto en el exterior. De ahí que sea recomendable que estas, utilicen instrumentos que permitan difundir entre la población los problemas que se pretende resolver y conocer las actuaciones de su ente local, directamente o a través de otros actores próximos que, periódicamente, trasladen a la ciudadanía las acciones y los impactos de estas. Si hay un marco en el que la sensibilización es importante, es la protección, defensa e incidencia en materia de derechos humanos.

Alguno de los instrumentos a que podrían referirse las bases de las convocatorias o ser exigidos para la formalización de un convenio, podrían ser los siguientes en el ámbito local:

a) Los proyectos y los programas. Unos u otros, serán aconsejables en función de los objetivos que se persigan y los recursos que se destinen. Los proyectos contienen unas actividades con un objetivo, una zona geográfica delimitada, unos recursos, unos plazos predeterminados y para un solo grupo de destinatarios finales al objeto de solucionar problemas específicos o mejorar una situación concreta. Mientras que los programas contienen un conjunto integral de acciones y actividades para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado, en un ámbito regional o temático determinado o estar dirigido a colectivos específicos.

Uno y otro instrumento se definen ampliamente en el apartado 2.b) del artículo 8 de la ley. Ambos instrumentos suelen requerir de mucha información y gran detalle en las actividades. En la medida de lo posible, deberían exigirse formulaciones concretas y breves, eludiendo la incorporación de datos superfluos. La protección, defensa e incidencia política en materia de DDHH, con mayor o menor intensidad, deben contemplarse en ellos, ya sea como un objetivo concreto, ya sea horizontalmente.

b) La cooperación técnica que es definida por la ley: “A efectos de esta ley, se define como cooperación técnica el conjunto de actividades dirigidas bien al **fortalecimiento de capacidades institucionales** y de recursos humanos del país socio y de los actores de desarrollo, públicos, privados y de iniciativa social, bien al apoyo de la gestión integral del ciclo de proyectos y programas de cooperación y otras operaciones de cooperación financiera reembolsable. Podrá incluir actividades de formación y capacitación técnica, becas de estudio, acompañamiento y transferencia de conocimiento y tecnología, entre otras modalidades. Se planteará como cooperación técnica pública cuando se involucren instituciones públicas y su personal y se oriente de manera específica a establecer alianzas con las Administraciones públicas de los países socios. A tal efecto, se promoverá la participación de las Administraciones públicas y de su personal en España y en la Unión Europea en alianzas más amplias para la cooperación para el desarrollo sostenible”.

La definición que utiliza la ley, es muy amplia y en ella caben multitud de acciones referidas a las competencias y capacidades de las administraciones locales.

Este es uno de los instrumentos con mayor capacidad de impacto del que pueden hacer uso los entes locales que, si bien no disponen en general de muchos recursos económicos, sí atesoran experiencias e instrumentos muy valiosos para acompañar en el desarrollo a entes homólogos, también en DDHH.

A través de la cooperación técnica, los entes locales pueden realizar cooperación directa con otros entes análogos del exterior³⁴, con la que trasladar instrumentos, experiencias y capacidades muy valiosas, a entes análogos del exterior, que podrían articularse también a través de alianzas entre entidades locales y entre estas y otros actores, como las ONGD u otras entidades especializadas de cooperación en la materia, OSC, etc.

La violación de los DDHH, se produce por multitud de causas y mediante una pluralidad de acciones y no sólo por falta de instrumentos para evitarla; no obstante, por esta vía de la cooperación técnica es posible trasladar técnicas e instrumentos de prevención, defensa e incidencia política en DDHH que funcionan en nuestras entidades

³⁴ Formalizando un convenio conforme autoriza el artículo 47.2.d de la Ley 40/2015.

locales, como por ejemplo la institucionalización del defensor del pueblo municipal, medidas de apoyo y formación a las personas más vulnerables y otras experiencias con las que cuentan nuestros entes locales.

c) Cooperación bilateral: Esta se produce cuando las actividades de cooperación al desarrollo son realizadas por las administraciones públicas españolas con el país receptor, bien a través de los gobiernos socios y otros actores públicos o privados locales (bilateral directa) o a través de organismos internacionales (multilateral).

Caben en este instrumento, también, formas de cooperación directa entre administraciones públicas españolas con los gobiernos u otros actores públicos o privados locales que los entes locales pueden utilizar.

Aquí caben multitud de relaciones, si bien respecto a los entes locales, este precepto faculta claramente para efectuar cooperación entre los entes locales y otros actores en el país receptor, que puede ser otro ente local o subnacional, una ONGD u otra organización privada o pública. El límite es que las relaciones no pueden establecerse actuando los entes locales como sujetos de derechos internacional.

Esas relaciones de los entes locales, con sujetos en el exterior, incluso con organizaciones internacionales multilaterales, pueden realizarse siempre que lo hagan sin que ninguna de las partes lo haga ostentando el carácter de sujeto de derecho internacional y pueden formalizarse mediante los convenios previstos en el artículo 47.2 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. “d) Convenios no constitutivos, ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes”.

Los municipios pueden relacionarse directamente con otros entes análogos en el exterior. De hecho, algunos, los de mayor tamaño ya lo hacen, pudiendo formalizar esas relaciones mediante convenios internacionales específicos, con compromisos y obligaciones concretas entre instituciones, a lo que facultan los artículos 47 al 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta cooperación bilateral permitiría a los municipios, cooperar técnicamente y realizar actividades de protección, promoción e incidencia en materia de DDHH, conjuntamente o en apoyo de entidades u órganos análogos de otros países.

Las limitaciones legales a comunidades autónomas o entidades locales, impuestas para utilizar estos instrumentos, según el artículo 11.3 de la LASEE, son básicamente: “Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior, no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las comunidades autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley”.

A la hora de prever el posible alcance de las medidas y directrices reguladoras y coordinadoras de la actividad en el exterior, también de los entes locales, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2022³⁵, nos ofrece una clara interpretación de los límites de esa capacidad, al declarar que “carecen de eficacia administrativa y entran en el ámbito de declaraciones políticas que se agotan en sí mismas sin transcendencia de aquella naturaleza, dos puntos del acuerdo, como son la manifestación de su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014, por la que se reconoce el Estado de Palestina, y su muestra de solidaridad con la población de los territorios ocupados. Son declaraciones que, al carecer de efectos jurídicos vinculantes, responden al carácter político de la autonomía municipal, y no susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa”. Añadiendo que “El hecho de que hubiere resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que puedan vincular al Reino de España, como miembro de Naciones Unidas, y al Gobierno de España, como su representante exterior, en principio, no es óbice para que, dada la organización territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas(artículo 137 CE), cada una de estas entidades territoriales gestione sus respectivos intereses y se atenga a las competencias establecidas en la Constitución”.

Es decir, que en tanto que, las medidas de apoyo, incidencia o defensa se agoten con actos o actuaciones sin eficacia material³⁶, no son susceptibles de control jurisdiccional, incluso para el caso en que las declaraciones políticas puedan no coincidir con las del Estado³⁷, lo que sin duda permite un amplio abanico de actuaciones a los entes locales y otros actores.

³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 2022.

³⁶ La eficacia de un acto administrativo se refiere a su capacidad de producir los efectos que se esperan. Un acto administrativo es eficaz cuando logra cumplir los objetivos que busca alcanzar. Esto involucra el aspecto concreto de producir un resultado o efecto, así como la validez legal del acto.

³⁷ Salvo si de esa contradicción pudiera derivarse, con claridad un riesgo para la Seguridad del Estado.

d) Participación en la ejecución de la cooperación delegada. La ley prevé que las comunidades autónomas puedan participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación comunitaria y de modo consensuado con el Estado.

No hay una previsión en la ley de que los entes locales participen en la ejecución de la cooperación delegada, sin embargo, al menos indirectamente podrían participar y apoyar las acciones tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Salvo que el derecho comunitario o la resolución de delegación de la UE establezca otra cosa, no vemos inconveniente en que los entes locales pudieran participar en la ejecución de las acciones delegadas.

El artículo 4.2.a) de la ley, prevé como objetivo de la política española de cooperación, “Promover partenariados y alianzas múltiples para el desarrollo sostenible, que movilicen el conocimiento y acción de todos los actores, en España, la Unión Europea y en los países socios, así como en el ámbito local y multilateral, a través del diálogo de políticas y de la participación y el fortalecimiento de capacidades en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo”. En el marco de estos partenariados podrían participar los entes locales en la ejecución de políticas de la UE y otros actores.

A través de partenariados en los que participen los entes locales, podrían llevarse a cabo acciones de la cooperación delegada, en este caso conforme a las reglas que el delegante establezca.

e) Cooperación triangular. Pese a que la ley se refiere en el artículo 10.2.h a la cooperación triangular, entre países y no cita con que actores, los entes locales pueden también incorporar este instrumento en su cooperación directa, estableciendo relaciones con sujetos de dos o más países, aportando capacidades o recursos, facilitando las relaciones sur - sur y compartiendo con ellos experiencias y recursos técnicos y también incorporar este instrumento, en sus convocatorias competitivas para programas y convenios en que prever dos o más contrapartes en varios países, que a la vez incorporen e intercambien acciones entre ellos. Por esta vía podrían incluso establecerse acciones conjuntas en materia de protección, defensa e incidencia en materia de DDHH, integrándose también en algunas redes.

f) Alianzas estratégicas de múltiples actores. Los entes locales pueden incorporarse a estas alianzas, definidas en el artículo 10.2.i) de la ley, aportando sus experiencias, conocimientos y actividades. Igualmente, aquellos que tengan capacidad para ello podrían constituir las. La Carta Europea de la Autonomía Local, suscrita por España, en su artículo 10.2 declara que el derecho de las Entidades locales de integrarse en

una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

Este podría ser un instrumento, para que los municipios puedan crear o incorporarse a alianzas para la protección, defensa e incidencia en materia de DDHH.

g) Cooperación cultural. A través de esta cooperación se pueden incorporar acciones de protección, defensa e incidencia en materia de DDHH.

2.12. LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CIUDADANÍA GLOBAL. (EPDSYCG) (ARTÍCULO 11)

Esta es una actividad de la mayor importancia a desarrollar por los entes locales, porque si bien la ley otorga claramente competencias a los entes locales para actividades de cooperación en el exterior, la legitimación para ello, como hemos señalado, deriva de la sensibilidad de la población, la cual se promueve a través de la sensibilización.

Es el interés de la ciudadanía el que legitima a los gobiernos locales a intervenir en la cooperación internacional, en otros muchos campos, y también en la defensa y protección de los DDHH.

La ley se refiere en la Educación para el desarrollo y la ciudadanía global (EPDSyCG), tanto a la educación formal como a la no formal. Su objetivo es, promover en la sociedad, la información, el conocimiento crítico y la comprensión de las dimensiones globales del desarrollo sostenible y la solidaridad, de acuerdo con los principios de la ley.

Se declara la voluntad de potenciar el rol clave que juega la cooperación descentralizada en la EPDSyCG y de promover el compromiso transformador, la participación social y el voluntariado para el desarrollo sostenible global a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las ONGD.

La ley declara que, los poderes públicos trabajarán para incluir la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, con formación basada principalmente en competencias, en los planes y programas educativo, en la educación obligatoria, en la universitaria, en la formación profesional y en la formación del profesorado. Además, de la EPDSyCG, se apoyará, por los poderes públicos, el desarrollo de actividades de sensibilización y educación dirigidas a la ciudadanía a través de los medios de comunicación y otros actores, en particular de las ONGD. Se prevé incluirla, por un lado, en la educación y, por otro lado, en otras actividades dirigidas a la ciudadanía.

La ley formula el compromiso de fijar en la planificación, objetivos presupuestarios mínimos para esta actividad, que serían indicativos para los entes locales y comunidades autónomas. Pese que aquí no lo hace con relación a la Ayuda Humanitaria, la ley ya fija en el 10 %.

El apartado 6 del artículo 35 de la ley, referido a la cooperación descentralizada, reconoce la especial capacidad de las comunidades autónomas y los entes locales, directamente o a través de otros actores, singularmente de las ONGD, centros educativos y universidades, para realizar las tareas de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.

También en las actividades de sensibilización pueden los municipios incorporar medidas relativas a la defensa, promoción e incidencia política de los DDHH.

Respecto a investigación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. La ley describe lo que incluye dentro de la investigación: análisis, monitoreo, evaluación de políticas de desarrollo sostenible y la formulación de propuestas para la mejora de dichas políticas y su adaptación a las nuevas tendencias de desarrollo en un mundo cambiante, declarando el compromiso de promover, la dedicación a esta disciplina de los actores académicos, en colaboración con los agentes de la cooperación española.

La redacción literal no incluye, expresamente, como actores de las tareas de investigación a otros actores que, quedarían relegados a un papel de colaboradores. Sin perjuicio de ello, y de que la academia en general dispone en general de magníficos instrumentos para la investigación, los entes locales pueden destinar también recursos a esta actividad, y realizarla por sí, o encargarla externamente a otros actores.

2.13. FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN, LA JUSTICIA GLOBAL Y LA SOLIDARIDAD. (ARTÍCULO 12)

Dice la ley que, singularmente o en el marco de partenariados y alianzas con otros actores, las administraciones públicas (entre las que se encuentran los entes locales), promoverán el fomento del voluntariado y la participación de la sociedad civil en las iniciativas a favor de la solidaridad y la justicia global. La promoción se llevará a través de las actividades educativas del artículo 11, de las campañas de información y divulgación, programas formativos y **demás medios que estimen apropiados para tal fin.**

Se reafirma aquí que, para promover la participación y promoción de actividades para la justicia global, los municipios pueden utilizar otros medios diferentes a los instrumentos que se relacionan en el artículo 10. Sin perjuicio de que la actividad se

integre en la cooperación para el desarrollo, puede ejecutarse de manera diferente y no necesariamente a través de un proyecto o un programa. En estas actividades además deberán estar presentes, en la forma señalada más arriba, los fines, principios y objetivos de la ley.

Especial mención merece la referencia a la justicia global “La participación de la sociedad, en las iniciativas a favor de la justicia global” ello constituye el contenido del ODS 16 de la Agenda 2030: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, en el que los entes locales pueden realizar multitud de acciones para el logro de alguna de las metas.

*“Pero es importante tener en cuenta dos características del discurso de la justicia global que tienen relevancia cuando pretendemos comprender este tipo de demandas. Por un lado, la justicia global no tiene por qué reducirse a la justicia internacional. Como veremos, las exigencias de mayor justicia a nivel mundial no se agotan en la valoración del funcionamiento de nuestras estructuras institucionales globales, esto es, en cuestiones de justicia institucional, ni se refieren meramente a la conducta de agentes colectivos como los Estados. **Estas demandas también valoran éticamente la conducta de los individuos en problemas que trascienden la esfera doméstica.** Por otro lado, **la idea de derechos humanos que suele estar involucrada en este discurso va más allá de la clásica concepción de los derechos como expectativas legítimas de las personas que justifican deberes negativos hacia ellas (deberes universales de no dañar).** Es habitual acudir a estándares de **justicia global para resaltar nuestros deberes positivos de carácter general: deberes de acción que tenemos en tanto seres humanos y hacia todos los seres humanos**”³⁸.*

Los entes locales, por su proximidad a la ciudadanía, son entes especialmente capacitados para el fomento de estas finalidades, tanto desde las actividades de EPDSy-CG, como mediante el apoyo a proyectos o actividades singulares en el exterior.

Añade el precepto, además, la posibilidad de que las campañas puedan realizarse fuera de España, lo que faculta para realizar actividades de protección, defensa e incidencia en materia de DDHH, en el exterior, por parte de los entes locales y no sólo a través de voluntariado como parecería resultar del precepto.

También, en base a este precepto, es posible realizar acciones en organismos internacionales para el fomento, mejora o investigación, la asistencia a congresos y otras actividades.

³⁸ IGLESIAS VILA, M. 2005.

La redacción de este precepto, al decir “promoverán” faculta a todas las administraciones públicas y, por tanto, a los entes locales a realizar esta tarea de promoción, directamente o mediante partenariados y alianzas, también a través de las actividades educativas previstas en el artículo 11 y demás medios que estimen oportunos e incluye, la protección de las expectativas de gozar de los derechos humanos y, sobre todo, los deberes de acción de todos los seres humanos para su protección.

El precepto establece que ello pueda hacerse constituyendo partenariados y alianzas con otros actores, apuntando quizás a la posibilidad de utilizar los existentes o constituirlos de nuevo.

Asimismo, abre un marco de actividades que van desde el ámbito educativo a cualquier otro que se estime apropiado, entre los que sin duda se incluye la selección de proyectos y actores mediante concurrencia competitiva, pero sobre todo a la posibilidad de hacerlo con los medios e instrumentos que estimen apropiados a tal fin.

En este campo, también los entes locales a través de la difusión de la ejecución de sus políticas públicas transparentes y próximas, el ejemplo del funcionamiento de sus órganos de gobierno, los consejos sectoriales y otros, así como la proximidad en la toma de decisiones, pueden aportar actividades con fuerte impacto, en el exterior, en materia de defensa, protección e incidencia en DDHH.

2.14. LA ACCIÓN HUMANITARIA. (ARTÍCULO 13)

La ley efectúa una amplia declaración de las acciones, que considera acción humanitaria, tanto inmediata como prolongada, señalando que estas deben efectuarse con un enfoque de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de capacidades y distingue a) acciones de prevención y preparación ante desastres, b) respuestas a emergencias, c) atención a crisis complejas, crónicas y recurrentes, recuperación temprana y la protección de personas en situación de especial vulnerabilidad. Igualmente, incluye como acción humanitaria la acción exterior del Estado orientada a fortalecer las normas y la acción humanitaria internacional.

La acción humanitaria se rige por el Derecho Internacional Humanitario y otras normas aplicables y por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

La ley no vincula la acción humanitaria a los instrumentos de planificación, asegurando su autonomía en cuanto a su programación y ejecución respecto a las prioridades geográficas o temáticas.

La ley formula el compromiso de destinar al menos el 10% de los recursos de la AOD a la AH. Este compromiso es global de España y no individualmente por cada actor.

Todas las administraciones pueden llevar a cabo acciones de AH, bien directamente, bien a través de organizaciones humanitarias imparciales, ONGD y otros actores, y también a través de empresas privadas, contratadas al efecto por los actores.

La acción humanitaria, además de dirigirse a proteger y salvar vidas y prevenir y aliviar el sufrimiento humano, tiene por objeto también proteger los derechos y la dignidad de las personas, lo que supone que en este campo pueden también los entes locales participar mediante acciones relativas a los DDHH.

La ley prevé que sí, las circunstancias lo permiten, las acciones de acción humanitaria se diseñarán e implementarán con un enfoque integrado entre las prioridades humanitarias, el desarrollo sostenible y la construcción de la paz.

La AH se rige por el derecho internacional humanitario... así como por las normas internacionales sobre refugio, desplazamiento forzoso y derechos humanos.

Las entidades locales pueden ejecutar acciones de AH, directamente o a través de ONGD o empresas, como prevé la ley. Sin embargo, y sin perjuicio de que grandes entidades locales puedan llevar a cabo este tipo de acciones, parece que, sin perjuicio de que destinen recursos para ello, su ejecución debería efectuarse a través de actores especializados públicos o privados capacitados para ello, al menos cuando se trate de acciones puntuales e imprevistas. Para las prolongadas y la reconstrucción, pueden incluirse en las convocatorias competitivas, dado que de uno u otro modo, en sentido amplio, algunas acciones de CID, tienen un componente humanitario.

Dado que la CID se ejerce con autonomía y recursos propios, entendemos que no es preceptivo que los entes locales destinen el 10% de sus recursos a AH.

Aquellas entidades locales que por sus capacidades decidan ejecutar AH o seleccionar a actores para ello, sin perjuicio de las acciones inmediatas, deberían dirigirlas especialmente a fortalecimiento de capacidades de los destinatarios, especialmente en actuaciones pre y post emergencia, una de las prioridades de estas acciones conforme señala la ley.

Para la respuesta ante situaciones imprevistas que precisan de una respuesta rápida, los entes locales pueden, en base a lo establecido en el artículo 22.2.c) de la LGS que declara "c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente

justificadas que dificulten su convocatoria pública”. Esta posibilidad de algún modo puede regularse por cada ente local, estableciendo un procedimiento urgente para ello, previendo la elección de uno u otro actor en función de su presencia en el territorio y sus capacidades. Ello podría incluirse en unas bases generales reguladoras de la cooperación internacional o en unas bases específicas para la AH.

Cuando se trata de pequeñas cantidades, nada se opone a que las entidades locales puedan efectuar donativos, en las cuentas abiertas por los distintos actores.

2.15.

ÓRGANOS COMPETENTES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. (ART. 23 Y SIGUIENTES)

El Capítulo III de la ley se refiere a los órganos a los que se atribuye la formulación de la política española: Las Cortes Generales, el gobierno y otros departamentos ministeriales y organismos de la Administración General del Estado AGE.

A las Cortes Generales les atribuye la competencia, (en la forma y modo que se determine) para establecer las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. En el mismo sentido, la LASEE en su artículo 6.3 señala que “3. Corresponde al Presidente del Gobierno dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de sus miembros y, en particular, determinar las directrices de Política Exterior y velar por su cumplimiento, en el desarrollo de la Acción Exterior del Estado”.

Al separar los órganos competentes en la formulación de la política española de CDSSG, de los órganos competentes en la ejecución de la política española de CDSS, en los capítulos III y IV de la ley, respectivamente, podría dar la impresión que toda la formulación corresponde a los órganos estatales a los que se refiere el capítulo III y sólo la ejecución a los órganos y entidades referidas en el capítulo IV, de manera que ni los entes locales ni las comunidades autónomas podrían formular sus políticas de CDSSG. Es cierto que, mediante los órganos de coordinación y consulta que prevé la ley, las comunidades autónomas y los entes locales participan en el Consejo Superior y están presentes en la Conferencia Sectorial, sin embargo, coherentemente con lo establecido en el artículo 1.4 de la ley, eso no excluye, que unas y otros puedan formular sus propias políticas de cooperación, en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la sujeción a esas líneas generales y directrices básicas, que corresponde establecer a las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno en el Plan Director.

Como órganos de coordinación y consulta se establecen en la ley: El Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, La Comisión interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y

la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Los entes locales forman parte del Consejo Superior y están presentes, sin ser miembros en la Conferencia Sectorial:

En el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la ley prevé una representación de la cooperación descentralizada que, en el caso de la local, serán representantes de los fondos de solidaridad o de redes de entes locales que ejecutan AOD.

Este Consejo tiene, entre otras, la misión de velar por la aplicación de los principios contenidos en la ley, por la actuación con enfoque de conjunto del Gobierno. La ley señala como principios, entre otros, su contribución a la promoción de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos. Los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo competen al conjunto de las administraciones públicas españolas.

En la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, se prevé que pueda asistir, sin formar parte de la misma, entre otros: dos miembros, cargos electos, de la FEMP, si bien uno de ellos representará a los fondos de cooperación y solidaridad de los entes locales, a propuesta de los propios fondos de cooperación y solidaridad.

Este órgano se configura en la ley, como un órgano de participación, diálogo, coordinación, concertación y colaboración en materia de cooperación para el desarrollo sostenible de la AGE, comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía y no de los entes locales que, al no formar parte del mismo, su papel es de mero asistente. Aún, sin formar parte de la conferencia sectorial, al poder asistir la Federación Española de Municipios y Provincia, es posible considerar, aun cuando sea indirectamente, que se tomará en consideración el papel de los entes locales.

2.16. ÓRGANOS COMPETENTES EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)

El capítulo IV de la ley, regula los órganos competentes para la ejecución de las políticas de cooperación, tanto de la AGE como de la cooperación descentralizada.

Por lo que se refiere a la AGE:

a) A la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**, la dota de autonomía operativa y de gestión y prevé su participación activa en la planificación estratégica y en el marco del Plan Director. Ejercerá la coordinación operativa de la cooperación realizada por el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible, a nivel de sede, regional y de país. Esta coordinación atribuida a la AECID es de suma importancia para la eficacia de la ayuda.

b) A las **Oficinas de cooperación españolas (OCE)** las adscribe orgánicamente a las Embajadas y funcionalmente a la AECID, atribuyéndoles el asegurar la coordinación y, en su caso, la ejecución y seguimiento de las acciones del sistema de la cooperación española en los países socios, previendo que la coordinación se lleve a cabo por lo que denomina equipos-país en los que además del personal de la OCE se integre al de la cooperación descentralizada.

Seguramente será a través de estas oficinas donde se hará efectivo lo previsto en el artículo 35 de la ley: Las comunidades autónomas y los entes locales, sin perjuicio de sus competencias, contarán con el apoyo de la AECID en sus actuaciones en el exterior en materia de información, programación e implementación.

Con la denominación de otras instituciones ejecutoras, la Ley cita a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas F.S.P. (En adelante FIIAPP F.S.P.) y a la Fundación Carolina, entidades ambas que disponen de amplias capacidades.

Finalmente, se cita a aquellos departamentos ministeriales que realicen actividades de cooperación, los que, como parte del sistema español de cooperación, habrán de seguir los principios y objetivos de la ley y las directrices y criterios que señale el Consejo Superior de CDS.

Si cada ente actúa en ejercicio de sus competencias, y con cumplimiento de los principios y directrices generales, las atribuciones de coordinación deberán referidas a las acciones que se ejecuten conjuntamente en el marco de los instrumentos previstos en la ley. En otro caso, y sin perjuicio del sometimiento a la ley, las relaciones deben incluirse en el marco de la colaboración entre actores.

2.17.

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA. (ARTÍCULO 35)

La ley, en la sección 2ª del Capítulo IV, que regula los órganos para la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible, dedica el artículo 35

a la cooperación descentralizada, el 36 a las comunidades autónomas y el 37 a los entes locales.

Aunque a lo largo del articulado de la ley, se regulan otros aspectos, dedicar solo tres preceptos expresamente a la cooperación descentralizada, pone de manifiesto la voluntad del legislador de reconocerles un ámbito competencial propio en cooperación, que permita a los entes descentralizados actuar ampliamente.

La ley se refiere tanto directa como indirectamente a lo largo de todo el articulado a comunidades autónomas y a entes locales; aquí lo hace en su condición de entes competentes para la ejecución de la política de cooperación, estableciendo algunos principios:

1. Define la cooperación descentralizada como, el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de CDS que se realiza desde las comunidades autónomas en el marco de sus competencias y las que desarrollan los entes locales, que la ley reconoce expresamente. Al referirse a acciones, viene a confirmar lo señalado más arriba que, para el cumplimiento de los principios y fines de la ley puede realizar cualquier tipo de acción y no necesariamente a través de programas o proyectos.

La ley hace una importante diferencia, al reconocer que las comunidades autónomas tienen competencias, se remite tácitamente a sus estatutos, leyes y directrices de sus asambleas legislativas, mientras que en el apartado 3 segundo párrafo, respecto a los entes locales solo les reconoce su capacidad de intervenir en CDS. Ello es así porque mientras las comunidades autónomas son titulares de competencias derivadas de sus estatutos de autonomía y de sus leyes de cooperación, en los entes locales esa competencia, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la LRBL, deriva de la propia ley (ley sectorial) que la reconoce, de las leyes de las comunidades autónomas y de la autonomía para la gestión de sus intereses reconocida en la CE.

La Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, reconoce la acción exterior de los entes locales, entre otros en su artículo 10 y la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña, regula la competencia de los entes locales en CID así como los valores, las finalidades y los principios de la ley que informan la actividad de los entes locales de Cataluña en materia de cooperación al desarrollo, enumerándose, entre otros, como valores y finalidades, el reconocimiento y protección de los DDHH.

Tal y se señala más arriba, el legislador estatal en este precepto lo que hace es reafirmar la competencia de los entes locales, al reconocer que la tienen, y pueden ejercerla en tanto que disponen autonomía para la gestión de sus intereses, además de

que ya se la había atribuido y la habían asumido conforme al artículo 25.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL, y en el artículo 20 la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo que igualmente reconocía esa competencia.

En este precepto, la ley ha querido diferenciar las vías de configuración de las competencias, conforme a la CE. En el caso de las comunidades autónomas, sus competencias derivan del bloque de constitucionalidad, mientras que, en el caso de los entes locales, son las leyes del Estado o de la Comunidad Autónoma las que le atribuyen las competencias.

La ley pone también de manifiesto la voluntad de impulsar el diálogo y la cooperación de la AGE con los actores de la cooperación descentralizada, para el logro de una cooperación más coordinada y eficaz, así como la participación de la cooperación descentralizada en la planificación e implementación de la cooperación española.

Toda la ley gira alrededor del respeto a los ámbitos competenciales de cada uno de los actores, extremo que viene a reiterar este precepto, que una vez más pone de manifiesto la voluntad de coordinar y compartir al máximo las actuaciones para el logro de los objetivos previsto en la ley. Pese a ello, en algunos preceptos de la ley, parece predominar el papel de la AGE sobre el resto de los actores, especialmente cuando se le atribuyen funciones de coordinación.

La ley prevé que, además de participar en la ejecución de la cooperación, los actores de la cooperación descentralizada puedan participar en la planificación.

De un modo análogo a lo que ya establecía el artículo 20.2 de la ley 23/1998 de CID, la ley prevé que la acción de los actores de la cooperación descentralizada deba respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales, lo establecido en la Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y el principio de colaboración entre Administraciones.

La ley declara que la AGE y sus organismos dependientes, promoverán la participación de la cooperación descentralizada, en alianzas más amplias en la cooperación para el desarrollo en los países socios. Pudiendo asociar a las comunidades autónomas y a los entes locales, a partir de su especialización y capacidades, a las actividades que desarrollen en el ámbito de iniciativas y programas de la Unión Europea y de otros organismos multilaterales. La interpretación de este precepto podría hacer pensar que, la participación de la cooperación descentralizada en las alianzas más amplias y las asociaciones en programas ha de venir solo de la mano de la promoción de la AGE. La AGE puede proponer asociar a los entes locales a iniciativas europeas o multilaterales. Sin perjuicio, nada impide que los entes locales puedan participar, en alianzas

o asociaciones, conforme se ha venido señalando a lo largo de este documento, y además pueden realizarlo con otras entidades análogas, tal y como les faculta la Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, suscrita por España el 20 de enero de 1988. (BOE nº 47 de 24 de febrero de 1989).

El precepto es bastante amplio, en las formas que pueden los entes locales establecerse alianzas en las que participar y poner a disposición de la CID, todas sus capacidades. En ese sentido, hay preceptos respecto a las comunidades autónomas como el artículo 36.2 de la Ley “2. La Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes mencionados en esta ley promoverán la participación de las comunidades autónomas en la formulación y articulación de posiciones ante foros europeos e internacionales de cooperación para el desarrollo sostenible. Las comunidades autónomas podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación comunitaria y de modo consensuado con el Estado”.

Las comunidades autónomas y los entes locales, sin perjuicio de sus competencias, contarán con el apoyo de la AECID en sus actuaciones en el exterior en materia de información, programación e implementación. Este precepto, genéricamente formulado, abre vías de colaboración importantes, tales como prestar apoyo para la identificación de actores, seguimiento de proyectos, colaboración, coordinación, información... No se señalan los medios e instrumentos, pero puede ser un instrumento adicional para la coordinación de acciones.

2.18. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El precepto parte de reconocer y valorar el papel de las comunidades autónomas en el sistema de la CDSSG, reconociendo que se ejerce con autonomía presupuestaria y en el marco de sus competencias, realizándose de manera directa, desde las propias administraciones autonómicas, así como de otras entidades.

La ley declara que la AGE promoverá la participación de las comunidades autónomas en la formulación y articulación de posiciones ante foros europeos e internacionales de cooperación. Igualmente, declara que podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea.

Del mismo modo que hemos señalado más arriba esta promoción que puede efectuar la AGE, no obsta para que puedan directamente las comunidades autónomas, formular posiciones ante foros europeos e internacionales en materia de su competencia, con cumplimiento de los requisitos que con carácter general se establecen en la LASEE.

Es muy interesante la referencia a la participación en programas de cooperación delegada de la UE en la que, si no lo prohíbe la delegación, entendemos que podrían también participar los entes locales.

2.19. LOS ENTES LOCALES

La ley hace aquí una importante y necesaria³⁹ declaración, reconociendo y valorando el papel de la cooperación para el desarrollo de los entes locales, singularmente en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, así como para promover la participación social y la democracia en el ámbito local, encargando a todos los actores estatales del sistema español de cooperación, la promoción de la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos.

Hay al menos dos cuestiones que se derivan de este precepto:

La primera es la atribución a los actores estatales, la promoción de actividad de cooperación y también la simplificación de trámites. Nuevamente, hay que interpretar esta promoción como un plus. La promoción no afecta a la iniciativa propia de cada ente local. La promoción de la cooperación a que se refiere la ley, es adicional a la propia y no impide que también otras entidades como las provincias, puedan promover la cooperación, especialmente respecto a los entes locales de menor población de su ámbito territorial.

A partir de este precepto, se podría desde la AGE, la AECID u otro órgano estatal o no, reiniciar la tarea tantas veces intentada, de la homologación de procedimientos, al menos referidos a los entes locales. Los reglamentos previstos por la ley podrían impulsar esta tarea de modo indicativo.

A la vez, la ley formula un compromiso, para impulsar la actividad de cooperación de los entes locales, ya que muchos de ellos, sobre todo los de menor población, todavía no se han incorporado a esta actividad. A esto último podrían contribuir también las comunidades autónomas y las provincias.

La previsión que hace la ley de que la cooperación de los entes locales, pueda realizarse a través de fondos y otras entidades, en las que sin duda están las ONGD y el resto de actores de la cooperación, supone que los entes locales no han de ejecutar directamente las acciones de cooperación, sino que pueden hacerlo a través de otros entes, como ocurre en la actualidad. En todo caso, ello se deberá hacer utilizando los procedimientos previstos con carácter general en la LGS y singularmente en las correspondientes bases de subvenciones.

³⁹ Era necesario hacerlo porque al momento de aprobarse la ley, todavía por algunas administraciones se ponía en duda la competencia de los entes locales.

No hay en la ley ninguna referencia a las grandes ciudades, por lo que su régimen es el mismo que el resto de municipios, si bien en el marco de su autonomía y también mediante las facultades derivadas de la presente ley, que son muchas, estas pueden ordenar su actividad en CID con gran libertad y amplitud, al disponer de recursos y capacidades para utilizar la mayor parte de los instrumentos previstos en la ley.

2.20.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO Y SOCIEDAD CIVIL. (ARTÍCULO 38)

La ley también enumera a las ONGD y a la sociedad civil, como actores para la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

La ley reconoce el papel de las ONGD para la ejecución de acciones de cooperación, la promoción de la coherencia de políticas, el fortalecimiento del espacio cívico y democrático y **la defensa de los derechos humanos**, en la respuesta a las crisis humanitarias y el fomento de la participación social y la solidaridad y la ciudadanía global. La ley prevé la promoción de alianzas entre ongd, sociedad civil, para el logro de los objetivos de la ley.

La ley define lo que para la misma son ongd: entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines o como objeto expreso en sus estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la CDS y la acción humanitaria.

Por otra parte, define lo que considera OSC, que refiere también a las entidades no gubernamentales sin fines de lucro, señalando que estimulan la participación ciudadana y operan bajo los principios del artículo 2, desde una perspectiva de justicia global.

La incorporación de las OSC en la Cooperación, tanto en cuestiones referidas a la sensibilización como a la ejecución de la cooperación, singularmente la técnica, puede aportar fortalezas a muchas de las acciones tanto de las administraciones locales como del resto de actores.

Cobra especial interés, el reconocimiento de la ley a la participación de ongd y OSC en la protección, defensa e incidencia de los derechos humanos, ya sea por sí mismas, ya sea como instrumentos o colaboradores de las administraciones públicas, singularmente de los municipios.

2.21.

LA INTERNACIONALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS

Conforme señala el artículo 42 de la ley: "1. La actuación de la Administración General del Estado, el sector público institucional y otras instituciones ejecutoras en el campo

de la cooperación para el desarrollo sostenible, se lleva a cabo por el personal de los distintos agentes integrantes del sistema. 2. La cooperación española promoverá la internacionalización de las Administraciones y la construcción de alianzas para el desarrollo sostenible entre instituciones homólogas. Asimismo, fomentará la movilización del personal al servicio del sector público para actividades de cooperación al desarrollo sostenible global. En este sentido, se promoverá el desarrollo de capacidades en materia de cooperación entre el personal al servicio de las Administraciones”.

El primer párrafo de este precepto, faculta para incluir en las funciones del personal de las administraciones que ejecuten cooperación, las tareas necesarias para ello, lo cual no significa que no puedan realizarse externamente, a través de ongd y otros actores de la cooperación. De este modo, la ley legitima a las administraciones para, asignarles esas funciones y la creación de puestos de trabajo, en los organigramas de personal, asignándoles las tareas necesarias para ejecutar esas políticas, poniendo de manifiesto que la política de cooperación es una política pública integrada en sus estructuras.

El segundo párrafo atribuye a la cooperación española, la promoción de la internacionalización de las Administraciones y la construcción de alianzas para el desarrollo sostenible entre instituciones homólogas.

Este artículo, por una parte, parece referirse solo al personal al servicio de la AGE y del sector público institucional, sin embargo, en su apartado 2, se refiere a las administraciones, lo que podría entenderse como a las administraciones sólo en el ámbito estatal o bien a todas las administraciones, incluida la autonómica y la local, extremo este último que parece el más apropiado, porque la ley se refiere a la promoción de la internacionalización de las administraciones y la construcción de alianzas para el desarrollo, así como el fomento de la movilización del sector público, refiriéndose a las administraciones y al sector público y, por lo tanto, incluyendo a los entes locales, ya que, por una parte son una administración y por otra el artículo 1 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, incluye dentro del mismo a las entidades que integran la Administración local.

Esta promoción no impide que las administraciones locales puedan por sí o a través de otras organizaciones internacionalizarse y construir alianzas para el desarrollo sostenible, tal y como ya les faculta en general, la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, suscrita por España el 20 de enero de 1988. (BOE nº 47 de 24 febrero de 1989). En este sentido, y con relación al presente informe, los entes locales pueden integrarse en organizaciones para la promoción, protección e incidencia política de los DDHH, siempre que no lo hagan como sujeto de derecho internacional y respeten las demás reglas establecidas en el ordenamiento jurídico, singularmente en la LASEE.

Por si existiera alguna duda, a la luz de este precepto, pueden los entes locales efectuar otras acciones diferentes a los proyectos o programas, para actuar en el exterior en defensa de los DDHH, así como ejecutar directamente su cooperación, incluidos aspectos referidos a DDHH, con su propio personal.

Las comunidades autónomas podrían, en desarrollo de sus competencias en materia de función pública, de cooperación y otras, resolver, la incorporación de personal funcionario a determinadas actuaciones de cooperación, ahora no totalmente cubiertas por el artículo 4 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado que declara que: Los funcionarios públicos serán declarados en la situación de servicios especiales a) Cuando sean autorizados para realizar una misión por período determinado superior a seis meses en Organismos internacionales, Gobiernos o Entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.

Con las debidas garantías y siempre que no se contradiga ningún precepto básico, podría preverse la incorporación de personal del sector público, tanto funcionarios como personal laboral a otras entidades, incluidas las ongd, por periodos más cortos, cuando ejecuten proyectos, programas o acciones subvencionadas por estos actores.

2.22.

LAS PERSONAS COOPERANTES

La ley efectúa una definición muy amplia de lo que considera personas cooperantes, remitiéndose al estatuto de las personas cooperantes, para determinar sus derechos y obligaciones. Esta definición, no debería interpretarse en el sentido de incluir en ese estatuto, indiscriminadamente, a cualquier trabajador en una entidad de desarrollo y si lo hace contemplar y diferenciar claramente a los que lo hacen en actividades de gestión puramente administrativa en España, respecto a los que lo hacen en la ejecución de los proyectos en terreno.

La disposición final tercera de la ley, obliga al gobierno a dictar el estatuto del cooperante en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, estatuto que al momento de efectuar este informe todavía no se conoce.

El reglamento debería establecer en esta norma requerimientos mínimos aplicables a todas las administraciones para la debida consideración de las condiciones de trabajo de este personal, tanto en lo que se refiere a retribuciones como a compensaciones por seguridad, gastos médicos, estudios, carrera profesional, gastos de viaje y alojamientos.

2.23.

EL VOLUNTARIADO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La ley establece, respecto al voluntariado de esta naturaleza, dos modalidades, la de corta duración (hasta seis meses) y la de larga duración, que será por periodos semestrales, hasta 3 años como máximo. Aquí sí que se establece que este voluntariado es aquél que presta servicios en el exterior.

Hay una previsión de apoyo al voluntariado en la acción humanitaria y la CDS.

2.24.

LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. SUBVENCIONES Y AYUDAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Declara la ley en esta disposición que, las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se registrarán por su normativa específica, que, además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades. Esta normativa será aprobada reglamentariamente. Estas normas tendrán carácter básico cuando desarrollen o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La autorización contenida en esta norma va más allá del desarrollo de la LGS ya que, al referirse a procesos burocráticos, contempla la revisión de todos los procesos y trámites actuales.

El reglamento objeto de esta norma dará respuesta a una reivindicación del sector de la cooperación y se prevé que tenga un gran impacto para facilitar la gestión. En ella se deberían desarrollar dos aspectos, uno la adaptación de la ley de subvenciones a la cooperación y el otro la adaptación de los procesos burocráticos y la simplificación de trámites en general. De ahí que no deba limitarse a los aspectos de la LGS.

Por parte de la Fundación Musol, se ha elaborado un documento sobre un posible contenido de ese reglamento “Una propuesta desde la fundación Musol al reglamento específico de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo previsto en la disposición adicional tercera de la ley 1/2023, de 20 de febrero de cooperación para el desarrollo sostenible y la Solidaridad Global.”⁴⁰

⁴⁰ <https://musol.org>

2.25.

EXAMEN ADICIONAL DE ALGUNAS CUESTIONES

2.25.1.

Sobre el título competencial y alcance de la ley

2.25.1.1.

Sobre el título y alcance competencial. Según se señala en la disposición final primera, la ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 3.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales, sin perjuicio de la capacidad de actuación reconocida a las comunidades autónomas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, en virtud del ordenamiento jurídico español.

El artículo 149.1. 3.^a de la CE, atribuye la **competencia exclusiva** en relaciones internacionales al Estado. Sin embargo, en la disposición citada no se habla de exclusividad. Ello es coherente con toda la ley que, entre otros, en su artículo 1.4 in fine reconoce la competencia en cooperación al conjunto de las administraciones públicas, y también en el artículo 2.b) de la LASEE que reconoce a todas las administraciones, como actores de la acción exterior y también a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 2016 sobre la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea que, declaró que la Comunidad Autónoma, como parte del ejercicio de sus competencias, puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, siempre con respeto a las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, en particular en lo que atañe a la política exterior y las relaciones internacionales, ex art. 149.1.3 CE.

Pese a que no se cita a los entes locales en esta disposición, lo señalado es extrapolable en su mayor parte a los mismos, dado que también disponen de competencia y facultades para la ejecución de su política de cooperación, en el ámbito de las leyes, como se afirma en la ley y en su exposición de motivos, para la cooperación descentralizada:

"...Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.3 CE. Sin embargo, dicha política no se agota en los elementos esenciales de las relaciones internacionales, por lo que, según reiterada jurisprudencia constitucional, existe amplio margen para la acción exterior de las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias. Por ello y desde esta realidad, la ley reconoce a la cooperación descentralizada como una de las señas de identidad y fortaleza de la cooperación al desarrollo sostenible española y expresión solidaria de sus respectivas sociedades".

2.25.1.2.

Sobre el alcance de la ley. La ley se refiere a la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, como la que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior, señalando que esta política se despliega a través del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible, en el que integra a todas las administraciones, tanto las estatales como las descentralizadas y, por lo tanto, la misma se aplica a todas ellas, incluso a entidades privadas, si bien por lo que se refiere a las entidades descentralizadas, solo les son de aplicación inicialmente, sus principios, objetivos y prioridades. En general, solo serían de aplicación a comunidades autónomas y entes locales los citados principios y objetivos y aquellos preceptos de la ley, que se refieren directamente a ellos o al sistema español de cooperación en su conjunto del que unas y otros forman parte.

No obstante, en ocasiones es difícil determinar si algunos preceptos de la ley que se refieren a la cooperación española e incluso al sistema español de cooperación, son de aplicación o no a las entidades locales, en cuyo caso habrá que estar al contenido de cada precepto, a lo establecido en la LASEE y la LOTAI, así como a la distribución constitucional de competencias.

2.25.1.3.

La ejecución de la política de cooperación de los entes locales. La ley en su artículo 35, hace una importante diferencia, reconoce que las comunidades autónomas tienen competencias, remitiéndose a sus estatutos de autonomía, leyes y directrices de sus asambleas legislativas, mientras que en el apartado 3 segundo párrafo, respecto a los entes locales solo les reconoce su capacidad de intervenir en CDS. Pese a esta diferencia, a la que me he referido ya en el punto 17, la propia ley reconoce ampliamente en su articulado la competencia y capacidad de los entes locales en el ámbito de su autonomía, para ejecutar esta política.

Es importante reseñar que la ejecución de la política de cooperación los entes locales lo han de hacer con recursos propios.

Conforme al artículo 25 de la LRBRL, la competencia de los entes locales en esta y cualquier otra materia, deriva de lo que diga cada ley sectorial, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2 de la LRBRL, por lo tanto, en la formulación y ejecución de sus políticas de cooperación hay que estar a lo que se establece en esta ley y además en la LASEE, la LTOAI, las leyes de las comunidades autónomas derivadas de distintos títulos de atribución de competencia como el régimen local, la economía y otras.

En el marco de la ejecución de sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo, los entes locales pueden llevar a cabo acciones de promoción, protección, defensa e incidencia política en materia de DDHH en el exterior y ello lo pueden hacer, utilizando cualquier de los instrumentos previstos en las leyes, entre otras las siguientes acciones:

- a. Directamente, a través de sus recursos humanos, que pueden ser indistintamente políticos o personal al servicio de las entidades locales. Estas acciones podrían ser, mediante desplazamientos al exterior, para realizar acciones de incidencia política, o bien mediante declaraciones y requerimientos, tanto a las autoridades españolas como a las de organismos internacionales o de otros países.
- b. Directamente o mediante partenariados, alianzas o asociaciones o mediante convocatorias competitivas dirigidas a ongd u otros actores, para ejecutar acciones para sensibilizar a la comunidad de sus poblaciones, en materia de DDHH, contribuyendo así a promover la participación de la sociedad española en las iniciativas a favor de la justicia global, tal y como señala el artículo 12 de la ley.
- c. A través de procesos de concurrencia competitiva, o directamente suscribiendo convenios, con actores de la CID, ya sea exigiendo de modo general que todos los proyectos contengan el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), o bien incluyendo en estas convocatorias la financiación o cofinanciación de proyectos cuyas acciones vayan dirigidas a lograr resultados con los que conseguir los objetivos perseguidos para la protección, promoción, defensa o incidencia política en materia de derechos humanos, como podrían ser aportar fondos para la defensa jurídica, hacer el seguimiento de procesos ante órganos administrativos o judiciales, apoyar mediante recursos, capacitación u otros instrumentos a los actores locales.
- d. A efectuar convocatorias competitivas o suscribir convenios dirigidos exclusivamente a la protección de defensores o defensoras de DDHH, o al logro de objetivos generales de promoción o incidencia política en materia de DDHH, referidos en general o a un concreto territorio o asunto.
- e. A través de convenios con entidades públicas o privadas para concretas acciones de defensa o incidencia en materia de DDHH.
- f. Constituyendo o incorporándose a organizaciones públicas o privadas que persigan la protección, promoción, defensa o incidencia política en materia de DDHH.

2.25.1.4.

Marco de actuación de la política de cooperación de los entes locales, y por lo tanto, de las acciones en materia de DDHH, en el exterior. Con toda claridad, la ley reconoce la competencia, capacidad y aportaciones de las entidades locales a la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para ejecutar en el exterior

acciones en materia de DDHH. Ello lo hace con determinados condicionamientos contenidos tanto en la misma, como en otras normas que, no siempre están redactadas con la claridad que se precisaría.

Conforme al artículo 1.2 in fine de la LCDSSG, la actuación de todas las administraciones ha de contemplar los principios, objetivos y prioridades, así como los marcos de cogobernanza y colaboración entre las administraciones y actores en el marco de sus competencias.

Además, conforme a la LCDSSG:

“La política española de cooperación para el desarrollo sostenible es un elemento integral, central y definitorio de la Acción Exterior del Estado y, por ello, sujeto al cumplimiento de los objetivos, fines y directrices de Política Exterior del Gobierno, que se desarrollará conforme a los principios rectores definidos en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y desde la colaboración entre Administraciones respetando el ámbito competencial de cada una de ellas. Se implementa a través de la política bilateral, europea y multilateral de España, de otras formas de asociación entre actores públicos y privados y de iniciativa social en materia de desarrollo sostenible, a fin de que el conjunto de las políticas públicas y la actuación del sector privado contribuyan positivamente y de manera coherente al desarrollo sostenible en los países socios y aseguren los bienes públicos globales”. (artículo 1.5).

“La acción de dichos actores (entes locales y comunidades autónomas), en la cooperación al desarrollo sostenible, deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales a que se refiere el artículo 23.1 de esta ley y lo establecido en la ley 2/2014 de 25 de marzo”... (artículo 35.3).

“Las Cortes generales establecerán las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible” (artículo 23.1).

“La acción de las comunidades autónomas en la cooperación para el desarrollo sostenible se desarrollará según sus respectivos Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas y líneas generales establecidas por sus asambleas legislativas o parlamentos”. (artículo 35.3 in fine).

La LASEE, diferencia entre política exterior y acción exterior, es en esta última donde se ubica la CID y, por lo tanto, las acciones que en materia de DDHH ejecuten en el exterior los entes locales.

Para la LASEE,

1. La política exterior: es el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior. (artículo 1.1 LASEE).
2. La acción exterior del Estado: el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, **las Administraciones públicas** y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior(artículo 1.2 LASEE).

Los principios rectores de la acción exterior a los que se han de someter los entes locales son los siguientes: (artículo 3 LASEE):

- a) Unidad de acción en el exterior.
- b) Lealtad institucional, coordinación y cooperación.
- c) Planificación.
- d) Eficiencia.
- e) Eficacia y especialización.
- f) Transparencia.
- g) Servicio al interés general.

A lo largo de la LASEE se concretan también algunas otras cuestiones,

Artículo 11.3:

*“Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior **no podrán comportar**, en ningún caso, la asunción de **la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales** con otros Estados u organizaciones internacionales, **la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno**. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las comunidades autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley”.*

Artículo 5.2:

“... Las entidades que integran la Administración local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y,

en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley”.

Aunque por las definiciones citadas más arriba no siempre es fácil distinguir entre política exterior y acción exterior, uno de los límites de los entes locales en el ejercicio de su competencia en materia de cooperación y en la promoción, defensa e incidencia política de los DDHH, es la política exterior del gobierno. Para ello, en las actividades en materia de DDHH, los entes locales no pueden ostentar la representación del Estado, tampoco pueden celebrar tratados internacionales con sujetos de derecho internacional, ni generar, directa o indirectamente obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno.

Los entes locales para la ejecución de su política de cooperación pueden suscribir convenios al amparo de lo establecido en el artículo 47.2.d) de la ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, que tiene carácter básico “Los convenios que suscriban **las Administraciones Públicas**, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos ... d) Convenios no constitutivos, ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes”.

2.26.

LA VOLUNTAD POLÍTICA Y LA DISCRECIONALIDAD EN LA PROMOCIÓN, DEFENSA E INCIDENCIA POLÍTICA EN DDHH

Los entes locales son competentes en materia de Cooperación Internacional para el desarrollo y, en base a ello, pueden ejecutar acciones en materia de DDHH en el exterior, como resulta tanto de la Ley Catalana 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo, como ahora con esta ley. Pero ello por sí solo no es suficiente, porque esa competencia, al no figurar en el listado de servicios mínimos obligatorios del artículo 26 de la LRBRL, no es obligatoria, y por tanto no es exigible jurídicamente su ejercicio.⁴¹ Los entes locales pueden ejecutar o no acciones de cooperación y al hacerlo, pueden destinar unos u otros recursos. De ahí que al igual que ocurre con otras muchas competencias, es esencial la voluntad política de los titulares de los órganos de los entes locales y esta, no solo depende de los propios órganos, sino también de la ciudadanía que los conozca y demande esas intervenciones; de ahí la

⁴¹ Los ciudadanos pueden pedir su ejercicio, pero no exigirlo como ocurre con los servicios que figuran en el listado de los denominados servicios mínimos obligatorios (artículo 18.1.g de la LRBRL).

importancia de la sensibilización a nivel interno a través de acciones de Educación para la ciudadanía Global.

Otro elemento a tener en cuenta es la discrecionalidad. La discrecionalidad es la facultad de los órganos administrativos de poder optar entre varias acciones, todas ellas legales. Es decir, la posibilidad de destinar sus recursos a unas u otras finalidades.

Aunque recaída en Holanda y, por tanto, no formar parte de nuestra jurisprudencia, es muy interesante, la delimitación que hace de la discrecionalidad, la sentencia del tribunal supremo holandés de 20 de diciembre de 2019, que no es difícil traer a nuestro ordenamiento, de la mano del artículo 106.1 de la CE que declara que “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como **el sometimiento de ésta a los fines que la justifican**”.

Declara la sentencia citada que, la discrecionalidad para la toma de decisiones no supone hacer lo que se quiera y además del modo en que se quiera porque hay principios de derecho público, como la adecuada administración de los derechos de los ciudadanos, la diligencia propia de un buen gobierno y una buena administración a los que se ha de someter la administración.

Por tanto, para el tribunal, en el ejercicio de la discrecionalidad, la facultad de elección de una alternativa justa entre las varias posibles, no es absoluta e indiferente para el derecho, sino que la elección ha de tener en cuenta la relevancia del objeto, el mejor modo de satisfacer el interés público.

La LCDSSG y también la ley de cooperación de Catalunya, forman parte de un planteamiento muy amplio para decidir discrecionalmente las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación. En uso de esta discrecionalidad, los entes locales pueden decidir tanto destinar recursos a la CID como la finalidad de las acciones, debiendo ocupar un lugar preferente las dirigidas a la protección y defensa de los derechos humanos, porque esta es una de las finalidades a la que expresa y tácitamente se refieren los principios de la ley.

En sus acciones, además de contemplar los derechos humanos como un objetivo transversal en todas sus actuaciones, pueden también ejecutar y financiar directamente acciones para la protección y defensa de los derechos humanos en los países destinatarios de las ayudas.

3. CONCLUSIONES

3.1. Reconoce la competencia de los entes locales, en cooperación internacional para el desarrollo, y como actores de la acción exterior en la materia, resolviendo así las dudas que, pese a la claridad de la ley de cooperación catalana y la ley estatal de CID, todavía subsistían en algunos actores, sobre todo desde la entrada en vigor de la LRSAL.

3.2. No solo reconoce a los entes locales como sujetos de la cooperación para el desarrollo, sino que además les adjudica un papel relevante en su ejecución, dentro del cual sin duda **tienen cabida las acciones referidas a la difusión, protección e incidencia política de los DDHH.**

3.3. Integra a los entes locales en el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo, junto a la AGE y las comunidades autónomas, estableciendo los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación que han de observar, complementando lo establecido en la LASEE.

3.4 Establece, también, los marcos de gobernanza y colaboración entre las administraciones y demás actores de la cooperación, conforme a sus respectivas competencias. Al referirse a sus competencias, las directrices contenidas en la ley y en otras normas habrán de interpretarse, respetando siempre, la atribución de competencias derivadas del artículo 25 y 2 de la LRBRL.⁴²

3.5. La ley contiene el régimen jurídico de los entes locales en Cooperación para el desarrollo. Régimen que se habrá de completar con otras normas, como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la LASEE, la LTOAI, las normas que les sean de aplicación del desarrollo reglamentario anunciado en la ley, así como con las bases de subvenciones que en uso de su autonomía apruebe cada actor. Todo ello sin perjuicio de las normas que, en ejercicio de las competencias exclusivas en materia de régimen local y otras materias puedan dictar las comunidades autónomas que, en todo caso, habrán de asegurar el derecho de los entes locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. En el caso de Cataluña, singularmente la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña.

3.6. Refiriéndose a los principios de la política española de CDSSG de todas las administraciones públicas, también de las entidades locales, la ley señala que: a) Se inspira en los valores superiores de la Constitución Española, b) comparte los principios

⁴² Sería difícilmente compatible con la consideración de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias competencias, una disciplina que habilitara al Estado para la adopción de cualquier directriz

y valores sobre los que se asienta la UE y orientan su política exterior, así como los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional y **c) contribuye a la promoción de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de derechos humanos y en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.** Estos principios contenidos en el artículo 2 de la Ley, si bien no contiene concretas obligaciones, constituyen un elemento hermenéutico singular de las finalidades a perseguir, por las actuaciones que se ejecuten al amparo de la ley. **Esos valores, principios y aportes en general y singularmente referidos a la promoción de los DDHH, han de estar presentes con mayor o menor intensidad en todas las acciones** que se ejecuten, por todas las administraciones, también por los entes locales a la vez que, constituyen la pauta interpretativa de toda la ley y de todas las normas que se dicten en su desarrollo.

3.7. Si la protección de los DDHH, constituye directamente una parte importante de los principios y objetivos de la cooperación, obviamente la coherencia de políticas obliga a los municipios y demás entes locales, a ejecutar acciones referidas a los DDHH en su seno a la vez que proyectarlas al exterior.

3.8. El artículo 4.2, que se refiere a los objetivos de la política de cooperación, no solo **faculta a los entes locales para realizar acciones de incidencia política y protección de los DDHH**, promover partenariados y alianzas múltiples para ello, promoviendo el compromiso de la sociedad ... fomentando en particular el pensamiento crítico y la implicación activa en los cambios sociales, a partir de una concepción solidaria basada en la asunción de obligaciones con el conjunto de la humanidad ... mediante la educación para el desarrollo sostenible. Si no que además **reconoce que los municipios pueden aliarse con otros actores, para promover el compromiso y la participación activa de la sociedad con la cooperación en general y con los DDHH en particular.**

3.9. En lo que se refiere a las prioridades territoriales y temáticas, conforme a los principios y objetivos de la ley **se habrán de incluir actividades relativas a incidencia, la protección y defensa de los DDHH.**

3.10. Dentro de los instrumentos que el artículo 10 de la ley prevé:

Los proyectos o programas que se financien por los entes locales, deberían, en cumplimiento de los fines señalados en la ley, contemplar con mayor o menor intensidad la protección y defensa de los DDHH. Desde el EBDH, hasta apoyando concretas acciones.

Mediante la cooperación técnica, es posible trasladar técnicas e instrumentos de prevención, defensa e incidencia política en DDHH, como por ejemplo la institucionaliza-

ción del defensor del pueblo municipal, medidas de apoyo y formación a las personas más vulnerables, políticas de género, infancia, mayores y otras experiencias con las que cuentan nuestros entes locales.

Mediante las alianzas estratégicas de múltiples actores. Los entes locales pueden incorporarse a las mismas, aportando sus experiencias, conocimientos y actividades. Igualmente, los que dispongan de más capacidad podrían constituirlos. La Carta Europea de la Autonomía Local declara que el derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado. Esta es un instrumento mediante el que los municipios pueden crear o incorporarse a alianzas para la protección, defensa e incidencia en materia de DDHH.

La alianza entre actores, puede resultar muy eficiente, para la protección e incidencia en materia de DDHH, singularmente entre actores locales y actores en terreno. Los municipios pueden relacionarse directamente con otros entes análogos, en el exterior. De hecho, algunos, los de mayor tamaño, ya lo hacen. Uno de los instrumentos a través de los que hacerlo, son los convenios internacionales específicos, con compromisos y obligaciones concretas entre instituciones, a lo que facultan los artículos 47 al 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta **cooperación bilateral** puede permitir a los municipios, cooperar técnicamente realizando actividades de protección, promoción e incidencia en materia de DDHH, conjuntamente o en apoyo de entidades u órganos análogos de otros países.

La ley regula de un modo abierto los instrumentos y modalidades de lo cual resulta que los municipios pueden utilizar, además de los que se relacionan otros, para la promoción y la incidencia política en materia de DDHH que realicen, como por ejemplo las declaraciones de sus órganos de gobierno y la sensibilización a la ciudadanía.

3.11. Mediante las actividades de sensibilización, pueden los municipios incorporar medidas relativas a la defensa, promoción e incidencia política de los DDHH, por una parte, para dar a conocer a la ciudadanía su violación en cualquier parte de la tierra y, por tanto, la necesidad de intervenir mediante la cooperación y con ello contribuir a constituir, una ciudadanía crítica y coherente con ello.

En este campo, también los entes locales a través de la difusión de la ejecución de sus políticas públicas, transparentes y próximas, con el ejemplo del funcionamiento de sus órganos de gobierno, la integración de la ciudadanía en los consejos sectoriales y otros, así como la proximidad en la toma de decisiones, pueden aportar actividades con fuerte impacto, en el exterior, en materia de defensa, protección e incidencia en DDHH.

3.12. La acción humanitaria, además de dirigirse a proteger y salvar vidas y prevenir y aliviar el sufrimiento humano, tiene por objeto también proteger los derechos y la dignidad de las personas. La ley prevé que sí, las circunstancias lo permiten, las acciones de acción humanitaria se diseñarán e implementarán con un enfoque integrado entre las prioridades humanitarias, el desarrollo sostenible, la construcción de la paz.

3.13. La ley se refiere a todos los actores de la cooperación y establece una amplia participación de los entes locales, por una parte, integrándolos en el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, órgano que denomina de coordinación y de otra previendo su asistencia a la Conferencia Sectorial de Cooperación.

3.14 La ley se refiere, separadamente, a los órganos que formulan y a los que ejecutan las políticas de cooperación, atribuyendo funciones de coordinación a los órganos estatales, respecto al resto de actores.

Si cada ente actúa en ejercicio de sus competencias, y con cumplimiento de los principios y directrices generales, las atribuciones de coordinación, y vigilancia que la ley atribuye al Consejo Superior de la aplicación de los principios contenidos en la ley, deberán interpretarse conforme al marco constitucional y referidas a las acciones, que se ejecuten conjuntamente en el marco de los instrumentos previstos en la ley. En otro caso, y sin perjuicio del sometimiento a los principios de la ley, las relaciones deberían incluirse en el marco de la colaboración entre actores.

3.15. La ley al reconocer la competencia de las comunidades autónomas, se remite a sus estatutos, leyes y directrices de sus asambleas legislativas, mientras que en el apartado 3, segundo párrafo, respecto a los entes locales solo les reconoce su capacidad de intervenir en CDS.

La Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, reconoce la acción exterior de los entes locales, entre otros, en su artículo 10 y la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña, regula la competencia de los entes locales en CID, así como los valores, las finalidades y los principios de la ley, que informan la actividad de los entes locales de Cataluña en materia de cooperación al desarrollo, **enumerándose, entre otros, como valores y finalidades, el reconocimiento y protección de los DDHH.**

3.16. La ley dedica un solo artículo, el 37, a los entes locales, reconociendo su papel en la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. Las atribuciones de los entes locales, sin embargo, están presentes a lo largo de todo el articulado cuando se refiere a las administraciones o a los entes descentralizados.

3.17. La ley se refiere a las ongd y a la sociedad civil, como actores para la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y les reconoce protagonismo, en la ejecución de acciones de cooperación, la promoción de la coherencia de políticas, el fortalecimiento del espacio cívico y democrático y **la defensa de los derechos humanos**.

3.18. El artículo 42.2 de la ley declara que, la cooperación española promoverá la internacionalización de las Administraciones y la construcción de alianzas para el desarrollo sostenible, entre instituciones homólogas. Esta promoción no impide que las administraciones locales puedan, por si, o a través de otras organizaciones internacionalizarse y construir alianzas para el desarrollo sostenible, tal y como ya le faculta en general, la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, suscrita por España el 20 de enero de 1.988. (BOE nº 47 de 24 febrero de 1.989). En este sentido y con relación al presente informe, **los entes locales pueden integrarse en organizaciones para la promoción, protección e incidencia política de los DDHH**, siempre que no lo hagan como sujeto de derecho internacional y respeten las demás reglas establecidas en el ordenamiento jurídico, singularmente en la LASEE.

3.19. En el marco de la ejecución de sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo, **los entes locales pueden llevar a cabo acciones de promoción, protección, defensa e incidencia política en materia de DDHH en el exterior** y ello lo pueden hacer, utilizando cualquier de los instrumentos previstos en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Entre otras, las siguientes acciones:

- a. Directamente, a través de sus recursos humanos, que pueden ser indistintamente políticos o personal retribuido. Estas acciones podrían ser, mediante desplazamientos al exterior para realizar acciones de incidencia política o bien mediante declaraciones y requerimientos tanto a las autoridades españolas como a las de organismos internacionales o de otros países.
- b. Directamente o mediante partenariados, alianzas o asociaciones o mediante convocatorias competitivas dirigidas a ongd u otros actores, para ejecutar acciones para sensibilizar a la comunidad de sus poblaciones, en materia de DDHH, contribuyendo así a promover la participación de la sociedad española en las iniciativas a favor de la justicia global, tal y como señala el artículo 12 de la ley.
- c. A través de procesos de concurrencia competitiva, o directamente suscribiendo convenios, con actores de la CID, ya sea exigiendo de modo general que todos los proyectos contengan el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), o bien incluyendo en estas convocatorias la financiación o cofinanciación de proyectos cuyas acciones vayan dirigidas a lograr resultados con los que conseguir los objetivos perseguidos para la protección, promoción, defensa o incidencia

política en materia de derechos humanos, como podrían ser aportar fondos para la defensa jurídica, hacer el seguimiento de procesos ante órganos administrativos o judiciales, apoyar mediante recursos, capacitación u otros instrumentos a los actores locales.

- d. A efectuar convocatorias competitivas o suscribir convenios dirigidos exclusivamente a la protección de defensores o defensoras de DDHH, o al logro de objetivos generales de promoción o incidencia política en materia de DDHH, referidos en general o a un concreto territorio o asunto.
- e. A través de convenios con entidades públicas o privadas para concretas acciones de defensa o incidencia en materia de DDHH.
- f. Constituyendo o incorporándose a organizaciones públicas o privadas que persigan la protección, promoción, defensa o incidencia política en materia de DDHH.

En todo caso, cuando actúen directamente, deberán respetar los límites que se establecen en la presente ley y en la LASEE.

3.20 Aunque no siempre es fácil, distinguir entre política exterior y acción exterior, uno de los límites de los entes locales en el ejercicio de su competencia en materia de cooperación y en la promoción, defensa e incidencia política de los DDHH, que se inscribe en la acción exterior, es la política exterior del gobierno. Para ello, en las actividades en materia de DDHH, los entes locales no pueden ostentar la representación del Estado, tampoco pueden celebrar tratados internacionales con sujetos de derecho internacional, ni generar, directa o indirectamente obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirige el gobierno. Además, deberán someterse a los principios rectores de la acción exterior del artículo 3 de la LASEE: a) Unidad de acción en el exterior. b) Lealtad institucional, coordinación y cooperación. c) Planificación. d) Eficiencia. e) Eficacia y especialización. f) Transparencia. g) Servicio al interés general.

3.21 La competencia en cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global de los entes locales, no es un servicio de prestación obligatoria, estos pueden ejecutar o no acciones y destinar más o menos recursos. De ahí que al igual que ocurre con otras muchas competencias, es esencial la voluntad política de los titulares de los órganos de los entes locales, la cual no solo depende de los propios órganos, sino también de la ciudadanía que los conozca y demande; de ahí la importancia de la sensibilización a nivel interno, a través de acciones de educación para la ciudadanía global.

3.22. A la hora de ejecutar actividades de cooperación, los entes locales disponen de una amplia discrecionalidad, aunque la facultad de elección, de una alternativa legal

y justa entre las varias posibles, no es absoluta e indiferente para el derecho, sino que la elección ha de tener en cuenta la relevancia del objeto, y el mejor modo de satisfacer el interés público. Así deriva del artículo 106.1 de la CE, que declara que “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como **el sometimiento de ésta a los fines que la justifican**”.

La ley que se examina y también la ley de cooperación de Catalunya, forman parte de un planteamiento muy amplio que, permite decidir discrecionalmente las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación por los entes locales. En uso de esta discrecionalidad, los entes locales pueden decidir la finalidad de sus acciones, debiendo ocupar un lugar preferente las actuaciones dirigidas a la protección y defensa de los derechos humanos, porque esta es una de las finalidades a la que expresa y tácitamente se refieren los principios de la ley.

4. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, JM. 2019. Autonomía y competencias locales. Documentación Administrativa, número 6, enero-diciembre de 2019 Sección: AUTONOMÍA. DOI: 10.24965/da.i6.10761 Páginas: 8-15, <https://revistasonline.inap.es>

BACHELET, M. 2019. Alta comisionada de la ONU para los derechos humanos, 9º foro mundial de ciudades por los derechos humanos, 30 de septiembre de 2019. <https://www.ohchr.org>

DÍAZ GONZÁLEZ, G.M., 2018. La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo. Una reflexión desde el Derecho español. Anuario de Derecho Municipal 2018 Madrid, 2019. ISSN: 1888-7392. Nº 12: 245-271.

DÍAZ GONZÁLES. G.M. I ALTER. 2018. La acción exterior local. Bases constitucionales: consultado en <https://dialnet.unirioja.es>

FUENTES PÉREZ, D.B. 2015. Programa de formación profesional en derechos humanos. Fase de formación especializada. La promoción de los derechos humanos. Comisión de Derechos humanos Distrito Federal. <https://piensadh.cd hdf.org.mx>

GARCÍA MATÍES, R. 2015. Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica. Número 3, enero 2015. https://doi.org/10.24965/r_eala.v0i3.10243

GARCÍA MATÍES, R. 2015. La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica REALA, no 4, julio-diciembre. <http://dx.doi.org>

GARCÍA MATÍES, R. 2016. Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica nº5 enero junio 2016. <http://dx.doi.org>

GARCÍA MATÍES, R. 2019. Las actuaciones de los municipios en el exterior, a la luz de las leyes de acción y servicio exterior del estado y de tratados y otros acuerdos internacionales. Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, Nº. 222, 2019, págs. 108-139.

GARCÍA MATÍES, R. 2020. La acción exterior de los entes locales: una interpretación del alcance de los acuerdos internacionales no normativos en el marco municipal. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: ISSN 0210-2161, Nº. 1, 2020, págs. 123-143.

IGLESIAS VILA, M. Justicia global y derechos humanos: hacia una ética de las prioridades. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ISSN 1575-8427, Nº. 9, 2005. <https://www.boe.es>

NNUU. 2015. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://unctad.org>

OACNUDH. 2015. Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos humanos sobre el Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos (A/HRC/30/49). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos. <https://www.ohchr.org>

ONU. 2015. Asamblea General de Naciones Unidas, informe. El Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos humanos. A/HRC/30/49. 7 de agosto 2015. <https://view.officeapps.live.com>

SAURA I ESTAPÁ, J. 2017. Drets Humans i cooperació al desenvolupament Institut dels Drets Humans de Catalunya. <https://www.idhc.org>

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO. 2022. Sala de lo Contencioso. Sección: 4 de 20 de septiembre de 2022, dictada en el recurso 5002/2020. <https://laadministracionaldia.inap.es>

VI CONFERENCIA TRILATERAL. 2004. Los tribunales constitucionales europeos ante la nueva constitución europea. Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España. Lisboa 27 y 28 de noviembre de 2003/Roma 18 de junio de 2004. <https://app.congreso.es>

5. ABREVIATURAS

LCDSSG: LEY 1/2023 de 20 de febrero, de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.

CE: Constitución Española de 1978.

CID: Cooperación internacional para el desarrollo.

CPDS: Cooperación para el desarrollo sostenible.

CPDS: Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

EPDSyCG: Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.

LASEE: Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

LCID: Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

LTOAI: Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

ONGD: Organizaciones no gubernamentales de cooperación internacional para el desarrollo.

OSC: Organizaciones de la sociedad Civil.

