



De l'àmbit local
al global:

reptes i desafiaments en la incidència
política local per a la protecció
internacional dels #DDHH

Competències municipals per a la incidència política en la protecció internacional dels Drets Humans en la nova lleï estatal de cooperació internacional (Llei 1/2023)

COL·LECCIÓ LOCAL GLOBAL

Publicat per:



Col·labora:



Amb suport de:



Publicat i editat per:

Reds – Red de solidaridad para la transformación social

Anàlisi realitzada per:

Rafael García Maties, Fundació Musol

Correcció d'estil:

Virginia Montañés

Traducció:

Carme Giménez Capdevila, L'Apòstrof, SCCL

Disseny gràfic:

Ximena Chaperó – www.ximenachapero.com

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de Reds i no reflecteix necessàriament l'opinió de l'ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

Es permet lliurement copiar, distribuir i comunicar públicament aquesta obra sempre que se'n reconegui l'autoria i no s'utilitzi per a fins comercials. No es pot alterar, transformar o generar una obra derivada a partir d'aquesta obra sense els crèdits deguts.

Barcelona, gener de 2024.

Índex

Introducció	5
1. Normes que justifiquen la competència dels ens locals per a l'acció exterior	7
1.1. Legislació estatal	9
1.2. Legislació catalana	10
2. Anàlisi detallada de la LCDSSG	12
2.1. Els ens locals a la llei	12
2.2. Aspectes generals de la llei	13
2.2.1. El reconeixement previ del paper de les entitats locals	13
2.2.2. La delimitació del contingut i l'abast de la llei pel que fa als ens locals	14
2.2.3. Avanç respecte a la regulació anterior	15
2.3. Tots els ens locals integren el sistema espanyol de cooperació	15
2.4. Principis (article 2)	15
2.4.1. Principis bàsics	15
2.4.2. Principis d'actuació	16
2.5. La coherència de polítiques (article 3)	16
2.6. Objectius i criteris d'actuació (article 4)	16
2.7. Instruments i modalitats de la cooperació espanyola (article 10)	17
2.7.1. Cooperació tècnica	17
2.7.2. Cooperació bilateral	18
2.7.3. Aliances estratègiques de múltiples actors	18
2.8. L'educació per al desenvolupament sostenible i la ciutadania global (article 11)	19
2.9. Foment de la participació, la justícia global i la solidaritat (article 12)	19
2.10. La cooperació descentralitzada (secció 2a)	19
2.10.1. Les comunitats autònomes (article 36)	20
2.10.2. Els ens locals (article 37)	20
2.11. Les organitzacions no governamentals i la societat civil (article 38)	21
2.12. Subvencions i ajudes de cooperació internacional (disposició addicional tercera)	21
3. Examen addicional d'algunes qüestions	22
3.1. Sobre el títol competencial i l'abast de la llei	22
3.1.1. Execució de la política de cooperació dels ens locals	22
3.1.2. Accions en matèria de DH a l'exterior per part dels ens locals	23
3.2. La voluntat política i la discrecionalitat en la promoció, defensa i incidència política dels DH	34
4. Conclusions	25
5. Bibliografia	27

Sigles

CE

Constitució espanyola de 1978.

DH

Drets Humans.

LASEE

Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat.

LCDSSG

Llei 1/2023, de 20 de febrer, de cooperació per al desenvolupament sostenible i la solidaritat global.

LCCD

Llei catalana 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament.

LCID

Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament (*derogada*).

LGS

Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

LRBRL

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

LRJSP

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

LRSAL

Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

LTOAI

Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals.

ONG

Organitzacions no governamentals.

OSC

Organitzacions de la societat civil.

Introducció

El reconeixement del rol dels governs locals en la protecció internacional dels Drets Humans es vincula sovint a un debat sobre competències, territorialitat i centralització del poder.

Encara que els governs locals han augmentat progressivament les seves capacitats per incidir en les agendes internacionals, el fet que la **política exterior** estigui legalment reservada a l'Estat central continua generant confusió i resistències sobre el seu marge d'actuació en l'**acció exterior**, sobre la qual sí que tenen competències.

L'objecte del present document, encarregat a la [Fundació Musol](#), és efectuar una anàlisi jurídica de la Llei estatal de cooperació per al desenvolupament sostenible i la solidaritat global (Llei 1/2023, de 20 de febrer) (d'ara endavant, LCDSSG), amb la finalitat d'identificar l'impacte de la nova llei i el seu desenvolupament reglamentari, **sobre les competències dels ens locals en matèria de cooperació i sobre la possibilitat d'actuació d'aquests en la promoció, protecció i incidència política en matèria de DH a l'exterior**.

El paper rellevant dels ajuntaments en la protecció dels drets fonamentals no se circumscriu només a la seva ciutadania. La legitimitat dels governs locals per transcendir el seu àmbit territorial, i incidir més enllà dels seus límits municipals, es desprèn de la seva "responsabilitat" de protegir també, a escala global, la dignitat humana, d'acord amb la doctrina internacional dels DH.

La pertinència de la seva acció es reforça, a més, per la flexibilitat per establir relacions amb actors de diferent naturalesa, la proximitat a la ciutadania i, per tant, la capacitat d'acollir iniciatives de la societat civil del territori, superant els interessos d'Estat, la tendència del qual és supeditar el respecte

dels Drets Humans als interessos geoestratègics i comercials del moment.

Amb aquesta anàlisi es busca identificar i obrir horitzons a les possibilitats d'acció de la cooperació descentralitzada i el rol d'internacionalització de les administracions municipals, sobretot, en el camp de la protecció internacional dels DH en l'àmbit de la cooperació internacional.

La descentralització en la qual es basen els ens locals és un avantatge qualitatiu per intervenir, al costat d'organitzacions i ciutadania del mateix territori, en accions d'incidència política en l'àmbit internacional, davant dels estats en els quals es violen els Drets Humans i/o davant organismes internacionals responsables de tutelar-los.¹

Pel que fa a la metodologia, l'anàlisi es basa en l'estudi detallat de la nova llei a la llum de la normativa estatal, i autonòmica en allò que afecta Catalunya, relacionada amb els governs locals i el marc normatiu de la cooperació internacional i l'acció exterior: Constitució espanyola de 1978; Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic; Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals; Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat; Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local; Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions; Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament (derogada); Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea i la Llei catalana 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament. Davant la falta de publicació dels reglaments previstos, l'informe se circumscriu únicament a l'anàlisi de la llei objecte d'estudi.

¹ Per aprofundir sobre el tema, vegeu [Caixa d'eines per a la protecció internacional dels DH des de l'àmbit local](#) editada per Reds (2023).

Paral·lelament, es van dur a terme dues enquestes per indagar sobre diferents experiències en el camp de la incidència política en DH per part d'actors municipals catalans i el rol internacional de les administracions locals. Les enquestes van ser dirigides, d'una banda, a membres d'organitzacions del teixit associatiu local i, de l'altra, a personal polític i tècnic de les àrees de cooperació dels ens locals.

Finalment, s'evidencia que, davant de la gran quantitat d'estudis existents sobre el paper dels ens locals en la promoció i protecció dels DH en l'àmbit local, no es pot dir el mateix respecte a la literatura sobre l'acció local en matèria de DH a l'exterior. D'aquí ve que només algunes vegades hagi estat possible referir-se a altres estudis o enfocaments, o recolzar-s'hi, en la majoria de les qüestions plantejades.²

Nota addicional de Reds:

Si bé és cert que **l'objectiu d'aquest document és identificar i evidenciar el marge competencial dels governs locals en accions d'incidència política a favor de la defensa internacional dels DH en la Llei de l'1 de febrer 2023**, no podem deixar passar algunes reflexions des d'una mirada crítica i decolonial que ens han sorgit durant la lectura i el procés d'edició d'aquest document.

És important assenyalar que aquesta llei significa un clar avanç respecte a la llei precedent ja derogada (Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament). En relació amb les competències municipals, la nova llei reconeix un marge d'acció important per als governs locals en la tasca de la protecció internacional dels DH, i el dret i l'obligació de defensar-los. No obstant això, en aquesta llei es continuen reproduint marcs mentals i cognitius originats antigament i consolidats a mitjan segle passat, quan el president Harry S. Truman, en el discurs inaugural del seu segon mandat (1949), va delinear una altra forma de submissió, que dividia el món en països desenvolupats *versus* subdesenvolupats, i posicionava el creixement econòmic com a remei a tots els mals de la terra.

Des d'una lectura de la llei en clau decolonial, **emergeixen elements contradictoris que convidem a desconstruir en el nostre dia a dia**: el concepte de desenvolupament com a meta de la cooperació; el creixement econòmic com a fi de les desigualtats i la pobresa; la divisió entre ésser humà i naturalesa i les seves consegüents representacions de l'alteritat: salvatge/civilitzat, superior/inferior, avançat/endarrerit, desenvolupat /subdesenvolupat.

Creiem, per contra, que la cooperació ha de ser un instrument per revertir la tendència economicista i homogeneïtzadora del món, i ser un instrument de corresponsabilitat i justícia global.

2 Una ampliació més aprofundida d'aquesta anàlisi es pot llegir a [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](#), publicada per la Revista Estudios Locales (2023).

1 Normes que justifiquen la competència dels ens locals per a l'acció exterior

Abans d'entrar en l'examen de la Llei de l'1 de febrer del 2023 (LCDSSG), objecte del present document, es considera necessari efectuar un breu repàs de les normes estatals i catalanes que justifiquen la competència dels ens locals per a l'acció exterior, en què s'emmarca la realització d'activitats en matèria de protecció, promoció, i incidència política dels DH a l'exterior.

No obstant això, s'avança que en el marc de la llei que els municipis, dotats d'autonomia i com a subjectes de l'acció exterior de l'Estat, són competents per fer activitats de promoció, protecció i incidència política en matèria de DH a l'exterior, inicialment amb les consideracions que assenyala, entre d'altres, l'article 3.1 de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (d'ara endavant, LASEE): "L'acció exterior de l'Estat, com a element essencial per a l'execució de la política exterior, s'ha de dur a terme en el marc dels instruments de planificació que regula aquesta llei, i s'ha de subjectar als principis, directrius, fins i objectius de la política esmentada."

Així com a l'article 11.3: "Les actuacions que es portin a terme en l'exercici de l'Acció Exterior no poden comportar, en cap cas, l'assumpció de la representació de l'Estat a l'exterior, la formalització de tractats internacionals amb altres estats o organitzacions internacionals, la generació, directa o indirecta, d'obligacions o responsabilitats internacionalment exigibles a l'Estat, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirigeix el Govern."

A la LASEE es contenen alguns condicionants addicionals com, entre d'altres, la unitat d'acció a l'exterior i la comunicació de sortides a l'exterior.

La LCDSSG és una llei que estableix instruments, principis, directrius, finalitats i objectius de la cooperació internacional, sense que se'n derivin excessius condicionants o límits als ens locals en la seva acció exterior, la qual inclou la promoció, protecció i incidència dels DH a l'exterior. En aquest sentit, és important concretar el significat de cadascun d'aquests termes:

"Una primera aproximació sobre el **significat de l'acció de promoure els DH** indica que es tracta de tota mesura que permet que aquests siguin impulsats (moguts cap endavant) per procurar-ne la realització; això comprendria no sols la difusió, sinó també la implementació d'una altra mena de mesures com la creació de polítiques públiques o de legislació. Aquest impuls dels DH es realitza respecte de dos subjectes: l'autoritat (subjecte obligat) i les persones (subjectes facultats, titulars de drets). Això anterior, amb fonament en els articles 1r i 2n de la Declaració sobre el dret i el deure dels individus, els grups i les institucions de promoure i protegir els DH i les llibertats fonamentals universalment reconeguts, també coneguda com a Declaració sobre els defensors i les defensores dels DH." (Fuentes Pérez, 2015).

La protecció dels DH té com a finalitat aconseguir el respecte i exercici efectiu dels DH a través del seu reconeixement i protecció, tot establint i configurant una sèrie de mecanismes que permetin controlar la seva efectivitat.

La incidència política és el conjunt d'accions per influir en la formulació i implementació de polítiques

i programes públics i privats que afecten, d'una manera o altra, el gaudi i garantia dels DH.

En aquest punt, és interessant referir aquí la Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa, Secció 4, de 20 de setembre de 2022, dictada en el recurs 5002/2020, el cas de la qual s'explica a continuació.

Acord del 7 de juliol de 2016, del Ple de l'Ajuntament de Reinosa (Cantàbria), que insta el Govern municipal a:

1. Manifestar la seva adhesió i suport a la resolució del Parlament Europeu de 17 de desembre de 2014 per la qual es reconeix l'Estat de Palestina.
2. Mostrar la solidaritat amb la població dels territoris ocupats instant l'ONU a garantir la seva protecció i a obligar Israel a complir la legalitat internacional.
3. Declarar el municipi de Reinosa Espai lliure d'apartheid israelià (ELAI), i difondre-ho entre la ciutadania, inserint el segell Espai lliure d'apartheid israelià a la pàgina web municipal, segell que rebrà de la Xarxa Solidària contra l'Ocupació de Palestina.
4. Adoptar les mesures legals oportunes perquè els processos de contractació i compra incloguin previsions que impedeixin contractar serveis o comprar productes a empreses còmplices de violacions del dret internacional i que no acatin el dret d'autodeterminació del poble palestí (Resolució 242 del Consell de Seguretat de les Nacions Unides, Declaració de la Cort Internacional de Justícia de 9 de juliol de 2004, l'Estatut de Roma de la Cort Penal i la Resolució 194 de l'Assemblea General de l'ONU).
5. Fomentar la cooperació amb el moviment BDS (Boicot, desinversions i sancions), articulada a escala estatal per la Xarxa Solidària contra l'Ocupació de Palestina i a escala autonòmic i local pel Comitè de Solidaritat amb la Causa Àrab.

Aquest acord va ser impugnat. Davant la sentència desfavorable en contra, una organització va interposar un recurs de cassació davant la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem, per dirimir si té o no caràcter polític i si, per tant, és susceptible de control jurisdiccional.

La sentència manté la validesa dels punts 1 i 2 de l'acord perquè no té efectes materials, ja que és una manifestació d'una opinió. Així mateix, declara que l'adhesió municipal a un pronunciament del Parlament Europeu no infringeix les competències municipals ni incorre en il·legalitat.

No obstant això, els punts 3, 4, 5 i 6 són anul·lats perquè, segons el tribunal, impliquen discriminació a tercers, la qual cosa conduiria a una lesió dels drets fonamentals, argumentació discutible i no objecte d'aquest document, però que no afecta, en qualsevol cas, a l'anàlisi sobre l'àmbit competencial en qüestió. **En aquesta sentència del Tribunal Suprem es fixa doctrina sobre la capacitat i competència dels plens municipals per pronunciar-se sobre qüestions polítiques de caràcter internacional** (Iustel, 2 de desembre de 2022).

És interessant aquest exemple, a més, perquè **posa de manifest el caràcter polític de l'autonomia municipal i, per tant, la capacitat dels municipis per pronunciar-se o opinar respecte a aquelles qüestions que, fent-ne ús, considerin convenient, encara que puguin estar fora del seu àmbit competencial.**

“El caràcter polític de l'autogovern local, expressió del caràcter democràtic, netament afirmat a l'art. 140 de la Constitució espanyola, en exigir l'elecció directa dels regidors mitjançant sufragi universal, es manifesta també en el principi representatiu, en virtut del qual el Tribunal Constitucional ha imposat límits tant al legislador estatal com a l'autonòmic a l'hora d'atribuir funcions a òrgans de caràcter burocràtic.” (Baño León, 2019)

1.1 Legislació estatal

La Constitució espanyola de 1978 (d'ara endavant, CE) va reconèixer l'autonomia dels municipis per a la gestió dels seus interessos, encara que, contràriament al que va fer amb les competències de l'Estat i les de les comunitats autònomes, no va desenvolupar en el seu text quines competències abastaven aquests interessos. La CE no inclou una llista de les competències dels municipis, per la qual cosa els intèrprets jurídics s'han de pronunciar en cada cas, ateses les matèries i circumstàncies que concorren.³

Igualment, en l'article 137, en declarar que: “L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius”, està reafirmant que el municipi és una part de l'Estat i, alhora, que és autònom per a la gestió dels seus interessos. Si a això afegim **la declaració del preàmbul de la CE, la qual reflecteix la voluntat de “Col·laborar a l'enfortiment d'unes relacions pacífiques i de cooperació eficaç entre tots els pobles de la Terra”**, no és difícil concloure que tot allò que és de l'interès de la població/ciudadania, incloent-hi, per tant, la defensa dels DH, facultats els ens locals, com a integrants de l'Estat, per intervenir d'alguna manera en qualsevol part

de la terra. Una altra cosa són els límits, l'extensió i la intensitat amb els quals ho permetin les seves competències i recursos, extrem que el constituent i també la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant, LRBRL) han remès al legislador ordinari, estatal o autonòmic.

Si bé l'interès és un element legitimador, que requereix que els ens locals disposin d'alguna participació o atribució sobre matèries del seu interès, cal que el legislador concreti, en cada cas i respecte a cadascuna, el seu abast. En qualsevol cas, **l'existència d'interès constitueix un element interpretatiu rellevant a l'hora de concretar les competències, i aquest és un extrem de gran complexitat.**

“[...] davant les llistes dels art. 148 i 149 CE, que reserven determinades matèries a la competència de les comunitats autònomes i de l'Estat, les corporacions locals no disposen a la Constitució de cap reserva natural; se'ls reconeix autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, però no es concreten les matèries o competències que li estan reservades. Aquest fet, d'altra banda, s'esdevé en la majoria de les constitucions occidentals. Aquesta falta de reserva de competències planteja la interpretació del contingut mínim de l'autonomia local. I per a això, es pot partir d'un criteri substantiu, les matèries mínimes que el legislador no pot deixar d'atribuir a les organitzacions locals, o d'un criteri merament procedimental, la garantia consisteix en el dret dels municipis a participar en els assumptes que els concerneixen, de manera que una total absència de participació en matèries pròpies de l'interès local conduiria a la inconstitucionalitat.” (Baño León, 2019).

En la redacció inicial de l'article 25.1 de la LRBRL es va establir que: “El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal en els termes que preveu aquest article.”

Aquest paràgraf permetia als municipis promoure activitats i prestar serveis, sense necessitat que les unes i els altres apareguessin ni a la llista d'aquest

³ L'article 25 de la LRBRL estableix una llista en la qual reconeix que, en aquestes matèries, hi ha un interès municipal. Ara bé, aquesta llista no esgota tots els interessos, per la qual cosa s'ha de complementar amb el que estableix l'article 2 de la mateixa llei.

article ni fossin assignats per les lleis estatals o autonòmiques. L'actual redacció d'aquest paràgraf, introduïda per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (d'ara endavant, LRSAL), va pretendre, amb èxit escàs, limitar aquestes àmplies facultats, encara que sí que va introduir limitacions importants pel que fa als recursos econòmics (García Maties, 2015 i García Maties, 2016a).

L'article 2 de la LRBRL obliga, tant a l'Estat com a les comunitats autònomes, que assegurin als ens locals el seu dret a intervenir en aquells assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos i a atribuir-los les competències necessàries "tenint en compte les característiques de l'activitat pública de què es tracti i la capacitat de gestió de l'entitat local." Aquest precepte deixa en mans del legislador, de manera molt àmplia, concretar què és el que afecta directament els seus interessos i quines són les competències necessàries.

En aquest context han estat algunes lleis, fonamentalment estatals, les que han reconegut els municipis com a actors de l'acció exterior, on s'emmarca la cooperació per al desenvolupament, com la LASEE i la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals (d'ara endavant, LTOAI). Totes dues lleis reconeixen els ens locals com a subjectes de l'acció exterior, els donen participació fins i tot en l'elaboració de l'estratègia d'acció exterior, i preveuen que les entitats locals puguin celebrar acords internacionals en el marc de les competències que els atorguen els tractats internacionals, la Constitució espanyola, els estatuts d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic (García Maties, 2019 i García Maties, 2020).

L'acció exterior dels municipis s'ha anat justificant també en la mateixa acció estatal, que assenyala que, com els municipis són part de l'Estat, els correspon també participar-hi.

Una altra justificació ha vingut donada perquè, en atorgar als municipis autonomia per a la gestió dels seus interessos, quan sigui present aquest interès dels veïns en l'àmbit de l'acció exterior, els ens locals estaran facultats per intervenir-hi. En aquest sentit, tal com es declara en el preàmbul de la LASEE: "En un món globalitzat i interdependent com l'actual, la manera de conduir la política exterior d'un Estat incideix de manera directa i immediata en la vida i interessos dels seus ciutadans."

Referit als DDHH, l'article 2.1 de la LASEE, declara que: "La Política Exterior d'Espanya té com a

principis inspiradors el respecte a la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, l'Estat de Dret i els Drets Humans." Així mateix, l'article 3.1. assenyala que: "L'Acció Exterior de l'Estat, com a element essencial per a l'execució de la Política Exterior, es desenvoluparà en el marc dels instruments de planificació regulats en aquesta llei, i se subjectarà als principis, directrius, fins i objectius d'aquesta política." Mentre que l'article 5 reconeix als municipis la seva condició de subjectes de l'acció exterior.

Pel que fa als DH, l'article 2.1 de la LASEE, declara que: "La política exterior d'Espanya té com a principis inspiradors el respecte a la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, l'Estat de dret i els Drets Humans." Així mateix, l'article 3.1. assenyala que: "L'Acció Exterior de l'Estat, com a element essencial per a l'execució de la política exterior, s'ha de dur a terme en el marc dels instruments de planificació que regula aquesta llei, i s'ha de subjectar als principis, directrius, fins i objectius de la política esmentada." Mentre que l'article 5 reconeix als municipis la seva condició de subjectes de l'acció exterior.

1.2 Legislació catalana

La Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, declara que: "La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. [...] 3. Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia." No obstant això, l'article 84, malgrat que garanteix competències als municipis en una sèrie de matèries, no en preveu cap atribució concreta referida a l'acció exterior.

L'article 10 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, declara: "Les competències dels ens locals territorials de Catalunya s'entenen referides a llurs territoris respectius, sens perjudici de les excepcions que es poden establir en determinades matèries, d'acord amb les lleis."

Algunes d'aquestes excepcions, referides al territori, venen establertes en la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea i en la Llei catalana 26/2001, de 31 de

desembre, de cooperació al desenvolupament (d'ara endavant, LCCD). La primera declara, a l'article 10.1 sobre ens locals: "El Govern, en el marc competencial propi, i respectant el principi d'autonomia local, coordina les actuacions dels ens locals en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea i els presta suport per a dur-les a terme." En la mateixa línia, a l'article 28.4 sobre participació en xarxes de cooperació territorial, diu: "El Govern, respectant el principi de subsidiarietat i d'autonomia local, ha de facilitar i impulsar, en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, la participació dels governs locals en les xarxes de cooperació territorial que actuïn en àmbits que els siguin d'interès."

La LCCD, en la seva exposició de motius, es refereix al fet que tant la Generalitat com els ens locals han desenvolupat polítiques de cooperació que expressen la voluntat cívica de fer una Catalunya més solidària i oberta als problemes globals actuals. Igualment, disposa que: "Els valors, les finalitats i els principis d'aquesta llei informen l'activitat dels ens locals de Catalunya." La llei regula també les relacions de coordinació, cooperació i col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals en aquesta matèria, amb el degut respecte a l'autonomia local (article 2.2). Els valors i finalitats es relacionen en els articles 3 i 4:

"La LCCD estableix, com a valor de l'acció de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional 'La promoció i la defensa dels Drets Humans i les llibertats fonamentals, indivisibles i interdependents, considerant la llibertat, la democràcia i la dignitat de la persona com a fonaments de tot l'esforç en pro del desenvolupament humà' (art. 3.c); i entre les finalitats de la cooperació, 'El reconeixement i la protecció dels Drets Humans i les llibertats fonamentals individuals i col·lectius reconeguts internacionalment' (art. 4.b). No hi ha dubte, doncs, del caràcter central que ha d'ocupar la promoció i defensa dels Drets Humans en l'acció internacional de Catalunya en favor del desenvolupament." (Saura i Estapá, 2017).

Igualment, a l'article 7.1, assenyala que "Els valors, les finalitats i els principis ordenadors continguts en aquesta llei vinculen tota l'activitat de l'Administració de la Generalitat i també informen l'activitat dels ens locals de Catalunya en l'exercici de les competències que tenen legalment reconegudes."

Les normes citades reafirmen, també des de l'àmbit autonòmic, la facultat dels municipis catalans per a l'acció exterior i, a través d'aquesta, per exercir aquestes competències i destinar recursos per promoure i protegir els DH a l'exterior.

No són pas excessius els treballs de la doctrina respecte a l'acció exterior de les entitats locals:

"Tal comprensió del problema, en línies generals correcta, ha comportat, no obstant això, l'oblit acadèmic de l'acció exterior de les entitats locals: resulta, en aquest sentit, si més no sorprenent l'escàs tractament científic dispensat entre nosaltres a un fenomen molt rellevant des d'un punt de vista dogmàtic, pràctic i fins i tot històric." (Díaz González, 2019)

"21. El Govern central és el principal responsable de la promoció i protecció dels Drets Humans, mentre que a l'Administració local li correspon un paper complementari. Quan un estat ratifica un tractat internacional de Drets Humans, pot delegar la seva aplicació en nivells inferiors de l'Administració incloent-hi les autoritats locals. [...] Les autoritats locals, dins de l'àmbit de les seves competències locals, estan obligades a complir els deures que els corresponen a conseqüència de les obligacions internacionals de l'Estat en matèria de Drets Humans. [...] En els estats descentralitzats, l'Administració local pot tenir un paper més proactiu i autònom en la protecció i promoció dels Drets Humans. Una cooperació institucionalitzada entre el Govern central i les administracions locals quant als Drets Humans podria afavorir el compliment de les obligacions internacionals de l'Estat en l'esfera dels Drets Humans."⁴

Malgrat les àmplies facultats que es deriven dels preceptes assenyalats, que faculden els ens locals per intervenir en cooperació internacional, el camí no ha estat fàcil, sobretot des de l'aprovació de la LRSAL.

4 Consell de Drets Humans, 7 d'agost de 2015, p. 7/21

2 | Anàlisi detallada de la LCDSSG

Respecte als ens locals, la LCDSSG anuncia l'establiment dels principis, directrius, finalitats i objectius de la seva acció exterior, i els reforça i consolida com a subjectes de la política de cooperació internacional.

L'anàlisi, d'acord amb l'objecte d'aquest informe, se centra en l'abast de les seves activitats a l'exterior, tant quan executen directament la seva política de cooperació com quan ho fan a través d'altres actors, mitjançant la cooperació descentralitzada. Entre altres aspectes s'examina si, a més dels instruments que habitualment s'utilitzen, és possible trobar-ne en la llei algun altre que permeti abordar, més directament o d'una altra manera, les accions en matèria de DH a l'exterior.

La majoria de les actuacions dels ens locals, en matèria de DH a l'exterior, les duen a terme les organitzacions no governamentals (d'ara endavant, ONG), les organitzacions de la societat civil (d'ara endavant, OSC) i altres actors, a través dels projectes o programes amb finançament directe o mitjançant convocatòries competitives. Només alguns municipis ho fan assumint directament activitats concretes a l'exterior, o bé efectuant convocatòries que s'hi dirigeixen expressament. Per tant, en l'apartat següent es presenta un estudi detallat d'alguns preceptes de la LCDSSG, seguint-ne l'articulat i examinant aquelles competències, facultats o possibilitats que se'n deriven directament o indirectament, per actuar en la promoció, protecció i incidència política dels DH des de l'àmbit local.

La llei exposa, en la disposició final primera, que es dicta a l'empara de l'article 149.1. 3a CE, el qual atribueix a l'Estat la competència en matèria de relacions internacionals: "sense perjudici de la capacitat d'actuació reconeguda a les

comunitats autònomes en l'àmbit de la cooperació per al desenvolupament sostenible, en virtut de l'ordenament jurídic espanyol." Aquí s'examina l'abast d'aquest títol competencial. I, entre altres qüestions, també s'indaga sobre: l'abast de la LCDSSG; l'execució de la política de cooperació pels ens locals; el marc d'actuació de la política de cooperació dels ens locals i, per tant, de les accions en matèria de DH a l'exterior; la voluntat política en la promoció, defensa i incidència política en DH; i si l'actuació de cada municipi en defensa, protecció i incidència política dels DH és una obligació o una facultat.

2.1 Els ens locals a la llei

La Llei 1/2023, de 20 de febrer, de cooperació per al desenvolupament sostenible i la solidaritat global, és una norma dictada per l'Estat, a l'empara del preàmbul de la CE, i de la competència de l'Estat en relacions internacionals de l'article 149.1.3.

Malgrat que l'article 149.1.3 CE atribueix a l'Estat **competència exclusiva** en relacions internacionals, la disposició final primera de la LCDSSG omet la referència a l'exclusivitat, i en justifica l'omissió afegint: "sense perjudici de la capacitat d'actuació reconeguda a les comunitats autònomes en l'àmbit de la cooperació per al desenvolupament sostenible, en virtut de l'ordenament jurídic espanyol."

L'omissió de la referència a l'exclusivitat de la competència suposa que som davant una llei que reconeix la competència compartida en l'execució de la política de cooperació per tots els actors que esmenta (Govern, comunitats autònomes i entitats locals), tal com ja s'havia reconegut a lleis anteriors.⁵ La referència d'aquest precepte només

⁵ LCD, LASSE i LTOAI, entre d'altres.

a les comunitats autònomes, no impedeix, a la llum d'aquesta llei⁶ i d'altres anteriors, interpretar que les entitats locals també disposen d'àmplies competències i capacitats reconegudes, tant per aquesta com per la resta de l'ordenament jurídic, per actuar a l'exterior en aquest àmbit.

A l'exposició de motius, la LCDSSG reconeix que les entitats locals han estat, abans que s'aproves, un subjecte rellevant en la institucionalització de la cooperació internacional i un important actor per assolir els objectius previstos. La contundència d'aquest reconeixement justifica àmpliament les reiterades referències que l'articulat de la llei els dedica, i posa de manifest el valor de les seves accions, les quals, al costat de les de la resta dels subjectes que esmenta, integren el que anomena sistema espanyol de cooperació.

La LCDSSG integra i regula qüestions que afecten tots els actors: estatals, autonòmics, locals, ONG, OSC, empreses, sindicats, universitats i altres. També posa fi als dubtes que alguns van plantejar sobre les competències dels ens locals per executar accions i destinar recursos a la cooperació internacional. De tot això, i pel que fa al present document, resulta que la llei, ja des del començament, no només reconeix els ens locals com a subjectes de la cooperació internacional, sinó que, a més, els adjudica un paper rellevant en l'execució, dins del qual tenen cabuda accions referides a la difusió, protecció i incidència política dels DH.

ahora que reconeix el paper que han tingut en la institucionalització de la cooperació internacional per al desenvolupament al nostre país.

- b) El sistema institucional espanyol és ampli i plural, hi conviuen diversos actors i instruments, i fa referència al model territorial i de governança d'Espanya i, a dins, l'important paper que exerceixen les comunitats autònomes i els ens locals.

Aquestes afirmacions eren necessàries, d'una banda, integrar tots els actors i, de l'altra, per deixar assentat que els ens locals, abans d'aquesta llei, ja eren formalment titulars de competències en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament. De fet, a partir de la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament (d'ara endavant, LCID), es van reconèixer de manera expressa les competències en aquesta matèria i, malgrat algunes interpretacions en contra, no va ser a penes afectada per la LRSAL.⁷

La LCDSSG –seguint el que ja havien fet la LASEE i la LTOAI– reconeix el rol dels ens locals en l'acció exterior, en el marc dels objectius de la llei, i inclou les seves actuacions en el sistema espanyol de cooperació, i ho fa, a més, amb ple reconeixement a la seva autonomia, i emmarcant les seves actuacions dins de la política de cooperació.

Els esments expressos de la llei als "ens locals", a la "cooperació descentralitzada" i a "totes les administracions" mostren la regulació que fa del règim jurídic dels ens locals en la matèria. Aquest règim s'haurà de completar amb altres normes com la LRBRL, la LASEE, la LTOAI, les que siguin aplicables del desenvolupament reglamentari anunciat, i les bases de subvencions que, fent ús de la seva autonomia, aprovi cada actor.

2.2 Aspectes generals de la llei

2.2.1 El reconeixement previ del paper de les entitats locals

A l'exposició de motius es reconeix l'important paper dels ens locals com a actors de la cooperació, i s'hi efectuen, entre d'altres, les afirmacions següents:

- a) Té els seus antecedents en les nombroses i eficients accions executades per aquests,

2.2.2 La delimitació del contingut i l'abast de la llei pel que fa als ens locals

L'autonomia local ha exigut que la llei respecti la distribució de competències que la CE i els estatuts d'autonomia fan entre Govern i comunitats autònomes en matèria de règim local, entre d'altres. Alhora, tracta de delimitar, continuant el que ja s'havia fet a la LASEE, la competència "exclusiva" de l'Estat en matèria de relacions internacionals (article

6 L'exposició de motius assenyala que: "les entitats locals han estat subjecte rellevant en la institucionalització de la cooperació internacional per al desenvolupament i un actor important per a l'assoliment dels objectius previstos."

7 No va afectar les competències, encara que sí els recursos dels ens locals i, per tant, també de la cooperació internacional.

149.1.3 CE), la qual cosa –l'exclusivitat– no és senzilla de concretar. Aquesta complexitat es reconeix en l'exposició de motius, que assenyalava que el sistema institucional espanyol és ampli i divers, i que hi conviuen diversos actors i instruments.

L'omissió de la referència a l'exclusivitat que fa la disposició final primera suposa, en una primera lectura, que, dins del que genèricament es denominen relacions internacionals, es pot diferenciar l'acció exterior i la política exterior. La LCDSSG situa la cooperació internacional en l'acció exterior.⁸

D'altra banda, un comentari de l'article 20 de la ja derogada LCID assenyalava:

“Ahora el que fa [l'art. 20 LCID], a més, és reconèixer que els ciutadans 'locals i autonòmics' són solidaris i ho manifesten i exterioritzen [a través de les seves societats, diu la llei] i, en fer-ho, la llei estatal està reconeixent expressament que hi ha un interès rellevant de la societat local, és a dir, dels ciutadans, en la matèria. Conseqüentment, la llei està reconeixent que la cooperació internacional per al desenvolupament és una matèria que afecta directament el cercle dels interessos locals, per la qual cosa, d'acord amb l'article 137 de la Constitució [que declara l'autonomia local 'per a la gestió dels seus interessos'] i l'article 2 de la LRBRL [que assenyalava 'haurà d'assegurar als municipis, les províncies i les illes el seu dret a intervenir en tots els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos, atribuint-los les competències que procedeixi...'], els reconeix la competència i, encara que no els atribueix directament competències, com fa, hauria de fer-ho perquè existeix un interès local en la matèria expressament reconegut en norma amb rang de llei estatal.” (García Maties, 2016b).

[sic] “En la nostra opinió, és difícilment compatible **amb la consideració de l'acció exterior com una forma d'exercici de les mateixes competències** una disciplina que habilita l'Estat per adoptar directrius a les quals l'acció mateixa s'ha d'atènyer: això representa un retorn implícit a una interpretació extensiva de l'article 149.1. 3a CE que no té en compte,

a més, el paper destacat que el fenomen de la globalització reconeix a les ciutats. D'altra banda, la deficient sistemàtica en què es basa [la LTOAI], que no engloba en el seu àmbit d'aplicació els convenis administratius subscrits per les entitats locals amb subjectes de dret públic estrangers sotmesos a l'ordenament nacional determinat per les parts, s'ha traduït en la subjecció dels acords internacionals no normatius, el contingut dels quals no és exigible jurídicament a un control administratiu preventiu de legalitat, que no resulta, no obstant això, aplicable a l'instrument del conveni, que sí que posseeix, en canvi, plena eficàcia vinculant.” (Díaz González, 2018).

El reconeixement que els ens locals poden executar accions de cooperació internacional, en el marc del que es defineix com a acció exterior, fundant-se en l'autonomia per a la gestió dels seus interessos, no implica que en el seu exercici no s'hagi de relacionar amb la resta dels actors en el marc dels principis constitucionals.

Tampoc impedeix que l'Estat, en el marc de les seves competències exclusives en matèria de política internacional en sentit estRICTE, i les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències exclusives en matèria de règim local o altres, regulin alguns aspectes, sempre que es respecti la garantia constitucional de l'autonomia municipal.

Identificar aquesta garantia constitucional no és una tasca fàcil, sobretot per la dificultat que a vegades suposa separar l'acció exterior de la política exterior. De la mateixa manera, tampoc ho facilita la previsió que es dictin, des de l'Estat central, directrius a les quals s'hagi d'ajustar l'acció exterior dels ens locals, quan aquesta suposi l'exercici a l'exterior de les seves pròpies competències.

A la secció 2a del Capítol IV, la LCDSSG reconeix els ens locals com a actors de la cooperació internacional, no només com a òrgans executors de la política de cooperació, sinó com a part del sistema espanyol de cooperació al costat del mateix Estat, les comunitats autònomes i altres actors; així com la seva integració en els òrgans competents per a la formulació de la política espanyola de cooperació, ja que preveu la seva participació en instruments de planificació i molts altres aspectes.

8 La modificació de la disposició addicional 18a de la LGS que efectua la disposició final quarta de la llei, posa de manifest que exclou la part de la cooperació internacional que es pot considerar política exterior.

2.2.3 Avanç respecte a la regulació anterior

La LCDSSG millora la regulació anterior (LCID), especialment per als ens locals, ja que els integra expressament en el sistema espanyol de cooperació internacional i, singularment, reconeix explícitament la seva competència en matèria de cooperació internacional i la seva autonomia en el marc de l'ordenament jurídic.

El principal avanç d'aquesta llei és, sens dubte, la consideració que la política de cooperació internacional és part de l'acció exterior de l'Estat i esborra qualsevol dubte del fet que els ens locals siguin titulars de competències en cooperació internacional.

2.3 Tots els ens locals integren el sistema espanyol de cooperació

Els municipis, les províncies i les illes en els arxipèlags balear i canari, d'acord amb l'article 3 de la LRBRL, són considerats entitats locals territorials; això és, ens locals que tenen personalitat jurídica per obrar. Igualment, l'articulat també inclou les comarques o altres entitats que agrupin diferents municipis (instituídes per les comunitats autònomes, d'acord amb aquesta llei i els estatuts d'autonomia corresponents), les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis.

La LCDSSG, per la seva banda, es refereix als ens locals i només en dues ocasions a les entitats locals. A l'article 35, no obstant això, en referir-se als ens locals, no els enumera a tots, únicament es refereix a ajuntaments, diputacions provincials i forals, capítols i consells insulars; és a dir, **només a òrgans de les entitats territorials.**

Per resoldre la possible contradicció respecte a les entitats locals no territorials, excepte quan les seves regles constitutives estableixin el contrari, s'ha de concloure que totes les entitats locals integren el sistema espanyol de cooperació.

2.4 Principis (article 2)

Els principis, igual que els objectius i prioritats, han de ser observats per totes les administracions, perquè constitueixen un nucli comú, compartit necessàriament per tots els actors de la cooperació, que exigeix examinar-se amb atenció:

- S'inspiren en els valors superiors de la CE.
- Comparteixen els principis i valors sobre els quals s'assenta la Unió Europea i orienten la seva política exterior, així com els principis de la Carta de Nacions Unides i el Dret Internacional.
- Contribueixen a la promoció dels drets reconeguts en la Declaració Universal de Drets Humans i en els principals tractats internacionals sobre DH.

Els ens locals, com a part del sistema espanyol de cooperació, estan obligats a observar aquests principis. **Es tracta de principis que, més enllà de la generalitat amb què apareixen formulats, han d'inspirar i acompanyar l'actuació de totes les administracions públiques i obliguen a la seva observança,** de manera que complementen i, sobretot, condicionen el contingut de la discrecionalitat en l'actuació administrativa en aquesta matèria.

Els principis de l'article 2 de la LCDSSG, si bé no contenen obligacions concretes, constitueixen un element hermenèutic singular de les finalitats a perseguir en les actuacions que s'executin a l'empara de la llei. **Aquests valors, principis i aportacions en general, i singularment els referits a la promoció, protecció i incidència política dels DH, han de ser presents amb més o menys intensitat en totes les accions executades per totes les administracions,** alhora que constitueixen la pauta interpretativa de tota la llei i de totes les normes que es dictin en el seu desenvolupament. Per a això la llei, a més, relaciona en l'apartat 2 d'aquest article el que anomena principis bàsics. Sobre la base d'aquests principis, **és clara la referència al fet que les administracions públiques, entre les quals es troben els ens locals, ordenin i executin la seva política de cooperació, incorporant mesures de promoció, protecció i incidència política dels DH.**

L'article 10.2 de la CE, en establir que "les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya", constitueix la pauta interpretativa no sols dels preceptes constitucionals, sinó de tot l'ordenament, per tant, també d'aquesta llei, almenys pel que fa a les actuacions que es refereixin als DH.

2.4.1 Principis bàsics

Cal destacar que a l'article 2.2 de la LCDSSG es fa una referència expressa a la corresponsabilitat de totes les persones amb els DH i a la seva universalitat i indivisibilitat. El numeral recull els principis bàsics, que es refereixen a conceptes integrats a les quatre generacions de DH, com són: la solidaritat; el reconeixement de la interdependència; el reconeixement de l'ésser humà, en la seva dimensió individual i col·lectiva; el respecte a la dignitat humana, incloent-hi la no-discriminació; la igualtat de gènere; els drets de la infància; la preservació del planeta, el clima i la biodiversitat; la defensa i el respecte a la diversitat en totes les seves manifestacions, i la democràcia i l'estat de dret.

Aquests principis, i singularment el de la corresponsabilitat de totes les persones amb els DH, concerneixen no sols la ciutadania, sinó també els ens locals com a subjectes de l'acció exterior i com a persones jurídiques executores d'una part de la cooperació.

2.4.2 Principis d'actuació

El punt 3 del mateix article enumera els "principis d'actuació" per aconseguir els principis bàsics.

Si bé els principis bàsics, com s'ha assenyalat, han de ser presents amb més o menys intensitat en totes les accions que s'executin, i alhora constitueixen la pauta interpretativa de tota la llei, els principis d'actuació fan referència a les accions i instruments.

Es preveuen a la LCDSSG, entre d'altres, els següents: la cohesió social i territorial; el creixement econòmic inclusiu i sostenible; l'ocupació i el treball decent; el multilateralisme i la integració regional; la participació i el pluralisme, a partir del reconeixement del paper i el valor diferencial de la ciutadania, [...] de les organitzacions empresarials i

sindicals; la transparència i la rendició de comptes davant la ciutadania espanyola, així com davant els països socis, i la promoció i suport a l'educació.

Els principis d'actuació, juntament amb els bàsics, suposen una delimitació clara dels àmbits en els quals s'han de situar les accions de cooperació.

2.5 La coherència de polítiques (article 3)

L'Estat assumeix en la llei el compromís d'incorporar la coherència a les seves polítiques i de treballar amb la resta de les administracions perquè ho facin. Aquest compromís suposa, en síntesi, que totes les polítiques públiques, tant internes com externes, persegueixin els objectius previstos a la llei i no col·lideixin o dificultin el seu assoliment a través de l'execució d'altres polítiques públiques.

Com bé s'exposa a l'article 3 de la LCDSSG:

"S'ha de treballar amb les comunitats autònomes i els ens locals des del respecte a les competències i capacitats de cada actor, així com a la Unió Europea i en els fòrums internacionals, per fomentar la CPDS en tots els àmbits; s'ha d'enfortir el diàleg amb els països socis en aquest àmbit, i s'ha de prestar suport als seus esforços per garantir la coherència de les seves polítiques a favor del desenvolupament sostenible."

Si la protecció dels DH constitueix part dels principis i objectius de la cooperació, òbviament la coherència de polítiques obliga, també als municipis, a executar accions en el seu si alhora que projectar-les a l'exterior.

2.6 Objectius i criteris d'actuació (article 4)

Entre d'altres, la llei marca com a objectius els següents: fomentar el desenvolupament humà; promoure la justícia social, la lluita contra la fam; el treball digne; la democràcia, els DH, les llibertats fonamentals i l'estat de dret; aconseguir la igualtat de gènere; promoure els drets de la infància, l'adolescència i la joventut; promoure la cohesió social i territorial; promoure la governança

democràtica global; fomentar un enfocament integral de la migració; protegir el planeta i el medi ambient; promoure economies pròsperes, inclusives i sostenibles; donar suport a la seguretat alimentària; promoure el diàleg i la cooperació cultural; promoure la generació de coneixement; donar suport al desenvolupament econòmic, i promoure i protegir els drets de les persones LGTBI arreu del món.

D'acord amb l'article 1.4 de la llei, aquests objectius han de ser observats i tinguts en compte en la política de cooperació de totes les administracions –també dels ens locals– i, per tant, incorporats a les seves activitats de cooperació.

També, s'assenyala a l'apartat 2 de l'article 4 que vetllarà per "Promoure partenariats i aliances múltiples, [...], que mobilitzin el coneixement i l'acció de tots els actors" i "promoure el compromís de la societat espanyola i contribuir al compromís de la societat europea amb el desenvolupament sostenible i la idea de ciutadania global, fomentant en particular la participació infantil i juvenil i el pensament crític i la implicació activa en els canvis socials, **a partir d'una concepció solidària basada en l'assumpció d'obligacions amb el conjunt de la humanitat**, especialment les persones més desfavorides i vulnerables, amb el planeta i amb les generacions futures. Tot això s'ha d'abordar mitjançant l'educació per al desenvolupament sostenible i la ciutadania global com a instrument per a la transformació ecosocial de la nostra societat i del Sud global de manera solidària, justa, inclusiva, responsable, pacífica i sostenible, amb un paper clau de la cooperació descentralitzada."

Aquest precepte faculta els ens locals per dur a terme accions d'incidència política i de promoció i protecció dels DH, impulsar partenariats i aliances múltiples, per a la qual cosa promouran el compromís de la societat i fomentaran, en particular, el pensament crític i la implicació activa en els canvis socials, a partir d'una concepció solidària basada en l'assumpció d'obligacions amb el conjunt de la humanitat. A més, aquest precepte reconeix que els municipis poden aliar-se amb altres actors per promoure el compromís i la participació activa de la societat amb la cooperació en general i amb els DH en particular.

2.7 Instruments i modalitats de la cooperació espanyola (article 10)

Aquest article es refereix genèricament a la cooperació espanyola, per la qual cosa cal interpretar que són instruments que poden utilitzar tots els actors, també els municipis i altres ens locals. Si bé, cada actor ha d'utilitzar aquells que consideri més pertinents i disposar de capacitats per a això i el tractament dels resultats.

Res s'oposa al fet que els ens locals utilitzin altres instruments, encara que no estiguin previstos en aquest precepte. L'article 10 diu que s'han d'emprar, entre d'altres, els que relaciona. En resulta, per tant, que els municipis poden fer servir altres instruments per a la cooperació i també per a la promoció i la incidència política en matèria de DH. Per exemple, les declaracions o sol·licituds a entitats o autoritats perquè actuïn o deixin d'actuar en situacions que afectin els DH.

El numeral 1 d'aquest article recull que: "L'ús de diferents instruments ha de buscar, quan sigui possible, el palanquejament de recursos addicionals, públics i privats, amb l'objectiu de millorar el suport tècnic i de coneixement i el finançament per al desenvolupament dels països socis." Amb aquest paràgraf es reforça la voluntat de la llei, posada de manifest al llarg del text, de promoure aliances entre actors, tant per sumar recursos econòmics com per incorporar capacitats tècniques.

En el marc de la promoció, protecció i incidència en matèria de DH, l'aliança entre actors pot resultar molt eficaç, singularment entre actors locals i actors a l'exterior.

Algun dels instruments que enumera la LCDSSG queden, en general, lluny de la majoria dels ens locals, com l'ajuda programàtica, la cooperació multilateral, la cooperació financera per al desenvolupament sostenible, la participació en instruments de la Unió Europea, l'alleujament del deute o la cooperació bilateral. No obstant això, hi ha alguns municipis o províncies que, pel volum de recursos que destinen, així com per les seves capacitats organitzatives i tècniques, ja n'estan integrant algun en les seves actuacions.

En les petites i mitjanes entitats locals, la gestió de la cooperació, mitjançant projectes o altres instruments, compleix una doble funció. D'una banda, el paper sensibilitzador de la població i, de l'altra, l'impacte del projecte a l'exterior. D'aquí ve que sigui recomanable que utilitzin instruments que permetin difondre entre la població els problemes que es pretén resoldre i conèixer les actuacions del seu ens local, directament o a través d'altres actors pròxims que, periòdicament, traslladin a la ciutadania les accions i els seus impactes. Si hi ha un marc en el qual la sensibilització és important, és en la protecció, defensa i incidència en matèria dels DH.

Tot seguit es fa referència a aquells instruments que tenen alguna singularitat sobre aquest tema.

2.7.1 Cooperació tècnica

La llei utilitza una definició molt àmplia. Hi caben multitud d'accions referides a les competències i capacitats de les administracions locals.

La cooperació tècnica és un dels instruments amb capacitat més gran d'impacte del qual poden fer ús els ens locals, que, si bé no disposen en general de molts recursos econòmics, sí que atresoren experiència i instruments molt valuosos per compartir amb entitats homòlogues d'altres països.⁹

A través d'aquesta cooperació poden transferir instruments, experiències i capacitats, que es podrien articular també a través d'aliances entre entitats locals, i entre aquestes i altres actors, com les ONG, OSC o altres entitats especialitzades de cooperació en la matèria.

Per la via de la cooperació tècnica és possible implementar tècniques i instruments de promoció, prevenció i incidència política en DH, com per exemple l'intercanvi d'experiències positives en la matèria que han funcionat a escala local. Però igualment, es poden aprofitar els programes o projectes de cooperació tècnica que es desenvolupen per incloure altres accions complementàries orientades a la legitimació de persones defensores, o influir propositivament a favor del respecte dels DH als països on s'actua.

2.7.2 Cooperació bilateral

En aquest instrument caben, també, formes de cooperació directa entre administracions públiques

espanyoles amb els governs o altres actors públics o privats locals que els ens locals poden utilitzar.

Aquestes relacions dels ens locals amb subjectes a l'exterior, fins i tot amb organitzacions internacionals multilaterals, es poden realitzar sempre que cap de les parts ostenti el caràcter de subjecte de dret internacional, i es poden formalitzar mitjançant els convenis previstos en l'article 47.2 d) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (d'ara endavant, LRJSP).

Les limitacions legals a comunitats autònomes o entitats locals per utilitzar aquests instruments són les que estableix l'article 11.3 de la LASEE:

“Les actuacions que es portin a terme en l'exercici de l'Acció Exterior no poden comportar, en cap cas, l'assumpció de la representació de l'Estat a l'exterior, la formalització de tractats internacionals amb altres estats o organitzacions internacionals, la generació, directa o indirecta, d'obligacions o responsabilitats internacionalment exigibles a l'Estat, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirigeix el Govern. Correspon en tot cas al Govern establir les mesures i les directrius que regulin i coordinin les activitats a l'exterior de les comunitats autònomes i ciutats autònomes amb l'objecte de garantir el compliment del que disposa aquesta llei.”

2.7.3 Aliances estratègiques de múltiples actors

Els ens locals es poden incorporar a aquestes aliances, definides a l'article 10.2 i) de la llei, aportant les seves experiències, coneixements i activitats. Igualment, aquells que tinguin capacitat, poden constituir-les. La Carta europea de l'autonomia local, subscripta per Espanya, a l'article 10.2 declara: “El dret dels ens locals d'adherir-se a una associació per a la protecció i la promoció dels seus interessos comuns i el d'adherir-se a una associació internacional d'ens locals han de ser reconeguts en cada Estat.”

Aquest podria ser un instrument, perquè els municipis puguin crear o incorporar-se a aliances o xarxes per a la promoció, protecció i incidència en matèria de DH.

⁹ Formalitzant un conveni, tal com autoritza l'article 47.2.d de la Llei 40/2015.

2.8 L'educació per al desenvolupament sostenible i la ciutadania global (article 11)

Aquesta és una activitat de gran importància a desenvolupar per les organitzacions locals perquè, si bé la llei atorga clarament competències als ens locals per a activitats de cooperació a l'exterior, la seva legitimitat, com hem assenyalat, deriva de la sensibilitat de la població.

És l'interès de la ciutadania el que legitima i reforça als governs locals per intervenir en la cooperació internacional, i també en la promoció i protecció dels DH.

Al seu torn, l'apartat 6 de l'article 35 de la llei, referit a la cooperació descentralitzada diu que "Es reconeix la capacitat especial de les comunitats autònomes i els ens locals, directament o a través d'altres actors, singularment de les ONGD, els centres educatius i les universitats, per dur a terme tasques d'educació per al desenvolupament sostenible i la ciutadania global."

2.9 Foment de la participació, la justícia global i la solidaritat (article 12)

Diu la llei que, singularment o en el marc de partenariats i aliances amb altres actors, les administracions públiques (entre les quals es troben els ens locals) "han de promoure [...] el foment del voluntariat i la participació de la societat espanyola en les iniciatives a favor de la solidaritat i la justícia global." La promoció es portarà a terme a través de les activitats educatives esmentades en el punt anterior, que s'estipulen a l'article 11, com "campanyes d'informació i divulgació, programes formatius i els altres mitjans que es considerin apropiats per a aquesta finalitat."

Per promoure la participació i promoció d'activitats per a la justícia global, els municipis poden utilitzar altres mitjans diferents dels instruments que es relacionen a l'article 10 (instruments i modalitats). Això, sense perjudici que l'activitat s'integri de manera diferent, i no necessàriament a través d'un projecte o un programa de cooperació internacional.

A més, en aquestes activitats hauran de ser presents, de la manera assenyalada més amunt, les finalitats, principis i objectius de la llei que emparen les actuacions en la promoció, protecció i incidència política en DH.

Els ens locals, per la seva proximitat a la ciutadania, són ens especialment capacitats per al foment d'aquestes finalitats, tant des de les activitats d'educació per a la justícia global, com mitjançant el suport a projectes o activitats singulars a l'exterior.

Afegeix el precepte la possibilitat que les campanyes puguin fer-se fora d'Espanya, la qual cosa faculta els ens locals per dur-se activitats de protecció, defensa i incidència en matèria de DH a l'exterior.

Així mateix, aquest article obre un marc d'activitats que van des de l'àmbit educatiu a qualsevol altre que s'estimi apropiat, entre els quals sens dubte s'inclou la selecció de projectes i actors mitjançant concurrència competitiva, però sobretot la possibilitat de fer-ho amb els mitjans i instruments que considerin apropiats amb aquesta finalitat.

En aquest camp, els ens locals, a través de la difusió de l'execució de les seves polítiques públiques, l'exemple del funcionament dels seus òrgans de govern, els consells sectorials i altres, així com la proximitat en la presa de decisions poden aportar activitats amb fort impacte a l'exterior, en matèria de promoció, protecció i incidència en DH.

2.10 La cooperació descentralitzada (secció 2a)

La llei defineix, a l'article 35, la cooperació descentralitzada com "el conjunt de programes, projectes i accions en matèria de cooperació per al desenvolupament sostenible que es porta a terme des de les comunitats autònomes, en el marc de les seves competències, i la que exerceixen els ens locals [...] que aquesta llei reconeix de manera expressa."

En referir-se a accions, ve a confirmar el que s'assenyalava més amunt, que, per al compliment dels principis i finalitats de la llei, incloent-hi la promoció, protecció i incidència política, pot realitzar qualsevol mena d'acció, i no necessàriament a través de programes o projectes. Sobre aquest tema, **l'enviament de comunicacions en situacions concretes de violacions dels DH, l'observació**

d'audiències en processos judicials a persones defensores, delegacions de verificació de DH, entre d'altres, es poden portar a terme.

La llei, en reconèixer que les comunitats autònomes tenen competències, es remet tàcitament als estatuts, lleis i directrius de les seves assemblees legislatives, mentre que, respecte als ens locals, els reconeix directament la capacitat d'intervenir en cooperació internacional. És així perquè mentre les comunitats autònomes són titulars de competències derivades dels estatuts d'autonomia i de les lleis de cooperació, en el cas dels ens locals aquesta competència deriva de la mateixa llei sectorial que la reconeix, de les lleis de les comunitats autònomes i de l'autonomia per a la gestió dels seus interessos, reconeguda a la CE.

En aquest precepte, la llei ha volgut diferenciar les vies de configuració de les competències, conforme a la CE. En el cas de les comunitats autònomes les seves competències deriven del bloc de constitucionalitat, mentre que, en el cas dels ens locals, són les lleis de l'Estat o de la comunitat autònoma les que li atribueixen les competències.

La llei preveu que, a més de participar en l'execució de la cooperació, els actors de la cooperació descentralitzada puguin participar en la planificació.

També declara que l'Administració General de l'Estat, i els seus organismes dependents, han de promoure la participació de la cooperació descentralitzada, en aliances més àmplies, en la cooperació per al desenvolupament als països socis.

El precepte és força ampli respecte a les maneres com els ens locals poden establir aliances en què participar i posar a disposició totes les seves capacitats.

2.10.1 Les comunitats autònomes (article 36)

El precepte parteix de reconèixer i valorar el paper de les comunitats autònomes en el sistema de cooperació internacional, considerant que s'exerceix amb autonomia pressupostària i en el marc de les seves competències, i que es realitza de manera directa, des de les mateixes administracions autonòmiques, així com des d'altres entitats.

La llei afirma que l'Administració General de l'Estat ha de promoure "la participació de les comunitats autònomes en la formulació i l'articulació de posicions davant de fòrums europeus i internacionals de cooperació." Igualment, declara que "poden participar en programes de cooperació delegada de la Unió Europea."

És molt interessant la referència a la participació en programes de cooperació delegada de la UE, en la qual, si no ho prohibeix la delegació, s'entén que podrien també participar els ens locals.

2.10.2 Els ens locals (article 37)

La LCDSSG fa aquí una important i necessària declaració,¹⁰ ja que reconeix i valora el paper de la cooperació internacional dels ens locals en les àrees en què gaudeixen de competències i capacitats, així com per promoure la participació social i la democràcia en l'àmbit local, i encarrega a tots els actors estatals del sistema espanyol de cooperació la promoció de l'activitat de cooperació dels ens locals i la simplificació dels tràmits burocràtics.

Hi ha almenys dues qüestions a ressaltar d'aquest precepte: l'atribució als actors estatals de la promoció d'activitat de cooperació i també la simplificació de tràmits. Això no impedeix que altres entitats, com les províncies, puguin promoure la cooperació, especialment respecte als ens locals de menys població del seu àmbit territorial. La simplificació de tràmits anunciada ja s'aborda, en part, a la disposició final tercera.

La previsió que fa la llei sobre el fet que la cooperació dels ens locals es pugui fer a través de fons i altres entitats, en les quals sens dubte estan les ONG i la resta dels actors de la cooperació, suposa que els ens locals no han d'executar directament les accions de cooperació, sinó que poden fer-ho a través d'altres organitzacions, com s'esdevé en l'actualitat. En tot cas, la designació dels actors i del procediment s'ha d'efectuar mitjançant els instruments previstos amb caràcter general a les lleis i, singularment, en les bases de subvencions corresponents.

Al text legal, no hi ha cap referència a les grans ciutats, per la qual cosa el seu règim és el mateix que la resta dels municipis, en el marc de la seva autonomia i també mitjançant les facultats derivades d'aquesta

¹⁰ Calia fer-ho perquè, en el moment d'aprovar-se la llei, per part d'algunes administracions encara es dubtava de la competència dels ens locals.

lleis, que són moltes. Les ciutats poden ordenar la seva activitat amb gran llibertat i amplitud, en disposar de recursos i capacitats per utilitzar la majoria dels instruments que s'hi preveuen.

2.11 Les organitzacions no governamentals i la societat civil (article 38)

La llei reconeix el paper de les ONG "per a l'execució d'accions de cooperació [...], la promoció de la coherència de les polítiques, l'enfortiment de l'espai cívic i democràtic i **la defensa dels Drets Humans**, en la resposta a les crisis humanitàries i el foment de la participació social i la solidaritat i la ciutadania global." La LCDSSG preveu també la promoció d'aliances entre les ONG i les OSC per assolir els seus objectius.

Adquireix un interès especial, per a la finalitat d'aquest informe, el reconeixement de la llei a la participació de les OSC en la protecció, defensa i incidència dels DH, sigui per elles mateixes o com a instruments o col·laboradores de les administracions públiques, específicament dels municipis.

2.12 Subvencions i ajudes de cooperació internacional (disposició addicional tercera)

Declara la llei en aquesta disposició que "Les subvencions de cooperació internacional per al desenvolupament es regeixen per la seva normativa específica, que, a més d'assegurar l'eficàcia i la simplificació de tràmits, ha d'abordar l'adaptació necessària dels processos burocràtics de la cooperació en aquesta matèria a les seves especificitats. Aquesta normativa s'ha d'aprovar reglamentàriament. Aquestes normes tenen caràcter bàsic quan despleguin o complementin les normes d'aquesta naturalesa de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions." (d'ara endavant, LGS).

L'autorització continguda en aquesta norma va més enllà del desenvolupament de la LGS, ja que en referir-se a processos burocràtics preveu la revisió de tots els processos i tràmits actuals.

El reglament objecte d'aquesta norma ha de donar resposta a una reivindicació del sector de la cooperació i **es preveu que tingui un gran impacte per facilitar la gestió. S'hi haurien de desenvolupar dos aspectes: un, l'adaptació de la Llei de subvencions a la cooperació i, l'altre, l'adaptació dels processos burocràtics i la simplificació de tràmits en general.**¹¹

11 Per part de la Fundació Musol, s'ha elaborat un document sobre el possible contingut d'aquest reglament: [*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 d'algunes qüestions

3.1 Sobre el títol competencial i l'abast de la llei

La llei es refereix a la "política espanyola de cooperació per al desenvolupament sostenible i la solidaritat global" com la que defineix els principis, objectius, prioritats, instruments i recursos que l'Estat espanyol desplega a través de la seva acció exterior. Assenyala, igualment, que aquesta política pública es desenvolupa a través del sistema espanyol de cooperació internacional, en el qual integren totes les administracions –tant les estatals com les descentralitzades– i, per tant, s'aplica a totes. Si bé, pel que fa a les entitats descentralitzades, només els són aplicables, inicialment, els principis, objectius i prioritats. En general, només s'aplicarien a comunitats autònomes i ens locals els esmentats principis i objectius, i aquells preceptes de la llei que s'hi refereixen directament o al sistema espanyol de cooperació en conjunt, del qual les unes i els altres formen part.

3.1.1 Execució de la política de cooperació dels ens locals

La llei, a l'article 35, fa una important diferència en reconèixer que les comunitats autònomes tenen competències, remetent-se als seus estatuts d'autonomia, lleis i directrius de les seves assemblees legislatives; mentre que a l'apartat 3, segon paràgraf, respecte als ens locals, només els reconeix la seva capacitat d'intervenir en cooperació internacional. Malgrat aquesta diferència, a la qual ja s'ha fet referència anteriorment, la mateixa llei reconeix àmpliament, en el seu articulat, la competència i capacitat dels ens locals per executar aquesta política en l'àmbit de la seva autonomia.

D'acord amb l'article 25 de la LRBRL, la competència dels ens locals, en aquesta i qualsevol altra matèria, deriva del que digui cada llei sectorial. Per tant, en la formulació i execució de les polítiques de cooperació, cal atènyer-se al que s'estableix en aquesta llei i, a més, en la LASEE, la LTOAI, les lleis de les comunitats autònomes derivades de diferents títols d'atribució de competència –com el règim local–, l'economia i altres.

En el marc de l'execució de les polítiques de cooperació internacional, els ens locals poden dur a terme accions de promoció, protecció, defensa i incidència política en matèria de DH a l'exterior. Ho poden fer utilitzant qualsevol dels instruments previstos en les lleis, entre altres les accions següents:

- a) Directament, a través dels seus recursos humans, que poden ser, indistintament, polítics o personal al servei de les entitats locals. Aquestes accions es podrien desenvolupar mitjançant desplaçaments a l'exterior per dur a terme activitats d'incidència política, o bé mitjançant declaracions i requeriments, tant a les autoritats espanyoles com a les d'organismes internacionals o d'altres països.
- b) Directament o mitjançant partenariats, aliances o associacions; o mitjançant convocatòries competitives, dirigides a ONG o altres actors, amb l'objectiu d'executar accions per sensibilitzar els seus habitants en matèria de DH, de manera que es contribueix a promoure la participació de la societat espanyola en les iniciatives a favor de la justícia global, tal com assenyala l'article 12 de la LSDSSG.

- c) A través de processos de concurrència competitiva, subscriuint convenis amb altres actors, ja sigui exigint de manera general que tots els projectes continguin l'enfocament basat en DH. O bé, incloent en aquestes convocatòries el finançament o cofinançament de projectes les accions dels quals vagin dirigides a aconseguir resultats amb què aconseguir els objectius perseguits per a la protecció, promoció, defensa o incidència política en matèria de DH. Podrien ser: aportar fons per a la defensa jurídica, fer el seguiment de processos davant òrgans administratius o judicials, o secundar els actors locals mitjançant recursos, capacitació o altres instruments.
- d) A través de convocatòries competitives o subscriuint convenis dirigits exclusivament a la protecció de defensors o defensores dels DH, o a l'assoliment d'objectius generals de promoció, protecció o incidència política en matèria de DH, referits en general o a un territori o assumpte concret.
- e) A través de convenis amb entitats públiques o privades per concretar accions de defensa o incidència en matèria de DH.
- f) Constituint o incorporant-se a organitzacions públiques o privades que persegueixin la protecció, promoció, defensa o incidència política en matèria de DH.

3.1.2 Accions en matèria de DH a l'exterior per part dels ens locals

La llei reconeix la competència, capacitat i aportacions de les entitats locals a la cooperació internacional i, per tant, per executar a l'exterior accions en matèria de DH. Això ho fa amb determinats condicionaments continguts, tant en aquesta, com en altres normes que no sempre estan redactades amb la claredat necessària.

D'acord amb l'article 1 de la llei, l'actuació de totes les administracions ha de preveure els

principis, objectius i prioritats, així com els marcs de cogovernança i col·laboració entre les administracions i actors en el marc de les seves competències.

A més, a la mateixa llei es declara:

"La política espanyola de cooperació per al desenvolupament sostenible és un element integral, central i definitori de l'acció exterior de l'Estat i, per això, subjecte al compliment dels objectius, les finalitats i les directrius de política exterior del Govern, que s'ha de desenvolupar de conformitat amb els principis rectoros que defineix la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, i des de la col·laboració entre administracions, respectant a l'àmbit competencial de cadascuna. S'implementa a través de la política bilateral, europea i multilateral d'Espanya, d'altres formes d'associació entre actors públics i privats i d'iniciativa social en matèria de desenvolupament sostenible, a fi que el conjunt de les polítiques públiques i l'actuació del sector privat contribueixin positivament i de manera coherent al desenvolupament sostenible en els països socis i assegurin els béns públics globals." (article 1.5).

"L'acció d'aquests actors en la cooperació per al desenvolupament sostenible ha de respectar en el seu exercici les línies generals i directrius bàsiques establertes per les Corts Generals a què es refereix l'article 23.1 d'aquesta llei, el que estableix la Llei 2/2014, de 25 de març." (article 35.3).

"Les Corts Generals han d'establir [...], en la forma i manera que es determini i a proposta i iniciativa del Govern, les línies generals i directrius bàsiques de la política espanyola de cooperació per al desenvolupament sostenible." (article 23.1).

"L'acció de les comunitats autònomes en la cooperació per al desenvolupament sostenible s'ha de dur a terme segons els seus respectius estatuts d'autonomia, lleis autonòmiques i línies generals establertes per les seves assemblees legislatives o parlaments." (article 35.3, al final).

3.2 La voluntat política i la discrecionalitat en la promoció, defensa i incidència política dels DH

Els ens locals són competents en matèria de cooperació internacional i, sobre aquesta base, poden executar accions en matèria de DH a l'exterior, com resulta tant de les lleis autonòmiques de cooperació per al desenvolupament –en el cas de Catalunya, la LCCD–, com ara amb aquesta nova llei estatal. Però només això no és suficient, perquè aquesta competència, com que no figura a la llista de serveis mínims obligatoris de l'article 26 de la LRBRL, no és obligatòria i, per tant, jurídicament no és exigible el seu exercici.¹²

Els ens locals poden executar, o no, accions de cooperació i, en fer-ho, poden destinar uns recursos o altres. D'aquí ve que, igual que passa amb moltes altres competències, **és essencial la voluntat política dels titulars dels òrgans dels ens locals. Aquesta voluntat no només depèn dels mateixos òrgans, sinó també de la ciutadania que els conegui i demani aquestes intervencions;** d'aquí la

importància de la sensibilització a través d'accions d'educació per a la ciutadania global.

Un element important en la configuració de les polítiques de cooperació és la discrecionalitat. La discrecionalitat és la facultat dels òrgans administratius de poder optar entre diverses accions, totes elles legals. És a dir, la possibilitat de destinar els seus recursos a les unes finalitats o unes altres.

La LCDSSG, així com la LCCD, parteixen d'un plantejament molt ampli per decidir discrecionalment les prioritats geogràfiques i sectorials de la cooperació. Fent ús d'aquesta discrecionalitat, els ens locals poden decidir tant destinar recursos a la cooperació internacional com la finalitat i ubicació de les accions. Ara bé, han d'ocupar un lloc preferent les dirigides a la protecció i defensa dels DH, perquè aquesta és una de les finalitats que expressen i tàcitament es refereixen els principis de la llei.

En les seves accions, a més de preveure els DH com un objectiu transversal en totes les seves actuacions, els ens locals poden també executar i finançar directament accions per a la protecció i defensa dels DH als països amb els quals té relació en matèria de cooperació.

¹² La ciutadania pot demanar el seu exercici, però no exigir-lo com passa amb els serveis que figuren a la llista dels anomenats serveis mínims obligatoris (article 18.1.g de la LRBRL).

4 | Conclusions

La llei reconeix expressament la competència dels ens locals en la cooperació internacional i com a actors de l'acció exterior, de manera que es resolten els dubtes que, malgrat la claredat de la llei de cooperació catalana i l'anterior LCID, encara subsistien en alguns actors, sobretot des de l'entrada en vigor de la LRSAL.

No sols reconeix els ens locals com a subjectes de la cooperació internacional, sinó que, a més, els adjudica un paper rellevant en la seva execució, dins de la qual, sens dubte, **tenen cabuda les accions referides a la difusió, protecció i incidència política dels DH.**

La llei conté el règim jurídic dels ens locals per a les seves actuacions en matèria de cooperació. Règim que s'haurà de completar amb altres normes, com la LRBRL, la LASEE, la LTOAI, les lleis autonòmiques, les normes que els siguin aplicables en el desenvolupament reglamentari anunciat a la llei, així com amb les bases de subvencions que –fent ús de la seva autonomia– aprovi cada actor.

Referint-se als principis de la política espanyola de cooperació, l'article 2.1 de la llei assenjala que **"contribueix a la protecció i promoció dels drets reconeguts en la Declaració Universal dels Drets Humans i en els principals tractats internacionals sobre Drets Humans."**

Aquests principis, si bé no contenen obligacions concretes, constitueixen un element hermenèutic singular de les finalitats a perseguir, per les actuacions que s'executin a l'empara de la llei. **Aquests valors, principis i aportacions –en general i singularment– referits a la promoció dels DH, han de ser presents amb més o menys intensitat en totes les accions** que s'executin, per totes les administracions, també pels ens locals, alhora que constitueixen la pauta interpretativa de tota la LCDSSG i de totes les normes que es dictin en desenvolupar-la.

Si la protecció dels DH constitueix directament una part important dels principis i objectius de la cooperació, òbviament, la coherència de polítiques obliga els municipis, i altres ens locals, a executar accions referides als DH en el seu si, alhora que projectar-les a l'exterior.

Pel que fa a les prioritats territorials i temàtiques, d'acord amb els principis i objectius de la llei, **s'hauran d'incloure activitats relatives a incidència, protecció i defensa dels DH.**

L'aliança entre actors pot resultar molt eficient per a la protecció i incidència en matèria de DH, específicament entre actors locals i actors d'altres països. Els convenis internacionals específics, amb compromisos i obligacions concretes entre institucions, als quals faculden els articles 47 al 53 de la LRJSP, són instruments per a això. Aquesta cooperació bilateral pot permetre als municipis cooperar tècnicament, duent a terme activitats de protecció, promoció i incidència en matèria de DH, conjuntament o en suport d'entitats o òrgans anàlegs d'altres països.

Quant als municipis catalans, específicament, la llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea de la Generalitat de Catalunya, reconeix l'acció exterior dels ens locals, i l'article 10 de la LCCD, regula la competència dels ens locals en cooperació internacional, així com els valors, les finalitats i els principis de la llei, que inclou, entre d'altres, el reconeixement i protecció dels DH.

D'altra banda, encara que la LCDSSG dedica un sol article, el 37, als ens locals, reconeixent el seu paper en la cooperació descentralitzada, sí que és cert que les atribucions dels ens locals són presents al llarg de tot l'articulat quan es refereix a les administracions o als ens descentralitzats.

L'article 42.2 de la llei declara que la "cooperació espanyola ha de promoure la internacionalització de les administracions i la construcció d'aliances per al desenvolupament sostenible entre institucions homòlogues." Aquesta promoció no impedeix que les administracions locals puguin, per elles mateixes o a través d'altres organitzacions, internacionalitzar-se i construir aliances, tal com ja les facultava, en general, la Carta Europea d'Autonomia Local, promulgada a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 i subscripta per Espanya el 20 de gener de 1988.

En aquest sentit, i en relació amb la present anàlisi, **els ens locals poden integrar-se en organitzacions per a la promoció, protecció i incidència política**

dels DH, sempre que no ho facin com a subjecte de dret internacional i respectin les altres regles establertes en l'ordenament jurídic, singularment a la LASEE.

La nova LCDSSG parteix d'un plantejament molt ampli, que permet decidir discrecionalment les prioritats geogràfiques i sectorials de la cooperació per part dels ens locals. Fent ús d'aquesta discrecionalitat, poden decidir la finalitat de les seves accions, entre les quals han d'ocupar un lloc preferent les actuacions dirigides a la protecció i defensa dels Drets Humans, perquè aquesta és una de les finalitats a les quals, expressament i tàcitament, es refereixen els principis de la llei.

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>

Consell de Drets Humans (7 d'agost 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 las 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." A: 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* [Tesi doctoral. Universitat d'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*. Mèxic 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.

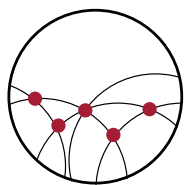
Iglesias Vila, M. (2005). "Justicia global y Derechos Humanos: hacia una ética de las prioridades." A: Cancio Meliá, M. (coord.) *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, [exemplar dedicat a Globalización y derecho] (9), 2005. <https://n9.cl/ix592>

lustel (2 de desembre 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 Estapà, J. (2017). *Drets Humans i cooperació al desenvolupament*. Institut de Drets Humans de Catalunya. <https://www.idhc.org/es/publicaciones/derechos-humanos-y-cooperacion-al-desarrollo.php>

Tribunal Constitucional d'Espanya (27-28 de novembre de 2003). "Los tribunales constitucionales europeos ante la nueva constitución europea." [Ponència]. *Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España*, Lisboa 27 i 28 de novembre de 2003. 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- és una plataforma multidisciplinària que promou i incideix en processos de transformació social per tal d'enfortir una cultura inclusiva, la justícia global i el benestar comú. Reds va néixer a Barcelona l'any 1999.

Treballem en iniciatives de **sensibilització i pedagogia social, incidència política, cooperació internacional, formació i investigació** a través del treball en xarxa i la col·laboració amb altres col·lectius i organitzacions.

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

www.reds.org



@reds_transforma