

El Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros Sres. D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite el siguiente

DICTAMEN Nº 1/96

Correspondiente a la Consulta nº 1/96 formulada por la Mesa de la Diputación General de La Rioja en relación con el dictamen aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de la Cámara, sobre la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones, sobre la base de los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Único

Con fecha 14 de Mayo de 1996, tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo el Acuerdo de la Mesa de la Diputación General de La Rioja, adoptado en sesión celebrada el día 7 de Mayo de 1996, en el que se solicita del Consejo, de conformidad con lo establecido en el artículo 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública, la emisión de dictamen en relación con el aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración *Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones* remitido a este Consejo, se adjunta como anexo del presente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Sobre los límites de los dictámenes del Consejo Consultivo en relación con las proposiciones de Ley

Con carácter previo al estudio del texto del Dictamen aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de la Diputación General de La Rioja, sobre la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones, resulta imprescindible, a juicio de este Consejo, dejar sentado el alcance que, conforme a la legislación que regula las funciones del Consejo Consultivo de La Rioja, hayan de tener los dictámenes que emita el mismo cuando tengan por objeto, como en el caso presente,

La enunciada normativa reguladora de las funciones del Consejo Consultivo de la Rioja viene constituida, en este específico caso, única y exclusivamente, por la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública. En efecto: la procedencia del dictamen del Consejo Consultivo en relación con los proyectos -a diferencia de lo que sucede, singularmente, con los dictámenes relativos a ciertas materias administrativas en que la legislación general prevé la intervención del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos que puedan haber acordado las Comunidades Autónomas-, no aparece prevista ni en la Constitución, ni en el Estatuto de la Rioja, ni tampoco en ninguna ley de alcance general que, de una u otra manera, resulte aplicable en esta Comunidad Autónoma, sino que -en legítima decisión de autoorganización de la propia Comunidad y, en particular, del órgano de la misma que ostenta el poder legislativo- ha sido introducida en el ordenamiento jurídico por la última de las leyes citadas, a la que, por tanto, hay que atenerse.

Pues bien: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98.1.a) de la citada Ley 3/1995, el Consejo Consultivo dictaminará «sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno»; precepto del que se infiere, sin lugar a ningún género de dudas, que el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre proposiciones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía, lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente

el ámbito de las potestades autonómicas o que, sin remisión expresa pero por aplicación de imperativos

Esta delimitación legal de la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo en el caso de las proposiciones de Ley, impide, pues, a este órgano entrar a examinar, en sus dictámenes, cuestiones de oportunidad o, incluso, de técnica legislativa.

Por lo demás, a juicio de este Consejo, las anteriores conclusiones resultan igualmente aplicables, por idénticas razones, a los supuestos en que sea la Mesa de la Diputación General de La Rioja la que solicite el dictamen del Consejo Consultivo en relación con proyectos de Ley presentados en la Cámara por el Gobierno. No es aplicable, en tales casos, la amplitud que, a la función consultiva del Consejo, parece darle la exposición de motivos de la Ley 10/1995 cuando indica que «se ha configurado este órgano consultivo como el de máximo rango dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *con funciones asesoras en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo* ; afirmación en la que acaso puedan entenderse comprendidos los dictámenes que tengan por objeto anteproyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General, pero no los proyectos o proposiciones ya en trámite en la Cámara, respecto a los cuales, estando ya en juego la potestad legislativa, la intervención del Consejo no puede ser otra que la estrictamente deducible de los términos en que se expresa el texto legal que la prevé.

En aplicación, pues, de la precedente doctrina, el presente dictamen del Consejo Consultivo se ciñe al examen de la adecuación al Estatuto del texto aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de la Cámara, sobre la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones.

Segundo

Contenido sustantivo de la proposición de Ley.

Desde el prisma con el que, según lo argumentado en el anterior fundamento de Derecho de este dictamen, ha de enfocar su examen este Consejo Consultivo, los preceptos de la proposición de Ley en que se concentra su contenido con relevancia constitucional y estatutaria, son sus artículos 1º y 2º. Las demás normas de la proposición se limitan a regular aspectos procedimentales o requisitos para la concesión de las ayudas o subvenciones que aquélla contempla, lo cual, en principio -y con independencia del mayor o menor acierto de su formulación técnica-, no comporta problema alguno de constitucionalidad o estatutoriedad, debiendo quedar fuera, por tanto, de este dictamen.

Del artículo segundo, que regula los _____, son relevantes desde el punto de vista constitucional y estatutario, a juicio de este Consejo, la primera frase de su número 1 (a cuyo tenor *«podrán presentar proyectos subvencionables las asociaciones, entidades y _____»*) y los requisitos establecidos para poder subvencionar a las asociaciones, entidades y organizaciones a que aquél se refiere en los apartados a) (*«Estar constituidas legalmente y acreditadas como tales ante el Gobierno de La Rioja»*) y f) (*«Tener su sede social o delegación permanente en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja»*)

En las normas indicadas, en efecto, se encuentran los criterios de la proposición de Ley en relación con las cuestiones a las que, a juicio de este Consejo Consultivo, debe dar respuesta su dictamen, y que son las siguientes:

1ª) Si entra dentro de las facultades o competencias de la Comunidad Autónoma de la Rioja subvencionar -o, más exactamente, incorporar en sus Presupuestos Generales partidas destinadas a subvencionar- a asociaciones, entidades u organizaciones, de fundación privada o pública, para el desarrollo por éstas de proyectos de cooperación en países del llamado Tercer mundo, esto es, en todo caso, fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y beneficiando, en último término, a personas no vinculadas con La Rioja; y, en su caso, con qué requisitos.

2ª) Si puede la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja llevar a cabo por sí misma actividades de cooperación directa en dichos terceros países, o subvencionar directamente a

No obstante, conviene advertir que la redacción de la Disposición Adicional 3ª de la Proposición de Ley, que establece la posible creación de un Fondo Regional que incluya las aportaciones de la propia Comunidad Autónoma, de los Ayuntamientos y de instituciones públicas o privadas, merece, en su tenor literal, alguna consideración de este Consejo Consultivo, al estar en juego problemas de constitucionalidad.

En efecto, el necesario respeto del principio de autonomía local establecido en el artículo 140 de la Constitución (salvado, ciertamente, en la propia Disposición Adicional 3ª) así como de la autonomía de las personas físicas o jurídicas privadas, obliga a entender que la inclusión en ese Fondo Regional de las partidas presupuestarias de aquellas entidades, no tiene carácter imperativo, sino de mera coordinación voluntaria de acciones, públicas y privadas, de cooperación al desarrollo, al objeto de una mayor eficacia. Coordinación voluntaria que es la que, por lo demás, se recoge en el artículo 130 X del Título XVII del Tratado de la Unión Europea, texto al que se remite el párrafo final de la Disposición

Tercero

Las facultades de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con el gasto público y, en particular, la actividad subvencional.

La existencia de las Comunidades Autónomas supone una distribución o reparto de competencias entre el Estado y ellas mismas, lo que plantea el problema, desde el punto de vista del gasto público, de si debe o no existir una correspondencia entre este último y aquéllas, o sea, de si para destinar recursos propios a determinadas actividades es o no necesario que uno y otras -el Estado y las Comunidades- ostenten competencias sobre el sector de actividad de que se trate.

La cuestión se plantea, primariamente, en relación con los Presupuestos del Estado y de las Comunidades, en la medida en que los mismos constituyen, como ha recordado oportunamente el Tribunal Constitucional, «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones» (STC. 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 5º, que recoge lo ya afirmado por la 63/1986, F.J. 6º). Esa función de los Presupuestos como límite a las facultades de gasto y, en consecuencia, como presupuesto de validez de la actuación administrativa que lo implique, constituye el denominado *principio de legalidad presupuestaria*, consagrado con carácter general en el artículo 134.2 de la Constitución y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por el artículo 39.3 de nuestro Estatuto. Se trata, entonces, de dilucidar si el principio de competencia es o no condicionante del mismo principio de legalidad presupuestaria, esto es, si -en nuestro caso- pueden los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma prever partidas cuya ejecución o gasto suponga una actuación de la Administración autonómica en sectores o actividades respecto a las cuales carezca de competencia, o si, por el contrario, dichas partidas -como, por tanto, su ejecución posterior- han de circunscribirse a sectores materiales de actividad en los que la Comunidad ostente competencias.

Esta última ha sido la conclusión finalmente adoptada, respecto al problema que nos ocupa, por el Tribunal Constitucional, que, partiendo de idéntica doctrina para el Estado y las Comunidades Autónomas, ha terminado por extender la potestad de gasto del primero más allá de sus estrictas

competencias y, en cambio, ha mantenido la limitación a su ámbito competencial en el caso de las segundas

El Tribunal, en efecto, comenzó afirmando que «la facultad de gasto público en manos del Estado no constituye un título competencial autónomo [...] que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía; antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución, o en su caso los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias» (STC. 95/1986, de 10 de julio, F.J.. 3º). Y, de forma paralela, señaló que, aunque la autonomía de las Comunidades implica la plena disposición de sus ingresos, «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas» (STC. 201/1988, de 27 de octubre), tal cosa *supone que esa potestad de gasto permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las que tengan competencias*, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC. 14/1989, de 26 de

Bien pronto, sin embargo, comenzó a ampliar el Tribunal Constitucional el ámbito de la potestad de gasto del Estado, admitiendo su legitimidad con amparo en títulos competenciales horizontales o difusos, como las «competencias de coordinación o planificación» (STC. 201/1988, de 27 de octubre, F.J.. 2º), la «consecución de los objetivos de política económica general» o las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (STC. 152/1988, de 20 de julio, F.J.. 3º), la existencia de una problemática de asistencia social supracomunitaria (STC. 146/1986, de 25 de noviembre), etc.; para terminar señalando, en su importante sentencia 13/1992, de 6 de febrero (F.J.. 7º), que «puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE.), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE.), al contrario de lo que acontece con *la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las leyes* (arts. 156.1 CE. y art. 1.1. LOFCA.). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y, singularmente, los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica. Pero, admitido esto, constatación del señorío del Estado sobre su presupuesto, esencia misma del poder financiero (la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos), tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto,

Así pues, en un primer aspecto -el presupuestario- parece que la consecuencia que se obtiene de la antecedente doctrina del Tribunal Constitucional, aplicada al caso que es objeto del presente dictamen, habría de ser la de que la incorporación de partidas en los Presupuestos Generales de La Rioja, destinadas a financiar o subvencionar proyectos de cooperación en el llamado Tercer mundo, está constitucional y estatutariamente limitada por la existencia de títulos competenciales -cualquiera que sea su naturaleza: exclusivos, de desarrollo legislativo o de ejecución- que permitan tal clase de gasto público.

A juicio, sin embargo, de este Consejo Consultivo, la anterior conclusión ha de ser matizada con la doctrina que el propio Tribunal Constitucional deja sentada, recogiendo decisiones anteriores, en la sentencia citada 13/1992, de 6 de febrero, a propósito de la función que cumpla el Presupuesto:

«Dada la naturaleza jurídica misma de la autorización presupuestaria de créditos -en cuanto norma jurídica de mera habilitación de medios a la Administración y de fijación de límites a la disposición de los mismos, en un triple sentido cualitativo, cuantitativo y temporal (arts. 59.1, 60 y 63.1 de la Ley General Presupuestaria)-, es claro que en todo análisis de la supuesta inconstitucionalidad de una partida o de una Sección del estado de gastos de la Ley de Presupuestos debe tenerse presente como punto de arranque -según se dejó dicho en la STC. 63/1986, fundamento jurídico sexto- "la distinción entre la fuente jurídica del gasto público -normalmente la Ley de Presupuestos- y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de estas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según Derecho las generen, tal como señala el art. 42 de la Ley General Presupuestaria".

Por tanto, como se reiteró en la STC. 146/1986, fundamento jurídico octavo, "las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse, sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso; pero en modo alguno precisan el alcance de la competencia estatal en la materia que podría ser fijada en un momento posterior con criterios conformes con la Constitución". Así pues, "las correspondientes partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no desempeñan otra función que la mera dotación económica para la actividad estatal en la materia, que no predeterminan ni crean, sino que aplican en la medida en que haya sido reconocida a aquél la respectiva competencia y, por tanto, remiten a las normas que la hayan hecho, que serán las verdaderamente habilitantes" [...].

En tales supuestos no es, en rigor, a las autorizaciones de créditos para gastos consignadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado a las que han de atribuirse las presuntas lesiones al orden constitucional y estatutario de competencias, sino a las concretas normas y actos administrativos que les dan ejecución».

Obviamente, estas consideraciones del Tribunal Constitucional son, *mutatis mutandis*, aplicables al juicio de constitucionalidad o estatutoriedad de las partidas previstas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la cooperación al desarrollo: dicho juicio, en efecto, no depende del hecho mismo de su previsión, sino de la existencia de competencias autonómicas que aporten cobertura suficiente a las normas y actos

posteriores que se dicten o realicen en su ejecución. En el caso concreto sometido a nuestra consideración, ello supone tanto como decir que la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la proposición de Ley reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones, depende del alcance de la competencia de la Comunidad en lo que atañe a la cooperación al desarrollo y del hecho de que puedan entenderse incluidos en la misma los actos administrativos de concesión de subvenciones y ayudas que en la misma se regulan y prevén.

Cuarto

La cooperación al desarrollo como competencia autonómica

El artículo 1º de la proposición de Ley define, como objeto de ésta, «la realización de proyectos de cooperación con países en desarrollo y sensibilización de la opinión pública riojana

A) Resulta obvio, a juicio de este Consejo Consultivo, que no existe ningún obstáculo constitucional ni estatutario para que la Administración de la Comunidad Autónoma destine fondos, en los términos de la proposición de Ley sometida a nuestra consideración, a sensibilizar a la opinión pública riojana en materia de cooperación al desarrollo. Se trata, ciertamente -y sin necesidad de aportar otros argumentos-, de una actividad perfectamente amparable en el artículo 8-uno-doce) del Estatuto de La Rioja, en cuanto atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva para el fomento de la cultura de los riojanos o, acaso, subsumible en la declaración de su artículo 7.2.

B) Mayores problemas presenta, sin embargo, la realización de proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo.

a) Por lo pronto, resulta evidente que el instrumento primordial de la cooperación internacional son los convenios con otros Estados en vías de desarrollo y que sólo el Estado, en virtud de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, puede concluirlos (cfr., entre otras muchas, SS.TC. 137/1989, de 20 de julio, y 165/1994, de 26 de mayo). Ninguna actividad puede, pues, desarrollar la Comunidad Autónoma en este concreto campo.

Como ha recordado el propio Tribunal Constitucional en su citada sentencia 165/1994, de 26 de mayo, no sería exacto, sin embargo, pensar que a las Comunidades Autónomas les esté vedada toda clase de actividad con proyección externa: por el contrario, «no puede en forma alguna excluirse -dice el Tribunal- que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga

atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España». Y, en su sentencia 153/1989, señala el mismo intérprete supremo de la Constitución, en este sentido, que no puede aceptarse 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"».

Así las cosas, la tan mencionada sentencia 165/1994, de 26 de mayo, sitúa los términos de la cuestión indicando que «a la vista de la competencia exclusiva estatal [...], la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe *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 ínter o supranacionales. Evidentemente -concluye el Tribunal-, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto *en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria*, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen».

De esta doctrina se infiere, pues, la posibilidad de que el ejercicio de las competencias autonómicas pueda comportar una cierta actividad exterior de las Comunidades Autónomas: pero es presupuesto ineludible de ésta la existencia de aquéllas. Tal es el caso de la competencia establecida en el art. 7.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja sobre colectividades riojanas en el exterior o de las relaciones con la Unión Europea de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional.

A este respecto, es de resaltar que, si bien el Estatuto de Autonomía de La Rioja no confiere competencia expresa a la Comunidad Autónoma de La Rioja para la ejecución de tratados internacionales o del Derecho Comunitario Europeo, dicha competencia resulta implícita en las expresamente conferidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja en la medida que su ejercicio

Esto requiere cuestionarnos si el Tratado de la Unión Europea u otros instrumentos internacionales, reiteradamente citados en la Proposición de Ley que nos ocupa, comportan una habilitación para que las Comunidades Autónomas ejerciten competencias en materia de

La respuesta a esta cuestión ha de ser negativa, pues el propio texto del Título XVII “Cooperación al Desarrollo” del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como ha

sido redactado por el Tratado de la Unión Europea, establece en su artículo 130-U-1 que la política de la Comunidad Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo “será complementaria de la llevada a cabo por los estados miembros”, estados éstos que también son los únicos a que se refiere el artículo 130 X relativo a la coordinación de sus políticas de cooperación al desarrollo con las de la Comunidad Europea en la misma materia.

Estos preceptos instrumentan, pues, en materia de cooperación al desarrollo, los principios básicos de complementariedad y de subsidiariedad, protegidos por el Tratado de la Unión Europea, lo que significa que corresponde a los Estados miembros acometer las medidas oportunas de cooperación al desarrollo, lo que, necesariamente, habrán de afrontar de conformidad con la distribución interna de competencias establecida por sus respectivos textos constitucionales.

Lo mismo sucede con las recomendaciones de las Organizaciones Internacionales que, sin perjuicio de su carácter, generalmente, no vinculante, tienen como destinatarios a los Estados miembros, tal y como reconoce el propio artículo 130-U-3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como ha sido redactado por el Tratado de la Unión Europea, a cuyo tenor: “la Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes”.

Es decir, que también respecto a esas recomendaciones internacionales hay que reconducir la cuestión al marco interno de distribución competencial de los Estados miembros destinatarios de las mismas.

Por tanto, de las normas internacionales y comunitarias europeas no se deduce ninguna obligación jurídicamente vinculante para la Comunidad Autónoma de La Rioja de destinar fondos a atenciones de cooperación al desarrollo en ninguna cuantía determinada.

b) A la vista de cuanto antecede, y sin desconocer el impulso social y político que viene recibiendo la cooperación al desarrollo internacional, merced a una creciente sensibilización colectiva en favor del Tercer Mundo, en opinión de este Consejo Consultivo que, forzosamente, debe emitir su dictamen con criterios estrictamente jurídicos, la Comunidad Autónoma de La Rioja carece, hoy por hoy, de competencia alguna, atribuida por su Estatuto o por las restantes leyes integrantes del bloque de la constitucionalidad -únicas normas capaces de atribuírselas-, que pueda justificar la acción exterior directa de la Comunidad -esto es, fuera de los límites de su territorio- en materia de cooperación al desarrollo, en sentido estricto.

Ello significa que, a nuestro juicio, difícilmente se cohonesta con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía la posibilidad de «cooperación “directa” de la Administración de la

En efecto. Si -como parece claro- la cooperación al desarrollo de terceros países no se encuentra entre las competencias que a la Comunidad Autónoma de La Rioja le atribuyen el Estatuto y las demás leyes integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad, no parece que exista obstáculo, sin embargo, para que la Comunidad regule y lleve a efecto actividades subvencionales en relación con entidades respecto de las cuales ostente competencias, como ocurre con las asociaciones (cfr. art. 10-uno-3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja) y con las fundaciones que, no sólo tengan «su sede social o delegación permanente en el territorio de la

-como exige, con acierto, el apartado f) del artículo 2.1 de

-, sino que, más ampliamente, «desarrollen principalmente sus funciones en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 8-uno-24 del Estatuto de Autonomía de La Rioja), exigencia que aquí significaría que en ella recauden primordialmente sus fondos, recluten a sus voluntarios o realicen sus actividades de fomento de la cooperación al desarrollo. Con estas precisiones, no creemos pueda negarse a la Comunidad Autónoma la competencia que imperativamente necesita tener atribuida para justificar cualquier clase de actividad subvencional o de gasto público, al ser los destinatarios de los fondos entidades privadas sobre cuyo régimen jurídico y funcionamiento la Comunidad Autónoma ostenta competencias, aunque los beneficiarios finales de las ayudas sean personas naturales de países en vías de desarrollo.

Es más, a nuestro juicio el correcto entendimiento de la autonomía política de que gozan las Comunidades Autónomas “para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 C.E.) -que, como señala el voto particular a la sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, comprende, no sólo las estrictas competencias de orden puramente jurídico-administrativo relacionadas como tales en el Estatuto o conferidas por la leyes, sino también una más amplia e imprecisa competencia de naturaleza política- permite estimar incluida en el ámbito de competencias de la Comunidad la concesión de subvenciones a entidades o instituciones dedicadas a la cooperación al desarrollo de terceros países cuando, no obstante no ser dichas entidades o instituciones de la estricta competencia autonómica, exista en la solicitud una conexión precisa con el territorio de La Rioja,

Ello hace posible, en nuestra opinión, la concesión de subvenciones a Asociaciones o Entidades que, teniendo en La Rioja una delegación permanente, presenten proyectos de cooperación en que los fondos aportados se hayan recaudado en La Rioja, sean riojanos los voluntarios que vayan a ponerlos en práctica o concurra alguna otra circunstancia de similar entidad que conecte aquéllos con el territorio y con los intereses que la Comunidad Autónoma de La Rioja puede gestionar o administrar.

CONCLUSIONES

Primera: La previsión de realización de actividades de «cooperación directa» por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en países en desarrollo, contenida en el artículo 1º de la Proposición de Ley, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones, remitida a este Consejo Consultivo para que emita dictamen por acuerdo de la Mesa de la Diputación General de La Rioja de fecha 7 de Mayo de 1996, no se adecua a la Constitución y al Estatuto de

Segunda: La previsión de concesión de ayudas económicas a asociaciones, entidades u organizaciones, por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y para la realización de proyectos de cooperación en países en desarrollo, contenida en el artículo 1º de la mencionada proposición de Ley, se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Rioja, siempre que se entienda que las asociaciones, entidades u organizaciones beneficiarias de las ayudas lo son aquéllas sobre las cuales, de conformidad con el Estatuto y las Leyes, la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas o de ejecución de la legislación estatal, o que, aun no teniéndolas en un sentido estricto, presenten la suficiente conexión con el territorio al que se ciñen las

Tercera: La inclusión de las aportaciones de entidades públicas y privadas en el Fondo Regional de cooperación al desarrollo a que se refiere la Disposición Adicional 3ª de la Proposición de Ley debe entenderse que tiene carácter voluntario en los términos establecidos en el fundamento de derecho segundo de este dictamen.

Cuarta: Con las anteriores precisiones, la proposición de Ley sometida al dictamen de este Consejo Consultivo, se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía para La Rioja.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en Logroño a 21 de Mayo de 1996.