



INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO E INMIGRACIÓN RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE “LEY DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE” TRAS EL INFORME PRECEPTIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS

Visto el informe preceptivo sobre el anteproyecto de Ley de Cooperación para el desarrollo sostenible, emitido por la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, con fecha 24 de enero de 2023, el Servicio de Cooperación al Desarrollo, como promotor de la aprobación de la norma, emite el siguiente

INFORME:

En relación con el análisis del contenido material del anteproyecto se realizan las siguientes consideraciones

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.

Se acepta la modificación propuesta y se incorpora al texto, con la siguiente redacción:

“En la elaboración de la presente norma se han tenido en cuenta los principios de buena regulación previstos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La necesidad y eficacia de esta norma ya ha sido expresada al indicar las razones que la justifican siendo su aprobación el instrumento que permite cumplir con los objetivos previstos. Se da cumplimiento al principio de proporcionalidad, puesto que la regulación es la imprescindible para el objetivo perseguido. Igualmente se da cumplimiento al principio de seguridad jurídica ya que la iniciativa supondrá la modificación de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo del Gobierno de Aragón, generando así un marco normativo claro, integrado y de certidumbre que asegura la coherencia del ordenamiento jurídico aragonés. Se cumplen también con las exigencias del principio de transparencia ya que por una parte la documentación



correspondiente al procedimiento de elaboración de esta norma se encuentra accesible a través de la página web del Gobierno de Aragón, de forma sencilla y universal, y por otra parte se ha definido con claridad el objetivo de la iniciativa. Además, se ha llevado a cabo el trámite de consulta previa con objeto de recabar la opinión de los sujetos y entidades potencialmente afectados por la futura norma, así como el procedimiento de deliberación participativa conforme a lo dispuesto en la legislación sobre participación ciudadana. Por último, la iniciativa normativa no incurre en cargas administrativas innecesarias o accesorias por lo que se cumple el principio de eficiencia”.

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.

Se acepta la modificación propuesta y se elimina las referencias a la Agenda 2030 en el articulado de la norma, dejando las referencias solo en la exposición de motivos.

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)

No se acepta la modificación propuesta, ya que no se considera conveniente su reagrupación, ya que, a pesar de ser principios de defensa de ciertos colectivos, el contenido de los mismos es muy diferente.

- Que se dé una nueva redacción al apartado h para recoger un principio efectivo

Se acepta la modificación propuesta y se vuelve a la redacción inicial de este apartado, con el fin de aportar mayor claridad al principio.

- 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”)



Se acepta la modificación propuesta y suprime el ultimo inciso del apartado b.

- Que en el apartado I), que se sustituya la expresión trabajo “decente” por trabajo “digno”.

No se ve conveniente incorporar dicha recomendación, ya que el termino trabajo decente es el empleado por la OIT, al que hace referencia el artículo.

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.

Se acepta la modificación propuesta y se sustituye la referencia a “poblaciones del Sur Global “por “países en vías de desarrollo” en al articulado de la norma, manteniéndolo en la exposición de motivos.

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.

Se simplifica la redacción de los apartados b y f, quedando el texto de la siguiente manera:

Apartado b: El enfoque de igualdad de género, promovido desde un enfoque feminista.

Apartado f: El enfoque integral de las migraciones, centrado en las personas y sus derechos fundamentales, reconociendo las interconexiones que influyen en la movilidad.

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.

Se acepta la modificación propuesta y se sustituye “posición de centralidad” por “fijará”.



Se da una nueva redacción al apartado 6 simplificándolo, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 6. Planificación de la cooperación para el desarrollo sostenible de Aragón.

1. La política pública de cooperación al desarrollo sostenible se articula mediante el Plan Director de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo.

2. El Plan Director de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible tendrá una duración cuatrienal y establecerá el marco estratégico de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional, mediante objetivos y prioridades geográficas, sectoriales y transversales; sus modalidades e instrumentos, los mecanismos de seguimiento y evaluación, y los recursos presupuestarios que orientarán la actividad de la cooperación para el desarrollo sostenible durante su período de vigencia.

3. El Plan Director de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible fijará los enfoques prioritarios definidos en el Artículo 5 del Título Preliminar de la presente Ley.

4. En el proceso de elaboración del Plan Director de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible se establecerán mecanismos que favorezcan la participación de todos los agentes de la solidaridad internacional aragonesa. Los Planes Directores serán aprobados por las Cortes de Aragón a propuesta del Gobierno, previo informe del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo.

5. El Departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo sostenible elaborará, con carácter anual, el Plan Anual de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible, que desarrollará los objetivos, las prioridades y los recursos contenidos en el Plan Director de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible, en cuya elaboración se debe garantizar la participación de los agentes de la cooperación y su aprobación se realizará en el marco del Consejo Aragonés de la Cooperación para el Desarrollo, así como un informe de evaluación intermedia y otro de evaluación final del correspondiente Plan Director de la Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible, que serán objeto de difusión en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. Los datos utilizados en el Plan Anual, en el informe de



evaluación intermedia y final, también estarán disponibles en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón, en formatos abiertos y reutilizables.

6. Con carácter anual, el Gobierno Aragón, a través del Departamento competente en la materia de desarrollo sostenible y cooperación internacional, remitirá a las Cortes de Aragón un informe sobre el grado de ejecución del Plan Director y del Plan Anual de Cooperación aragonesa para el Desarrollo sostenible”.

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.

Se acepta la modificación propuesta y se modifica el texto, quedando con la siguiente redacción: “Cooperación técnica: a efectos de esta ley, se define como el conjunto de actividades dirigidas al fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos del país socio y de los actores de desarrollo, públicos, privados y de iniciativa social. Podrá incluir actividades de formación y capacitación técnica, becas de estudio, acompañamiento y transferencia de conocimiento y tecnología, entre otras modalidades. La cooperación técnica será pública cuando se involucren instituciones públicas y su personal, y se oriente de manera específica a establecer alianzas con las Administraciones públicas de los países socios”.

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, 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.



No se acepta la modificación propuesta de singularizar la educación para el desarrollo sostenible y ciudadanía global en un precepto con un sentido propio, pero se acepta la proposición de modificación de su contenido dándole mayor concreción y simplificándolo, quedando de la siguiente forma:

“La Educación para el desarrollo y la ciudadanía global (EpDCG) comprende las acciones de educación y sensibilización en la educación formal, desde la etapa infantil hasta la universitaria, en la no formal y en la informal, incluyendo los medios de comunicación.

Conforme a lo establecido en la normativa aplicable en materia de Educación, se apoyará la inclusión del desarrollo sostenible, en su dimensión global, en los planes y programas educativos en la educación obligatoria, en la universitaria, en la formación profesional y en la formación del profesorado, y se apoyará el desarrollo de actividades de sensibilización y educación dirigidas a la ciudadanía a través de los medios de comunicación y otros actores de la cooperación.

La Educación para el desarrollo y la ciudadanía global supondrá, al menos, el 10% del total de la ayuda oficial al desarrollo”.

-En el apartado e) se acepta la modificación y se elimina 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

Se acepta la sugerencia y se elimina los apartados 1, 2 y 3 del artículo 10 relativos a los Órganos de evaluación.

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.

-Se acepta la recomendación y se clarifica el apartado segundo, quedando el texto de la siguiente forma: “La actividad del Gobierno de Aragón en materia de cooperación para el desarrollo sostenible será ejecutada por el personal adscrito al Departamento competente”.

- Se acepta la recomendación y se sustituya la expresión “llevar a cabo” por “ejecutar”.

-Teniendo en cuenta las dos recomendaciones del apartado 4 se procede a su eliminación.

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”.

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.

Se acepta la recomendación y se eliminan los apartados 2 y 3 del artículo 21, que incluyen los objetivos presupuestarios.

Respecto a la disposición adicional primera, teniendo en cuenta la recomendación, se modifica de la siguiente manera: “La cuantía de los créditos que el Gobierno de Aragón destinará a cooperación para el desarrollo, contemplará los compromisos recogidos en el Pacto Aragonés por la Cooperación y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de avanzar paulatinamente hasta alcanzar un 0,7% de su presupuesto.

Este compromiso se supeditará a las disponibilidades reales de la hacienda del Gobierno de Aragón, al cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera, y a los escenarios presupuestarios plurianuales”.

Al haber suprimido las referencias de carácter económico, no es necesario completar la memoria económica que indicaba el informe, ni solicitar el informe a la Dirección General de Presupuestos.

L) 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. 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.

Se acepta la recomendación y se elimina el artículo 22.

Respecto a la apreciación de la disposición adicional segunda: se acepta y se procede a eliminar esa disposición.

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.

Se acepta la modificación propuesta y se elimina el apartado 3b), si bien hay que tener en cuenta que el artículo 24 es ahora el 23 al haber suprimido tras informe de los servicios jurídicos el artículo 22, volviéndose a numerar a partir del mismo.



N) En el artículo 34, se propone que se elimine el adverbio “igualmente” del apartado primero.

Se acepta la modificación propuesta y se elimina el adverbio igualmente, si bien hay que tener en cuenta que el artículo 34 es ahora el 33 al haber suprimido tras informe de los servicios jurídicos el artículo 22, volviéndose a numerar a partir del mismo.

O) En el artículo 35, se conmina a modificar la redacción del apartado primero para reforzar el rigor técnico del articulado.

Se acepta la recomendación y se modifica el texto del apartado primero, quedando redactado de la siguiente manera: “Los medios de comunicación serán otro agente de cooperación”, si bien hay que tener en cuenta que el artículo 35 es ahora el 34 al haber suprimido tras informe de los servicios jurídicos el artículo 22, volviéndose a numerar a partir del mismo.

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.

Se acepta la recomendación y se elimina la disposición adicional tercera.

Sirva el presente informe para continuar con sus trámites el procedimiento de aprobación del anteproyecto de Ley de Cooperación.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica



La Directora General de Cooperación e Inmigración
NATALIA SALVO CASAUS