



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 2 de marzo de 2006, ha examinado el expediente relativo al *anteproyecto de ley de Castilla y León reguladora de la Cooperación al Desarrollo*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de enero de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo al *anteproyecto de ley de Castilla y León reguladora de la Cooperación al Desarrollo*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 155/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

1.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Castilla y León reguladora de la Cooperación al Desarrollo consta de una exposición de motivos, treinta y nueve artículos distribuidos en nueve capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



El texto remitido se acompaña de un índice de documentos comprensivo de: proyecto inicial del anteproyecto, informes de la Administración Autonómica, informes de otras Administraciones Públicas, audiencia de los interesados, informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, Memoria, estudios e informe y proyecto definitivo.

La exposición de motivos resalta que en la sociedad castellana y leonesa está arraigado el espíritu de solidaridad y es la misma sociedad quien está demandando de sus administraciones una respuesta decidida y comprometida con la cooperación al desarrollo. La Junta de Castilla y León es consciente de que para responder adecuadamente al grado de compromiso que se requiere, y desde la convicción de la responsabilidad que le compete en su contribución a la erradicación de la pobreza y de la marginación en la que vive una gran parte de la población mundial, debe dotarse de un marco jurídico estable que contemple todas las posibilidades de actuación y de intervención que puedan contribuir a las finalidades pretendidas.

El capítulo I, con la rúbrica de "Disposiciones Generales", contiene cuatro artículos según el siguiente sumario: en el artículo 1 se determina el objeto de la ley; el artículo 2 regula el ámbito de aplicación; el artículo 3 contiene una definición de la cooperación al desarrollo y de la naturaleza de los recursos destinados a él; y el artículo 4 recoge los principios y objetivos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

El capítulo II, "Prioridades de la política de Castilla y León en materia de cooperación al desarrollo", se compone de cinco artículos: el artículo 5 regula el eje de prioridades; el artículo 6 hace referencia a las prioridades geográficas; el artículo 7 recoge las prioridades sectoriales; el artículo 8 regula las prioridades sociales; y, por último, el artículo 9 se refiere a las prioridades transversales.

El capítulo III, "Formas, modalidades y medios de la acción de cooperación al desarrollo", contiene nueve artículos: el artículo 10 recoge las formas de cooperación al desarrollo; el artículo 11 regula las diferentes modalidades de la política de cooperación al desarrollo; los artículos 12, 13 y 14 hacen referencia a la cooperación técnica, la cooperación económica y la cooperación financiera respectivamente; el artículo 15 regula la acción humanitaria, qué debe entenderse por la misma y lo que comprende; el artículo



16 se refiere a la educación y sensibilización social para el desarrollo; el artículo 17 recoge la formación e investigación para el desarrollo; y, finalmente, el artículo 18 alude a los medios para hacer efectivas las modalidades de cooperación al desarrollo.

El capítulo IV, "Planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones", consta de dos artículos: el artículo 19 regula la planificación de la cooperación al desarrollo y el artículo 20 se refiere a la evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de la cooperación al desarrollo.

El capítulo V, "Agentes de la cooperación al desarrollo", consta de siete artículos: el artículo 21 se refiere a los agentes castellanos y leoneses de la cooperación al desarrollo; el artículo 22 regula las organizaciones no gubernamentales de desarrollo de Castilla y León; el artículo 23 alude al Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Castilla y León; el artículo 24 se refiere a la participación de las universidades y otras instituciones de enseñanza e investigación en la cooperación al desarrollo; el artículo 25 regula la participación de las empresas y organizaciones empresariales en la cooperación al desarrollo; el artículo 26 se refiere a la participación de los sindicatos y organizaciones sindicales en la cooperación al desarrollo; por último, el artículo 27 hace alusión a las Comunidades castellanas y leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

El capítulo VI, "Participación social", se compone de tres artículos: el artículo 28 hace referencia al fomento de la cooperación al desarrollo en la sociedad castellana y leonesa; el artículo 29 regula el voluntariado en la cooperación al desarrollo; y el artículo 30 se refiere a los cooperantes.

El capítulo VII, "Coordinación de las actuaciones", contiene un solo artículo –el 31– que regula la coordinación de la política de cooperación al desarrollo.

El capítulo VIII, "Recursos financieros y humanos", se compone de cuatro artículos: el artículo 32 se refiere a los medios financieros; el artículo 33 recoge los gastos con alcance plurianual; el artículo 34 regula el fomento; y, finalmente, el artículo 35 determina los recursos humanos.

El capítulo IX, "Distribución de competencias", consta de cuatro artículos: el artículo 36 se refiere a las competencias de la Junta de Castilla y León; el



artículo 37 a las de la consejería competente en materia de cooperación al desarrollo; el artículo 38 al Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo; y, por último, el artículo 39, a las del Comité de Castilla y León de Ayuda Humanitaria de Emergencia.

La disposición adicional se refiere a los recursos económicos de la Comunidad de Castilla y León destinados a la cooperación al desarrollo.

La disposición transitoria primera regula la aplicación transitoria del Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. La segunda se refiere al plazo para la exigibilidad de la obligatoriedad de inscripción en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Castilla y León.

La disposición derogatoria única señala que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

La disposición final primera faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y aplicación de la presente ley; la segunda se refiere a la aprobación del Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo; y, por último, la tercera dispone la entrada en vigor de la ley.

2.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Memoria justificativa del borrador del anteproyecto de ley de Castilla y León de la Cooperación al Desarrollo, comprensiva de los siguientes apartados:

- Marco normativo de la futura ley de Castilla y León de la Cooperación al Desarrollo.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la futura ley, en el que se exponen las razones de su necesidad y conveniencia.



- Coste económico, en cuyo apartado se expresa que del contenido del anteproyecto no se puede deducir la existencia de un coste directo de la aprobación, en su caso, de la ley, ni comporta ningún incremento específico, por cuanto que el compromiso adoptado en la disposición adicional de acercamiento progresivo al volumen de recursos financieros recomendado por los organismos internacionales dependerá, en todo caso, de las decisiones que se vayan adoptando en las sucesivas leyes anuales de presupuestos de la Comunidad y de las cuantías que pudieran establecerse en sus estados de gastos.

- Disposiciones afectadas. Se consigna que la aprobación y entrada en vigor de esta ley determina la adaptación del Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, de Creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

- Trámite de audiencia cumplimentado mediante el análisis y estudio de las observaciones formuladas por los interesados al borrador del anteproyecto de ley. Se ha dado trámite de audiencia a Ayuntamientos de la Comunidad y a las Diputaciones Provinciales; a las Universidades de Castilla y León; a organizaciones no gubernamentales; a organizaciones sindicales y a CECALE. Han realizado observaciones las Diputaciones Provinciales de León y Valladolid; la Universidad de Salamanca; distintas organizaciones no gubernamentales (Instituto Sindical para la Cooperación al Desarrollo, Asociación de Amigos de la Arquitectura Autóctona y Tradiciones Populares de España, Fundación Cauce, Federación de la Mujer Rural, Fundación Cume para el desarrollo de Culturas y Pueblos, Cooperación Vicenciana para el Desarrollo, Asociación de Mujeres para la Democracia de Zamora, Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña de San Esteban de la Sierra, Cruz Roja Española, UNICEF y Coordinadora-Leonesa de ONG´s); distintas organizaciones sindicales (CSI-CSIF, UGT y CCOO) y la Organización Empresarial CECALE.

Se ha dado audiencia también a los miembros del Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo, los cuales han realizado observaciones y sugerencias.

2.- Informes de las distintas Consejerías, realizando observaciones la Consejería de Hacienda, la de Fomento y la de Presidencia y Administración Territorial.



3.- Informe preceptivo de la Dirección de Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, emitido el día 18 de enero de 2006.

4.- Informe preceptivo del Consejo Económico y Social de Castilla y León, emitido en fecha 19 de enero de 2006.

5.- Texto del anteproyecto de ley sometido a consulta.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta a esta institución para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3



de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En el presente caso, del estudio de la documentación enviada cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Marco competencial.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.1.19ª.

En estas materias, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería, lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado anteproyecto corresponde a la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades.

4ª.- Observaciones al articulado.

Exposición de motivos.-

Con carácter general, tal y como expresa la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.



En el presente caso, se observa que no se recoge la habilitación de la Junta para elaborar y aprobar la presente ley. Debería hacerse mención a la competencia exclusiva que tiene la Comunidad en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.1.19ª del Estatuto de Autonomía, siempre respetando la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales que atribuye al Estado el artículo 149.1.3ª de la Constitución.

A este respecto, hay que traer a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 165/1994, de 26 mayo, en la que se concreta el alcance de dicho título competencial, de gran importancia para interpretar el mandato constitucional del artículo 149.1.3ª.

En efecto, dicha sentencia precisa que, dadas las funciones encomendadas constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas, no cabe excluir que para llevarlas a cabo hayan de realizar determinadas actividades, no ya fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España (FJ 3).

Según el Tribunal Constitucional la competencia estatal en materia de relaciones internacionales comprende las relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho Internacional e incluye las materias relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (FJ 5 de dicha sentencia, que se remite a las Sentencias 137/1987, 153/1989 y 80/1993).

En cambio, como aclara la sentencia de referencia (FJ 5), no sería constitucionalmente legítima una interpretación de dicho título competencial que excluyera todo tipo de actividad o proyección exterior o con cualquier relación con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, de acuerdo con lo ya sostenido por el Tribunal en anteriores ocasiones, pues "la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3ª que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (v. Sentencia 80/1993, FJ 3,



que a su vez se remite a las Sentencias 153/1989, 54/1991, 76/1991 y 100/1991).

Por las razones antedichas, la citada Sentencia 165/1994 concluye que, a la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, “la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (FJ 6).

La intervención de las Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas en este ámbito está expresamente reconocida, en consonancia con la citada doctrina del Tribunal Constitucional, en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que establece los principios y objetivos que deben informar todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo (artículo 4), estableciendo a este respecto que la cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios, objetivos y prioridades establecidos en la sección 2ª del capítulo I de dicha ley (apartado I), de manera que la acción de estas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la propia ley y el principio de colaboración entre Administraciones Públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos (apartado II). Con tal finalidad, al regular la creación del registro de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, que se crea sin perjuicio de los registros que con idéntica finalidad puedan establecer las Comunidades Autónomas, se contempla la necesidad de instrumentar los correspondientes mecanismos de colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Comunidades Autónomas (artículo 33.1).



Artículo 1.- *Objeto de la ley.*

Se observa que el contenido recogido sobre el objeto de la ley no es completo. Así, únicamente se hace referencia a las relaciones de coordinación y colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades Locales de Castilla y León, a pesar de que, a lo largo del articulado de la norma, concretamente en su artículo 31, se hace referencia a la promoción de la coordinación con la Administración General del Estado, que, aunque puede entenderse incluida en la referencia a “y demás agentes que lleven actuaciones en este ámbito”, se considera de entidad suficiente para que se recoja de forma expresa.

Asimismo, se considera oportuno que se incluya en el presente precepto, dentro de otro apartado del mismo, y como acta de nacimiento, que se crea el Comité de Castilla y León de Ayuda Humanitaria de Emergencia, así como el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Castilla y León.

Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.*

En el apartado 2 de este precepto se hace referencia a que esta ley será de aplicación a todas las relaciones de coordinación y colaboración que se lleven a cabo entre la Administración de la Comunidad y las Entidades Locales de Castilla y León, así como “y demás agentes en materia de cooperación al desarrollo”. Debería quedar claro a qué se quiere hacer referencia con dicha expresión, y si en ella se pretende incluir también a la Administración del Estado, que, evidentemente, se regirá por sus propias normas y no por las de la Comunidad.

En este sentido, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23/1998, citada, en el que se señala:

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

»2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y



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

Artículo 3.- *Definiciones.*

Se recoge la definición de “cooperación al desarrollo”. Desde un punto de vista de técnica legislativa, parece más idóneo incorporar el mencionado concepto a la hora de abordar el objeto de la ley, tal y como se recoge en la normativa de otras Comunidades Autónomas.

Asimismo debería analizarse si dentro del citado concepto no sería adecuado incluir aquellas actuaciones de impulso de la sensibilización de la sociedad castellana y leonesa hacia la cooperación, tal y como establece la normativa de la Comunidad de La Rioja o de la Comunidad de Cataluña. Concretamente la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de la Generalidad de Cataluña, establece en su artículo 1.2.b) que son actuaciones de cooperación al desarrollo, entre otras, las que llevan a cabo las Administraciones Públicas o los agentes de cooperación a fin de fomentar la información, la sensibilización, la educación, la formación, los valores, las capacidades y el compromiso de la sociedad, conducentes a una cooperación mejor y mayor con las personas, los pueblos y los países en desarrollo.

Artículo 4.- *Principios y objetivos.*

Se recoge en primer término, en el apartado 1, una remisión –como no podía ser de otro modo– a los principios y objetivos en que se basa la política española de cooperación internacional establecidos en la Ley 23/1998, de 7 de julio. Al respecto ha de recordarse que conforme al artículo 1 de la Ley 23/1998 citada, la misma “establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las Administraciones públicas españolas y los sistemas de relación y colaboración entre dichas Administraciones públicas”.

Asimismo, en el apartado 2 se establece que la política de la Comunidad de Castilla y León, en materia de cooperación al desarrollo, respetará las líneas generales y directrices básicas de la política española en esta materia, lo cual,



ha de recordarse, es obligado puesto que ha de respetar la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales que atribuye al Estado el artículo 149.1.3ª de la Constitución.

En el apartado 3 se recoge que “la política de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de cooperación al desarrollo incorporará como propios los principios, valores, objetivos y directrices adoptados en el seno de los organismos internacionales competentes en la materia”. Asimismo, en el artículo 2.e) de la Ley estatal 23/1998 se establece como uno de los principios de la política española de cooperación internacional “el respeto a los compromisos adoptados en el seno de los Organismos internacionales”.

Poniendo en relación uno y otro precepto parece que el incluido en el anteproyecto de ley ahora analizado no es necesario, e incluso podría dar lugar a dudas interpretativas, puesto que del mismo podría extraerse que la Comunidad Autónoma tiene opción a incorporar o no los principios y directrices adoptados por organismos internacionales.

En el apartado 4 se establece que dentro de los principios rectores referidos en los apartados anteriores tendrá especial relevancia el desarrollo de una serie de principios que se especifican a continuación. Comparando dichos principios con los recogidos en los apartados anteriores, se observa que no coinciden entre sí, por lo que se considera que debe aclararse tal circunstancia.

En el apartado 5 se recogen los principios ordenadores específicos de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Castilla y León. Al respecto debería quedar absolutamente claro que los mismos no deben ir en contra o determinar en modo alguno el no seguimiento o cumplimiento de los principios y objetivos recogidos con carácter básico en la normativa estatal. Dicha mención debería aparecer al inicio del apartado, antes de proceder a la enumeración de los principios ordenadores específicos.

Respecto a dichos principios ha de ponerse de relieve que el primero de ellos no alcanza a comprenderse, puesto que –como se acaba de señalar– es obligación de la Comunidad cumplir fielmente los principios y objetivos establecidos en la ley estatal, y los que recoja la presente ley. Y dentro de la ley estatal, en su artículo 4 se recoge el principio de coherencia, en el que se establece que “los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el



marco de sus respectivas competencias y que pueden afectar a los países en desarrollo”.

Artículo 5.- Ejes de prioridades.

El artículo 1 de la Ley 23/1998 establece las prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo, el artículo 5 de la ley citada establece:

“La política española de cooperación para el desarrollo, como reflejo de la diversidad de situaciones sobre las que opera y del diferente grado de urgencia para acometer las acciones de intervención concretas, se articula en torno a dos ejes de prioridades que determinarán sus líneas de actuación preferente:

»a) Geográficas, orientadas a las regiones y países que serán objeto preferente de la cooperación española.

»b) Sectoriales, dirigidas a determinadas ámbitos de actuación preferente.

»La definición de estas prioridades, que serán establecidas periódicamente en los sucesivos Planes Directores cuatrienales a que se refiere el artículo 8, responderá a los objetivos de la política exterior del Estado, tendrá en cuenta las consideraciones señaladas en el artículo anterior, y aplicará especial atención a la cooperación con los países de menor desarrollo económico y social, y dentro de éstos a los sectores más desfavorecidos”.

Al respecto se observa que además de los ejes contenidos en la legislación estatal, que recoge dos ejes de prioridades, geográficas y sectoriales, en la norma autonómica se recogen además otras dos, las sociales y transversales, al igual que hace la Comunidad de Illes Balears.

Asimismo, las prioridades que se recogen como sociales y transversales puede considerarse que constituyen una reiteración y/o concreción de las contenidas en las prioridades sectoriales, con las cuales parecen solaparse, razón por la que no se entiende muy bien a qué responde y qué se pretende con su inclusión en el texto.



Artículo 7.- *Prioridades sectoriales.*

Respecto a la contenida en el apartado 1.a), relativa a los servicios colectivos de carácter básico, debe quedar claro si el catálogo de los mismos es o no taxativo.

En cuanto a la contenida en la letra d), relativa a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, a juicio de este Consejo Consultivo debería recogerse de forma separada.

Artículo 10.- *Formas de cooperación al desarrollo.*

Se determinan dos posibles formas de llevar a cabo la cooperación al desarrollo. Al igual que en la normativa estatal, puede ser bilateral o multilateral.

Se echa en falta que, al igual que en la Ley estatal 23/1998, se recoja cómo se determina el carácter multilateral de las organizaciones internacionales. En la Ley 23/1998, se señala en su artículo 14.3 que “el carácter multilateral de dichas organizaciones se determinará a través de la aplicación de los siguientes criterios:

»a) Que se trate de una Agencia, institución u organización cuyos miembros son Gobiernos.

»b) Que sea un fondo gestionado de forma autónoma por uno de los órganos multilaterales comprendidos en el apartado a)”.

Artículo 11.- *Modalidades.*

A lo que el anteproyecto de ley se refiere como modalidades, la ley estatal lo denomina instrumentos. Además de las recogidas en la ley estatal, alude a la formación e investigación para el desarrollo y a cualesquiera otras que respeten los principios de esta ley, al igual que hace también la Comunidad de Illes Balears.

En la legislación comparada de otras Comunidades Autónomas se observa que la normativa de La Rioja, al igual que en la de Aragón, se alude en su artículo 11 a ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo, así como a



las ayudas a la formación de voluntarios y cooperantes en programas de desarrollo. En la Comunidad de Madrid y en la de Extremadura se refieren a ayudas a programas de rehabilitación y reconstrucción y en la Comunidad de Galicia se alude a la educación para la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos.

En todo caso, se considera muy acertada la inclusión de una cláusula de cierre, en la que se alude a “cualesquiera otras que respeten los principios de esta ley”.

Artículo 12.- *La cooperación técnica.*

Se valora positivamente que las distintas formas de llevar a cabo la cooperación técnica no aparezcan tasadas, sino que se especifican una serie de acciones, programas y proyectos a título ilustrativo, terminando con la referencia a “cualquier otro que contribuya a la finalidad perseguida”.

Artículo 15.- *La acción humanitaria.*

El apartado 1 parece referirse únicamente a las víctimas de desastre naturales; dicha cuestión debería quedar clara, puesto que si se analiza el apartado 2 parece que también se refiere a las víctimas en conflictos armados.

Artículo 18.- *Medios para hacer efectivas las modalidades de cooperación al desarrollo.*

Se propone completar la letra a) haciendo constar que la disposición de fondos públicos puede ir destinada bien a la promoción de nuevas acciones de cooperación al desarrollo o al mantenimiento y financiación de las ya iniciadas mediante la suscripción de los correspondientes convenios.

Artículo 19.- *Planificación de la cooperación al desarrollo.*

Dentro del apartado 2 debería quedar claro que el Plan Director de Castilla y León ha de respetar los objetivos y prioridades de la legislación estatal ya referidos.



Artículo 20.- Evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de la cooperación al desarrollo.

Sería conveniente que se concretara a quién le corresponde elaborar el informe de seguimiento al que se alude en el apartado 2, así como a quién corresponde analizar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el correspondiente Plan Director.

Artículo 21.- Los agentes castellanos y leoneses de la cooperación al desarrollo.

En el presente artículo se recoge una definición de qué debe entenderse por agentes de la cooperación al desarrollo, para después establecer quiénes podrán tener dicha consideración. Al respecto se valora positivamente la no inclusión de un listado cerrado de órganos o entidades que pueden tener tal carácter, al recogerse una cláusula de cierre residual en la que se alude a "otras entidades públicas o privadas que tengan entre sus fines la realización de actividades de cooperación al desarrollo o actúen en este ámbito". Dentro de la misma podría tener cabida, por ejemplo, las confesiones religiosas, a las que se alude expresamente en la normativa de Illes Balears.

Asimismo, se observa que, a diferencia de lo que ocurre con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo de Castilla y León, para el resto de posibles agentes de la cooperación al desarrollo no se exigen ni establecen los requisitos que deben reunir con carácter general, lo cual podría ser conveniente, sobre todo para determinar aquellos agentes que puedan encuadrarse en la citada cláusula de cierre. En este sentido puede señalarse a título meramente ilustrativo que, por ejemplo, la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía, sí los recoge en su artículo 17; así como la Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo, de Illes Balears, en su artículo 30, donde establece las condiciones para actuar en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en dicha Comunidad; o la Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo, de Galicia, en su artículo 24.

Finalmente, sería adecuado que se hiciera una mención específica a las entidades locales como posibles agentes de la cooperación al desarrollo, aun siendo cierto que quedarían encuadrados dentro del la letra a) del apartado 2 del precepto, en el que se alude a "las administraciones públicas de la



comunidad autónoma de Castilla y León". Así, por ejemplo la Ley 3/2003, de Galicia, antes citada, alude a "la Administración Autonómica y las entidades locales reconocidas por Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia".

Artículo 23.- Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Castilla y León.

En el apartado 1 se crea el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Castilla y León. En un análisis comparado con el resto de la normativa autonómica existente al respecto, se observa que alguna Comunidad Autónoma va más allá creando, no el registro citado, sino un Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo. Este es el caso de Andalucía, que en el artículo 19 de su Ley 14/2003, de 22 de diciembre, crea el citado registro.

En el apartado 3 se configura la inscripción como requisito imprescindible para que dichas organizaciones puedan recibir ayudas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Además, ha de recordarse que dicha inscripción se configura como un requisito para tener el carácter de agente de la cooperación al desarrollo.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta la existencia de un Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en la Agencia Española de Cooperación Internacional, al que se alude en el artículo 33 de la Ley 23/1998; y aparece desarrollado por Real Decreto 993/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional.

En el referido artículo 33 se señala que "se articularán los correspondientes procedimientos de colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Comunidades Autónomas a fin de asegurar la comunicación y homologación de los datos registrales.

»La inscripción en alguno de dichos Registros (el estatal o el autonómico) constituye una condición indispensable para recibir de las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, ayudas o subvenciones computables como ayuda oficial al desarrollo. (...)".



De lo anterior se deduce que la inscripción en cualquiera de ambos registros –el estatal o autonómico– sería válida a efectos de recibir ayudas o subvenciones; circunstancia que debería recogerse en el anteproyecto remitido.

Artículo 25.- Participación de las empresas y organizaciones empresariales en la cooperación al desarrollo.

Se observa que en el apartado 1 se señala que esta participación se debe articular siempre asegurando el carácter no lucrativo de esta actividad y respetando los principios, objetivos y prioridades de la presente ley. De la lectura del precepto parecería que tales requisitos sólo serían aplicables a las empresas y organizaciones empresariales, cuando ello no es así, puesto que tales requisitos deben ser predicables respecto a todos los agentes de la cooperación al desarrollo. Dicha cuestión quedaría clara si se expresasen con carácter general los requisitos para todos los agentes de la cooperación al desarrollo.

Asimismo, se considera que el contenido del apartado 3 ya estaría incluido en el apartado 1, al señalar que deben respetarse los principios y objetivos de la ley, dentro de los cuales estarían encuadrados el respeto a los derechos humanos y al medio ambiente y el fomento al desarrollo local.

Artículo 27.- Comunidades castellanas y leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Dichas comunidades se regulan en la Ley 5/1986, de 30 de mayo, de Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

En el artículo 15 de la citada ley se crea el Registro de Comunidades Castellano-Leonesas, adscrito a la Consejería de Educación y Cultura, que será público y tendrá por objeto la inscripción de las comunidades que obtengan el reconocimiento de su origen castellano-leonés. En él constarán, junto con los datos de identificación que se determinen reglamentariamente, los estatutos y los órganos rectores de las comunidades y, en su caso, las modificaciones que se produzcan. Además, se señala que su organización y funcionamiento serán desarrollados reglamentariamente.



Por ello, sería conveniente que una vez desarrollada la organización y funcionamiento de dicho registro, también se exigiese la inscripción de dichas comunidades para poder actuar como agentes de la cooperación al desarrollo, al igual que ocurre con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo de Castilla y León.

Artículo 28.- *Fomento de la cooperación al desarrollo en la sociedad castellana y leonesa.*

En el apartado 1 se alude al fomento por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de la participación de los agentes de cooperación en actividades de cooperación al desarrollo, "procurando" que en su ejecución se respeten los principios, objetivos y prioridades previstos en esta ley. A juicio de este Consejo Consultivo el término utilizado, "procurando", no es correcto, puesto que el respeto de tales principios, objetivos y prioridades se constituye como una obligación no sólo para la Administración, sino también para el resto de los agentes de cooperación para el desarrollo.

Artículo 30.- *Los cooperantes.*

Se alude únicamente a los cooperantes remunerados, pero no así a la posibilidad de cooperantes voluntarios. Así, por ejemplo, Illes Balears distingue entre cooperantes voluntarios y cooperantes remunerados, definiendo uno y otro. Se entiende por cooperante voluntario cualquier persona física que, por libre determinación, sin recibir contraprestación económica ni tener relación laboral, mercantil o funcional de cualquier tipo, participa de manera responsable en los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo a través de los agentes de cooperación determinados en esta ley. Y por cooperante remunerado la persona física que cumple los requisitos que establece el artículo 38 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, y le es aplicable la normativa estatal vigente.

En el apartado 2 del precepto se establece que el régimen jurídico de los cooperantes será el establecido en el Estatuto del Cooperante previsto en el artículo 38.2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, lo cual no plantea ningún problema. No obstante, a continuación señala que "en tanto se aprueba, se le aplicará el Estatuto de los Trabajadores y demás legislación laboral".



Al respecto, desde este Consejo Consultivo se considera que sería más adecuado señalar que se aplicará la legislación que corresponda en atención a la naturaleza de la relación, puesto que podría ocurrir que la relación en lugar de laboral fuera, por ejemplo, mercantil.

Artículo 31.- *La coordinación de la política de cooperación al desarrollo.*

Desde un punto de vista de técnica legislativa ha de señalarse que sería más adecuado, a juicio de este Consejo Consultivo, dividir el único artículo que forma el citado capítulo en varios diferenciados.

Así, sería bueno recoger, en primer término, un artículo donde se establezca y defina el principio general de la coordinación en materia de la política de cooperación al desarrollo; un segundo dedicado a la colaboración con la Administración del Estado y con las Comunidades Autónomas; un tercero dedicado a la colaboración con las Entidades Locales de la Comunidad; un cuarto referido a las relaciones con los países donantes y receptores de la cooperación y un quinto sobre las relaciones con las organizaciones internacionales de cooperación.

En el apartado 2, dedicado a la coordinación de la política de cooperación al desarrollo con las Entidades Locales, se señala que “esta coordinación se articulará a través de la participación en los órganos previstos al efecto y en los que puedan ser creados en este ámbito”. Al respecto ha de señalarse que en el presente anteproyecto no se crea ningún órgano para dicha finalidad. A título meramente ilustrativo, la normativa de las Illes Balears en la materia crea una Comisión de Coordinación de los Entes Territoriales de las Illes Balears como órgano de coordinación, cooperación y asistencia recíproca entre la Administración de la Comunidad Autónoma, los consejos insulares y los entes locales de las Illes Balears que ejecutan gastos computables como cooperación para el desarrollo.

Artículo 33.- *Gastos con alcance plurianual.*

Tal y como ha puesto de manifiesto la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe de 18 de enero de 2006, el contenido del presente precepto es una repetición de las previsiones que al respecto contiene la norma



presupuestaria y de la Hacienda de la Comunidad, por lo que su inclusión puede considerarse innecesaria por repetitiva.

Artículo 34.- *Fomento.*

En el apartado 1 se establece que la Administración de la Comunidad de Castilla y León podrá conceder ayudas y subvenciones a los agentes de la cooperación para el desarrollo que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley. No obstante, ha de recordarse que dichos requisitos, al menos de forma expresa, únicamente se recogen respecto a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Por ello, podría ser adecuado –como ya se ha puesto de manifiesto– que se fijaran dichos requisitos de forma expresa con carácter general para todos los posibles agentes de cooperación.

Artículo 35.- *Recursos humanos.*

En el apartado 4 únicamente se hace referencia a la concesión de las pertinentes licencias en los términos dispuestos en la normativa sobre función pública, estimándose más adecuado hacer referencia en general a la normativa reguladora del personal al servicio de la Administración autonómica.

En el apartado 5 debería hacerse mención expresa a la legislación reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas, a la cual debe quedar sometida la contratación referida en el citado apartado.

Finalmente, sería adecuado incluir un apartado referido a con qué partidas presupuestarias se van a sufragar los costes de este personal. En este sentido, por ejemplo, la normativa de Illes Balears establece que “los costes derivados de la participación de este personal tienen que sufragarse con cargo a las partidas presupuestarias destinadas a la cooperación para el desarrollo de la Administración de la comunidad autónoma, a las que tienen que imputarse también el coste de los seguros complementarios que las circunstancias aconsejen concertar”.

Capítulo IX.- *Distribución de competencias.*

Se considera que el título dado al capítulo, en atención a su contenido, no es el más adecuado. En el mismo se recogen las competencias de la Junta de Castilla y León, de la consejería competente en materia de cooperación al



desarrollo, la creación de un nuevo órgano de coordinación y sus funciones, y las funciones de un órgano consultivo ya existente: el Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo.

A juicio de este Consejo Consultivo parece más apropiado, en atención al contenido citado, por ejemplo, hablar no de distribución de competencias, sino de órganos de la Comunidad Autónoma competentes en la política de cooperación para el desarrollo, distinguiendo a su vez, por secciones, entre órganos rectores y órganos de coordinación y consulta.

Artículo 38.- *El Consejo de Castilla y León de Cooperación al desarrollo.*

El apartado 2 establece una composición mínima del citado Consejo, observándose que no se concreta el carácter con el que participan; simplemente se señala que “participarán”, pero no si es como vocales, tal y como se recoge en el Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea dicho Consejo, o con otro carácter. Asimismo, tampoco se alude a la figura del vicepresidente.

Disposición transitoria primera (sin rúbrica).-

A juicio de este Consejo Consultivo debería suprimirse la referencia a que el Reglamento del Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León deberá ser dictado en el plazo de un año, ya que dicho contenido es más propio de una disposición final que de una transitoria.

Disposición derogatoria única (sin rúbrica).-

Con carácter general debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente ley” (como sucede con lo previsto en la disposición ahora comentada) carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en



parte, sino también la mención, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia, es decir una tabla de vigencias y derogaciones.

Disposiciones finales.-

Sin perjuicio del carácter relativo que tiene sujeta a un plazo determinado el ejercicio de la potestad reglamentaria, así como también el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de la Junta de Castilla y León, sería preferible que la fecha final de dicho plazo se determinase, en todos los casos contemplados en el anteproyecto, de manera uniforme. En efecto, el *dies ad quem* se fija, unas veces, por referencia a "dictará" las disposiciones necesarias para el desarrollo de los preceptos de esta ley (disposición final primera) y, otras, por referencia a "aprobará" el Plan Director de Castilla y León para la Cooperación al Desarrollo (disposición final segunda). Esta última opción es la que parece más aconsejable, porque proporciona mayor seguridad jurídica (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1990 y 14 de octubre de 1991), tal y como ya tuvo ocasión de poner de manifiesto este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 1/2003, de 9 de diciembre.

5ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa

Dentro de la exposición de motivos se recogen las abreviaturas PNUD y ONGD, sin determinar a qué corresponden. Debería hacerse alusión a Programas de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y no simplemente a sus abreviaturas, que no tienen por qué ser conocidas por todos a los que va dirigida la norma.

Asimismo, en la exposición de motivos, página 5, párrafo segundo, debería hacerse mención no a "que se concretaban", sino a "que se han concretado".

En el apartado 1 del artículo 19 falta el término "desarrollo" después de "en materia de cooperación al".

En el artículo 30, apartado 1, debería aludirse a "unan" en lugar de "unen"; y "tengan" en lugar de "tienen".



En el artículo 38.3.c) sería aconsejable cambiar la expresión “principios generales” por “líneas generales” con el fin de evitar la repetición del término “principios”.

En el artículo 39.1 debería suprimirse el artículo “los” al referirse a la composición del Comité de Castilla y León de Ayuda Humanitaria de Emergencia, al igual que la coma que aparece en la tercera línea después de Entidades Locales.

La disposición adicional, al ser sólo una, debe denominarse única, conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formulada, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Castilla y León reguladora de la Cooperación al Desarrollo.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.