

## **LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.**

La modificación efectuada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL, ha afectado a la atribución de competencias a las entidades locales. La regulación resultante de la modificación, ha venido a introducir dudas acerca de cómo ha afectado a muchas de las competencias hasta ahora ejecutadas por los entes locales. La aprobación de la LRSAL ha sido aprobado durante la elaboración del presente documentos y si ha considerado oportuno efectuar el siguiente aporte en lo que se refiere a las competencias en materia de Cooperación internacional para el desarrollo.

### **4.1. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

La Constitución Española de 1.978 no contiene en su articulado ninguna referencia explícita a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El fundamento constitucional de la Cooperación, se encuentra para la Ley estatal 23/1988 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el desarrollo (en adelante LCID) en el preámbulo de la Constitución Española, en el que la Nación Española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la Tierra.

Igualmente para las Comunidades Autónomas el fundamento está conforme al artículo 20 de la LCID en la solidaridad de las respectivas sociedades con otros pueblos, respetando los principios, los objetivos y las prioridades de la política española establecidos por la LCID y los principios de coherencia y complementariedad previstos en la normativa de aplicación de la Unión Europea.

Contrariamente a lo ocurrido respecto a los municipios, tal y como se señala más abajo, nada ha modificado la competencia de las Comunidades Autónomas que disponen título jurídico suficiente mediante sus respectivas leyes de Cooperación, además de en el artículo 20 de la Ley 23/1988, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante LCID). No obstante, cabe señalar que los entes locales y autonómicos no son sujetos del derecho internacional. Reiterada doctrina del Tribunal Constitucional ha declarado (resolviendo conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas) que toda la acción exterior no puede calificarse de política internacional y por tanto el alcance de “Relaciones Internacionales” atribuida como competencia exclusiva al Estado comprende las materias relativas a la celebración de Tratados (ius contrahendi), a la representación exterior del Estado (“ius legationis”), a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.

Por tanto la actuación de las Comunidades Autónomas y obviamente también de los entes locales en esta materia no tiene la naturaleza de Tratado, ni obliga al Estado ni lo representa. Se trata de una actuación “expresión de la solidaridad de la sociedad local y autonómica”,

### **4.2. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA DE LOS ENTES LOCALES POR LA LEGISLACIÓN BÁSICA.**

Hasta el 31 de diciembre de 2013 fecha en que entro en vigor la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y salvo un pequeño paréntesis en sus inicios, era pacíficamente admitida la competencia de las entidades locales para actuar en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo.

La ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las bases del Régimen Local, (en adelante LRBRL), diseñó una atribución competencial general y muy abierta para los municipios. El apartado 1 del artículo 25 establecía que “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 públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. A las provincias, el artículo 36 les atribuía el fomento y la administración de los intereses peculiares de las provincias. El artículo 2 de la misma ley por su parte se refería a que las leyes debían

asegurar a las entidades locales su derecho a participar en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses. El apartado 2 del artículo 25 enumeraba una serie de materias reservadas a los municipios, dentro de las cuales debían ejercer competencias, las cuales debían concretarse “en los términos de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”. En este marco tanto el Estado como las Comunidades Autónomas atribuyeron competencias a los entes locales.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 214/1989 de 21 de diciembre, señaló que el fin del artículo 2 de la LRBRL era el concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales, y que a tal efecto correspondía al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades Locales estableciendo y garantizando, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y que la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta misma sentencia interpretando el párrafo 2 de este artículo 2, que establece que “Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”, declaró que las leyes básicas deberán establecer que competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales, por ser ello necesario para garantizarles su autonomía, sin que ello asegure que la ley básica estatal o la ley sectorial que tal cosa dispongan sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local, habrá invadido competencias comunitarias, y será por ello, inconstitucional, correspondiendo al propio TC ponderar en cada caso si las competencias atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), dictada en el marco de las competencias del Estado, determina las competencias que corresponden a las CCAA y a los entes locales, en cooperación internacional para el desarrollo al señalar: “1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.a del capítulo I de la presente Ley. 2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.”

Ya cabe adelantar aquí que la competencia se atribuye clara y concretamente, no es una atribución genérica de competencias, se dice que se realice, es decir que la norma da por supuesto que los municipios y las CCAA están facultados para realizar, no está atribuyendo competencia genéricamente en cooperación, sino que está atribuyendo las competencias concreta y específicamente.

Además la LCID en este precepto va más allá de atribuir competencias en la materia:

a) por una parte al decir “Que se realice desde CCAA y Entes locales...” como se ha dicho les está atribuyendo competencias.

b) A la vez lo que hace 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.

c) 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.

La atribución competencial a las CCAA y entidades locales se configura y delimita por la remisión que hace el propio artículo 20 de la LCID, mediante su remisión a otros preceptos de la ley y a las directrices del Congreso de los Diputados. No se declara y reconoce la competencia sino que, por la remisión a los principios, las directrices del Congreso de Diputados, configura y regula plenamente la competencia, sometiéndola a todos esos requerimientos.

No puede por tanto el legislador estatal en la modificación de la Ley 7/1985 desconocer:

a) El contenido de la autonomía municipal, que aunque como ha declarado el Tribunal Constitucional no es soberanía, sí que supone el derecho a participar en la gestión de sus propios intereses (artículo 137 de la Constitución) y conforme a la Carta Europea de la Autonomía local, que la define como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”

b) Que la competencia sectorial de las Comunidades Autónomas, supone otro límite que el legislador estatal tampoco puede desconocer, en los términos señalados más arriba y

c) Que nada se opone, que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias puedan atribuir competencias propias a los municipios de su territorio.

d) Que no toda la legislación básica estatal que afecta a las entidades locales se contiene en la LRBRL. También otras leyes estatales pueden atribuir competencias.

e) El contenido del artículo 10.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España que establece: “Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las Entidades de otros Estados”.

#### **4.3. EL NUEVO MARCO COMPETENCIAL: LA CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS.**

El nuevo artículo 7 en la redacción que le da la LRSAL, clasifica las competencias locales en propias, delegadas y en otras diferentes de unas y otras, que no denomina. Las propias son las que mediante norma con rango de ley se atribuyan; las delegadas, las que le deleguen, es decir son competencias de otros que ejercerán en su nombre y bajo la dirección del delegante. Finalmente, esa otra tercera categoría para cuyo ejercicio se precisará de dos informes vinculantes: a) económicos de no poner en riesgo la hacienda local y b) Donde se señale la inexistencia de duplicidades y aunque esta tercera categoría no son competencias delegadas, también deberán ejercerse (realizarse dice la ley), en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Locales.

En realidad de una lectura de este precepto, en relación con el art. 25, deja muy poco margen a lo que hasta ahora hemos entendido como autonomía local.

Las competencias propias, pese a que se afirma que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad se dice también que en este ejercicio debe atenderse siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las competencias delegadas, siguen el régimen de las delegaciones, el delegante determinará como se ejercen y además preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Se afirma que la delegación deberá ir acompañado de la correspondiente financiación. Aunque

no se dice de suficiente, sino correspondiente y además que no podrá suponer mayor gasto para las administraciones.

Finalmente las otras competencias distintas de las dos anteriores, dejan poco margen también porque se las somete, a disponer de recursos, a no comprometer la sostenibilidad financiera del resto de la hacienda municipal y finalmente a que se emitan informes (vinculantes), por la administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la que ejerza la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera.

Es cierto que en el marco anterior a la LRSAL había también competencias propias, y otras a las que se les denominó impropias y también se producían delegaciones y que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas distribuían y regulaban competencias locales, pero el marco de actuación para los entes locales era mucho más amplio y el respeto a la autonomía local mucho más claro. Algunos excesos que ciertamente se llevaron a cabo por algunos entes locales puntualmente, creo que no debieron dar lugar a esta regulación, sin duda más restrictiva. Ahora, en la nueva regulación todas las competencias están profundamente “participadas” por las Comunidades Autónomas y el Estado.

Los excesos debieron resolverse con controles, singularmente judiciales y sólo respecto a los contraventores.

#### **4.4. LAS COMPETENCIAS PROPIAS MUNICIPALES.**

La redacción actual del artículo 25.1, dice ahora que “1. El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”

La anterior redacción no incluía el párrafo: “En los términos previstos en el artículo”, por lo que si existía interés municipal y ello contribuía a satisfacer alguna necesidad o aspiración de la comunidad, unido a la fórmula general contenida el artículo 2, el municipio podía considerar que tenía competencias sobre ello, porque no era difícil fundar la existencia de competencia en alguna de las materias que le atribuía el artículo 25.2. Se decía que solo la Ley determinaba las concretas competencias en las materias del apartado 2, pero ya la ley 7/1985 en ese primer párrafo estaba reconociendo o atribuyendo competencias, genéricamente pero competencias.

Ahora en la nueva redacción, los términos de configuración de esas competencias propias serán las que se atribuyan de entre las materias del apartado 2 y además se sometan a los requisitos que se contienen en los apartados siguientes del precepto:

“3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

Por tanto, a partir de ahora, las competencias propias “en las materias enunciadas” las determinarán las normas con rango de ley material (autonómicas o estatales), las cuales deben valorar si es conveniente o no la implantación de servicios locales en atención a los principios

que enumera, deberán valorar el impacto económico sobre las Administraciones afectadas, y deberán prever los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera.

Nótese que el artículo 25.2 no atribuye competencias, sino que dice que en esas materias se atribuirán competencias y que las competencias que se atribuyan en esas materias serán propias. O dicho de otro modo, las materias enumeradas no facultan a los municipios por sí sólo para intervenir en esas materias, deberá ser una ley autonómica o estatal la que atribuya la concreta competencia sobre cada materia, dentro del marco de esta ley, tal y como se ha señalado por la STC citada 214/1989. Además tampoco dice este precepto que las únicas competencias propias serán las que enumera.

#### **4.5. LA FALTA DE UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA GENERAL.**

A la entrada en vigor de la LRBRL en 1985, los entes locales venían ejerciendo sus competencias en el marco de la legislación vigente que en muchos casos era la preconstitucional. Para conectar la vieja con la nueva legislación y dar tiempo para la transición entre las anteriores normas y las que había que dictar conforme al apartado 25.2 de la Ley 7/1985, la disposición transitoria segunda estableció “Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos... 25, apartado 2 y 36 de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, Las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley. Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”. El artículo 28 (suprimido ahora por la LRSAL) facultaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas.

Una ley nueva, la 7/1985, modificaba el régimen local existente y preveía la transición entre la vieja y la nueva regulación.

Esta era la situación antes de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 LRSAL, ley que viene a modificar sustancialmente el marco competencial de las entidades locales.

La modificación mediante la LRSAL de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL sin embargo, no ha previsto el régimen transitorio de la aplicación de las modificaciones que introduce singularmente en este campo de las competencias, lo que no impidió que la norma entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

No es posible considerar que está vigente la disposición transitoria de la ley 7/1985, porque aquella hay que entenderla referida a las situaciones que modificaba la propia Ley 7 en 1985, lo cual viene reforzado porque en aquellos aspectos que el legislador ha querido regular la transitoriedad lo ha hecho (salud, educación y servicios sociales entre otras).

Conforme al artículo 2.2 del código civil “2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

La disposición derogatoria de la Ley 27/2013 establece “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido”.

Con esta disposición derogatoria alguien podría entender, respecto a las competencias, que todas las normas que se refieran a materias o actividades no previstas en la propia ley tal y como resulta de la modificación operada por la LRSAL, habrían quedado sin efecto, y en este sentido como, entre otras, la Cooperación Internacional para el Desarrollo no figura en el listado del artículo 25.2 actual como propia municipal, solo podría ser ejercida o como delegada o como distinta de las delegadas o propias y para su ejercicio se precisarían de las autorizaciones a que se refiere el artículo 7.4. Esta norma habría derogado no sólo la anterior regulación contenida en la LRBRL, sino también toda la contenida en la legislación sectorial autonómica y estatal que

no encontrara su reconocimiento en la modificación de la LRBRL, lo que incluiría no sólo a las materias excluidas, sino a todas las leyes sectoriales autonómicas y estatales que no se dictaran conforme a los requisitos 3. 4 y 5 del artículo 25. Es decir la práctica totalidad de las competencias que actualmente desempeñan las entidades locales.

Si admitiéramos esta interpretación, como se ha dicho, ello no solo afectaría a las competencias en Cooperación internacional para el Desarrollo, sino a muchas otras materias ahora desarrolladas o ejercidas por las entidades locales al amparo de normas con rango de ley dictadas por el propio Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y además afectaría sobre materias de la competencia de las Comunidades Autónomas que por el principio de la competencia son indisponibles para el legislador Estatal ordinario.

La inexistencia de una disposición transitoria general en la Ley 27/2013 para la aplicación de la norma que hubiera sido deseable en términos análogos a los de la actual segunda de la Ley 7/1985, hace necesario encontrar el sentido del alcance de la modificación competencial.

En primer lugar es importante señalar que el artículo 25, no dice que las únicas competencias que serán propias de los municipios serán las que se atribuyan de las materias del propio artículo, sino que dice que “ejercerá en todo caso como competencias propias...” Por tanto no niega que haya, ni tampoco que pueda haber, más competencias que se ejerzan como propias, sino que en estas materias ejercerá competencias y que las que se atribuyan en el futuro de las del listado deberán someterse ahora a más requisitos para garanticen la sostenibilidad y la estabilidad financiera (los apartados 3 y siguientes).

La ley entró en vigor a todos los efectos incluido el de las competencias el día 31 de diciembre de 2013 y es aplicable desde esa fecha y no antes. El principio Constitucional de irretroactividad de las normas no favorables impide su retroactividad (en este caso deben entenderse no favorables aquellas disposiciones de la ley que limiten la autonomía municipal para la gestión de sus intereses declarado en el artículo 137 de la Constitución). Por tanto que la nueva regulación, en aquellos aspectos que se pueda entender que restringe competencias, solo es aplicable respecto a las leyes sobre las materias enumeradas en el artículo 25.2 actual que se dicten con posterioridad a su vigencia, y correlativamente que subsistirán las normas contenidas en las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas dictadas con anterioridad a su vigencia en el marco de sus respectivas competencias.

A la entrada en vigor de la LRSAL los municipios ejercían:

- a) Competencias atribuidas por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades autónomas de las materias incluidas en el listado del artículo 25. 2.
- b) Competencias atribuidas por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas de materias no incluidas en el listado del artículo 25.2.
- c) Competencias asignadas por normas de rango inferior a la ley atribuidas por el Estado o las Comunidades Autónomas, estuvieran o no dentro del listado.
- d) Actividades no atribuidas por norma Estatal o Autonómica alguna.
- e) Actividades complementarias de las de otras Administraciones al amparo del artículo 28.

Con respecto a dichos grupos de competencias:

- La LRSAL no ha afectado a las competencias a que se refirieren los apartados a) y b). En el caso del apartado b) porque la clausula del artículo 25 es abierta.” En todo caso” en esas materias, pero no excluye más. Basta que sea “en los términos “de la Legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.

- En el caso del apartado c) las competencias que se hayan atribuido por norma con rango inferior a la ley de las del listado del art. 25.2, deben considerarse inválidas, por contrarias al principio de legalidad exigido tanto antes como ahora por el artículo 25. Aunque tal y como resulta tanto de la anterior como de la actual redacción, las competencias que se exige que se atribuyan por ley son las que correspondan con las materias del artículo 25.2.
- En cuanto a los apartados d) y e), en esos casos se habla de realizar actividades y prestar servicios públicos y no de ejercer competencias. Esta diferencia es importante. Las competencias facultan para realizar actividades y prestar servicios, pero no al revés. En el caso del apartado d) el artículo 25.1 se configuraba como una norma estatal que atribuía directamente actividades a los municipios. Esta norma ahora desaparece por lo que si le afectaría la disposición derogatoria, aunque subsisten las dudas respecto a las actuaciones realizadas o que se realizan a su amparo con anterioridad. Estimamos que las que han sido asumidas reglamentariamente por el propio municipio en todo caso subsistirían y respecto al resto deberían examinarse una a una. En el caso del apartado e) no hay duda alguna, lo que se disponía en el artículo 28 era la posibilidad de realizar actividades complementarias, y por tanto la derogación elimina esa facultad a los municipios. Ya no hay título jurídico para realizar esas actividades complementarias actualmente más que por la vía de la delegación o del artículo 7.4. En cualquier caso, será necesario examinar una a una las actividades y comprobar cuantas de las actividades del apartado d) no son a la vez del apartado e).

La disposición derogatoria de la LRSAL hay que interpretarla en el sentido de que quedan derogadas las disposiciones que se opongan a o contradigan lo en ella establecido conforme a lo señalado.

Singularmente deben considerarse derogadas aquellas normas en que la propia LRSAL concrete o excluya una competencia. Aunque con una técnica defectuosa, así debe ser considerado el listado de las competencias que se pueden delegar del artículo 28, sin perjuicio de que pudiera tratarse en algún caso de competencias autonómicas indisponibles por el legislador ordinario estatal que estaría invadiendo competencias de las Comunidades Autónomas, aunque pronunciarse sobre esto no sea el objeto de este informe.

Aquellas competencias que se atribuyeron por leyes estatales o autonómicas a los entes locales al amparo de las materias que figuraban expresamente en la anterior redacción del artículo 25.2 y que también figuran ahora deben considerarse como propias municipales, incluidas aquellas competencias que se otorgaron en virtud de “la materia” contenida en el genérico apartado 1 del artículo 25 y con el mismo motivo aquellas otras materias que se atribuyeron o reconocieron por leyes singulares aunque no estuvieran en el listado de materias del artículo 25.2, como es el caso de las atribuidas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre otras muchas.

El nuevo listado de materias del actual artículo 25.2 ha eliminado algunas de las contenidas en la anterior redacción y añadido otras.

- a) Sobre las que elimina, esa sola desaparición no supone que queden sin efecto las atribuciones efectuadas por normas con rango de ley por el Estado o las Comunidades Autónomas, sino que se ha eliminado su carácter básico de garantía de la autonomía municipal respecto esa materia. La legislación sectorial que atribuyó las competencias sigue estando vigente, si bien, ahora el legislador autonómico o estatal puede derogar las competencias otorgadas al haberse eliminado la exigencia que se le atribuyan competencias en esas materias.
- b) Respecto a las materias que añade la nueva ley, y también respecto a las anteriores que se desarrollen a partir de su entrada en vigor, ahí es aplicable plenamente la nueva regulación. El legislador sectorial deberá atribuir competencias en esas materias y además hacerlo con la observancia de todos los requisitos del artículo.

Hay que tener en cuenta que las leyes de las Comunidades Autónomas han atribuido durante la vigencia de la LRBRL, muchas competencias a las entidades locales y lo han hecho en el marco de las competencias reconocidas por sus Estatutos de Autonomía y que por tanto estas competencias subsisten en la actualidad, pese al tenor de la adicional tercera de la LRSAL que señala que la regulación es aplicable a todas las Comunidades Autónomas, porque lo será o no en la medida en que respete la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Una cosa son las materias del artículo 25.2 y otra las competencias. Lo que se dice, consecuentemente con el artículo 2 de la ley, que garantiza el derecho a intervenir en los asuntos que les afectan, es que en todas esas materias los municipios deberán ejercer competencias, y éstas tendrán la naturaleza de propias. Pero las competencias que deberán ejercer de las relacionadas serán aquellas que una norma con rango de ley les atribuya, siempre que se dicten en el marco de sus competencias por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Si interpretamos la disposición derogatoria literalmente, deberíamos efectuar una revisión de todas las competencias atribuidas a las entidades locales, y considerar derogadas a) todas las atribuidas en el marco de las materias que, aún estando en el listado del anterior y del actual artículo 25.2 no se hayan dictado con los requisitos de los apartados 2, 3 y 4 de la redacción actual y b) y también todas aquellas que no figuraban en el listado anterior ni en el actual, y se asignaron sin las previsiones relativas a los recursos y/o autorizaciones. Ello no es así.

Del tenor literal de la disposición derogatoria resulta que:

Los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25, se refieren al futuro, es decir a que las competencias que dentro de esas materias se atribuyan después de su entrada en vigor lo serán solo por ley y deberán contener las previsiones sobre la conveniencia, y acompañadas de la memoria económica, y la garantía de que no se produce una atribución simultánea. Por tanto no se está refiriendo a las situaciones nacidas con anterioridad que subsisten en principio. Claramente todas aquellas que se referían a materias que también estaban relacionadas en el artículo 25.2 anterior a la modificación. Así todas las atribuciones efectuadas por Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto a materias del listado del artículo 25.2, tanto en su redacción anterior, como en la actual entiendo que subsisten actualmente.

Igualmente, las competencias que se atribuyeron con normas con rango de ley fundadas en el artículo 25.1 en la redacción anterior, subsisten igualmente. También las asumidas por los propios municipios en normas reglamentarias al amparo del artículo 25.1 y respecto a las restantes asumidas sin norma alguna en base a este precepto (25.1) será necesario examinarlas una a una.

Respecto a las previsiones que expresamente se han excluido o incluido en la nueva ley, esta entra en vigor ya, inmediatamente, aunque necesariamente debe producirse una transitoriedad de facto. Hay previsiones presupuestarias y también personal y medios en funcionamiento y previsiones que, como en el caso de la coordinación de los servicios del artículo 26, en tanto no se coordinen deben continuar en servicio conforme la interpretación expuesta más arriba.

Las competencias que expresamente enumera ya el artículo 27, como que pueden delegarse, suponen que el legislador no las considera ya expresamente competencias municipales, así resulta al decir que podrán ser delegadas, pero mientras no se delegan ni asumen por la Comunidad Autónoma o el Estado, de facto hay que continuar prestándolas. Todo ello sin perjuicio de que alguna de las competencias que se declaran como delegables, puedan en realidad ser competencias indisponibles para el legislador estatal, al tratarse de competencias sectoriales atribuidas por los Estatutos de Autonomía, extremo cuya declaración corresponde al Tribunal Constitucional.

#### **4.6. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LAS ENTIDADES LOCALES.**

La Ley 23/1988 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, vigente actualmente establece en su artículo 20:



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

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”.

Igualmente las normas dictadas por las Comunidades Autónomas reconocen a los entes locales como actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La competencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo al no estar incluida en el listado de materias del artículo 25.2, podría ser considerada, del tercer grupo del artículo 7, es decir distinta a las propias o delegadas. Para ellas se establece en el apartado 4 del citado precepto que:

“4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Si se tratara de una competencia que se comenzara a desempeñar ahora por los entes locales, y no se hubiera dictado la LCID ni ninguna ley por la Comunidad Autónoma, efectivamente, estaríamos en el supuesto de este apartado y serían necesarios esos informes vinculantes previos al ejercicio.

No obstante, la materia de la Cooperación Internacional para el desarrollo es ya una competencia atribuida con anterioridad a los entes locales, mediante ley, no solo al amparo del artículo 25.1 de la ley 7/1985 y normas autonómicas, sino por una ley sectorial Estatal, además de que como hemos visto la regulación introducida por la LRSAL no se refiere a las situaciones que nacieron al amparo de la anterior normativa. Por ello la competencia en Cooperación ha sido otorgada por una ley sectorial, ha nacido con anterioridad y está vigente en estos momentos respecto a los municipios.

No se trata de de una competencia atribuida por una norma básica como es el artículo 25.2 ni una competencia obligatoria, incluida en el artículo 26 de la LRBRL, por lo que podrá o no prestarse por el ente local. Es una competencia voluntaria (ejercida bajo su responsabilidad dice la LCID) y obviamente habrá de someterse a la ley de estabilidad presupuestaria. Pero en estos momentos es una competencia municipal, porque la redacción del artículo 25.2 dice que ejercerán, en todo caso como competencias propia las que enumera. No dice que se ejercerán exclusivamente esas como competencias propias, ni tampoco que solo esas competencias sean propias sino que tal y como se ha dicho más arriba, esas las ejercerá como propias, pero puede haber otras que se ejerzan también como propias. Sin que pueda entenderse que las del apartado 4 del artículo 7 son propias, porque si lo fueran no sería necesario el control y los informes que se establece.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es una competencia que el legislador estatal en la LCID, como se ha señalado anteriormente, lo que hace es reconocer la incardinación de la competencia en Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto de las CCAA como de los entes locales, en la expresión solidaria de sus sociedades, es decir, reconoce expresamente el

interés local, en esa materia y eso sí, señala que su ejercicio se efectuará bajo su responsabilidad y otros requisitos, y por tanto le atribuye la competencia y le reconoce el derecho a intervenir en esa materia y se hace claramente.

Alguna interpretación de estos preceptos, considera que si un Ayuntamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL viniera ejerciendo competencias distintas de las que la LRSAL enumera como materias propias o delegadas y deseara seguir haciéndolo, deberá promover el oportuno expediente para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Discrepo de esa interpretación, al menos en parte, por las razones ya expuestas más arriba. Lo que hace esa interpretación no es aplicar la norma a partir de su vigencia sino que la aplica retroactivamente, porque se pretende aplicar a un servicio que ya se está prestando, al amparo de una ley dictada anteriormente. Podría admitirse esta retroactividad respecto a actividades o servicios que se estuvieran prestando, sin título jurídico alguno o aunque tuvieran título este no estuviera contenido en una norma estatal o autonómica con rango de ley, pero no así en el caso de que haya una ley que haya atribuido esa competencia, como es el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que además de fundamentarse en la genérica atribución competencial del anterior artículo 25.1 lo hacen en normas estatales y autonómicas vigentes.

El artículo 25.2 de la LRBRL en la redacción dada por la LRSAL, lo que hace es relacionar las “materias” en que podrán atribuirse competencias a los municipios, no atribuye el las competencias, sino que señala el cauce y el contenido para otorgarlas, por eso no cabe entender que ese precepto está derogando normas vigentes que sí otorgan competencias y además lo hicieron conforme al ordenamiento jurídico vigente.

De admitirse esta interpretación, respecto a estas competencias, igualmente deberían revisarse todas y cada una de las competencias que se ejercen actualmente por los entes locales, al amparo del artículo 25.1 y 25.2 anteriores y someterlas al régimen actual para su regulación, incluida la de prever la dotación de recursos suficientes como señala el artículo 25 en su totalidad. Con ello actualmente serían pocas las competencias a ejercer por los entes locales. Esa no parece haber sido la voluntad del legislador, desde luego no se ha expresado así.

Por todo ello se estima que las entidades locales mantienen la competencia actual en materia de cooperación internacional para el desarrollo, reconocida por la LCID y por las leyes de las Comunidades Autónomas, debiendo obviamente someterse en su ejercicio a la normativa actual, es decir a la LCID estatal, a la de la correspondiente Comunidad Autónoma y obviamente a la ley de Estabilidad Presupuestaria.

Alguna interpretación intermedia, entiende que, los servicios obligatorios del artículo 26 LRBRL son ya competencias propias para cada tramo de población y respecto al artículo 25.2, se pueden considerar propias, las competencias atribuidas por norma con rango de ley por el Estado o la Comunidad Autónoma, de las contenidas o no en el artículo 25.2, siempre que esta atribución sea concreta y clara y efectuada por una ley material. Es decir, no una atribución genérica o inconcreta. En este sentido la Cooperación Internacional para el Desarrollo municipal y autonómica, contiene una regulación amplia en la LCID, que establece no solo que se puede realizar CID sino además su regulación, incluida la de la sostenibilidad, al decir autonomía presupuestaria.

En cualquier caso, aunque aceptáramos, que no aceptamos, la interpretación más restrictiva, es decir la de considerar la inexistencia de competencia por resultar derogada la LCID en este aspecto municipal y también las autonómicas, estimo que en el supuesto de tener que obtener los informes del artículo 7.4 en esta materia, tan solo sería necesario el de sostenibilidad presupuestaria, dado que ya la propia LCID, en su artículo 20.2 al establecer que la actuaciones han de someterse a determinadas líneas generales y directrices básicas ya está admitiendo que no hay duplicidad. Así el art. 20.2 LCID dice que la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y

directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

Además se añade por el apartado 1 del mismo artículo que esta actividad se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la presente Ley.

En cualquier caso si aún pese a lo anterior hubiera de solicitarse el informe sobre la inexistencia de duplicidad, se estima que el Ministerio no debería tener ninguna dificultad en dictar una disposición general que declarara esta circunstancias respecto todas las entidades locales, porque desde luego la duplicidad podría predicarse o aparecer en cuanto a actuar en un concreto territorio, en un concreto proyecto que colisionara con otro en ejecución o planificado por otros actores, pero las necesidades en el ámbito de la cooperación para el desarrollo son tan amplias que no hay duplicidad, en cualquier caso, esta puede ser una muy buena ocasión para profundizar en la coordinación de las acciones de cooperación internacional para el Desarrollo que se lleven a cabo por las Comunidades Autónomas y los entes locales. Este es un camino ya iniciado y que sería muy fácil retomar.

Por lo tanto y como conclusión hay que señalar:

- a) Que la Ley 27/2013 LRSAL no ha afectado al ejercicio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de los municipios y demás entes locales y por tanto que es una actividad que puede ser ejercida actualmente conforme a lo establecido en el artículo 20 de LCID,
- b) Que se trata de una competencia propia que además de atribuida por el legislador estatal, en el artículo 20 de la LCID, ha sido reconocida en este precepto, al conceptuarla “como expresión solidaria de sus sociedades” y al hacerlo así ha reconocido la existencia de un interés propio en Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto de las CCAA como de los entes locales.
- c) Que consecuentemente y conforme al artículo 2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL, al reconocer ese interés propio y tratarse de un asunto que afecta directamente al círculo de sus intereses (la sociedad local) los municipios y demás entes locales tienen derecho a intervenir en esta materia y por tanto a ostentar competencias en ella.
- d) Otra cosa es el alcance de estas competencias, que obviamente se ejercerán con autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad debiendo respetar las directrices básicas y líneas generales establecidas por el Congreso de los Diputados, la colaboración con otras entidades y el máximo respecto a los recursos públicos e inspirándose en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la presente Ley.
- e) Para concluir, se trata de una competencia no obligatoria, cuyo ejercicio, al igual que el resto de competencias municipales se somete a la Ley Orgánica de Estabilidad y Sostenibilidad Presupuestaria.

#### **4.7 La cooperación descentralizada, la competencia municipal en Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.**

La poco clara redacción de la LRSAL en cuanto a las competencias municipales, está siendo objeto de estudio por los expertos. En estos momentos y pese a una nota informativa al respecto del propio Ministerio, la confusión entre los operadores jurídicos continua y va desde quienes consideran que la LRSAL apenas ha modificado las competencias a quienes estiman que se ha producido un recorte competencial de tal nivel que ahora solo son competencias propias ejercitables por los municipios las del artículo 26 de la LRRL y las de las materias del artículo 25 contenidas en una norma con rango de ley desarrollando las materias que se citan en su apartado 2.

Otros sin embargo, estimamos que es posible mantener la interpretación efectuada en este documento. Que la disposición derogatoria debe interpretarse en el sentido señalado ya que de otro modo habría que interpretar que deroga también a las leyes que no se dictaron conforme a los apartados 3, 4 y 5 del vigente artículo.25 de la LRBR, además de que no puede derogar competencias de las CCAA que están atribuyeron a los municipios al amparo de sus competencias

En esta materia de la Cooperación, una norma dictada con posterioridad a la LRSAL, ha venido a aclarar si hubiera dudas la cuestión.

El Boletín Oficial del Estado de 26 de marzo publica la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que viene a reafirmar que los entes locales pueden actuar en el campo de la Cooperación internacional para el desarrollo.

Lo hace, porque recordemos que el artículo 3 LCID incluye a la política de cooperación internacional para el desarrollo **como parte de la acción exterior del Estado** y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. Pese al artículo 1.

La ley de Acción y del servicio exterior del Estado, señala en su artículo 1 que su objeto es regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, **identificar los sujetos y ámbitos** de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior. Se define la acción exterior (en la que conforme al artículo 1 de la LCID se enmarca la Cooperación para el desarrollo) como 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. Sin duda las entidades locales son administraciones públicas por lo que esta ley las está regulando, y no solo genéricamente sino como veremos seguidamente refiriéndose a ellas.

Se declara por la ley 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. Esta referencia en relación a la CID, es a la planificación contenida en la misma, a la que como se ha dicho se ha de someter la CID de las entidades locales y las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 20 LCID.

En cuanto a los sujetos, además de las referencias a las Administraciones públicas en general entre las que sin duda se encuentran las entidades locales, el artículo 5 señala que son sujetos de la Acción Exterior del Estado, los órganos constitucionales, **las Administraciones públicas** y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior, concretando en su apartado 2 que los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, **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. A la luz de este precepto, no cabe duda que las entidades locales pueden realizar actuaciones en el exterior, actuaciones entre las que sin duda está la Cooperación Internacional para el Desarrollo, sobre todo en cuanto que se adecue a los requisitos exigidos por la LCID en el artículo 20, se inspire en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2. a del capítulo I de la LCID y se base en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, se respeten las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso

de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la citada Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

El artículo 11 de la Ley de Acción Exterior por su parte señala que **las actividades** que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y **las entidades que integran la Administración Local** puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes, respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.

Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

**Las entidades que integran la Administración Local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas.**

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.

Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la **Administración Local** podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. **Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia.**

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará con carácter previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional. A tal efecto recabará el informe de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia.

Nuevamente todas estas referencias a la Administración Local vienen a confirmar las facultades de los municipios y demás entes locales para actuar en el exterior y por tanto en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La referencia al informe del Ministerio de AAEE y Cooperación, se refiere y puede afectar a la Cooperación Directa, que es objeto de análisis también en este estudio. Es decir ahora los convenios, acuerdos, protocolos, etc. que se suscriban entre los entes locales y las autoridades de otros Estados, por ejemplo, entre dos municipios uno español y otro de un país en desarrollo, deberán ser informados previamente por el Ministerio. No así **cuando** ello se lleve a cabo por una ONGD para la ejecución de un proyecto de cooperación.

El Artículo 24 de la ley de acción exterior, señala que la **Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo** se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento

de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias.

El artículo 35.3 de la ley de acción exterior señala que 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 no integración de las propuestas de los órganos y entes mencionados en el párrafo anterior deberá ser motivada y fundarse en la adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno. Se está haciendo referencia aquí al principio de unidad de acción exterior. Este precepto puede interpretarse como propuestas de actuación genérica, como a propuestas de integrar sus acciones en las del Ministerio.

La Disposición final primera modificada de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo LCID, para adaptarla a la nueva ley y esta modificación que afecta a los órganos de la Cooperación deja vigente en su totalidad el artículo 20 de la LCID que es en el que se fundamenta conforme se ha reiterado más arriba la competencia de los entes locales (y también de las CCAA) en materia de cooperación internacional para el Desarrollo. Así pues si no fuera suficiente con todos los argumentos señalados, esta Ley viene a ratificar y fortalecer este planteamiento.

#### **4.8 INSTITUCIONALIZAR A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ENTES LOCALES.**

Las entidades locales acometieron la Cooperación Internacional al Desarrollo como una respuesta a las demandas ciudadanas y lo hicieron con más voluntad que recursos tanto personales y materiales. El resultado ha sido desigual. Actualmente comparten el escenario entidades locales que han diseñado sus propios programas de Cooperación y los han ejecutado con resultados notables y otras muchas, que no lo han hecho demasiado bien y lo que es peor algunas que lo han hecho sin tener en cuenta ese principio de que la Cooperación es acción exterior y por tanto parte de la política exterior del Estado.

Por eso en estos momentos, la propia literalidad del artículo 20 de la LCID unido a la disposición adicional primera del RD que desarrolla la disposición adicional 18ª de la Ley General de Subvenciones (que establece que “Acuerdos con comunidades autónomas y entes locales. En cumplimiento de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y de acuerdo con el mandato del artículo 20 de la Ley 23/1998, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promoverá la formalización de acuerdos para el desarrollo de normativas convergentes con las comunidades autónomas y con los entes locales o con las asociaciones de estos, de ámbito estatal o autonómico, previstas en las disposiciones adicionales quinta y decimotercera de la ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su Reglamento general de desarrollo y este real decreto”) requieren una mayor eficacia de la cooperación internacional de los entes locales.

Estimo que, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, junto con las previsiones del artículo 20 LCID que somete la actuación de los entes locales a los principios y directrices del estado y esta disposición adicional, deberían dar lugar a una regulación de la CID de las entidades locales, mediante una norma reglamentaria, al objeto de efectuar una planificación conjunta, en primer lugar con las acciones de CID de las respectivas comunidades autónomas, para confluir posteriormente a través de estas con la del Estado.

Con ello y sin perjuicio de que se trata de una actividad voluntaria y sometida a todas las consideraciones que se quiera, se conseguiría el diseño de lo que siempre ha estado claro, que las actuaciones en el exterior, cuanto menos deben estar coordinadas internamente, entre todos los poderes públicos que actúen en ese ámbito.