



## MEMORIA JUSTIFICATIVA ACTUALIZADA DEL ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

El Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 25 de abril de 2006, y a propuesta de la Presidencia del Gobierno, conoció la Memoria sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, y tras quedar enterado decidió que se continuara la tramitación del citado anteproyecto de Ley.

El retraso en la constitución del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo que debía informar el texto articulado, impidió culminar la tramitación de este anteproyecto la pasada legislatura. Por esta razón, y puesto que se mantiene interés en su tramitación, se ha retomado la misma proponiendo al Gobierno la ratificación de su oportunidad, objetivos y principios generales. A estos efectos se suscribe la presente memoria actualizada, incorporando a la misma a la Consejería de Presidencia Justicia y Seguridad teniendo en cuenta que el texto articulado incluye la regulación de dos órganos colegiados que, aunque ya existen en el organización administrativa de la Comunidad Autónoma a nivel reglamentario, ahora se incorporan al texto legal.

El presente documento pretende dar respuesta a la exigencia de dotar al anteproyecto de ley canaria de cooperación internacional para el desarrollo que se acompaña, de una memoria justificativa con el contenido previsto en el acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de enero de 1993, en virtud del cual se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de ley que han de elevarse a la consideración del Gobierno.

### 1. Identificación de la situación jurídica y de hecho.

La política de cooperación para el desarrollo se propone contribuir al progreso del desarrollo económico y social de los países con menos recursos, entendido éste como el logro de un mayor crecimiento económico, un reparto más equitativo de la riqueza y la mejora de las condiciones de vida de la población.

En este marco de actuación, en el ámbito internacional las Naciones Unidas (NNUU) en septiembre de 2000, aprobó la Declaración del Milenio como consecuencia del consenso logrado entre 189 Estados miembros. Este documento constituye la propuesta más ambiciosa que ha trazado este organismo internacional y está siendo utilizado por numerosas organizaciones oficiales y no oficiales como guía para trazar sus políticas de cooperación internacional.

La Declaración del Milenio se fundamenta en una serie de valores considerados indispensables para guiar las relaciones internacionales. La libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad de la gestión



del desarrollo económico y social internacional, son valores universales que deben estar presentes en el planeta.

En el contexto europeo de la política de cooperación al desarrollo, el Título XX del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea relativo a la Cooperación al Desarrollo, establece que la política de la Comunidad en este ámbito, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá: el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos; su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial; la lucha contra la pobreza en tales países; y la consolidación de la democracia.

Por su parte, y tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional, la política española de cooperación para el desarrollo tiene básicamente su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en la que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Dicha política constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, si bien establece unas normas comunes; sienta las bases de la acción de la cooperación descentralizada, esto es, realizada desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en virtud de los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución. Asimismo, regula aspectos como son el régimen fiscal de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, o el Voluntariado.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, establece en el párrafo segundo del artículo 1, que la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, el desarrollo equilibrado de las islas y la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario.

Canarias, por tanto, no es ni ha sido ajena al creciente movimiento social en pro de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial. Así lo demuestra el creciente interés de la Administración por generar riqueza y desarrollo en las regiones cercanas y en territorios con vinculación económica, histórica, social y cultural con Canarias; y la creciente sensibilización social y el aumento de organizaciones no gubernamentales y fundaciones.



La actividad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia, tiene su punto de arranque en la Resolución de 14 de octubre de 1994, adoptada por el Parlamento de Canarias, en virtud de la cual se insta al Gobierno para que en un período de dos años consignara en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias las cantidades equivalentes al 0,7% de los mismos para ayuda y cooperación al desarrollo de los países del tercer mundo.

La expresión más relevante de esta política de cooperación al desarrollo por parte del Gobierno de Canarias, ha sido la disposición de recursos económicos a través de convocatorias anuales de subvenciones dirigidas a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para que realicen proyectos de cooperación al desarrollo y campañas de educación y sensibilización social. Paralelamente se han realizado actuaciones bilaterales con otros organismos e instituciones de carácter nacional, como la Agencia Española de Cooperación Internacional en programas de salud y medio ambiente, y con las Universidades Canarias en programas de cooperación científica y técnica.

No obstante, estas actuaciones se vienen realizando en ausencia de un marco legal adecuado que regule específicamente la acción pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, mediante el establecimiento de mecanismos que permitan una planificación adecuada para poder comprometer los recursos que sean necesarios para lograr hacer efectivo el mandato del Parlamento de Canarias, así como fijar claramente los principios, objetivos y prioridades que deben regir la política canaria de cooperación internacional, sus instrumentos de actuación y medios para llevarla a cabo.

Por otro lado, esta política de cooperación no puede llevarse a cabo sin la participación de la sociedad canaria, principalmente a través de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de otras entidades públicas y privadas, y de organizaciones sociales y económicas, y es por ello por lo que la Ley pretende establecer un marco adecuado para el diálogo entre las administraciones públicas canarias y entre éstas y las citadas organizaciones.

En definitiva esta Ley, pretende dar respuesta con el respaldo democrático de los canarios a través de su Parlamento, a una realidad social de carácter internacional y en la que participan activamente tanto los poderes públicos canarios en el ejercicio de sus competencias, como la sociedad canaria a través de su participación altruista y solidaria.

Así Canarias, es una de las pocas Comunidades Autónomas que no dispone de una Ley de Cooperación para el Desarrollo, y ésta es una demanda que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo canarias vienen realizando a través de su Confederación, que ha trabajado para que en un futuro próximo se disponga de este importante marco legal.

## **2. Justificación del proyecto.**



a) Objeto y finalidad. Resultados que se pretende conseguir.

El anteproyecto de ley tiene por objeto regular el régimen jurídico de la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la finalidad de establecer el conjunto de actuaciones, medios e iniciativas que en dicho ámbito se destinen directamente a los objetivos de la cooperación canaria, basados principalmente en el compromiso y la participación de la ciudadanía de Canarias en esta materia, y que estará dirigida al aumento de las capacidades humanas, sociales y económicas de los individuos, los países y los pueblos, especialmente los más desfavorecidos.

b) Deber jurídico de normación.

Ya han sido indicadas en el apartado primero de la presente memoria, las razones que justifican la necesidad de regular en un único texto, el conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando nuestra política canaria de cooperación al desarrollo, realizada por las administraciones públicas canarias como expresión solidaria de su sociedad, en consonancia con los principios, objetivos y prioridades establecidas en la Ley estatal, respetando las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo, establecida a través del Congreso de los Diputados.

A la vista de las razones expuestas se hace patente que existe una realidad social que demanda un marco normativo adecuado para el ejercicio de la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo, sin que se haya establecido un plazo concreto para su aprobación.

c) Previsiones en el Programa de Gobierno sobre la materia.

Entre los nueve objetivos enunciados en el discurso pronunciado con ocasión del debate de investidura de candidato a Presidente del Gobierno de Canarias, recogido en el diario de sesiones del Parlamento de Canarias, nº 3, del día 3 de julio de 2003, en el que se expuso el programa político del Gobierno, figura el *"impulsar la presencia exterior y la cooperación política, económica y social de Canarias en las áreas de mayor interés: regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, países de África Occidental y repúblicas americanas con más vinculación por la presencia de emigrantes canarios"*.

En el citado programa del Gobierno, se prevé un avance en la política de cooperación al desarrollo, al establecer que *"en el terreno del futuro de nuestra economía, las Islas Canarias, tienen, además, otras funciones estratégicas que ya empiezan a cumplir de forma eficiente."*

*"...Por primera vez, Canarias tiene las estructuras sociales y económicas necesarias para irradiar una acción exterior hacia los tres círculos económicos de su entorno, el entorno ultraperiférico inmediato, el entorno africano y el entorno americano. Por primera vez en su historia Canarias es un país cooperante, no*



*receptor de cooperación, por primera vez las estructuras del transporte hacen posible ese proceso de irradiación y por primera vez nuestras empresas ya empiezan a estar y a contar en estos mercados del entorno. Y en la medida en que ya tenemos intereses políticos, sociales y económicos en estos círculos próximos, el Gobierno tendrá que dedicar más recursos y más esfuerzos para reforzar los canales de comunicación económica y la presencia política en esta vecindad geográfica y social. Ésta es una política que abarca desde la vinculación de las ayudas de cooperación a los procesos de repatriación, en el caso de países africanos, hasta la colaboración con nuestras empresas para que estén presentes en el tejido económico de aquellos mercados donde debemos actuar. Nuestro proceso acelerado de crecimiento ha determinado que nuestro país sea hoy un referente en el entorno geográfico. Las empresas canarias no solo han recuperado el protagonismo de nuestra economía, que habían perdido hacia finales de la década de los setenta, sino que se han convertido en inversores en sectores punteros en otra zonas geográficas...”*

### **3. Alternativas a una actuación legislativa.**

Indicados ya en el apartado anterior las razones que justifican la idoneidad de regular esta materia, y que dicha regulación lo sea mediante ley formal con el respaldo democrático que ello supone, para dar respuesta a una realidad social de carácter internacional, cuyo marco jurídico de actuación debe quedar por encima de una mera regulación reglamentaria de la política canaria de cooperación al desarrollo.

### **4. Aspectos técnico-jurídicos**

#### **a) Constitucionalidad del anteproyecto.**

Si bien es cierto que la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene competencia legislativas expresas para regular la materia de cooperación internacional para el desarrollo, también lo es, que la regulación mediante ley que se propone no vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales contenida en el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española, por cuanto el término “*Relaciones internacionales*” se ha ido perfilando por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de tal forma que para delimitar el alcance de la reserva que la CE realiza a favor del Estado, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta de la misma literalidad de la CE (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las “relaciones internacionales”: así, “comercio exterior”- artículo 149.1.10- o “Sanidad exterior” – art.149.1.16-) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia del TC, que no acepta que “cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte



atribuida a la regla "relaciones internacionales", (véase STC 165/1994 de 26 de mayo, que se remite a las SSTC 80/1993, 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

La regulación que se propone, tampoco vulnera el principio constitucional de la autonomía local, por cuanto tal y como se recoge en el artículo 1 del anteproyecto de ley (objeto y ámbito de la ley), los principios, objetivos y prioridades regulados en la misma, han de informar la actividad de los entes locales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de unas relaciones de coordinación, colaboración y complementariedad entre la CAC y las entidades locales.

Estimamos pues, que el anteproyecto comentado se ajusta al texto constitucional en todos sus extremos.

#### b) Incidencias en otros sectores del ordenamiento.

Algunos aspectos del texto propuesto rozan zonas de otros sectores del ordenamiento, así en el ámbito estatal general el régimen general de subvenciones públicas (artículos 8, 22 y 30, entre otros de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), y en el ámbito del ordenamiento autonómico, el régimen del voluntariado (artículo 4 y 7 entre otros, de la Ley 4/1998, de 15 de mayo, del Voluntariado de Canarias).

Estas incidencias son acordes con los postulados que se contienen en anteproyecto de ley en cuanto se han respetado los principios básicos que regulan las citadas normas.

#### c) Normas comunitarias, estatales y autonómicas vigentes sobre la materia.

##### 1. Comunitarias:

- ✓ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: artículos 177 a 181.
- ✓ Declaración conjunta del Consejo y la Comisión Europea sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2000.
- ✓ Constitución Europea: Título V: Acción exterior de la Unión (art. III-292), Capítulo IV: Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (arts. III-316 a III-321).

##### 2. Estatales:

- ✓ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

##### 3. Autonómicas:

- ✓ Gobierno de Aragón: Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a Cooperación al Desarrollo. (BOA nº 156, de 30 de diciembre de 2000).



- ✓ Junta de Andalucía: Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE nº 14, de 16 de enero de 2004).
- ✓ Gobierno de las Islas Baleares: Ley 9/2005, de 21 de junio, de cooperación para el Desarrollo (BOE nº 179, de 28 de julio de 2005)
- ✓ Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha: Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE nº 129, de 30 de mayo de 2003).
- ✓ Generalitat de Catalunya: Ley 26/2001, de Cooperación al Desarrollo (BOE nº 34, de 8 de febrero de 2002).
- ✓ Junta de Extremadura: Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo (BOE nº 87, de 11 de abril de 2003).
- ✓ Junta de Galicia: Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo (BOE nº 172, de 19 de julio de 2003).
- ✓ Gobierno de la Rioja: Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo (BOE nº 169, de 16 de julio de 2002).
- ✓ Comunidad de Madrid: Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (BOE nº 172, de 20 de julio de 1999).
- ✓ Gobierno de Navarra: Ley 5/2001, de 9 de marzo, de cooperación al Desarrollo (BOE nº 117, de 16 de mayo de 2001).

## 5. Contenido esencial del proyecto.

El futuro anteproyecto de Ley tendrá por objeto establecer el régimen jurídico de la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Se tratará en primer lugar de establecer el conjunto de principios, objetivos y prioridades que han de regir la actividades que en esta materia realizan, tanto los entes territoriales en el ejercicio de sus políticas de cooperación, como los demás agentes de la cooperación canaria, fundamentalmente las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, instituciones educativas, organizaciones sindicales y empresariales.

Para ello, será necesario establecer una planificación en este ámbito de actuación, a través de los planes directores y planes anuales, así como las modalidades de actuación, instrumentos de la cooperación, y la evaluación, seguimiento y control de los programas y proyectos financiados con fondos públicos de las administraciones públicas canarias.

Para el efectivo ejercicio de esta política planificada, será necesario establecer una estructura organizativa adecuada, con unos órganos de naturaleza ejecutiva, que se corresponderán con la estructura orgánica vigente del Departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo, y con otros órganos de naturaleza consultiva y de asesoramiento, uno de nueva creación y otro que ya existe pero que cambiará su denominación.



Así se incorporará la regulación del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo como órgano de consulta y asesoramiento en materia de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional, integrado por una representatividad de los diferentes agentes de la cooperación canaria, toda vez que en la actualidad se encuentra en fase de creación a través de la tramitación de un proyecto de Decreto.

Se dedicará especial atención a los recursos destinados por el Gobierno de Canarias para la financiación de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo, recursos que deberán preverse en los correspondientes planes directores, y concretarse en los planes anuales.

Se abordará igualmente la definición de los agentes de la cooperación para el desarrollo en Canarias, y se creará el Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el desarrollo, cuya inscripción será requisito para que los agentes de la cooperación canaria puedan obtener financiación para la realización de programas y proyectos de cooperación.

Se regulará el régimen jurídico del personal al servicio de la cooperación al desarrollo, encargado de su ejecución, tanto el perteneciente a las Administraciones Públicas en el ejercicio de su actividad, como a los cooperantes voluntarios y remunerados.

Y finalmente se prevé la creación de una estructura organizativa adecuada a la política de cooperación para el desarrollo, mediante la posibilidad de crear una Agencia Canaria de Cooperación al Desarrollo, así como la regulación vía reglamentaria de las normas especiales reguladoras de las subvenciones con cargo a los créditos que se destinen a la cooperación para el desarrollo.

## **6. Efectos económicos y sociales.**

### **a) Efectos económicos**

El anteproyecto podría tener una repercusión financiera directa en cuanto a los gastos que generaría la creación del "Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo", dichos gastos serían los correspondientes a los desplazamientos, eventual alojamiento y dietas de los miembros del mismo que no lo hagan con cargo a las administraciones u organizaciones a las que representen en su seno. Los mencionados gastos se cubrirían con cargo al Capítulo II del presupuesto del centro directivo competente en materia de cooperación para el desarrollo. En cuanto al Secretario del Consejo, lo será un funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, con categoría de Jefe de Servicio, y que por tanto, sólo percibirá los gastos por dietas locomoción y traslado con cargo al Capítulo II del departamento al que pertenezca.

En cuanto a la creación del Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, no supondrá un gasto extra, ya que dicho registro será gestionado por el propio centro directivo competente en la materia de cooperación para el desarrollo.



La creación del referido órgano colegiado, así como la del citado Registro, comportará no obstante un incremento del trabajo del personal adscrito al centro gestor competente en la materia de cooperación internacional para el desarrollo.

En los demás aspectos se estima que no existe repercusión financiera alguna, ni la norma proyectada supondrá beneficio financiero alguno.

b) Costes sociales.

El área de la cooperación al desarrollo, supone el área de mayor gestión de los recursos económicos previstos en los presupuestos generales de la Comunidad autónoma de Canarias, asignados a la Dirección General de Relaciones con África, como órgano encargado de gestionar los mismos.

Los fondos para proyectos de cooperación al desarrollo en África, impulsados desde Canarias, han crecido un 52,6% en el 2005 en relación con el año anterior, y en el año 2006 hay un nuevo aumento del 34,7%.

Esta política de actuación se concreta en la aplicación de los fondos asignados, a la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo en países en vías de desarrollo considerados como prioritarios para la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo, así como también en la financiación de campañas de educación y sensibilización social en Canarias, a través de convocatorias públicas y de forma directa por un importe de 7.252.516 euros.

## **7. Aspectos relativos a su aplicación.**

a) No es previsible que la Ley deba modificarse a medio plazo.

b) Para la aplicación plena de la Ley se requerirá el desarrollo reglamentario del Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en cuanto a la necesidad de regular su estructura y funcionamiento.

Por otro lado la aplicación de la Ley exigirá la modificación del Reglamento Orgánico de Presidencia del Gobierno, aprobado por Decreto 7/2004, de 3 de febrero, para introducir y adaptar en cada caso en la estructura organizativa allí contemplada los órganos de coordinación y consulta a que se refiere la sección 3ª del Capítulo III del anteproyecto de ley.

Por último será necesaria la adaptación del régimen jurídico vigente en materia de subvenciones para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo y prestaciones humanitarias internacionales de la Administración Pública de la Comunidad autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 49/2003, de 30 de abril.

c) Los empleados públicos encargados de la aplicación de la Ley estarán lo suficientemente preparados para ello en el momento de su entrada en vigor.



## 8. Aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno.

El texto del anteproyecto de ley fue trasladado a los departamentos del Gobierno y se sometió al trámite de audiencia de la Federación de ONG de Canarias, Confederación de Empresarios de Canarias, a las Cámaras de Comercio de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria, sindicatos más representativos y a las Universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria.

Se han emitido los informes preceptivos de la Dirección General del Servicio Jurídico, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto y de la Inspección de Servicios.

El texto del anteproyecto al que ya se incorporaban gran parte de las sugerencias y aportaciones realizadas, se sometió finalmente al informe del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, cuyos miembros tras valorar positivamente el proyecto, hicieron también aportaciones al mismo en el plazo que se les concedió al efecto.

El texto resultante, fue tomado en consideración por el Gobierno en sesión de 1 de julio de 2008, y se sometió al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, cuyas observaciones han sido incorporadas al texto salvo la relativa al artículo 23.1 e) pues de incluirse la misma, supondría la exclusión de las empresas como "agentes de cooperación" siendo éste uno de los aspectos más actuales del proyecto, que ya está recogido en la Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (artículo 31), valorándose muy positivamente la capacidad del mundo empresarial para aportar capital técnico, organizativo, industrial y tecnológico a los programas de cooperación al desarrollo. El Gobierno de Canarias pondrá en marcha iniciativas para incorporar las capacidades de las empresas canarias a sus programas de cooperación.

Santa Cruz de Tenerife, a 9 de septiembre de 2008.

**EL PRESIDENTE**

**Pulino Rivero Baute**

**EL CONSEJERO DE PRESIDENCIA,  
JUSTICIA Y SEGURIDAD**

**José Miguel Ruano León**