



Informe nº registro DG-SSJJ: 703/2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales que ha tenido entrada con fecha 30 de diciembre de 2022, sobre el **Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible**, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (en adelante “**TRLPGA**”) y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del ya citado Decreto 169/2018, este informe tiene carácter preceptivo y no vinculante.

Segundo. – Objeto del anteproyecto

El anteproyecto tiene por objeto la cooperación para el desarrollo sostenible. La norma en tramitación indica en su exposición de motivos que se fundamenta en numerosa normativa internacional y que acoge la Agenda 2030. Aunque no se hace referencia a los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, sí que recoge en el compromiso de la Unión Europea y sus Estados miembros de alcanzar colectivamente el 0,7% de la renta nacional bruta como ayuda al desarrollo en el plazo previsto y recoge el compromiso del Gobierno de Aragón de alcanzar dicho porcentaje en el presupuesto de la Comunidad.

Tercero. – Título competencial

El título competencial se encuentra en el artículo 71.36ª del Estatuto de Autonomía que recoge la competencia exclusiva, en conexión con los artículos 140 y 149.1 de “*cooperación para el*



desarrollo en expresión de la solidaridad de la sociedad aragonesa con los países y pueblos desfavorecidos”.

Esta competencia se ha de coherer con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales que se incardina en el artículo 149.1.3ª de la Constitución y que reconoce la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

La acción exterior ha sido desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, destacando la STC 46/2015 (F.J.4) que resumió la proyección exterior de las autonomías y el alcance del artículo 149.1.3ª. En concreto, sobre la materia objeto de informe es destacable la STC 135/2020, de 23 de septiembre, Rec. 6116/2019, que consideró inconstitucional la previsión de un plan estratégico de cooperación al desarrollo que contenía un inciso por el que *“incluía una acción exterior integral hacia el continente africano”*. Sin embargo, la redacción actual del anteproyecto objeto de informe es respetuosa con el orden constitucional y estatutario de competencias al integrarse únicamente en el ámbito de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

Cuarto. - Competencia para la elaboración.

Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto, el artículo 42 del TRLPGA otorga la iniciativa para su elaboración a los miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación que, a su vez, designarán el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento, para su posterior aprobación por el Gobierno de Aragón, titular de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con la actual estructura de la administración, modificada por el Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, corresponden al de Ciudadanía y Derechos.

Quinto. - Procedimiento

El anteproyecto de ley se recoge en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón para el año 2023, aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 de diciembre de 2022, que señala que deriva del Plan de 2022.



Desde el punto de vista procedimental, la tramitación debe adecuarse a las exigencias contenidas en los artículos 42 y siguientes del TRLPGA.

De acuerdo con lo anterior, obran en el expediente los siguientes documentos:

1º) La Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 3 de junio de 2022, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley y se encomienda a la Dirección General de Cooperación al Desarrollo la elaboración del anteproyecto bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría General Técnica del Departamento.

2º) Se incorpora consulta pública previa, exigida por el artículo 43.1 TRLPGA.

3º) A continuación, se incorpora la Memoria justificativa y económica firmada el 25 de junio de 2022 por el Director General de Cooperación al Desarrollo, en la que se hace referencia al objeto de la norma, a su inserción en el ordenamiento jurídico, los aspectos procedimentales, la justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la norma, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el análisis de su contenido y la memoria económica. Respecto de su contenido, hemos de señalar que es insuficiente y que no explica las razones de la inclusión de las principales novedades del articulado, más allá de remitirse a la normativa internacional, por lo que se requiere un complemento de la memoria obrante en el expediente de elaboración para cumplir con lo preceptuado por el artículo 44.1 y 2 del TRLPGA.

3º) En cuanto a la memoria económica, no consta una memoria diferenciada, sino que su contenido se incorpora a la memoria referida en el apartado anterior. La exigencia de la memoria económica se regula en el artículo 44.3 del TRLPGA y en ella se analizará *“la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”*.

El contenido de la memoria en tal sentido es el siguiente: *“La aprobación de la propuesta normativa no conlleva directamente un incremento del gasto, pues se limita a establecer el marco regulador en el que se habrán de desarrollar las diferentes acciones, siendo los diferentes instrumentos de planificación regulados en la misma, así como aquellas instituciones objeto de posterior desarrollo reglamentario las que, en su caso, podrán suponer dicho incremento”*.



Este contenido contrasta con el articulado del anteproyecto de ley, cuyo artículo 21 regula precisamente los recursos económicos con el siguiente literal (la negrita y el subrayado son nuestros):

“Artículo 21. Recursos económicos.

1. Las leyes de presupuestos de las administraciones públicas aragonesas fijarán anualmente los créditos destinados a la cooperación para el desarrollo, en consonancia con las orientaciones contenidas en la presente Ley y en el Plan Director vigente.

*2. En cumplimiento de los compromisos multilaterales y de los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea, el Gobierno de Aragón **asume el compromiso de alcanzar, al menos, un 0,7% del presupuesto total consolidado a cooperación para el desarrollo en el año 2030.***

*3. **Las leyes de presupuestos anuales de las administraciones públicas aragonesas consignarán, como mínimo, el 0,2% del presupuesto total consolidado a cooperación al desarrollo.***

Además, la Disposición adicional primera dispone:

“Disposición adicional primera. Compromisos presupuestarios.

El Gobierno de Aragón dispondrá de los créditos presupuestarios necesarios para alcanzar el 0,7% de su presupuesto total consolidado destinados a cooperación para el desarrollo no más tarde de 2030. Se establecerá un calendario lineal de los fondos destinados a cooperación, desde la Ley de Presupuestos del año posterior a la entrada en vigor de esta Ley hasta los presupuestos autonómicos para el año 2030”.

La aprobación del anteproyecto en su redacción actual supondría que, por una norma sectorial, se regulara el destino de, al menos, el 0,2% del presupuesto anual de la Comunidad Autónoma. Al no haber memoria económica, no hay información sobre cuál es el importe que en la actualidad se destina por parte de la Administración a cooperación al desarrollo y si será factible alcanzar el porcentaje previsto en el anteproyecto, con el objetivo de incrementarlo hasta el 0,7% hasta 2030.

Dado que la ley prevé compromisos financieros para la Comunidad Autónoma, es de aplicación el artículo 48.2 en TRLPGA que prevé que se requerirá informe del Departamento de



Hacienda, concretando el artículo 13.1 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2023 que la emisión del informe le corresponde a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería:

1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

Así, esta Dirección General considera que se ha de completar la Memoria obrante en el expediente **con una Memoria económica detallada y, además, se ha de solicitar el informe preceptivo a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería para que razone sobre las implicaciones financieras del anteproyecto para la Administración.**

Además, **se requiere informe de la Intervención General**, ya que la ley regula la concesión de subvenciones y ayudas en el artículo 22 y en las Disposiciones adicionales segunda y tercera. El Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, de Estructura Orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en su artículo 33 prevé que le corresponde informar a la Intervención general, desde el ámbito de sus competencias, de las normas reguladoras de la actividad económico-financiera que puedan elaborar otros órganos de la Administración. **Ni el informe ni la solicitud de informe constan en el expediente remitido a esta Dirección General.**

4º) Los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente e incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

En el expediente consta informe de evaluación de impacto de género e impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como el de impacto por razón de discapacidad, ambos de 27 de junio de 2022.

5º) Asimismo, el artículo 44.5 del TRLPGA exige la emisión de informe por la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano impulsor de la disposición,



trámite que se verificó el 27 de junio de 2022, realizando un análisis jurídico procedimental, de competencias, de correcta técnica normativa y de su contenido material.

6º) A continuación el artículo 45 del mismo texto legal prevé que cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley, el titular del departamento competente por razón de la materia elevará al conocimiento del Gobierno de Aragón la iniciativa, a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

El Gobierno de Aragón, en reunión celebrada el 29 de junio de 2022, acordó tomar conocimiento de este anteproyecto, la necesidad de efectuar los trámites de deliberación participativa, audiencia e información pública y continuar con los trámites legalmente preceptivos.

7º) También consta que ha efectuado el proceso de deliberación participativa del artículo 46 del TRLPGA.

8º) De conformidad con lo previsto en el artículo 48 del TRLPGA, se ha incluido Memoria explicativa de igualdad, de 14 de diciembre de 2022, del Director General de Desarrollo e Inmigración.

9º) Asimismo, el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, en virtud de lo preceptuado en el artículo 15e) de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo, ha tomado conocimiento del texto del anteproyecto según el certificado de 11 de diciembre de 2022.

8º) Consta finalmente el texto del Anteproyecto que se somete a informe y que, según el expediente, en su tercera versión.

Finalmente, debe añadirse que se ha cumplimentado la exigencia de publicidad activa, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y el artículo 53 del TRLPGA, el anteproyecto de ley, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, así como las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de la disposición normativa habrán de publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, trámite que se ha llevado a efecto.



Finalmente procede indicar que el presente anteproyecto de Ley no precisa del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, tal y como resulta de los artículos 15 y 16.1, 1) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Sexto. - En cuanto al **contenido material del anteproyecto** se han de distinguir los aspectos formales de los materiales.

Desde el punto de vista formal, en la elaboración de este anteproyecto se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015.

Desde el punto de vista material:

- a. El contenido de la parte expositiva es, en términos generales, acorde con su naturaleza. No obstante, cuando se refiere al cumplimiento de los principios de buena regulación, se ha de justificar la razón por la que se considera la suficiencia del citado cumplimiento.
- b. En el **artículo 1**, se propone que se eliminen las referencias a la Agenda 2030 en mor de la vocación de permanencia del articulado de la ley. Estas referencias temporales concretas pueden incorporarse a la exposición de motivos, pero deben evitarse en el articulado para que su contenido no quede obsoleto.
- c. En el **artículo 3**, regulador de los principios de la ley, se recogen doce principios respecto de los que se sugiere:
 - que se reagrupen para evitar solapamientos (e.g. apartados f,k,l que se refieren a la defensa y promoción de ciertos colectivos);
 - que se dé una nueva redacción al apartado h para recoger un principio efectivo;
 - que se modifiquen ciertas expresiones (e.g. en el apartado b, se propone que se elimine por redundante el último inciso “en aras al reconocimiento de su carácter de públicos globales”) y, en el apartado l), que se sustituya la expresión trabajo “decente” por trabajo “digno”.
- d. En el **artículo 4**, que recoge los objetivos de la ley, se sugiere que se elimine la referencia a las “poblaciones del Sur global” ya que se mencionan en la exposición de motivos, pero no se definen en el articulado de la ley por lo que su mención, sin definición en la ley carece del rigor técnico.



- e. En el **artículo 5**, relativo a los enfoques de la ley, se propone la modificación del “enfoque feminista” por el de “enfoque de igualdad de género”, por ser más propio de la neutralidad esperable del contenido de una ley; además, se sugiere que se simplifique la redacción de los apartados b y f, ya que la actual es más propia de una exposición de motivos que del texto articulado.
- f. En el **artículo 6**, sobre la planificación, se recomienda la eliminación en el apartado 4 de la expresión “situará en una posición de centralidad” por “fijará” y que se dé una nueva redacción al apartado 6, ya que es demasiado extenso.
- g. El **artículo 7**, sobre instrumentos de cooperación, se ha de modificar el apartado 1.b) párrafo segundo dándole una nueva redacción que defina cuándo la cooperación técnica tendrá el carácter de pública.
- h. Respecto del **artículo 8**, sobre programas y proyectos de cooperación al desarrollo, señalar que “la educación para el desarrollo sostenible y ciudadanía global”, tal y como razona el Consejo de Estado en su dictamen núm. 781/2022, sobre el anteproyecto de ley de cooperación para el desarrollo sostenible del Estado, en puridad, no es un instrumento de cooperación para el desarrollo sostenible, sino una actividad complementaria de fomento de la sensibilización por lo que sería preferible identificar y singularizarla en un precepto con un sentido propio como el de acción pública complementaria a favor de la cooperación para el desarrollo sostenible. Además, se propone que se depure y concrete la redacción ya que es más propia de una exposición de motivos que del texto articulado. En el apartado e) se ha de eliminar de la definición de “codesarrollo” la palabra a definir.
- i. En el **artículo 10**, se ha de establecer qué órgano será el competente para evaluar las políticas y actuaciones de cooperación para el desarrollo sostenible, ya que únicamente se señala que serán “las administraciones públicas aragonesas”, también se ha de fijar el cómo y el cuándo se efectuarán las referidas evaluaciones.
- j. En el **artículo 20**, sobre recursos humanos, se recomienda que se clarifique el apartado segundo, ya que de su redacción actual se colige que la actividad en materia de cooperación se efectuará por personal adscrito al departamento competente “principalmente,” de lo que se deduce que también podría ejecutarse por otro personal sin determinar por cuál; también se recomienda la sustitución de la expresión “llevar a cabo” por “ejecutar”. Asimismo, en el apartado cuarto, se sugiere que la norma se refiera a la legislación en materia de función pública y a la legislación laboral, pero no “a la legislación laboral en materia de función pública”. Asimismo, se sugiere que se



clarifique el apartado cuarto, ya que no queda claro si está regulando una suerte de permiso, para lo que se habría de recabar informe de la Dirección general de función pública con la correspondiente negociación en mesa de negociación o es un principio programático sin contenido efectivo.

- k. Respecto del **artículo 21**, sobre los recursos económicos, para que desde el punto de vista formal sea correcta su inserción en el articulado, se habría de incluir como objetivo que en el año 2030 se alcance el 0,7% del presupuesto consolidado de la Comunidad para la cooperación al desarrollo sostenible. Como se ha razonado con anterioridad, no es posible fijar en una legislación especial el destino del presupuesto anual de la Comunidad Autónoma, sino que le corresponde efectuar estos destinos a las distintas leyes anuales de presupuestos y la competencia para la programación y elaboración del Presupuesto le corresponde al Departamento de Hacienda, en los términos del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, de Estructura Orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública. El comentario a este precepto se extiende al contenido de la Disposición adicional primera. Además, el hecho de que una ley sectorial prevea el destino del presupuesto de la Comunidad ha sido analizado por parte del Consejo de Estado en su dictamen antes referido, sobre el anteproyecto de ley de cooperación para el desarrollo sostenible del Estado, con la conclusión de que *“debe tenerse en cuenta que una ley sectorial no tiene capacidad para condicionar de modo indefinido las leyes de Presupuestos Generales del estado, que se aprueben con carácter anual y están únicamente sometidas como norma superior a los dispuesto en los artículos 134 y 135 de la Constitución”*.

Además, el Consejo de Estado, en el referido informe, se pronuncia sobre la efectividad del compromiso, ya que, en el ámbito del Estado, el Ministerio de Hacienda informó sobre la dificultad de destinar los importes que el anteproyecto de ley recogía:

“Ante tal consideración, en preciso ponderar si, yendo más allá de los compromisos internacionales en su formulación actual, es necesario y prudente que la ley nacional prevea una obligación cuyo cumplimiento en los términos en que está expresada, no está garantizado que sea factible.

Naturalmente, las Cortes Generales tienen la capacidad de determinar las prioridades y objetivos, así como asignaciones presupuestarias concretas de las políticas públicas en cada ejercicio presupuestario, pero conviene sopesar con



rigor en la fase legislativa la viabilidad real de las obligaciones que se prescriben a nivel legal para calibrar con realismo las posibilidades de cumplimiento de la ley y evitar su inaplicación”.

En el ámbito de la Administración aragonesa, la falta de los informes referidos supone que no se pueda concluir sobre la efectividad del artículo 21 que regula los recursos económicos de la ley, lo que hace del todo imprescindible que se complete la memoria económica y que se solicite el informe omitido de la Dirección General de Presupuestos.

- I. El **artículo 22** regula concesión de subvenciones y otros mecanismos de colaboración para la financiación de las actividades de cooperación. Este precepto supone una novedad respecto de la regulación anterior, que contenía una mera previsión de que los recursos destinados a cooperación se podrían complementar con subvenciones y contribuciones de organismos.

Este precepto se ha de poner en relación con la Disposición adicional tercera del Texto Refundido por el que se aprueba la Ley de Subvenciones de Aragón.

Subvenciones y ayudas de cooperación para el desarrollo.

1. El Gobierno de Aragón aprobará por decreto las normas especiales reguladoras de las subvenciones y ayudas de cooperación para el desarrollo.

2. Dicha regulación se adecuará, con carácter general, a lo establecido en esta ley, salvo que deban exceptuarse los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de control, reintegros o sanciones en la medida en que las subvenciones o ayudas sean aplicación de la política de cooperación para el desarrollo del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas.

La actual redacción del anteproyecto no hace referencia a este precepto de la citada Ley de Subvenciones de Aragón, ni tampoco la Memoria justificativa hace alusión alguna a las especialidades que se introducen en materia de subvenciones ni detalla las razones de su inclusión en el articulado.

La regulación del aludido precepto regula la concesión de subvenciones para la cooperación al desarrollo en los siguientes términos:



- señala que se otorgarán en régimen de concurrencia competitiva;
- establece requisitos específicos para acceder a las subvenciones;
- señalan que se podrán abonar íntegramente de forma anticipada sin justificación;
- dispone que podrán establecer sistemas específicos de justificación y control de gastos, -sin establecer dónde se fijarán-;
- y, para el régimen de reintegro se remite la normativa en materia de subvenciones.

Además, tal y como se ha expuesto con anterioridad, la inclusión de este precepto requiere informe de la Intervención General, ya que según el ante citado Decreto 311/2015, en su artículo 33, le corresponde informar, desde el ámbito de sus competencias, de las normas reguladoras de la actividad económico-financiera que puedan elaborar otros órganos de la Administración. Esta apreciación se extiende al contenido de la Disposición adicional segunda.

- m. El **artículo 24**, regulador de los agentes de cooperación, contiene un listado de agentes de cooperación y se sugiere que se precise la redacción del apartado 3.b) respecto de qué empleados de las administraciones públicas tendrán la consideración de agentes de cooperación.
- n. En el **artículo 34**, se propone que se elimine el adverbio “igualmente” del apartado primero.
- o. En el **artículo 35**, se conmina a modificar la redacción del apartado primero para reforzar el rigor técnico del articulado.
- p. La **Disposición adicional tercera**, remite a la posible modificación de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, en su Disposición adicional segunda, pero el contenido de ésta no se refiera subvenciones sino a teletrabajo, por lo que se ha de clarificar que se refiere, previsiblemente, a la Disposición final segunda, que modifica la ley de subvenciones. No obstante, de la redacción de citada disposición parece que se pretende modificar la ley de Subvenciones y no la ley de Simplificación Administrativa, por lo que se ha de aclarar esta circunstancia.

Para finalizar, desde **el punto de vista gramatical**, se observa que el texto del anteproyecto requiere una revisión gramatical de redacción y estilo y de signos de puntuación. En particular,



se sugiere que se escriba correctamente la palabra “*asimismo*” en las distintas ocasiones que se utiliza a lo largo de la exposición de motivos y del texto articulado.

Este es mi dictamen que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

**AL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA
Y DERECHOS SOCIALES**