



**De lo local  
a lo global:**

retos y desafíos en la incidencia política local para la protección internacional de los #DDHH

# Competencias municipales para la incidencia política en la protección internacional de los DDHH en la nueva ley estatal de cooperación internacional (Ley 1/2023)

Publicado por:



Colabora:



Con el apoyo de:



**Publicado y editado por:**

Reds – Red de solidaridad para la transformación social

**Análisis realizado por:**

Rafael García Maties, Fundación Musol

**Corrección de Estilo:**

Virginia Montañés

**Diseño gráfico:**

Ximena Chaperó – [www.ximenachapero.com](http://www.ximenachapero.com)

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Reds y no refleja necesariamente la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre que se reconozca la autoría y no se utilice para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra sin los créditos debidos.

Barcelona, enero 2024.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Normas que justifican la competencia de los entes locales para la acción exterior</b>	<b>7</b>
1.1. Legislación estatal	9
1.2. Legislación catalana	10
<b>2. Análisis detallado de la Ley de cooperación</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Los entes locales en la Ley</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Aspectos generales de la Ley</b>	<b>13</b>
2.2.1. El previo reconocimiento del papel de las entidades locales	13
2.2.2. La delimitación del contenido y alcance de la Ley en lo que se refiere a los entes locales	14
2.2.3. Avance respecto a la regulación anterior	15
<b>2.3. Todos los entes locales integran el sistema español de cooperación</b>	<b>15</b>
<b>2.4. Principios (artículo 2)</b>	<b>15</b>
2.4.1. Principios básicos	16
2.4.2. Principios de actuación	16
<b>2.5. La coherencia de políticas (artículo 3)</b>	<b>16</b>
<b>2.6. Objetivos y criterios de actuación (artículo 4)</b>	<b>17</b>
<b>2.7. Instrumentos y modalidades de la cooperación española (artículo 10)</b>	<b>17</b>
2.7.1. Cooperación técnica	18
2.7.2. Cooperación bilateral	18
2.7.3. Alianzas estratégicas de múltiples actores	19
<b>2.8. La educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global (artículo 11)</b>	<b>19</b>
<b>2.9. Fomento de la participación, la justicia global y la solidaridad (artículo 12)</b>	<b>19</b>
<b>2.10. La cooperación descentralizada (sección 2ª)</b>	<b>20</b>
2.10.1. Las comunidades autónomas (artículo 36)	20
2.10.2. Los entes locales (artículo 37)	21
<b>2.11. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil (artículo 38)</b>	<b>21</b>
<b>2.12. Subvenciones y ayudas de cooperación internacional (disposición adicional tercera)</b>	<b>21</b>
<b>3. Examen adicional de algunas cuestiones</b>	<b>22</b>
<b>3.1. Sobre el título competencial y alcance de la Ley</b>	<b>22</b>
3.1.1. Ejecución de la política de cooperación de los entes locales	22
3.1.2. Acciones en materia de DDHH en el exterior por parte de los entes locales	23
<b>3.2. La voluntad política y la discrecionalidad en la promoción, defensa e incidencia política de los Derechos Humanos</b>	<b>34</b>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>25</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>27</b>

# Abreviaturas

## **CE**

Constitución Española de 1978.

## **DDHH**

Derechos Humanos.

## **LASEE**

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

## **LCDSSG**

Ley 1/2023 de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

## **LCCD**

Ley Catalana 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo.

## **LCID**

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (*derogada*).

## **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.

## **LRJSP**

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **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.

## **ONG**

Organizaciones no gubernamentales.

## **OSC**

Organizaciones de la sociedad civil.



# Introducción

El reconocimiento del rol de los gobiernos locales en la protección internacional de los Derechos Humanos se vincula a menudo a un debate sobre competencias, territorialidad y centralización del poder.

Aunque los gobiernos locales han aumentado progresivamente sus capacidades para incidir en las agendas internacionales, el hecho de que la **política exterior** esté legalmente reservada al Estado central sigue generando confusión y resistencias sobre su margen de actuación en la **acción exterior**, sobre la cual sí tienen competencias.

El objeto del presente documento, encargado a la [Fundación Musol](#), es efectuar un análisis jurídico de la Ley estatal de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (Ley 1/2023, de 20 de febrero) (en adelante, LCDSSG), con el fin de identificar el impacto de la nueva ley y su desarrollo reglamentario, sobre las competencias de los entes locales en materia de cooperación y **sobre la posibilidad de actuación de éstos en la promoción, protección e incidencia política en materia de DDHH en el exterior**.

El papel relevante de los ayuntamientos en la protección de los derechos fundamentales no se circunscribe sólo a su ciudadanía. La legitimidad de los gobiernos locales para trascender su ámbito territorial, e incidir más allá de sus límites municipales, se desprende de su "responsabilidad" de proteger también, a nivel global, la dignidad humana, de acuerdo con la doctrina internacional de los DDHH.

La pertinencia de su acción se refuerza, además, por la flexibilidad para establecer relaciones con actores de diferente naturaleza, la proximidad a la ciudadanía y, por ende, la capacidad de acoger iniciativas

de la sociedad civil del territorio, superando los intereses de Estado, cuya tendencia es supeditar el respeto de los Derechos Humanos a los intereses geoestratégicos y comerciales del momento.

Con este análisis se busca identificar y abrir horizontes a las posibilidades de acción de la cooperación descentralizada y el rol de internacionalización de las administraciones municipales, sobre todo, en el campo de la protección internacional de los DDHH en el ámbito de la cooperación internacional.

La descentralización en la que se basan los entes locales es una ventaja cualitativa para intervenir, junto a organizaciones y ciudadanía del mismo territorio, en acciones de incidencia política en el ámbito internacional, frente a los Estados en los que se violan los Derechos Humanos y/o ante organismos internacionales responsables de tutelarlos.<sup>1</sup>

A nivel metodológico, **el análisis se basa en el estudio detallado de la nueva Ley a la luz de la normativa estatal, y autonómica en lo que concierne a Catalunya, relacionada con los gobiernos locales y el marco normativo de la cooperación internacional y la acción exterior:** Constitución Española de 1978; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales; Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado; Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (*derogada*); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones

---

<sup>1</sup> Para mayor profundización sobre el tema ver [Cajas de herramientas para la protección internacional de los DDHH desde lo local](#) editada por Reds (2023).

con la Unión Europea y la Ley catalana 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo. Ante la falta de publicación de los reglamentos previstos, el informe se circunscribe únicamente al análisis de la Ley objeto de estudio.

**Paralelamente, se realizaron dos encuestas para indagar sobre diferentes experiencias en el campo de la incidencia política en DDHH por parte de actores municipales catalanes y el rol internacional de las administraciones locales.** Las encuestas fueron dirigidas, por un lado, a miembros de organizaciones del tejido asociativo local, y por

el otro, a personal político y técnico de las áreas de cooperación de los entes locales.

Por último, se evidencia que, frente a la gran cantidad de estudios existentes sobre el papel de los entes locales en la promoción y protección de los DDHH a nivel local, no puede decirse lo mismo con respecto a la literatura sobre la acción local en materia de DDHH en el exterior. De ahí que solo en pocas ocasiones fuese posible referir o apoyar en otros estudios o enfoques la mayor parte de las cuestiones planteadas.<sup>2</sup>

### Nota adicional de Reds:

Si bien es cierto que **el objetivo de este documento es el de identificar y evidenciar el margen competencial de los gobiernos locales en acciones de incidencia política a favor de la defensa internacional de los DDHH en la Ley 1 de febrero 2023**, no podemos dejar pasar algunas reflexiones desde una mirada crítica y decolonial que nos han surgido durante su lectura y el proceso de edición del presente documento.

Es importante señalar que esta ley significa un claro avance respecto a la ley precedente ya derogada (Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Con relación a las competencias municipales, la nueva ley reconoce un margen de acción importante para los gobiernos locales en la labor de la protección internacional de los DDHH y el derecho y obligación a defenderlos. Sin embargo, en dicha ley se siguen reproduciendo marcos mentales y cognitivos originados antiguamente y consolidados a mediados del siglo pasado, cuando el presidente Harry S. Truman, en el discurso inaugural de su segundo mandato (1949), delineó otra forma de sumisión, dividiendo el mundo en países desarrollados *versus* subdesarrollados, y posicionando el crecimiento económico como remedio a todos los males de la tierra.

Desde una lectura de la ley, en clave decolonial, **emergen elementos contradictorios que invitamos a deconstruir en nuestro día a día**: el concepto de desarrollo como meta de la cooperación; el crecimiento económico como fin de las desigualdades y la pobreza; la división entre ser humano y naturaleza y sus consecuentes representaciones de la otredad: salvaje/civilizado, superior/inferior, avanzado/retrasado, desarrollado /subdesarrollado.

Creemos, por el contrario, que la cooperación ha de ser un instrumento para revertir la tendencia economicista y homogeneizadora del mundo e instrumento de corresponsabilidad y justicia global.

2 Una ampliación más profunda y amplia de este análisis se puede leer en [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](#) editada por la Revista Estudios Locales (2023).

# 1 Normas que justifican la competencia de los entes locales para la acción exterior

Antes de entrar en el examen de la Ley 1/2023 (LCDSSG), objeto del presente documento, 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 de actividades en materia de protección, promoción, e incidencia política de los DDHH en el exterior.

Sin embargo, se adelanta que en el marco de la ley, los municipios, dotados de autonomía y como sujetos de la acción exterior del Estado,<sup>3</sup> son competentes para realizar actividades de 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 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, 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”.

Así como en el artículo 11.3 de la misma: “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 LASEE se contienen algunos condicionantes adicionales como, entre otros, la unidad de acción en el exterior y la comunicación de salidas al exterior.

La LCDSSG es una ley que establece instrumentos, principios, directrices, fines y objetivos de la cooperación internacional, sin que de ella deriven excesivos condicionantes o límites a los entes locales en su acción exterior, la cual incluye la promoción, protección e incidencia de los DDHH en el exterior. En este sentido, es importante concretar el significado de cada uno de estos términos:

“Una primera aproximación sobre el **significado de la acción de promover los DDHH** 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 DDHH 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 DDHH y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, también conocida como Declaración sobre los defensores y las defensoras de los DDHH” (Fuentes Pérez, 2015).

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

**La protección de los DDHH** tiene como finalidad conseguir el respeto y ejercicio efectivo de los DDHH 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 DDHH.

En este punto, es interesante referir aquí la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 4, de 20 de septiembre de 2022, dictada en el recurso 5002/2020, cuyo caso se explicará a continuación.

Acuerdo del 7 de julio de 2016, del Pleno del Ayuntamiento de Reinosa (Cantabria), insta 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. 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.

Dicho acuerdo fue impugnado. Ante la sentencia desfavorable en contra, una organización interpuso un recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, para dirimir si tenía o no carácter político y si, por tanto, era susceptible de control jurisdiccional.

La sentencia mantiene la validez de los puntos 1 y 2 del acuerdo porque no tiene efectos materiales, ya que es una manifestación de una opinión. Asimismo, declara que la adhesión municipal a un pronunciamiento del Parlamento Europeo no quebranta las competencias municipales ni incurre en ilegalidad.

Sin embargo, los puntos 3, 4, 5 y 6 son anulados porque, según el tribunal, implican discriminación a terceros, lo cual conduciría a una lesión de los derechos fundamentales, argumentación discutible y no objeto de este documento, pero que no afecta, en cualquier caso, al análisis sobre el ámbito competencial en cuestión. **En esta sentencia del Tribunal Supremo se fija doctrina sobre la capacidad y competencia de los plenos municipales para pronunciarse sobre cuestiones políticas de carácter internacional** (Iustel, 2 de diciembre de 2022).



Es interesante este ejemplo, 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, consideren 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 de la Constitución Española, 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” (Baño León, 2019).

## 1.1 Legislación estatal

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) reconoció la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses, aunque, contrariamente a lo que hizo con las competencias del Estado y las de las comunidades autónomas, no desarrolló en su texto qué competencias abarcaban dichos intereses. La CE no incluye un listado de las competencias de los municipios, por lo que los intérpretes jurídicos han de pronunciarse en cada caso, atendiendo a las materias y circunstancias que concurren.<sup>4</sup>

Igualmente, en el artículo 137, 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 reafirmando que el municipio es una parte del Estado y, al mismo tiempo, que es autónomo para la gestión de sus intereses. Si a ello añadimos **la declaración del preámbulo de la CE, la cual refleja la voluntad de “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 la población/ciudadanía, incluida, por tanto, la defensa de los DDHH, faculta a los entes

locales, como integrantes del Estado, para intervenir de algún modo en cualquier parte de la tierra. Otra cosa son los límites, la extensión y la intensidad con la que sus competencias y recursos le permitan, extremo que el constituyente y también la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, 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” (Baño León, 2019).

En la redacción inicial del artículo 25.1 LRBRL se estableció 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”.

<sup>4</sup> El artículo 25 de la LRBRL establece un listado en el que reconoce que, en esas 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.

Ese párrafo 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 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), pretendió, con escaso éxito, limitar estas amplias facultades, si bien sí que introdujo importantes limitaciones en lo que se refiere a los recursos económicos (García Maties, 2015 y García Maties, 2016a).

El artículo 2 de la LRRL 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 LASEE y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (en adelante, LTOAI). Ambas leyes 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 (García Maties, 2019 y García Maties, 2020).

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

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 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 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 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”.** Asimismo, el artículo 3.1. señala 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 Legislación catalana

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, declara que: “1. La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Catalunya [...] 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”. Sin embargo, 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.

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 Catalunya, declara: “Las competencias de los entes locales territoriales de Catalunya 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 catalana 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo (en adelante, LCCD). La primera declara, en el Artículo 10.1 sobre 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". En la misma línea, en el Artículo 28.4 sobre Participación en redes de cooperación territorial, dice: "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 LCCD, en su exposición de motivos, se refiere a que tanto la Generalitat como los entes locales han desarrollado políticas de cooperación que expresan la voluntad cívica de hacer una Catalunya más solidaria y abierta a los problemas globales actuales. Igualmente, dispone que: "Los valores, las finalidades y los principios ordenadores de la cooperación informen también las actuaciones de los entes locales de Catalunya." La ley regula también las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración entre la administración de la Generalitat 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:

"La [LCCD] 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 cimientos de todo el esfuerzo en pro del desarrollo humano" (art. 3.c); y entre las finalidades de la cooperación, "el reconocimiento y la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales individuales y colectivos reconocidos internacionalmente" (art. 4.b). **No hay duda, pues, del carácter central que tiene que ocupar la promoción y defensa de los Derechos Humanos** en la acción internacional de Cataluña en favor del desarrollo" (Saura i Estapá, 2017).

Igualmente, en su artículo 7.1, señala que: "Los valores, las finalidades y los principios ordenadores contenidos en la presente ley vinculan toda la actividad de la Administración de la Generalitat y también informan la actividad de los entes locales de Catalunya en el ejercicio de las competencias que tienen legalmente reconocidas".

Las normas citadas reafirman, también desde el ámbito autonómico, la facultad de los municipios catalanes para la acción exterior y, a través de esta, para ejercer estas competencias y destinar recursos para promover y proteger los DDHH en el exterior.

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" (Díaz González, 2019).

"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".<sup>5</sup>

Pese a las amplias facultades que se derivan de los preceptos señalados que facultan a los entes locales para intervenir en cooperación internacional, el camino no ha sido fácil, sobre todo desde la aprobación de la LRSAL.

5 Consejo de Derechos Humanos, 7 de agosto 2015, p. 7/21

## 2 | Análisis detallado de la LCDSSG

Con respecto a los entes locales, la LCDSSG anuncia el establecimiento de los principios, directrices, fines y objetivos de su acción exterior, y los refuerza y consolida como sujetos de la política de cooperación internacional.

El análisis, conforme al objeto de este informe, se centrará en el alcance de sus actividades en el exterior, tanto cuando ejecutan directamente su política de cooperación como cuando lo hacen a través de otros actores, mediante la cooperación descentralizada. Entre otros aspectos se examinará si, además de los instrumentos a través de los que habitualmente se utilizan, es posible encontrar en la ley algún otro que permita abordar, más directamente o de otro modo, las acciones en materia de DDHH en el exterior.

La mayor parte de las actuaciones de los entes locales, en materia de DDHH en el exterior, se realizan por las organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG), las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) y otros actores, a través de los proyectos o programas con financiación directa o mediante convocatorias competitivas. Sólo algunos municipios lo hacen asumiendo directamente actividades concretas en el exterior, o bien efectuando convocatorias dirigidas expresamente a ello. Por lo tanto, en el siguiente apartado se presenta un estudio detallado de algunos preceptos de la LSDSSG, siguiendo su articulado y examinando aquellas competencias, facultades o posibilidades, que se derivan directa o indirectamente de ella, para actuar en la promoción, protección e incidencia política de los DDHH desde el ámbito local.

La ley expone, en su disposición final primera, que se dicta al amparo del artículo 149.1. 3.<sup>a</sup>

CE, la cual 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. Y, entre otras cuestiones, también se indagará sobre: el alcance de la LCDSSG; la ejecución de la política de cooperación por los entes locales; el 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; la voluntad política en la promoción, defensa e incidencia política en DDHH; y si la actuación de cada municipio en defensa, protección e incidencia política de los DDHH es una obligación o una facultad.

### 2.1 Los entes locales en la ley

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, es una norma dictada por el Estado, al amparo del preámbulo de la CE, y de la competencia del Estado en relaciones Internacionales del artículo 149.1.3.

Pese a que el artículo 149.1.3 CE atribuye al Estado **competencia exclusiva** en Relaciones Internacionales, la disposición final primera de la LCDSSG omite la referencia a la exclusividad, justificando su omisión añadiendo: “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”.<sup>6</sup>

6 Esta referencia puede entenderse como que se admite que hay un ámbito de las Relaciones Internacionales que compete a las comunidades autónomas, si bien también podría entenderse que, para la ley, la competencia es siempre exclusiva del Estado, el cual permite alguna actuación a las comunidades autónomas. Sin embargo, esta última interpretación no responde en general al resto del texto de la ley.

La omisión de la referencia a la exclusividad de la competencia supone que estamos ante una ley que reconoce la competencia compartida en la ejecución de la política de cooperación por todos los actores que cita (Gobierno, comunidades autónomas y entidades locales), tal y como ya se había reconocido por leyes anteriores.<sup>7</sup> La referencia de este precepto solo a las comunidades autónomas, no impide, a la luz de esta ley<sup>8</sup> y de otras anteriores, interpretar que las entidades locales también disponen de amplias competencias y capacidades reconocidas, tanto por la misma como por el resto del ordenamiento jurídico, para actuar en el exterior en ese ámbito.

En su exposición de motivos, la LCDSSG reconoce que las entidades locales han sido, antes de su aprobación, un sujeto relevante en la institucionalización de la cooperación internacional 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, las cuales, junto a las del resto de los sujetos que cita, integran lo que denomina sistema español de cooperación.

La LCDSSG integra y regula cuestiones que afectan a todos los actores: estatales, autonómicos, locales, ONG, OSC, empresas, sindicatos, universidades y otros. También 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. 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 internacional, sino que, además, les adjudica un papel relevante en su ejecución, dentro del cual 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, se reconoce el importante papel de los entes locales como actores de la cooperación, efectuando, entre otras, las siguientes afirmaciones:

- a) 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.
- b) 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.

Estas afirmaciones eran necesarias para, por una parte, integrar a todos los actores y, por otra, dejar sentado que los entes locales, antes de esta ley, ya eran formalmente titulares de competencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo. De hecho, a partir de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, LCID), se reconoció de manera expresa las competencias en esta materia y, pese a algunas interpretaciones en contra, no fue apenas afectada por la LRSAL.<sup>9</sup>

La LCDSSG—siguiendo lo que ya había hecho la LASEE y la LTOAI— reconoce el rol de los entes locales en la acción exterior, en el marco de los objetivos de la ley, e incluye sus actuaciones en el sistema español de cooperación, haciéndolo, además, con pleno reconocimiento a su autonomía, y enmarcando sus actuaciones dentro de la política de cooperación.

Las citas expresas de la ley a los “entes locales”, a la “cooperación descentralizada” y a “todas las administraciones”, muestran la regulación que la misma hace del régimen jurídico de los entes locales en la materia. Dicho régimen se habrá de

7 LCID, LASEE y LTOAI, entre otras.

8 La exposición de motivos señala que: “las entidades locales han sido un sujeto relevante en la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo y un importante actor para el logro de los objetivos previstos.”

9 No afectó a las competencias, aunque sí a los recursos de los entes locales y por tanto también a la Cooperación internacional.

completar con otras normas como la LRBRL, la LASEE, la LTOAI, las que les sean de aplicación del desarrollo reglamentario anunciado, y las bases de subvenciones que, en uso de su autonomía, apruebe cada actor.

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

La autonomía local ha exigido que, la ley, respete la distribución de competencias que la CE y los Estatutos de Autonomía hacen entre Gobierno y comunidades autónomas en materia de régimen local, entre otras. A la vez, trata de delimitar, siguiendo lo que ya se había hecho en la LASEE, la competencia “exclusiva” del Estado en materia de Relaciones Internacionales (artículo 149.1.3 CE); extremo –el de la exclusividad– que no es sencillo de concretar. Esta complejidad se reconoce en la exposición de motivos, 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, se puede diferenciar la acción exterior y la política exterior. La LCDSSG ubica la cooperación internacional en la acción exterior.**<sup>10</sup>

Por otra parte, un comentario del artículo 20 de la ya derogada LCID señalaba:

“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 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” (García Maties, 2016b).

“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 [sic]: 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 [LTOAI], 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” (Díaz González, 2018).

Reconocer el que los entes locales pueden ejecutar acciones de cooperación internacional, en el marco de lo que se define como acción exterior, fundándose en la autonomía para la gestión de sus intereses, no implica que en su ejercicio no deba relacionarse con el resto de los actores en el marco de los principios constitucionales.

Tampoco impide que el Estado, en el marco de sus competencias exclusivas en materia de política internacional en sentido estricto,<sup>11</sup> y las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local u otras materias, regulen algunos aspectos, siempre que se respete la garantía constitucional de la autonomía municipal.

10 La modificación de la disposición adicional 18ª LGS que efectúa la disposición final cuarta de la Ley, pone de manifiesto que la parte de la Cooperación internacional que puede considerarse política exterior se excluye de la misma.

11 Tal y como la define la LASEE.

**Identificar esta garantía constitucional no es tarea fácil, sobre todo por la dificultad que a veces supone separar la acción exterior de la política exterior.**

De igual modo, tampoco lo facilita la previsión de que se dicten, desde el estado central, directrices a las que se haya de ajustar la acción exterior de los entes locales, cuando esta suponga el ejercicio en el exterior de sus propias competencias.

En la sección 2ª del Capítulo IV, la LCDSSG reconoce a los entes locales como actores de la cooperación internacional, no solo como órganos ejecutores de la política de cooperación, sino como parte del sistema español de cooperación junto al propio Estado, las comunidades autónomas y otros actores; así como 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.

### 2.2.3 Avance respecto a la regulación anterior

La LCDSSG mejora la regulación anterior (LCID), especialmente para los entes locales, al integrarlos expresamente en el sistema español de cooperación internacional y, singularmente, reconocer explícitamente su competencia en materia de cooperación internacional y su autonomía en el marco del ordenamiento jurídico.

**El principal avance de esta ley es, sin duda, la consideración de que la política de cooperación internacional es parte de la acción exterior del Estado y despeja toda duda de que los entes locales son titulares de competencias en cooperación internacional.**

## 2.3 Todos los entes locales integran el sistema español de cooperación

Los municipios, las provincias y las islas en los archipiélagos balear y canario, conforme al artículo 3 de la LRBRL, son considerados entidades locales territoriales, esto es, entes locales que tienen personalidad jurídica para obrar. Igualmente,

el articulado también incluye 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), las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

La LCDSSG, por su parte, se refiere a los entes locales y solo en dos ocasiones a las entidades locales. En el artículo 35, sin embargo, al referirse a los entes locales, no los enumera a todos, únicamente se refiere a ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares; es decir, **solo a órganos de las entidades territoriales.**

Para resolver la posible contradicción, respecto a las entidades locales no territoriales, salvo cuando sus reglas constitutivas establezcan lo contrario, se ha de concluir que todas las entidades locales integran el sistema español de cooperación.

## 2.4 Principios (artículo 2)

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

- Se inspiran en los valores superiores de la CE.
- Comparten los principios y valores sobre los que se asienta la Unión Europea y orientan su política exterior, así como los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional.
- Contribuyen a la promoción de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los principales tratados internacionales sobre DDHH.

Los entes locales, como parte del sistema español de cooperación, 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.

Los principios del artículo 2 de la LCDSSG, si bien no contienen obligaciones concretas, constituyen un elemento hermenéutico singular de las finalidades a perseguir en las actuaciones que se ejecuten al amparo de la ley. **Esos valores, principios y aportes en general, y singularmente los referidos a la promoción, protección e incidencia política 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 este artículo 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 tanto también de esta ley, al menos en lo que respecta a las actuaciones que se refieran a los DDHH.

### 2.4.1 Principios básicos

Cabe destacar que en el artículo 2.2 de la LCDSSG se hace una referencia expresa a la corresponsabilidad de todas las personas con los DDHH y a la universalidad e indivisibilidad de los mismos. El numeral recoge los principios básicos, los cuales se refieren a conceptos que integran las cuatro generaciones de DDHH, como son: la solidaridad; el reconocimiento de la interdependencia; el reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva; el respeto a la dignidad humana, incluyendo la no discriminación; la

igualdad de género; los derechos de la infancia; la preservación del planeta, el clima y la biodiversidad; la defensa y respeto a la diversidad en todas sus manifestaciones; y la democracia y el Estado de Derecho.

**Estos principios, y singularmente el de la corresponsabilidad de todas las personas con los DDHH, conciernen no sólo a la ciudadanía, sino también a los entes locales como sujetos de la acción exterior y como personas jurídicas ejecutoras de una parte de la cooperación.**

### 2.4.2 Principios de actuación

En el punto 3 del mismo artículo se enumeran los “principios de actuación” para alcanzar los principios básicos.

Si bien los principios básicos, 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 LCDSSG, entre otros, los siguientes: la cohesión social y territorial, el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente; el multilateralismo y la integración regional; la participación y el pluralismo, a partir del reconocimiento del papel y el valor diferencial 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; y la promoción y apoyo a la educación.

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

## 2.5 La coherencia de políticas (artículo 3)

El Estado asume en la ley el compromiso de incorporar la coherencia a sus políticas y de trabajar con el resto de las administraciones para que lo hagan. Dicho compromiso supone, en síntesis, que todas las políticas públicas, tanto internas como externas, persigan los objetivos previstos en la ley y no colisionen o dificulten el logro de estos a través de la ejecución de otras políticas públicas.



Como bien se expone en el artículo 3 de la LCDSSG:

“Se trabajará con las comunidades autónomas y los entes locales desde el respeto a las competencias y capacidades de cada actor, así como en la Unión Europea y en los foros internacionales, para fomentar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en todos los ámbitos; se fortalecerá el diálogo con los países socios en este ámbito, y se prestará apoyo a sus esfuerzos para garantizar la coherencia de sus políticas en favor del desarrollo sostenible”.

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

## 2.6 Objetivos y criterios de actuación (artículo 4)

La ley marca como objetivos, entre otros, los siguientes: fomentar el desarrollo humano; promover la justicia social, la lucha contra el hambre; el trabajo digno; la democracia, los DDHH, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho; alcanzar la igualdad de género; promover los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud; promover la cohesión social y territorial; promover la gobernanza democrática global; fomentar un enfoque integral de la migración; proteger el planeta y el medio ambiente; promover economías prósperas, inclusivas y sostenibles; apoyar la seguridad alimentaria; promover el diálogo y la cooperación cultural; promover la generación de conocimiento; apoyar 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– y, por lo tanto, incorporados a sus actividades de cooperación.

También, se señala en el apartado 2 del artículo 4 que velará por “promover partenariados y alianzas múltiples [...], que movilicen el conocimiento y la acción de todos los actores” y “promover el compromiso de la sociedad española y contribuir al compromiso de la sociedad europea con el desarrollo sostenible, 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”.

**Este precepto faculta a los entes locales para realizar acciones de incidencia política y de promoción y protección de los DDHH, impulsar partenariados y alianzas múltiples, promoviendo para ello el compromiso de la sociedad y 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.** Además, este precepto 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.

## 2.7 Instrumentos y modalidades de la cooperación española (artículo 10)

Este artículo se refiere 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 ello y el tratamiento de los resultados.

Nada se opone a que los entes locales utilicen otros instrumentos, 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. 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 numeral 1 de este artículo recoge que: “El uso de distintos instrumentos 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 socios”. Con este párrafo se refuerza la voluntad de la ley, puesta de manifiesto a lo largo del texto, de promover alianzas entre actores, tanto para sumar recursos económicos como para incorporar capacidades técnicas.

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

Alguno de los instrumentos que enumera la LCDSSG quedan, en general, lejos de la mayor parte de los entes locales, como la ayuda programática, la cooperación multilateral, la cooperación financiera para el desarrollo sostenible, la participación en instrumentos de la Unión Europea, el alivio de la deuda o la cooperación bilateral. No obstante, 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 éstas 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 sus impactos. Si hay un marco en el que la sensibilización es importante, es en la protección, defensa e incidencia en materia de los DDHH.

Seguidamente se hará referencia a aquellos instrumentos que tienen alguna singularidad al respecto.

### 2.7.1 Cooperación técnica

La ley utiliza una definición muy amplia. En ella caben multitud de acciones referidas a las competencias y capacidades de las administraciones locales.

La cooperación técnica es uno de los instrumentos con mayor capacidad de impacto del que pueden

hacer uso los entes locales, los cuales, si bien no disponen en general de muchos recursos económicos, sí que atesoran experiencia e instrumentos muy valiosos para compartir con entes homólogos de otros países.<sup>12</sup>

A través de esta pueden transferir instrumentos, experiencias y capacidades, que podrían articularse también a través de alianzas entre entidades locales, y entre estas y otros actores, como las ONG, OSC u otras entidades especializadas de cooperación en la materia.

Por la vía de la cooperación técnica es posible implementar técnicas e instrumentos de promoción, prevención e incidencia política en DDHH, como por ejemplo el intercambio de experiencias positivas en la materia que han funcionado a nivel local. Pero igualmente, se pueden aprovechar los programas o proyectos de cooperación técnica que se desarrollan para incluir otras acciones complementarias orientadas a la legitimación de personas defensoras, o influir propositivamente a favor del respeto de los DDHH en los países en donde se actúa.

### 2.7.2 Cooperación bilateral

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.

Esas relaciones de los entes locales con sujetos en el exterior, incluso con organizaciones internacionales multilaterales, pueden realizarse siempre que ninguna de las partes ostente 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 (en adelante, LRJSP).

Las limitaciones legales a comunidades autónomas o entidades locales para utilizar estos instrumentos son las establecidas en el artículo 11.3 de la LASEE:

“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

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

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”.

### 2.7.3 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 constituirlos. La Carta Europea de la Autonomía Local, suscrita por España, en su artículo 10.2 declara: “El derecho de las Corporaciones locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Corporaciones locales deben ser reconocidos por cada Estado”.

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

## 2.8 La educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global (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.

Es el interés de la ciudadanía el que legitima y refuerza a los gobiernos locales para intervenir en la cooperación internacional, y también en la promoción y protección de los DDHH.

A su vez, 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”.

## 2.9 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 mencionadas en el punto anterior que se estipulan en el artículo 11, como “campañas de información y divulgación, programas formativos y demás medios que estimen apropiados para tal fin”.

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 (Instrumentos y modalidades). Esto, sin perjuicio de que la actividad se integre de manera diferente, y no necesariamente a través de un proyecto o un programa de cooperación internacional. Además, en estas actividades deberán estar presentes, en la forma señalada más arriba, los fines, principios y objetivos de la ley que amparan las actuaciones en la promoción, protección e incidencia política en DDHH.

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

Añade el precepto 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, por parte de los entes locales, en el exterior.

Asimismo, dicho artículo 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 la posibilidad de hacerlo con los medios e instrumentos que estimen apropiados a tal fin.

En este campo, los entes locales, a través de la difusión de la ejecución de sus políticas públicas, 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 promoción, protección e incidencia en DDHH.

## 2.10 La cooperación descentralizada (sección 2ª)

La ley define, en el artículo 35, la cooperación descentralizada como “el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y las que desarrollan los entes locales [...], que esta ley reconoce de manera expresa”.

Al referirse a acciones, viene a confirmar lo señalado más arriba, que, para el cumplimiento de los principios y fines de la ley, incluida la promoción, protección e incidencia política, puede realizar cualquier tipo de acción, y no necesariamente a través de programas o proyectos. Al respecto, **el envío de comunicaciones en situaciones concretas de violaciones a los DDHH; la observación de audiencias en procesos judiciales a personas defensoras; delegaciones de verificación de DDHH y otras más, pueden realizarse.**

La ley, al reconocer que las comunidades autónomas tienen competencias, se remite tácitamente a sus estatutos, leyes y directrices de sus asambleas legislativas, mientras que, respecto a los entes locales, les reconoce directamente su capacidad de intervenir en cooperación internacional. 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 deriva de la propia 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.

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

También declara que la Administración General del Estado, 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.

El precepto es bastante amplio con respecto a las formas en las que los entes locales pueden establecer alianzas en las que participar y poner a disposición todas sus capacidades.

### 2.10.1 Las comunidades autónomas (artículo 36)

El precepto parte de reconocer y valorar el papel de las comunidades autónomas en el sistema de cooperación internacional, considerando 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 afirma que la Administración General del Estado 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”.

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, se entiende que podrían también participar los entes locales.

### 2.10.2 Los entes locales (artículo 37)

La LCDSSG hace aquí una importante y necesaria declaración,<sup>13</sup> reconociendo y valorando el papel de la cooperación internacional de los entes locales

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

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 a resaltar de este precepto: la atribución a los actores estatales de la promoción de actividad de cooperación y también la simplificación de trámites. Ello no impide que otras entidades, como las provincias, puedan promover la cooperación, especialmente respecto a los entes locales de menor población de su ámbito territorial. La simplificación de trámites anunciada ya se aborda, en parte, en la disposición final tercera.

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 ONG y el resto de los 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, la designación de los actores y del procedimiento deberá efectuarse mediante los instrumentos previstos con carácter general en las leyes y, singularmente, en las correspondientes bases de subvenciones.

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

## 2.11 Las Organizaciones No Gubernamentales y la sociedad civil (artículo 38)

La ley reconoce el papel de las ONG “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 LCDSSG prevé también la promoción de alianzas entre las ONG y las OSC, para el logro de sus objetivos.

Cobra especial interés, al objeto de este informe, el reconocimiento de la ley a la participación de las OSC en la protección, defensa e incidencia de los DDHH, ya sea por sí mismas o como instrumentos o colaboradores de las administraciones públicas, específicamente de los municipios.

## 2.12 Subvenciones y ayudas de cooperación internacional (disposición adicional tercera)

Declara la ley en esta disposición que “las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se regirán 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” (en adelante, LGS).

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.**<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 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 \(2023\)](#).

# 3 | Examen adicional de algunas cuestiones

## 3.1 Sobre el título competencial y 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 el Estado español despliega a través de su acción exterior. Señala, igualmente, que esta política pública se desarrolla a través del sistema español de cooperación internacional, 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. 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 se aplicarían 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.

### 3.1.1 Ejecución de la política de cooperación de los entes locales

La ley, en su artículo 35, hace una importante diferencia al reconocer 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 cooperación internacional. Pese a esta diferencia, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente, la propia ley reconoce ampliamente, en su articulado,

la competencia y capacidad de los entes locales para ejecutar esta política en el ámbito de su autonomía.

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. Por lo tanto, en la formulación y ejecución de sus políticas de cooperación, hay que atenerse 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, los entes locales pueden llevar a cabo acciones de promoción, protección, defensa e incidencia política en materia de DDHH en el exterior. Lo pueden hacer utilizando cualquiera 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 desarrollarse mediante desplazamientos al exterior para realizar actividades 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 ONG u otros actores, con el objetivo de ejecutar acciones para sensibilizar a sus habitantes 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 LCDSSG.

- c) A través de procesos de concurrencia competitiva; suscribiendo convenios con otros actores, ya sea exigiendo de modo general que todos los proyectos contengan el enfoque basado en DDHH, 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 DDHH, como podrían ser: aportar fondos para la defensa jurídica, hacer el seguimiento de procesos ante órganos administrativos o judiciales o apoyar mediante recursos, capacitación u otros instrumentos a los actores locales.
- d) A través de convocatorias competitivas o suscribiendo convenios dirigidos exclusivamente a la protección de defensores o defensoras de los DDHH, o al logro de objetivos generales de promoción, protección o incidencia política en materia de DDHH, referidos en general o a un territorio o asunto concreto.
- e) A través de convenios con entidades públicas o privadas para concretar 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.

### 3.1.2 Acciones en materia de DDHH en el exterior por parte de los entes locales

La ley reconoce la competencia, capacidad y aportaciones de las entidades locales a la cooperación internacional 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 de la ley, 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, en la misma ley se declara:

“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 para el 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*).

### 3.2 La voluntad política y la discrecionalidad en la promoción, defensa e incidencia política de los DDHH

Los entes locales son competentes en materia de cooperación internacional y, en base a ello, pueden ejecutar acciones en materia de DDHH en el exterior, como resulta tanto de las leyes autonómicas de cooperación para el desarrollo –en el caso de Catalunya, la LCCD–, como ahora con esta nueva ley estatal. 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, jurídicamente no es exigible su ejercicio.<sup>15</sup>

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. Esta voluntad no solo depende de los propios órganos, sino también de la ciudadanía que los conozca y demande esas intervenciones;**

de ahí la importancia de la sensibilización a través de acciones de educación para la ciudadanía global.

Un elemento importante en la configuración de las políticas de cooperación es el de 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.

La LCDSSG, así como la LCCD, parten 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 cooperación internacional como la finalidad y ubicación de las acciones, debiendo ocupar un lugar preferente las dirigidas a la protección y defensa de los DDHH, 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 DDHH como un objetivo transversal en todas sus actuaciones, los entes locales pueden también ejecutar y financiar directamente acciones para la protección y defensa de los DDHH en los países con los que tiene relación en materia de cooperación.

---

<sup>15</sup> La ciudadanía puede 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).



# 4 | Conclusiones

La ley reconoce expresamente la competencia de los entes locales en la cooperación internacional y como actores de la acción exterior, resolviendo así las dudas que, pese a la claridad de la ley de cooperación catalana y la anterior LCID, todavía subsistían en algunos actores, sobre todo desde la entrada en vigor de la LRSAL.

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

La ley contiene el régimen jurídico de los entes locales para sus actuaciones en materia de cooperación. Régimen que se habrá de completar con otras normas, como la LRBRL, la LASEE, la LTOAI, las leyes autonómicas, las normas que les sean de aplicación en el desarrollo reglamentario anunciado en la ley, así como con las bases de subvenciones que –en uso de su autonomía– apruebe cada actor.

Refiriéndose a los principios de la política española de cooperación, el artículo 2.1 de la ley señala que: “[...] **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, si bien no contienen obligaciones concretas, 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 LCDSSG y de todas las normas que se dicten en su desarrollo.

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.

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, protección y defensa de los DDHH.**

La alianza entre actores puede resultar muy eficiente para la protección e incidencia en materia de DDHH, específicamente entre actores locales y actores de otros países. Los convenios internacionales específicos, con compromisos y obligaciones concretas entre instituciones, a lo que facultan los artículos 47 al 53 de la LRJSP, son instrumentos para ello. 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.

**En cuanto a los municipios catalanes, específicamente,** la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya, reconoce la acción exterior de los entes locales, y el artículo 10 de la LCCD, regula la competencia de los entes locales en cooperación internacional, así como los valores, las finalidades y los principios de la ley, que incluye, entre otros, el reconocimiento y protección de los DDHH.

Por otro lado, aunque la LCDSSG dedica un solo artículo, el 37, a los entes locales, reconociendo su papel en la cooperación descentralizada, sí es cierto que las atribuciones de los entes locales están presentes a lo largo de todo el articulado cuando se refiere a las administraciones o a los entes descentralizados.

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 sí mismas o a través de otras organizaciones, internacionalizarse y construir alianzas, tal y como ya les faculta, en general, la Carta Europea de Autonomía Local, promulgada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y suscrita por España el 20 de enero de 1988.

En este sentido, y con relación al presente análisis, **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.**

La nueva LCDSSG 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 las que, expresa y tácitamente, se refieren los principios de la ley.

# 5 | Bibliografía

Baño León, J.M. (2019). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa. Sección: Autonomía*, (6), 8-15. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10761/11677>

Consejo de Derechos Humanos, (7 de agosto de 2015). *Papel de la administración local en la promoción y protección de los Derechos Humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/30/49. <https://n9.cl/kcqx0>

Díaz González, G.M. (2019). La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo. Una reflexión desde el Derecho español. En Velasco Caballero, F. (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2018*. Madrid: Marcial Pons, (12), 245-271. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/701460>

Díaz González, G.M. (2018). *La acción exterior local. Bases constitucionales* [Tesis doctoral. Universidad de Oviedo]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=260878>

Fuentes Pérez, D.B. (2015). *La promoción de los Derechos Humanos. Programa de formación profesional en Derechos Humanos. Fase de formación especializada*. México D.F: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. <https://n9.cl/rmgfsf>

García Maties, R. (2015). Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, (3), 115-128. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10243>

García Maties, R. (2016a). 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*, (4), 73-94. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i4.10304>

García Maties, R. (2016b). 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*, (5), 96-105. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10347>

García Maties, 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*, (222), 108-139.

García Maties, 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*, (1), 123-143.

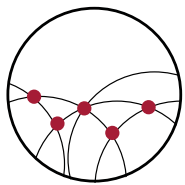
Iglesias Vila, M. (2005). Justicia global y Derechos Humanos: hacia una ética de las prioridades. En Cancio Meliá, M. (coord.) *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, [ejemplar dedicado a Globalización y derecho](9), 2005. <https://n9.cl/ix592>

lustel (2 de diciembre de 2022). El TS fija doctrina sobre la capacidad y competencia de los plenos municipales para pronunciarse sobre cuestiones políticas de carácter internacional, *La administración al día*. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1228267>

Saura i Estapá, J. (2017). *Drets Humans i cooperació al desenvolupament Institut*. Institut de Drets Humans de Catalunya. <https://www.idhc.org/es/publicaciones/derechos-humanos-y-cooperacion-al-desarrollo.php>

Tribunal Constitucional de España (27-28 de noviembre de 2003). Los tribunales constitucionales europeos ante la nueva constitución europea. [Ponencia]. *Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España*, Lisboa 27 y 28 de noviembre de 2003. [https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/ctri5/ctri\\_5\\_2003\\_espanha.pdf](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/ctri5/ctri_5_2003_espanha.pdf)





# REDS

solidaridad para la transformación social

**Red de solidaridad para la transformación social -Reds-** es una plataforma multidisciplinar que promueve e incide en procesos de transformación social para fortalecer una cultura inclusiva, la justicia global y el bienestar común. Reds nació en Barcelona en el año 1999.

Trabajamos en iniciativas de **sensibilización y pedagogía social, incidencia política, cooperación internacional, formación e investigación** a través del trabajo en red y la colaboración con otros colectivos y organizaciones.

**Reds- Red de solidaridad para la transformación social**  
Pere Vergés, 1, 08020 Barcelona  
Teléfono: 697-392-041 / Mail: [reds@reds.org](mailto:reds@reds.org)

[www.reds.org](http://www.reds.org)



@reds\_transforma