



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 312/2008

(Pleno)

La Laguna, a 23 de julio de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo (EXP. 301/2008 PL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 1 de julio de 2008 (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta, con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, en la circunstancia de que el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo ha instado al Gobierno para que se le de carácter urgente a la tramitación de este Proyecto, a fin de poder contar con la Ley antes de finalizar el presente año. En la emisión del Dictamen se atiende al cumplimiento del plazo fijado.

2. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se han emitido los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad, bajo la denominación de Memoria, emitido conjuntamente por la Presidencia del Gobierno y

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) de 26 de junio de 2008, así como de impacto por razón de género de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de 25 de junio de 2008 (art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres). Constan igualmente los informes de la Inspección General de Servicios de 1 de julio de 2008 [art. 77.e) del Decreto 22/2008]; del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero] de 1 de julio de 2008 y 2 de noviembre de 2006, y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 28 de junio de 2008 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Se ha incorporado además al expediente Memoria justificativa de 26 de junio de 2008 suscrita por el Presidente del Gobierno y el Consejero de Justicia y Seguridad, la Memoria económica, elaborada por la Dirección General de Relaciones con África de 26 de junio de 2008 [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno], el informe de la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno, emitido el 17 de abril de 2008, conforme a lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, y el informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero] de 10 de junio de 2008.

En el expediente se ha dado cumplimiento también al trámite de audiencia a las Cámaras de Comercio, a la Confederación Regional de Empresarios y a la Coordinadora de ONG de Desarrollo de Canarias, así como a los distintos Departamentos del Gobierno, en aplicación de lo previsto en el art. 105.a) CE y en el Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, por el que se establecen las Normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, respectivamente, que presentaron diversas alegaciones en el plazo concedido al efecto, informadas oportunamente por la Dirección General de Relaciones con África, de la Presidencia del Gobierno.

Por último, no se ha incorporado el informe del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, pues la certificación emitida por la Secretaría de este órgano, el 9 de mayo de 2008, sólo contempla el Acuerdo adoptado de concesión de un plazo de quince días a los miembros del Consejo para que realicen las matizaciones y aportaciones que estimen oportunas al texto del entonces Anteproyecto de Ley, informe que debe incorporarse al expediente antes de la remisión del Proyecto de Ley al Parlamento.

3. El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, 31 artículos divididos en siete Capítulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Capítulo I regula el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, así como los principios, objetivos y prioridades que han de regir las actuaciones en el marco de la cooperación al desarrollo (arts. 1 a 6 PL).

El Capítulo II se dedica a la planificación y ejecución de la cooperación al desarrollo, que se llevará a cabo a través del plan director, así como las modalidades de la cooperación para el desarrollo, apoyo presupuestario, ayuda, educación, evaluación, seguimiento y control de los programas y proyectos financiados con fondos públicos de las Administraciones públicas canarias (arts. 7-17 PL).

El Capítulo III establece la organización de la actividad de cooperación para el desarrollo, unos de carácter coordinador de la citada actividad en el ámbito autonómico y otros de naturaleza consultiva, de participación social e institucional (arts. 18-20 PL).

El Capítulo IV regula los recursos destinados para la financiación de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo (arts. 21-22).

El Capítulo V se refiere a los agentes de cooperación internacional para el desarrollo en Canarias, participación social y los agentes de la cooperación para el desarrollo en Canarias y crea el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el que deberán ser inscritos éstas para obtener financiación para sus proyectos de cooperación (arts. 23-24 PL).

El Capítulo VI regula la cooperación no gubernamental, mediante el fomento de las iniciativas y actividades para la cooperación, singularmente para los organismos ONGD (arts. 25-28 PL).

El Capítulo VII está destinado al personal cooperante remunerado y voluntario al servicio de la cooperación al desarrollo, encargado de su ejecución (arts. 29-31 PI)

La disposición adicional primera concede al Gobierno un plazo de dos años para proceder a la aprobación del plan director.

La disposición adicional segunda atribuye al plan director la consideración de plan estratégico de subvenciones, siempre que recoja el contenido previsto en la Ley General de Subvenciones, apartado 1 del art. 8 PL.

La disposición adicional tercera faculta al Gobierno para que cree la Agencia Canaria de Cooperación al Desarrollo o, si procede, disponga de la estructura organizativa más adecuada para la consecución de las finalidades previstas en la Ley.

La disposición adicional cuarta habilita a la potestad reglamentaria para la aprobación de normas especiales reguladoras de las subvenciones con cargo a los créditos de la cooperación para el desarrollo.

La disposición transitoria primera determina que, hasta tanto no se produzca la regulación de la Comisión Gestora de Cooperación para el Desarrollo, su composición y funcionamiento se regirá por lo establecido en su normativa actual.

La disposición transitoria segunda exime a las organizaciones no gubernamentales de la obligación de inscripción en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo a los efectos de la obtención de fondos públicos hasta que se produzca su entrada en funcionamiento.

La disposición derogatoria, con carácter general, deroga cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la Ley.

La disposición final primera faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

La disposición final segunda determina la entrada en vigor de la Ley, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

## II

1. El objeto del Proyecto de Ley, de acuerdo con lo establecido en su art. 1, es la regulación de la actividad de la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, entendida como conjunto de actuaciones, medios e iniciativas que se destinen directamente a la consecución de los objetivos previstos en su art. 3, entre los que se encuentran la erradicación de la

pobreza, el reparto equitativo de la riqueza y el acceso de todas las personas a los servicios sociales básicos, así como el digno ejercicio de los derechos humanos. La regulación proyectada supone la superación de lo que hasta la fecha ha venido siendo regulado de forma, en general, con rango reglamentario [arts. 2.1.e) y l), 26, 40 a 43 del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, Decreto 129/2008, de 3 de junio, relativos al Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo y a la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo; arts. 9 y 10, *id.*, Direcciones Generales de Relaciones con América y de Relaciones con África, respectivamente; y Decreto 49/2003, de 30 de abril, modificado por Decreto 215/2005, de 24 de noviembre, regulador del régimen de subvenciones para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo].

En general, la política de cooperación para el desarrollo se propone contribuir al progreso del desarrollo económico y social de los países con menos recursos, con la finalidad de conseguir un mayor crecimiento económico, un reparto más equitativo de la riqueza y la mejora de las condiciones de vida de la población. Desde esta perspectiva y en el plano de la Comunidad internacional se trata de una política que encuentra su fundamento en la solidaridad entre los pueblos y se configura como un conjunto de acciones dirigidas a lograr la efectividad de los derechos humanos. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama en sus arts. 1 y 22 el deber de todos los ciudadanos de comportarse fraternalmente los unos con los otros y el derecho de toda persona a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Más recientemente, la Declaración del Milenio, adoptada en el seno de las Naciones Unidas en el año 2000, al propio tiempo que reconoce la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial, considera como valores esenciales para la relaciones internacionales, entre otros, la solidaridad y la cooperación, con el objetivo de que los problemas mundiales se aborden de tal manera que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social, de tal forma que los que menos se benefician reciban la ayuda de los más beneficiados.

La política de cooperación internacional al desarrollo también ha tenido acogida en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo Título XX se dedica

específicamente a la política comunitaria en este ámbito, proclamando el art. 177 su complementariedad respecto de las que lleven a cabo los Estados miembros, al propio tiempo que declara la subordinación de las políticas, tanto comunitarias como estatales, a los compromisos y objetivos acordados en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

Por lo que se refiere a la normativa estatal, el Preámbulo de la Constitución Española proclama la voluntad del pueblo español de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra.

Por otra parte, la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establece los principios, objetivos y prioridades que deben inspirar las políticas de cooperación al desarrollo del conjunto de las Administraciones públicas españolas y los sistemas de relación y colaboración entre dichas Administraciones públicas.

2. Desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, debe partirse de que en la Constitución no se encuentra una referencia expresa a la cooperación al desarrollo entre las materias objeto del reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas. Tampoco el Estatuto de Autonomía de Canarias ha incluido la citada materia entre las que han sido asumidas por la Comunidad Autónoma, si bien su art. 1 establece que, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema, entre otras, “la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario”.

Esta situación exige ante todo tener en cuenta que el art. 149.1.3ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. A este respecto debe traerse a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional acerca del alcance de la competencia exclusiva estatal en esta materia, recogida fundamentalmente, con cita de pronunciamientos anteriores, en la STC 165/1994 y reiterada posteriormente en la Sentencia 175/1995.

Así, precisa esta Sentencia que no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales del Estado español (FJ 3). Esta posibilidad sin embargo, cuenta con un límite evidente, constituido por la reserva que la Constitución efectúa a favor del Estado en el art. 149.1.3ª CE.

En la interpretación de la materia “relaciones internacionales”, el Tribunal sin embargo sostiene que no cabe identificarla con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, de tal forma que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3ª CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con ello, el objeto de la citada reserva viene constituido por las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y con las organizaciones internacionales y que se encuentran regidas por el Derecho Internacional Público a que se refiere el art. 96.1 CE y por los tratados y convenios en vigor para España. Se incluyen así como parte integrante de la materia “relaciones internacionales” la celebración de tratados, la representación exterior del Estado, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado (FJ 5).

En definitiva, reconocida la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que tengan proyección exterior, tales actuaciones deben entenderse limitadas a aquellas que, siendo necesarias o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales. Lo decisivo a estos efectos es que tales actividades autonómicas no incidan en la reserva estatal ni la perturben o condicionen (FJ 6).

Desde esta perspectiva, el contenido del Proyecto de Ley respeta el límite constitucionalmente establecido de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, pues no inciden en los aspectos que la integran, tal como han sido definidos por el Tribunal Constitucional. El Proyecto contempla la adopción de medidas dirigidas a la cooperación técnica, económica y financiera que hagan posible el desarrollo sostenible, el aseguramiento de la estabilidad y la paz, la ayuda humanitaria, la educación, el fomento de la democracia, etc. sin que impliquen asunción de compromisos internacionales que deban quedar regidos por el Derecho Internacional Público.

Por otra parte, si bien no constituye título habilitante para la aprobación de la Ley pretendida porque no forma parte del bloque de la constitucionalidad, la intervención de las Comunidades Autónomas en este ámbito se encuentra expresamente reconocida, en consonancia con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo art. 20 establece que la cooperación que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales debe inspirarse en los principios, objetivos y prioridades establecidas en la propia Ley y se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, ya que inciden en la política exterior del Estado.

### III

En relación con el contenido del Proyecto de Ley, se han de realizar sin embargo las siguientes observaciones:

#### Art. 5.

En el apartado c), donde dice "la comunidad canaria" debiera decir *Canarias* o *Comunidad Autónoma de Canarias*.

#### Art. 16.3.

La referencia "en colaboración con los agentes de cooperación", para ser ajustada a la autonomía local, debe serlo *en su caso* respecto a estas Administraciones.

#### Art. 17.3.

Debe hacerse una referencia, siquiera sucinta, a las competencias que ostenta la Audiencia de Cuentas de Canarias en cuanto al control del gasto público.

#### Art. 22.1.

Debe sustituirse la expresión "se creará" por la de *se podrá crear*, al tratarse de un Fondo "a instancia de las entidades locales".

#### Art. 23.1.e).

Para evitar erróneas interpretaciones y favorecer la seguridad jurídica debiera el referirse a: *entidades y organizaciones sin ánimo de lucro*.

**Art. 27.3.**

La lectura de este precepto induce a pensar que son las ayudas y subvenciones las que deben tener “carácter no lucrativo”, lo que no se compadece con lo dispuesto en el art. 10.2 del Proyecto de Ley.

**Art. 30.2.**

La referencia concreta al art. 38 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo debe ser sustituida por una genérica en referencia a la *legislación estatal*.

**Disposición adicional tercera.**

Se “faculta” al Gobierno para crear la “Agencia Canaria de Cooperación al Desarrollo, o, si procede, la estructura organizativa más adecuada para la consecución de las finalidades de la política de cooperación al desarrollo”. Estamos ante un ámbito puramente organizativo, en el que la potestad reglamentaria del Gobierno es autónoma (la estructura organizativa se encuentra actualmente en el citado Decreto 129/2008).

No obstante, de optarse por la creación de un organismo público (Organismo Autónomo o entidad pública empresarial), la remisión reglamentaria ha de entenderse sin perjuicio de la necesaria observancia de las exigencias legales igualmente aplicables, y en la actualidad establecidas por el art. 61 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de aplicación al caso por virtud de lo expresamente previsto por la disposición adicional séptima, apartado segundo, de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Disposición transitoria segunda.**

El Proyecto de Ley determina un plazo de 2 años para la aprobación del plan director; en cambio omite el debido para el Reglamento del Registro, lo que afecta a la seguridad jurídica.

**Disposición derogatoria.**

Debe terminar en con la expresión *a lo establecido en esta Ley*.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley es conforme con el Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación. Se efectúan no obstante determinadas observaciones a su articulado.