



Consejo
Económico y
Social de
Extremadura



DICTAMEN 4/2022 SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE
COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD
INTERNACIONAL DE EXTREMADURA

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

Con fecha 21 de julio de 2022, tuvo entrada en el registro del Consejo Económico y Social de Extremadura el escrito de la Sra. secretaria general de la Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo, con el que remitía el **anteproyecto de ley de cooperación y solidaridad internacional de Extremadura**, en el que solicitaba la emisión del informe previsto en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura. Posteriormente, con fecha 23 de agosto, tuvo entrada parte de la documentación anexa pertinente prevista en el artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con fecha 27 de septiembre, se nos remitió una nueva versión del anteproyecto y la memoria económica y el informe exigidos por los artículos 17 y 36 respectivamente de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. No obstante, debemos señalar que, a la fecha de la emisión de este dictamen no se nos ha hecho llegar el informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura ni el informe de diversidad de género.

El anteproyecto de ley objeto de este Dictamen ha sido analizado y tratado por la Comisión Permanente y, dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 13 de octubre de 2022, ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

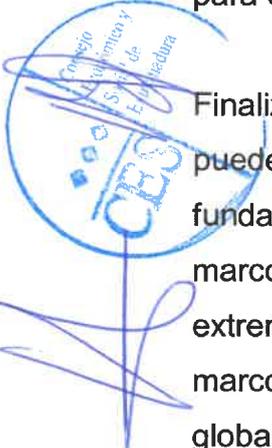
El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos dividida en tres apartados, cinco capítulos que contienen veintiséis artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El primer apartado de la exposición de motivos aborda, en primer lugar, el título competencial que habilita a la Junta de Extremadura para la redacción del anteproyecto. Así, se citan los artículos 7.20 –que establece como principio rector de los poderes públicos regionales «la exigencia ética colectiva, la contribución activa de la sociedad regional y de sus instituciones a la paz y al desarrollo socioeconómico, político y cultural de todas las naciones y pueblos del mundo, mediante sus propias acciones de cooperación al desarrollo y su participación en las que realicen otras instancias españolas o internacionales»– y 9.6 –que determina que la cooperación transfronteriza e internacional para el desarrollo es, en coordinación con el Estado, una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma–. En el ámbito del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el anteproyecto también nos remite al artículo 72, dedicado íntegramente a la cooperación al desarrollo y en el que se describen algunos de los procedimientos que deben ser tenidos en cuenta en la concepción y ejecución de la política regional en esta área de actuación.

En segundo lugar y en este mismo apartado, la exposición de motivos describe *grosso modo* la evolución de la cooperación para el desarrollo en los cuarenta años de autonomía en Extremadura. Para ello, nos recuerda las primeras movilizaciones de reivindicación del 0,7% que desembocarían en la constitución de la Coordinadora Extremeña de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo y del Fondo Extremeño Local de Cooperación para el Desarrollo. Este proceso culminaría en 2003 con la aprobación de la Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, ley que propició la creación en 2008

de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), favoreció reconocimiento nacional e internacional «de Extremadura como agente importante de la cooperación española, consolidó los recursos necesarios para el despliegue de esta política pública y reconoció, por primera vez, la impagable labor de las personas cooperantes y del voluntariado en la cooperación internacional».

En este recorrido a lo largo del tiempo, la exposición de motivos no olvida tampoco el ámbito nacional, sobre el que se citan la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo –actualmente vigente– y la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción Exterior y el Servicio del Estado. Como consecuencias de la primera de estas leyes se destacan el papel determinante que tuvo en el reconocimiento de la cooperación para el desarrollo como un ámbito diferenciado del de la política exterior, la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la reforma del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.



Finaliza este primer apartado con la reivindicación de las fortalezas de las que puede hacer actualmente gala la cooperación de Extremadura y del fundamental papel que nuestro sistema regional de cooperación tiene en el marco de la cooperación española, pero también concluye que «la cooperación extremeña, por tanto, llega a la actualidad [...] con la necesidad de adaptar su marco normativo, así como su estructura institucional para afrontar los desafíos globales de la humanidad. Esta necesidad es compartida con el Gobierno de España y con el conjunto de actores de la cooperación descentralizada española».

En el segundo apartado se mencionan el retroceso de los indicadores de pobreza y desigualdad que se está produciendo, abandonando la senda de mejoras que se había seguido en un periodo anterior, y la creciente interdependencia entre agentes de la cooperación y entre procesos políticos, sociales, económicos y culturales, como muestras del cambio experimentado

en las sociedades que justifica, a su vez, la actualización del marco normativo donde se ha de planificar, ejecutar y evaluar las políticas de cooperación para el desarrollo en su definición más general.

Y nos recuerda también los muy diferentes grupos –infancia, mujeres, pueblos indígenas, personas LGTBI, personas migrantes o refugiadas, etc.– que ven sus derechos amenazados o, incluso, vulnerados, así como las profundas crisis climáticas, sociales, económicas o sanitarias que amplían la vulnerabilidad humana. La debilidad de algunos sistemas democráticos o el aumento de los discursos de odio son, junto a los anteriores, otros fenómenos que deben afrontarse de forma conjunta por parte de los agentes de cooperación.

La necesidad de esta labor conjunta está basada, en la exposición de motivos, en la visión que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible proyectan sobre la lucha contra la pobreza y las desigualdades, una visión que puede resumirse en que los «problemas son comunes y globales, lo que conduce a la necesidad de la articulación de una acción colectiva y multinivel (local y global) junto con una articulación multiactor, llamando a la acción a una gran diversidad de actores desde una visión integral en la que “no se deje a nadie atrás”».

Tras estas consideraciones, la exposición de motivos nos muestra los objetivos de la ley: una renovada gobernanza compartida, una arquitectura institucional sólida, diversidad y alianzas entre agentes y con la sociedad civil, educar y transformar la sociedad, reforzar la cooperación extremeña y mostrar el compromiso de la región con la cooperación para el desarrollo.

En el tercer apartado, con el que finaliza la exposición de motivos, se resume la estructura del anteproyecto de ley.

A continuación, presentamos un resumen del contenido del texto articulado del anteproyecto que dictaminamos.

El Capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, se inicia determinando que el objeto de la ley es *establecer y regular* el régimen jurídico de la cooperación para el desarrollo en Extremadura. Bajo el mismo paraguas, objeto, este artículo 1 también señala que la política pública de cooperación está formada por tanto por actuaciones como por los recursos y capacidades de la Comunidad Autónoma y que las actuaciones abarcan «la cooperación internacional para el desarrollo, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la transformación social y la formación, investigación e innovación para el desarrollo».

El ámbito de aplicación se determina en el artículo 2, y se prevé amplio, dado que comprende no solo las administraciones regional y local, sino también cualquier entidad pública o privada de la comunidad *por razón de sus actividades*. Asimismo, se establece la obligación de las administraciones de la Comunidad Autónoma de velar por la coherencia en las actuaciones y obliga al establecimiento de mecanismos que aseguren la coordinación de dichas acciones y con las de otras administraciones u organismos nacionales o internacionales.

El largo artículo 3, dedicado a los principios y enfoques de la actuación de la cooperación en Extremadura, pone fin al primero de los capítulos. Entre los principios encontramos los de reconocimiento del ser humano como sujeto de derecho y dignidad, igualdad de todas las personas y pueblos del planeta, el pleno respeto a los modelos de desarrollo, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto, defensa y protección de la diversidad y la protección de los ecosistemas y el medio ambiente. En cuanto a los enfoques, podemos leer, entre otros, el basado en los derechos humanos, el cosmopolita, el de equidad de género, el de interseccionalidad, los feministas, el integral de migraciones, el de gobernanza participativa y global, el de la defensa de los derechos laborales, el de la gestión del conocimiento, el de universalidad, el de integralidad, el de acción multinivel y el de articulación multiactor. Este artículo no se limita a enumerarlos, sino que para cada uno de estos principios y enfoques se establece una definición que

permite una mejor comprensión de su significado y de cómo ha de entenderse cada uno de ellos.

El capítulo II, que incluye los artículos 4 a 8, regula la planificación, las modalidades, la evaluación y la transparencia de la cooperación. En relación con la planificación, el artículo 4 determina que la política de cooperación deberá realizarse mediante un Plan General de la Cooperación Extremeña, plan que tendrá carácter plurianual. Se exige que este plan gire en torno a la promoción de los derechos humanos, los feminismos y el desarrollo humano sostenible, y se marca su contenido, señalando que será el propio Plan el que deba delimitar su periodo de vigencia. Asimismo, se establecen los aspectos principales de los procesos de su redacción y aprobación; en el primero se ha de contar con la experiencia previa y los agentes de cooperación, y en el segundo, el Consejo de Gobierno –responsable de su aprobación–, la Consejería con competencias en la materia –a quien se encomienda la presentación de su propuesta– y la Asamblea de Extremadura, donde este Plan se ha de debatir y presentar un informe anual sobre su desarrollo. También exige la aprobación de planes plurianuales de cooperación a las diputaciones provinciales y a los municipios de más de 15.000 habitantes.

Tras definir qué entiende el anteproyecto como Ámbito Estratégico en el artículo 5, el artículo 6, bajo el título de Sistema de Cooperación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, enumera y define las grandes áreas a las que se orientará la cooperación extremeña: cooperación internacional para el desarrollo, acción humanitaria, educación para la ciudadanía global y la transformación social y formación, investigación e innovación para el desarrollo.

En cuanto a las modalidades e instrumentos de la política de cooperación establecidas en el artículo 7, se prevén tres tipos de cooperación: bilateral, ya sea esta directa, concertada o indirecta, multilateral y triangular. En esta relación se toman como criterio de clasificación los diferentes papeles que la Junta de Extremadura puede tomar en el desarrollo de la cooperación en relación con los países socios, los agentes de cooperación y los organismos de

cooperación nacional e internacional. En relación con los instrumentos, se citan, entre otros, los programas, proyectos y acciones, las becas o las contribuciones.

El artículo 8 regula la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de la política de cooperación. En estos aspectos, se pone un especial énfasis en la experiencia, en los aprendizajes, obtenidos en acciones previas como herramienta de mejora para planes y actividades futuras, tanto en el ámbito de la Junta de Extremadura como entre los restantes agentes de cooperación y se determina que los procedimientos y bases generales para la evaluación y gestión de este conocimiento generado se establecerá reglamentariamente; también se decreta el control de la efectiva realización de actividades por parte de las entidades cuando estas gestionen fondos públicos. Asimismo, se garantiza el acceso a la información sobre los desembolsos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo y a las memorias anuales de actividades e informes de evaluación.



El capítulo III, formado por los artículos 9 a 22, regula la organización y los agentes de la cooperación. En el artículo 9 se contempla la posibilidad de que la Asamblea de Extremadura, en el marco de sus competencias, ejecute actividades de cooperación y realice labores encaminadas a la mejora de la política de cooperación. En el 10 se atribuye al Consejo de Gobierno las competencias para aprobar el Plan General de la Cooperación Extremeña y el desarrollo reglamentario de la ley.

El artículo 11 define la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo como el órgano de dirección de la materia y la adscribe a la Consejería con competencias en materia de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional. Le atribuye las responsabilidades de planificar, organizar, ejecutar y evaluar la política pública regional de cooperación, se remiten a desarrollo reglamentario sus funciones, competencias y estructura y declara el compromiso de que esté dotada de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La posibilidad de que otras Consejerías y organismos públicos dependientes de la Junta de Extremadura puedan realizar, con la coordinación de la AEXCID y en su ámbito sectorial, acciones de cooperación para el desarrollo se prevé en el artículo 12, en el que también se obliga a que los recursos que las Consejerías y organismos destinen a estas acciones se computen como Ayuda Oficial al Desarrollo.

En el artículo 13 se contienen las previsiones relativas a la coherencia en políticas para el desarrollo sostenible y se determinan las competencias y obligaciones que se atribuyen al Consejo Superior de Cooperación, a las Consejerías de la Junta de Extremadura, en su caso, y a la AEXCID para lograr dicha coherencia.

Los artículos 14 y 15 regulan, respectivamente, el Consejo Extremeño de Cooperación –que actualiza el vigente Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo– y el Consejo Superior de Cooperación –que actualiza la vigente Comisión Autónoma de Cooperación para el Desarrollo–.

El Consejo Extremeño de Cooperación, que queda adscrito a la AEXCID, se configura en el anteproyecto como un órgano consultivo de participación política. Nada se dice en relación con sus fines y objetivos, estructura, composición y funcionamiento que se remiten a desarrollo posterior.

El Consejo Superior de Cooperación es el órgano de coordinación de la política de cooperación de la Junta de Extremadura con el que se pretende asegurar la coordinación, coherencia y eficacia en la citada política, y se adscribe a la Consejería con competencias en materia de cooperación para el desarrollo. Una vez más, sus fines y objetivos, estructura, composición y funcionamiento se remiten a desarrollo reglamentario.

Los agentes de la cooperación se definen en el artículo 16 como los actores que participan en la construcción y el desarrollo de la política pública de cooperación para el desarrollo. En este mismo artículo se enumera un amplio

catálogo de entidades que se consideran agentes. Entre ellas se citan las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y sus representantes mayoritarios, la Asamblea de Extremadura, las entidades locales, la Universidad de Extremadura, los agentes sociales y económicos más representativos, las entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro de los países socios, los medios de comunicación, etc., y se excluyen explícitamente las instituciones financieras internacionales.

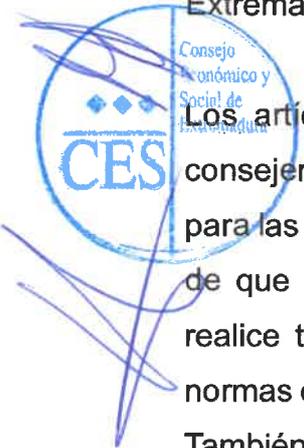
A fin de identificar y garantizar la capacidad y solvencia de las entidades, el artículo 17 crea el Registro de Agentes de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, adscrito a la AEXCID, cuya organización y funcionamiento se establecerán mediante reglamento posterior.

A continuación, los artículos 18, 19 y 20 prestan especial atención a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, a la Universidad de Extremadura y a las organizaciones sindicales como agentes de cooperación. En relación con las primeras, se reconoce su papel como agente clave y se establecen los requisitos para ser consideradas como tales. En cuanto a la Universidad de Extremadura y las organizaciones sindicales más representativas, el anteproyecto establece sus ámbitos preferentes de actuación en cooperación.

El capítulo IV finaliza con los artículos 21 y 22, referidos respectivamente al personal cooperante y al personal voluntario. Así, se define como cooperante a la persona física *que desarrolla su actividad profesional en el marco de un determinado instrumento de cooperación internacional para el desarrollo o de acción humanitaria*. También se establece que las personas cooperantes pueden desarrollar su trabajo en régimen laboral o funcionarial, con las características, requisitos, etc. establecidos en la legislación laboral o de función pública y en la norma estatal reguladora del Estatuto del cooperante.

El anteproyecto define el voluntariado de cooperación internacional para el desarrollo y ciudadanía global «como la persona física vinculada tanto a la educación para la ciudadanía global y la transformación social [...], como al voluntariado internacional dedicado a la promoción del desarrollo, en lo relativo a la acción humanitaria y la solidaridad internacional». Se exige su vinculación, mediante acuerdo de incorporación escrito, a las entidades de voluntariado. Asimismo, ha de tenerse en como referencia la legislación autonómica y estatal en materia de voluntariado internacional.

El capítulo IV, mediante los artículos 23 y 24, establece dos características que han de presidir las relaciones de la administración regional con otros agentes de la cooperación: coordinación y colaboración. Así, se presenta una relación de agentes, entidades e instituciones con las que se ha de llevar una colaboración activa y se obliga a promover mecanismos de coordinación con el Estado, otras Comunidades Autónomas y con la Unión Europea, y a establecer mecanismos de colaboración con otras administraciones públicas de Extremadura.



Los artículos 25 y 26 constituyen el capítulo V. En ellos se mandata a la consejería competente a destinar los medios materiales y humanos necesarios para las actuaciones de cooperación en todas sus fases. Se prevé la posibilidad de que el personal al servicio de las administraciones públicas extremeñas realice tareas de cooperación y acción humanitaria y se establecen ciertas normas en relación con determinadas condiciones laborales para este personal. También se considera pertinente computar como Ayuda Oficial al Desarrollo los costes de este personal.

Por último, en cuanto a la financiación, se determina que el presupuesto destinado por la Junta de Extremadura a políticas de cooperación ha de ir aumentando hasta alcanzar en el máximo plazo de 2030, un 0,7% del presupuesto total consolidado de la Junta de Extremadura. Asimismo, se concede a la AEXCID la capacidad de financiar con ayudas o subvenciones cualquier instrumento de cooperación y de celebrar cualquier forma reglada de

colaboración para financiar la ejecución de los instrumentos previstos en el anteproyecto de ley.

En cuanto a las disposiciones, la adicional primera modifica el apartado 1.c. del artículo 32 de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para sustituir los planes anuales previstos en la ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, por el Plan General de la Cooperación Extremeña que se establece en el anteproyecto de ley que dictaminamos. También modifica el apartado 2, en el que se sustituye “el interesado” por “las entidades interesadas”.

La disposición adicional segunda modifica, en primer lugar, el artículo 16 de la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura. Así, se actualiza conforme a lo previsto en el anteproyecto la concepción de la AEXCID y sus objetivos, así como sus funciones. También modifica el artículo 17 de la misma norma para actualizar la denominación de ~~del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo~~ que pasa a denominarse Consejo Extremeño de Cooperación en el anteproyecto, para incluir la adscripción del Registro de entidades a la AEXCID y para suprimir la adscripción a esta Agencia de la Comisión Autónoma de Cooperación para el Desarrollo. Asimismo, se modifican los apartados 3 y 4 del artículo 18. En la modificación del apartado 3 se sustituye la referencia a la Ley 1/2003 por la ley que se promueve. La modificación del apartado 4 elimina la referencia a la duración cuatrienal de los Planes Generales de la cooperación extremeña e incorpora la previsión del 0,7% en el horizonte de 2030 para los mencionados Planes Generales.

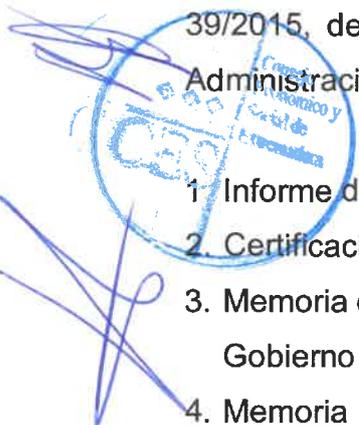
Las dos disposiciones transitorias mantienen en vigor el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en tanto no queden constituidos de manera efectiva el Consejo Extremeño de Cooperación y el Registro de Agentes de cooperación Internacional para el Desarrollo respectivamente.

Con las tres últimas disposiciones, derogatoria única, final primera –que habilita al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para el desarrollo reglamentario– y final segunda –de entrada en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de Extremadura– finaliza el anteproyecto de ley de cooperación y solidaridad internacional de Extremadura.

III. VALORACIONES

A) Sobre los documentos que acompañan al anteproyecto de ley

Con carácter previo a este Dictamen, valoramos sucintamente algunos aspectos de la documentación aportada a este Consejo Económico y Social de Extremadura conforme disponen el artículo 69, puesto en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto nos referiremos a los siguientes:

- 
1. Informe de necesidad y oportunidad
 2. Certificación del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo
 3. Memoria económica según artículo 66 de la Ley 1/2002 de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 4. Memoria económica según artículo 17 de la Ley 3/2019 de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.
 5. Informe de impacto sobre el empleo
 6. Informe de impacto de género
 7. Petición de informe sobre diversidad de género
 8. Alegaciones presentadas por los interesados en la fase de consulta previa y presentación de sugerencias.
 9. Informe de la Dirección de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre el resultado del trámite de consulta pública previa y plazo de sugerencias

10. Informe de la Dirección de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y de audiencia
11. Informe de la Dirección de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre alegaciones presentadas por las Consejerías de la Junta de Extremadura

El **Informe de necesidad y oportunidad** comienza, tras justificar la emisión del informe en lo establecido en la Ley 1/2000, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, haciendo un resumen de la evolución que ha experimentado la cooperación para el desarrollo en Extremadura y de la regulación estatal de la materia, aspectos estos que se reproducen casi literalmente en la exposición de motivos del anteproyecto. Algo similar ocurre con el título competencial, también incluido en este Informe. Sin embargo, no encontramos en él los hechos, situaciones, problemas o cualquier otro tipo de circunstancia que justifiquen verdaderamente la redacción de una nueva norma, o ni siquiera de la modificación de la actualmente vigente, con la que darles respuesta, y nos sorprende que el Informe de necesidad y oportunidad, que se supone previo a la redacción de la norma, remita a la exposición de motivos para poder encontrar el desarrollo de las razones por las «que se hace necesaria la renovación del marco normativo actual».

También queremos destacar la referencia que hace el Informe en el sentido de que la ley autonómica se alinea con el anteproyecto¹ de ley de cooperación para el desarrollo sostenible y solidaridad global del Estado, pues no en vano, el Estatuto de Autonomía de Extremadura establece la competencia exclusiva en esta materia a la Comunidad Autónoma, pero en cooperación con el Estado.

¹ A la fecha de emisión de este Dictamen, este texto ya ha sido aprobado por el Consejo de Ministros como proyecto de ley y, tras superar el procedimiento de enmiendas a la totalidad en el Pleno, está en fase de ponencia en comisión del Congreso de los Diputados.

Tras esto, el Informe de necesidad y oportunidad concluye que:

Tras dos décadas de desarrollo de la actual ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura, la cooperación y solidaridad internacional de la Comunidad Autónoma, se hace necesario y oportuno un nuevo marco normativo que responda adecuadamente al contexto internacional actual y que desarrolle las herramientas necesarias para que la cooperación extremeña pueda ampliar sus capacidades y ponerlas al servicio del desarrollo de los pueblos y naciones de mundo.

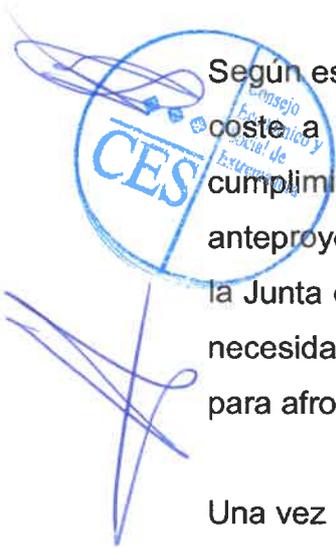
Por su parte, el **Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo**, en el ejercicio de sus competencias, acordó «por unanimidad la tramitación del Anteproyecto de Ley de cooperación y solidaridad internacional de Extremadura, con el fin de presentarlo al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para su conformidad y, si procede, su remisión a la Asamblea para su aprobación como Ley», tal y como se expresa en la **Certificación** de la secretaria de dicho Consejo expedida con fecha 10 de mayo.

La primera **Memoria económica** que se nos remitió comienza recordando algunos de los principios que, de acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, han de respetar las Administraciones Públicas en sus actuaciones y relaciones, y lo hace con las siguientes palabras:

El principio de eficiencia se reconoce de forma expresa como principio general de actuación de las Administraciones Públicas en el artículo 3.1.j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y supone una manifestación del principio de eficacia reconocido por el artículo 103 de la Constitución Española (CE). La eficiencia implica la aplicación de criterios de ahorro y racionalización, en definitiva, de economía de medios. En consecuencia, resulta imprescindible que las normas establezcan una regulación conforme con el principio de eficiencia, acomodando el fin perseguido a los recursos públicos, siempre limitados.

Así expresado, pudiera concluirse que la eficiencia es un concepto general que engloba también el de economía y el de eficacia, cuando de la lectura del propio artículo 3.1. citado en la Memoria se deriva, sin ningún género de dudas, que son conceptos diferentes. Esta misma diferenciación la podemos encontrar en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el artículo 120 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en el artículo 133 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura.

Junto con la anterior referencia normativa, se citan el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los artículos 66 y 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como antecedentes normativos para la presentación de la Memoria económica.



Según esta última, dicha Memoria económica debe contener la estimación del coste a que dará lugar la iniciativa administrativa de carácter general. En cumplimiento de esta obligación, el documento que analizamos afirma que el anteproyecto de ley de cooperación «no implica coste económico directo para la Junta de Extremadura, por cuanto su finalidad y contenidos responden a la necesidad de adaptar su marco normativo, así como su estructura institucional para afrontar los desafíos globales de la humanidad».

Una vez más, este Consejo Económico y Social de Extremadura manifiesta su contrariedad por no encontrar en esta Memoria ningún elemento de los que cabría esperar en este tipo de documentos. Sin lugar a dudas, tenemos concepciones diferentes de lo que implica la «estimación del coste a que dará lugar» la norma; este Consejo valoraría el contar con información sobre los recursos aplicados a cada materia, en esta ocasión, a los aplicados por la Junta de Extremadura, al menos, a la Cooperación para el Desarrollo en su sentido más amplio y entiende que no es únicamente el aumento de gasto la pieza relevante en el engranaje de los recursos. Pero es que, aunque así fuera, en

este caso la ley en anteproyecto tiene una previsión muy concreta cuyo cumplimiento, desde nuestra perspectiva, supondrá posiblemente un mayor gasto público. En palabras del propio anteproyecto, y tal como recuerda la propia Memoria Económica:

Artículo 26.2 2. La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura fijará anualmente los créditos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo y solidaridad internacional aumentando gradualmente las aportaciones hasta alcanzar, al menos, el 0,7% del presupuesto no financiero, financiado con recursos propios de la Junta de Extremadura, con el horizonte temporal del año 2030.

Tampoco alcanzamos a comprender que no se incluya en la Memoria Económica el impacto que se espera que tendrá la aplicación del anteproyecto, pues en nuestra opinión, es, claro, la aplicación de la norma y no su proceso de elaboración, discusión y aprobación la que supondrá modificaciones en el presupuesto requerido y lo que debe conformar el contenido de este documento.

Equivalentes reflexiones hacemos sobre el párrafo con el que finaliza la Memoria: «todo ello con independencia de la aprobación y desarrollo reglamentario de los distintos órganos o instrumentos contemplados en la Ley, a los que se acompañará la correspondiente valoración económica de los mismos si fuera necesario».

Como ya se ha señalado, con posterioridad se nos ha remitido una segunda Memoria económica centrada principalmente, en esta ocasión, en el impacto que la ley pudiera tener sobre el gasto público de las administraciones locales, dando así cumplimiento al artículo 17.2 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. En esta Memoria se señalan los artículos del anteproyecto que hacen referencia a las administraciones locales, para concluir que,

No se aprecia por tanto que con la entrada en vigor de la mencionada norma se produzca un incremento del gasto público en las administraciones locales, pues no se establece en el anteproyecto de ley ninguna atribución a los entes locales más allá de las mencionadas y que hacen referencia a la aplicación de principios programáticos referentes a la coordinación, planificación y colaboración de las distintas administraciones, que, con su entrada en vigor, continuarán ejerciendo sus competencias [...]

No obstante, también esta memoria prevé la posibilidad de que el desarrollo reglamentario pudiera exigir una valoración económica que, en su caso, acompañaría a dicho desarrollo.

El **Informe de impacto sobre el empleo** que emiten el secretario general de Empleo y el director del Observatorio para la Innovación y la Prospectiva del Mercado de Trabajo en Extremadura es favorable y no se estima ninguna medida correctora. Para todo ello, tras recordar brevemente el objeto del anteproyecto y su necesidad, establece un recorrido argumental que comienza con el establecimiento de bases para el desarrollo de líneas de subvenciones por parte del anteproyecto, continúa con los proyectos que, como consecuencia de dichas líneas, se pondrán en marcha y culmina con la creación de puestos de trabajo a través de estos proyectos. En cuanto a los aspectos cuantitativos, se limita a manifestar que en «ediciones anteriores se han puesto en marcha entre 70 y 90 proyectos anuales que han generado empleos directos y becas formativas».

El Consejo Económico y Social de Extremadura reconoce un mínimo avance en el contenido de este informe, pero insiste en la necesidad de mayor profundidad en sus análisis por parte de quienes tienen la responsabilidad de redactarlo. En el que se nos presenta en esta ocasión hubiéramos considerado oportuno, al menos, señalar el número de empleos y becas que se han generado con los proyectos a los que hace referencia, su duración, si

corresponden a empleos en la región o en países socios, cuántos a hombres y cuántas a mujeres y el importe total destinado a estos empleos y becas.

El Instituto de la Mujer de Extremadura, en su resolución sobre la valoración **Impacto de Género**, a partir del Informe de Impacto de Género de la Unidad para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la Consejería de Igualdad y Cooperación al Desarrollo, considera que el potencial impacto de género del texto es positivo, puesto que «favorece el avance hacia una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres», y concluye dando su visto bueno para la tramitación del anteproyecto.

La mencionada Unidad comienza su informe justificando la emisión del informe correspondiente. Para ello, comienza presentando el contexto normativo al que debe atenerse la evaluación del impacto de género. En este sentido, se parte del artículo 1.1. de la Constitución Española en el que se proclama la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico de España. Continúa su andadura por el artículo 7.12 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, los artículos 1, 13, 21 y 23 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura y el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Tras este recorrido legislativo, la Unidad de Igualdad mencionada analiza la pertinencia de género mediante el estudio de la incidencia que tiene la norma en personas físicas o jurídicas y en órganos colegiados destinatarios de la norma, de la incidencia en el acceso a los recursos de hombres y mujeres y de la incidencia en los roles y estereotipos de género, y concluye que el anteproyecto sí es pertinente al género, teniendo en cuenta que el texto, entre otras cosas, tiene como fin la construcción de la paz y los feminismos como máxima expresión de la igualdad, que regula el procedimiento que afecta al modo de gestión de los recursos y que pretende contribuir al desarrollo humano sostenible desde un enfoque de género y de derechos humanos.

En relación con la valoración de impacto de género, se nos recuerda que el anteproyecto hace referencia a la Ley 8/2011 anteriormente citada, que se incluye como principio inspirador de la norma el enfoque de equidad de género y que en la exposición de motivos se hace mención de las desigualdades o brechas de género. También se tiene en cuenta que el anteproyecto contiene medidas de cumplimiento de los mandatos normativos de igualdad. En concreto, se citan los artículos 4, 8, 14 y 15. El primero de ellos dado que se incluye los feminismos como eje del Plan General de la Cooperación Extremeña, el segundo, en la medida en que la evaluación de las actividades han de hacerse con un enfoque de género y los dos últimos porque incluyen la obligación de representación equilibrada entre hombres y mujeres en el Consejo Extremeño de Cooperación y el Consejo Superior de Cooperación.

El informe de la Unidad de Igualdad no olvida analizar el lenguaje utilizado en el texto y afirma que se ha realizado un esfuerzo para incorporar el uso del lenguaje no sexista.

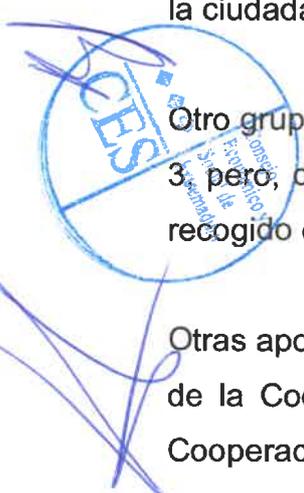


Por todo ello, concluye el informe señalando, «se considera que el efecto previsible en materia de igualdad entre mujeres y hombres del Anteproyecto de Ley de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura, es POSITIVO, puesto que la norma afecta a derechos e intereses legítimos de la ciudadanía y es sensible al género ya que reduce desigualdades y/o situaciones de discriminación».

Con respecto al **proceso de consulta previa y presentación de sugerencias**, del informe de la Dirección de la Agencia Extrema de Cooperación Internacional para el Desarrollo se deduce que se han presentado dos grupos de propuestas. Por un lado, las procedentes de la Coordinadora Extremeña de ONGD de Extremadura y, por otro, las procedentes conjuntamente de Fundación Mujeres, Asociación Malvaluna, Mujeres en Zona de Conflicto y Asociación de Derechos Humanos de Extremadura a través de la agrupación Feministas Cooperando. En total se han presentado quince sugerencias, de las que se han admitido seis.

Las sugerencias admitidas, en general, eliminan ambigüedades del texto –como la eliminación del término «formación en valores» dado que la norma no señalaba a qué valores se refería–, proponen la modificación del título del artículo 3 para incluir los enfoques, reafirman la importancia de los feminismos al eliminar, en el artículo 1, el término «avances» que sugiere una concepción de movimiento incipiente, o se completa, en el artículo 6, el sistema de cooperación al incluir determinados enfoques en la acción humanitaria no contemplados anteriormente.

Algunas de las sugerencias presentadas propugnan un fortalecimiento de la exposición de motivos en relación con la amenaza a los derechos de las mujeres, con los derechos humanos y la paz, la integración de la perspectiva feminista, etc. Estas aportaciones se rechazan alegando que no se propone texto alternativo. El Consejo Económico y Social de Extremadura no comparte esta justificación pues parece atribuir la responsabilidad de la redacción, que en nuestra opinión corresponde a la Consejería que impulsa el anteproyecto, a la ciudadanía y sus organizaciones.



Otro grupo de sugerencias aboga por la introducción de principios en el artículo 3, pero, como se señala en el informe de la AEXCID, su contenido ya estaba recogido en el anteproyecto.

Otras aportaciones, que se refieren al proceso de aprobación del Plan General de la Cooperación Extremeña y a la composición del Consejo Superior de Cooperación, son rechazadas sobre la base de quién ha de ostentar las correspondientes competencias.

En relación con el **trámite de audiencia e información pública**, la Dirección de la Agencia Extrema de Cooperación Internacional para el Desarrollo informa que no se ha presentado alegación o sugerencia durante el periodo de tiempo establecido.

Por último, y por lo que respecta a las **aportaciones de las Consejerías** al anteproyecto, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo informa de que presentaron sus consideraciones la Secretaría General de Presupuestos y Financiación, la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, el Servicio de Transparencia y Calidad de los Servicios y el Servicio de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales.

En relación con estas aportaciones, aunque no hemos tenido acceso a las sugerencias presentadas, sí podemos hacer referencia a la materia objeto de atención. La sugerencia de la Secretaría General de Presupuestos, que parece haber sido aceptada al menos parcialmente, hace referencia al objetivo de lograr la financiación del 0,7% del presupuesto no financiero financiado con recursos propios de la Junta de Extremadura para actividades de cooperación para el desarrollo.



La sugerencia de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública parece estar dirigida a incluir a las organizaciones empresariales en el artículo 20 del anteproyecto. Según el informe de la AEXCID, se aceptó la propuesta de esta inclusión al considerar «a las organizaciones empresariales como agentes activos del diálogo social en el marco de la cooperación para el desarrollo». Y se afirma que «el texto final del anteproyecto reconocerá a los agentes sociales, adecuando su contribución a la cooperación internacional de la Comunidad Autónoma de Extremadura a los fines de cada uno de ellos. A pesar de ello, en la versión que se nos ha remitido, el artículo 20 incluye únicamente a las organizaciones sindicales.

El Servicio de Transparencia y Calidad de los Servicios propuso la modificación de la redacción del artículo 8, propuesta que parece ha sido aceptada en su totalidad. No obstante, a la luz de lo mencionado en el párrafo anterior sobre las organizaciones empresariales, tenemos dudas de que el texto que dictaminamos ya haya incluido esta consideración.

Por último, las reflexiones realizadas por el Servicio de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales no parecen haber sido tenidas en cuenta alegando como justificación que no presentan una modificación del texto. De nuevo no nos es posible valorar la pertinencia o no de dichas reflexiones.

En relación con el **Informe de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local sobre afectación a la autonomía local o a las competencias de los ayuntamientos** previsto en el artículo 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, agradecemos expresamente a la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo que nos lo haya hecho llegar, pues viene a aclarar ciertas dudas que el texto legal podría suscitar.

Este informe, tras presentar las disposiciones legales analizadas y la relación de documentos que acompañan a la ley en anteproyecto, expone los títulos competenciales relativos a la autonomía local y a las competencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, analiza los aspectos que pudieran suponer una afectación de la autonomía local destacando los artículos 4, 16, 24 y 26 –referidos a la planificación de la política, a los agentes de cooperación, a la colaboración y a la financiación respectivamente–. En relación con el primero de los artículos, si bien el artículo 15 de la Ley 3/2019 reconoce la cooperación al desarrollo como una competencia propia en su apartado 6.º «Planificación, ordenación, fomento y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo», el informe de la Comisión afirma que el artículo 17.2 del mismo texto legal «establece que las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura podrán concretar los ámbitos materiales y determinar las funciones o facultades de las competencias propias municipales». Asimismo, se señala que aun cuando en el artículo 2 del anteproyecto no se establecen nuevas competencias, no se está dando cumplimiento a lo determinado por el artículo 17.3 de la Ley 3/2019 que exige la emisión de una memoria económica sobre el impacto de la norma en los recursos financieros de las administraciones afectadas.

Por lo que respecta al artículo 16, únicamente se pone de manifiesto que el anteproyecto conceptúa a las entidades locales y a sus entidades públicas vinculadas como agentes de cooperación. En relación con el artículo 24, señala el informe de la Comisión que se dicta en el mismo sentido que la regulación vigente en la actualidad. Por fin, en cuanto al artículo 26, se nos remite a esperar al desarrollo reglamentario para determinar su impacto también sobre las entidades locales.

Tras este análisis, la Comisión informa favorablemente y no sugiere modificación alguna en relación con la autonomía local, aunque lo condiciona a la emisión del informe al que se refiere el artículo 17 de la Ley 3/2019 anteriormente señalado.

En este sentido, también se nos ha hecho llegar un informe, denominado complementario, en el que se recoge que la Secretaría General de Hacienda ha emitido la preceptiva memoria económica a la que se refiere el artículo 17 de la Ley 3/2019, sobre el impacto de las competencias reguladas en el anteproyecto sobre los recursos financieros de las Administraciones afectadas. Como ya hemos señalado anteriormente, en dicha Memoria se rechaza que la entrada en vigor de la nueva ley vaya a producir un aumento del gasto público en las administraciones locales y, por tanto, la Comisión de Garantías concluye «determinando la no afectación a la autonomía local».

Por último, en este capítulo de valoración de la documentación que acompaña, o, mejor dicho, que debiera acompañar al anteproyecto de ley, en este dictamen queremos hacer también una valoración sobre los que no lo hacen.

A este respecto, tampoco en esta ocasión hemos recibido el **Informe sobre diversidad de género** exigido por el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su redacción dada por la disposición adicional cuarta de la Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la

discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Y una vez más nos vemos en la obligación de reclamar a la Junta de Extremadura siquiera el inicio de estos informes. No desconocemos las dificultades que exige su redacción, pero estamos convencidos de que, como ya pasara con los informes de impacto de género, es determinante dar un primer paso, en la idea de que con toda seguridad el futuro permitirá su mejora.

De igual manera, no se nos ha remitido el **Informe de la Abogacía General** de la Junta de Extremadura cuyo objetivo, como es sabido, es determinar si existe título competencial que habilite la posibilidad de redactar la norma. Y en el caso de este anteproyecto de ley es especialmente relevante en la medida en que se imponen determinadas obligaciones a las administraciones locales y teniendo en cuenta que el artículo 15. C) 6º de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, reconoce la cooperación al desarrollo como una competencia propia de la administración local.



B. Consideraciones generales sobre el texto

En nuestra primera apreciación sobre el texto queremos manifestar el agrado que nos produce dictaminar este anteproyecto de ley. Una ley basada en principios humanitarios que, esperamos, pueda servir de ayuda, apoyo y acompañamiento a muchas personas. El compromiso que esta norma sella con la cooperación para el desarrollo, con la solidaridad, nos hace sentir orgullo de región, pues no en vano somos conscientes de la importante labor que en esta materia están realizando la AEXCID y, en términos del anteproyecto, los agentes de cooperación, y nos felicitamos también por el liderazgo nacional e internacional que en ciertas áreas de la cooperación está ejerciendo Extremadura.

De especial relevancia nos parece la referencia del texto a la exigencia que tiene la cooperación extremeña de «aportar todas sus capacidades, desde su singularidad y diversidad, para contribuir a la justicia social y a la protección de

los derechos humanos de las personas más vulnerables del planeta», lo que constituye, a nuestro modo de ver, el gran fin de la cooperación y, a la postre, de la ley.

Como acabamos de señalar, valoramos muy favorablemente y compartimos los compromisos que contiene este anteproyecto: con los principios de actuación, con la forma en la que se ha de abordar la cooperación, esto es, los enfoques que permitirán reducir la subjetividad en la aplicación de la ley, con la mejora continua a partir del aprendizaje y de la experiencia, con la apertura de la cooperación a múltiples agentes, con la actualización y ampliación de los ámbitos de cooperación previstos, con el objetivo de hacer más eficientes los recursos aplicados a través de la colaboración y coordinación entre agentes, con la transparencia y la evaluación, con el impulso de la coherencia de las políticas públicas y, por supuesto, con la financiación.

Desde un punto de vista formal, la explicación de los fines y la filosofía que inspira la ley recogidos en la exposición de motivos, la estructura de la norma o el proceso de redacción –con una importante participación de los agentes de cooperación–, entre otras razones, nos hacen concluir en la importancia, necesidad y oportunidad del anteproyecto.

Son pues, múltiples y diversas las razones por las que este Consejo Económico y Social de Extremadura valora positivamente el anteproyecto de ley de cooperación y solidaridad internacional de Extremadura.

No obstante, en el siguiente epígrafe realizaremos diversas consideraciones y sugerencias que tienen por objeto no solo mostrar nuestra opinión sobre determinados aspectos del texto sino también contribuir a mejorar, si es posible, su redacción.

C. De carácter específico

C.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro primer comentario en la exposición de motivos está relacionado con el título de la ley. Aunque a lo largo de esta exposición y del texto articulado puede intuirse el sentido que tiene el término de «solidaridad internacional» que se incluye en el título, no es menos cierto que dicho término no es utilizado de forma concreta en el anteproyecto. Por eso pensamos que una reflexión sobre el sentido y la importancia de esta expresión en el marco de la exposición de motivos contribuiría no solo a justificar su inclusión en el título, sino sobre todo a entender mejor el espíritu con el que se aborda la ley y se emprenderán los proyectos, programas, etc. que de ella se deriven.

De la misma forma, quizá sería conveniente explicar el sentido de la «coordinación con el Estado» que exige el Estatuto de Autonomía en el ejercicio de la competencia en materia de cooperación, y cómo se manifiesta esta coordinación a lo largo del articulado.

Por otro lado, el párrafo tercero del apartado hace una referencia al artículo 72 del Estatuto de Autonomía diciendo que lo «dedica al desarrollo de los procedimientos para la ejecución de la política de cooperación para el desarrollo». Aunque el párrafo recoge fielmente el primer párrafo de este artículo, quizá ayudara a su comprensión la inclusión de un pequeño resumen de los procedimientos previstos en tal artículo del Estatuto.

Como continuación de este párrafo, entendemos, la exposición de motivos afirma que «De esta manera, y tras casi cuarenta años de autonomía y otros tantos realizando acciones de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional, el Estatuto de Autonomía reconocía la trayectoria solidaria del pueblo extremeño con otros pueblos y sociedades del mundo». Este párrafo nos produce cierta confusión, por cuanto los mencionados cuarenta años de autonomía se cumplirán el próximo año 2023 y el actual estatuto data de 2011.

Por otro lado, la expresión «y otros tantos realizando acciones de cooperación», tampoco parece la más oportuna cuando lo que creemos es que se quiere hacer referencia al mismo periodo de ejercicio de autonomía en Extremadura. Finalmente, para nosotros, la inclusión de los procedimientos de cooperación en el Estatuto es más que un reconocimiento de la labor hecha, es un compromiso de futuro.

En el mismo apartado I tenemos dudas sobre la pertinencia de incluir en él su último párrafo:

La cooperación extremeña, por tanto, llega a la actualidad consciente de sus fortalezas, sabiéndose parte fundamental del sistema de la cooperación descentralizada española y con la necesidad de adaptar su marco normativo, así como su estructura institucional para afrontar los desafíos globales de la humanidad. Esta necesidad es compartida con el Gobierno de España y con el conjunto de actores de la cooperación descentralizada española.

cuando parece más bien una conclusión, un resumen, de los motivos que justifican la nueva ley que se incluyen en el apartado II de la Exposición. Por ello, invitamos a analizar la oportunidad del cambio de ubicación en esta Exposición.

En todo caso, consideramos que la inclusión, siquiera brevemente, de las circunstancias que impiden que los nuevos retos que se describen puedan ser afrontados con los mecanismos, procesos, en definitiva, con las previsiones contenidas en la vigente normativa o de las características de la normativa actual que son incompatibles con la nueva agenda y con los nuevos objetivos que se plantean en la cooperación, es decir, reforzar las ideas que ya contiene la exposición de motivos sobre la necesidad de nuevos instrumentos, nuevos principios, etc., contribuiría a comprender y acreditar mejor la necesidad de la norma o incluso a reducir la potencial subjetividad en la aplicación futura de la ley.

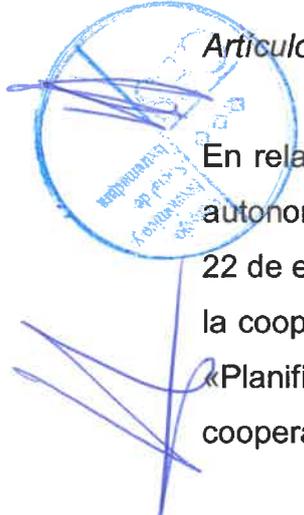
C.2) ARTICULADO

Como una cuestión previa inicial, aunque los fines y objetivos de la ley han quedado claramente establecidos en la exposición de motivos, creemos que sería pertinente su inclusión en el articulado. Asimismo, aunque pueden extraerse del texto, también sugerimos la posibilidad de contemplar un artículo que establezca concretamente los objetivos que se pretenden alcanzar con la cooperación.

Artículo 1.

Creemos que debe repensarse el título del artículo en la medida en la que solo el primer apartado hace referencia al objeto de la ley. Otra opción podría ser desgajar los apartados 2 y 3 para incluirlos en el artículo 2 dado que su contenido parece ser más propio del ámbito de aplicación de la ley que de su objeto.

Artículo 2.1.b.



En relación con este apartado llamamos la atención sobre su relación con la autonomía municipal y recordamos que el artículo 15. C) de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, reconoce la cooperación al desarrollo como una competencia propia en su apartado 6.º «Planificación, ordenación, fomento y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo».

En este sentido, como ya hemos señalado anteriormente, la Comisión de garantías de la autonomía municipal ha valorado favorablemente el anteproyecto, sin ninguna consideración en contra.

Por nuestra parte, consideramos que es, sin duda, muy conveniente conseguir la mayor cooperación y coordinación posibles entre administraciones, también con y entre la administración local, y entre estas y el resto de agentes de

cooperación en vistas a la mayor eficiencia y eficacia en las acciones de cooperación internacional para el desarrollo.

Artículo 2.1.c.

El artículo 2 establece el ámbito de aplicación de la ley, y compartimos que esta norma deba ser de aplicación no solo a la administración regional, sino también a cualquier entidad pública dependiente de dicha administración o privada, pero la redacción, entendemos, induce a un proceso circular difícil de romper. Quizá una redacción del tipo de la que proponemos a continuación pueda salvar esta circularidad:

Cualquier otra entidad de carácter público o privado de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ejercicio de las actividades previstas en esta ley.

Artículo 2.2.

Creemos que no queda suficientemente claro cuáles son las administraciones a las que se refiere este apartado, es decir, si se incluyen la administración autonómica y la local o afecta únicamente a la administración autonómica.

En otro orden de cosas, quizá fuera oportuno concretar a quién se atribuye la responsabilidad de arbitrar los mecanismos de coordinación que se citan.

Artículo 3.

Valoramos muy positivamente la inclusión de estos ambiciosos principios y enfoques de actuación. Creemos que, junto con el esfuerzo realizado en definirlos, redundará en la mejora de la comprensión de las actividades de cooperación en su sentido más general.

No obstante, dado que la infancia es un ámbito de actuación especialmente subrayado, junto con otros, en el artículo 6, quizá fuera oportuno, si no incorporar un enfoque dirigido expresamente a dicha infancia dado el carácter transversal de los contenidos en el artículo, quizá sí darle mayor relevancia como población prioritaria de intervención.

Artículo 3.c.

Recomendamos revisar la redacción de este apartado. No atisbamos a ver si la expresión «entre otros» se refiere a las agrupaciones demográficas que se citan (pueblos, comunidades, territorios y/o países) o al origen de las diferencias entre los modelos de desarrollo a los que se alude (identidad social, religiosa, cultural, etc.). En todo caso, creemos que falta una expresión como «con origen en», «con respecto a» o similar que dé sentido a la frase.

Artículo 3.n.

Para dar mayor sentido a esta frase y facilitar su comprensión, creemos que debe hacerse mención del grupo con el que se está haciendo la comparación que demuestra la brecha a la que se alude.

Artículo 4.1. y 4.3.

En nuestra opinión, la duración del Plan General de la Cooperación Extremeña debe estar fijado por la ley. En otro caso, la exposición de motivos debería explicar las ventajas de que sea el Plan quien fije su propio periodo de vigencia.

Artículo 4.4.

Como ya hemos señalado anteriormente, nos parece muy oportuno el recurso a la experiencia, a las enseñanzas aprendidas de las actividades anteriores tal como reconoce este apartado. Del mismo modo, como ya ha señalado este

Consejo en anteriores dictámenes, apreciamos las decisiones derivadas de procesos de participación y de diálogo.

No obstante, nos preguntamos por la pertinencia de concretar la forma en la que la consulta y la participación que se citan se llevará a cabo, incluyendo, si es el caso, una referencia al Consejo Extremeño de Cooperación regulado en el artículo 14 del anteproyecto.

Artículo 6.1.a.

A nuestro entender, el anteproyecto debería aclarar qué entiende por países socios, término que utiliza en este y en otros apartados del texto sin que en ninguno de ellos se defina.

Artículo 6.1.d.

Consideramos que debería estudiarse la posibilidad de ampliar los enfoques con los que deben abordarse la investigación, el desarrollo y la innovación, sin limitarlos –aun reconociendo la gran importancia de estos– a los de género y derechos humanos.

Artículo 7.1.b. y 7.2.e.

A lo largo del texto se habla en no pocas ocasiones de la colaboración con distintas administraciones y organismos. En este apartado nos preguntamos por el sentido de prever relaciones con órganos y organismos internacionales sin hacer referencia alguna a los de carácter nacional o estatal.

Artículo 8.1.

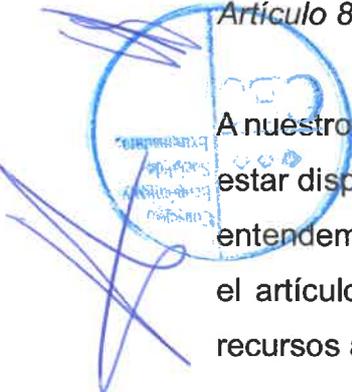
En numerosas ocasiones este Consejo Económico y Social de Extremadura ha manifestado su posición contraria a una remisión a desarrollo reglamentario sin que la propia ley establezca un marco mínimo de actuación. Y esta también es

una de estas ocasiones. A nuestro modo de ver las bases generales de evaluación, es decir, los criterios básicos que han de utilizarse en la evaluación deben estar incluidos en la ley, sin perjuicio de remitir a desarrollo posterior criterios adicionales o la determinación, en su caso, de los valores de referencia para la evaluación.

Artículo 8.2.

Creemos que la redacción dada a este apartado resulta confusa cuando habla de que se «promoverá la obligatoriedad». Entendemos, y compartimos, que la Junta de Extremadura promueva la evaluación como un factor de mejora y transparencia de cualquier entidad o institución. Y entendemos, y compartimos, que la Junta de Extremadura establezca la obligación de someter a evaluación cuanto proyecto, programa, etc. se realice bajo su amparo y financiación.

Artículo 8.4.



A nuestro entender, la información sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo que debe estar disponible no es únicamente la correspondiente a los desembolsos si los entendemos como pagos a otros agentes de cooperación, sino que, como prevé el artículo 12, en dicha Ayuda deberían computarse los costes de todos los recursos aplicados a la cooperación globalmente considerada.

Artículo 11.3.

Como ya hemos señalado, consideramos que es en la ley donde se deben establecer, al menos, los fines, funciones y competencias generales de la AEXCID.

En todo caso, nos preguntamos si no existe cierto grado de contradicción entre lo determinado en este artículo en relación con las funciones de la AEXCID y lo contemplado en la disposición adicional segunda, en lo que se refiere a la

modificación del artículo 16.2 de la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura.

Artículo 13.2.

Puede resultar algo confuso el hecho de incluir las competencias del Consejo Superior de Coordinación antes de que el texto presente dicho Consejo. Invitamos a meditar sobre el orden de aparición de estos aspectos en el anteproyecto.

Artículos 14 y 15.

También para el Consejo Superior de Cooperación y para el Consejo Extremeño de Cooperación entendemos que es la ley la norma adecuada en la que deben aparecer los aspectos básicos relativos a sus fines, funciones, competencias y composición.

Por otro lado, consideramos que no han quedado suficientemente claras en el texto las dependencias orgánicas, y en su caso funcionales, y las relaciones entre la AEXCID y estos dos Consejos, aspectos estos que desde nuestra perspectiva debieran estar recogidos en el anteproyecto.

Artículo 16.2.1.

Una vez más, planteamos la oportunidad de hacer referencia a organizaciones e instituciones nacionales y no solo a las internacionales.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que la norma no contiene ningún apartado de definiciones, consideramos que el término «instituciones financieras internacionales» es poco preciso en el marco de la ley en anteproyecto. Aunque entendemos que casi con toda seguridad se está refiriendo a organismos tales como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones o el Fondo Monetario Internacional, esto no deja de ser una interpretación del texto legal, sin que

aparentemente, y desde un punto de vista formal, nada impida que se pueda tener una concepción diferente.

Artículo 18.1.

A pesar de que, teniendo en cuenta su redacción, este apartado pudiera calificarse de declarativo, este Consejo Económico y Social de Extremadura quiere manifestar su opinión favorable a manténelo en el texto del anteproyecto pues supone un reconocimiento al esfuerzo y al compromiso de estos agentes con un valor, para nosotros superior, como es el de la solidaridad.

Artículo 19.3.

Proponemos que el impulso a la generación y transferencia e intercambio de conocimiento que se pretende con los mecanismos de colaboración entre la Universidad de Extremadura y la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el desarrollo se extienda a otros agentes de cooperación y no únicamente a los países socios, respetando, en todo caso, la propiedad intelectual de los conocimientos generados.

Artículo 20.

Compartimos el reconocimiento que supone este artículo a las organizaciones sindicales más representativas por las acciones de cooperación que han venido realizando, y en la seguridad de que esta labor ha supuesto un fortalecimiento de la clase trabajadora allá donde estas acciones se han desarrollado.

No obstante, conscientes de que el diálogo social es un factor de fortaleza y desarrollo de las sociedades, entendemos que también las organizaciones empresariales más representativas, como protagonistas junto a las organizaciones sindicales de este diálogo, son merecedoras de una presencia específica en la norma. Por tanto, consideramos que debe incluirse un nuevo

artículo que la recoja o bien una reformulación del artículo 20 que incluya a ambos tipos de organizaciones.

Artículo 22.

A nuestro entender, con la redacción dada a este artículo no queda suficientemente claro si el personal voluntario está sometido a los requisitos establecidos en la Ley 12/2019, de 11 de octubre, del Voluntariado de Extremadura, o si, por el contrario, este anteproyecto de cooperación estaría modificando la Ley 12/2019 en el caso de la cooperación internacional.

Artículo 22.4.

Según nuestro criterio, sería más adecuado citar la Ley del Voluntariado por su nombre oficial completo, o bien optar por hacer referencia a la «ley que regule el voluntariado» o algo similar.

Artículo 25.2. y 25.3.

Consideramos que en la redacción de estos apartados no ha quedado suficientemente establecido si las administraciones a las que se refieren incluyen la local, más aún si tenemos presente que la Memoria Económica referida al gasto público de la administración local no cita este artículo como uno de los que podrían tener impacto sobre esta administración. Asimismo, queremos resaltar que el informe de la Comisión de Garantías de la autonomía municipal citado anteriormente tampoco hace referencia alguna a este artículo.

Artículo 25.5.

En nuestra opinión, la consideración de los costes de personal de las Consejerías, en sus acciones de cooperación y ayuda humanitaria, como Ayuda Oficial al Desarrollo no debe ser una posibilidad, sino una obligación. En consecuencia, proponemos sustituir la expresión «podrán computar» por

«computarán». El mismo criterio creemos que debe aplicarse a todos los costes, cualquiera que sea su naturaleza, que se produzca en las actividades propias de la materia que se regula en el anteproyecto.

Artículo 26.4.

Tenemos dudas de si la Consejería que impulsa el anteproyecto pretende que la relación de las instituciones con las que poder celebrar las fórmulas de colaboración que se citan sea una lista cerrada o, por el contrario, se pretende que la colaboración esté abierta también a otras entidades. En este segundo caso, quizá fuera oportuna la inclusión de una expresión genérica que lo permitiera.

Por otro lado, entendemos que las actuaciones deben ajustarse tanto a los principios como a los enfoques contenidos en el anteproyecto que, en cada caso y en función de la actuación concreta que se vaya a llevar a cabo, correspondan.

Disposiciones adicionales.

Dado que el término «disposición adicional» corresponde a un determinado y concreto tipo de disposición, creemos que sería preferible no utilizarlo como concepto global de las disposiciones adicionales, transitorias, finales, derogatoria y de entrada en vigor. En nuestra opinión no es necesario agrupar las disposiciones bajo ninguna denominación.

Disposición adicional primera.

Dado que únicamente se modifican los apartados 1.c. y 2. del artículo 32, proponemos que se incluyan en la modificación estos dos apartados en lugar del artículo completo. Esta es la forma que se ha elegido en la disposición adicional segunda.

Disposición final primera

A nuestro modo de ver, la propia ley debería contener una previsión del plazo en el que el desarrollo reglamentario debería estar finalizado.

Otras correcciones y erratas

Los siguientes comentarios tienen por objetivo ayudar a corregir aspectos formales del anteproyecto.

1. Debe revisarse el texto para unificar el tratamiento de determinados términos: así mismo o asimismo (este último mejor), Ayuda Oficial al Desarrollo, ayuda oficial al desarrollo o ayuda oficial para el desarrollo, Ámbitos Estratégicos o ámbitos estratégicos, cooperación internacional al desarrollo o cooperación internacional para el desarrollo, etc.
2. En los artículos 3, 6, 9, 10 y 23, dado que no existe un apartado 2. consideramos innecesario establecer numeración alguna.
3. En relación con el uso de siglas, consideramos que deben aparecer, si es el caso, la primera vez que el texto incluya el elemento al que se refieren. Así por ejemplo, las siglas por las que se conoce la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo se utilizan por primera vez en el artículo 11.1. Proponemos incluirlas en la primera ocasión en la que aparezca el término.

De igual forma, en el artículo 12 se incluyen las siglas por las que se conoce la Ayuda Oficial al Desarrollo sin que vuelvan a utilizarse en ninguna otra parte del texto. Proponemos o bien eliminarlas de este artículo o bien incluirlas en la primera ocasión en la que aparezca el término.

4. Recomendamos una revisión general del texto para corregir erratas y signos de puntuación.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 13 de octubre de 2022, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura**.

Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico
y Social de Extremadura



Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura



Fdo. María José Pecero Cuéllar