

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. (LCDSSG). Una lectura inicial de los aspectos referidos a los entes locales.

Rafael García Matías
Presidente de la Fundación Musol y FHN,
Subescala de Secretaría, Categoría Superior

INTRODUCCIÓN.

La Ley 1/2023, de 20 de febrero de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, (BOE del 21 siguiente) (en adelante LCDSSG o la ley o la ley de cooperación), es una norma dictada por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en relaciones Internacionales del artículo 149.1.3 de la Constitución Española de 1.978 (en adelante CE)

La ley reconoce ya desde el inicio, en su exposición de motivos, que las entidades locales han sido un sujeto relevante en la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo y un importante actor para el logro de los objetivos previstos. La contundencia de este reconocimiento justifica sobradamente las reiteradas referencias que la ley les dedica.

La ley, integra en sus objetivos y prevé instrumentos que afectan a todos los actores: estatales, autonómicos, locales, ONGD, OSC, empresas, sindicatos, universidades y otros que constituyen el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, (CDSSG) y pone fin a las dudas que algunos plantearon, acerca de las competencias de los entes locales para ejecutar acciones y destinar recursos a la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El presente documento, fruto de una lectura inicial que sin duda habrá de profundizar en muchos de sus aspectos, pretende resaltar los puntos más importantes de la ley referidos a los entes locales.

A. Aspectos generales. El previo reconocimiento del papel de las entidades locales

A.1 La ley, en la exposición de motivos, reconoce el importante papel de los entes locales como actores de la Cooperación internacional, señalando que tiene sus antecedentes en las numerosas y eficientes acciones ejecutadas por estos. Igualmente, reconoce, el papel que han tenido, en la institucionalización de la Cooperación para el Desarrollo en nuestro país.

A la vez se describe en la exposición de motivos, que el sistema institucional español es amplio y diverso, y que en él conviven diversos actores e instrumentos, también se hace referencia al modelo territorial y de gobernanza de España y dentro de él, al importante papel que desempeñan las comunidades autónomas y los entes locales.

Estas afirmaciones era necesario hacerlas, para dejar sentado que los entes locales, antes de esta ley, ya eran titulares formalmente, de competencias en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), sobre todo a partir de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) que la reconoció de manera expresa y que,

pese a algunas interpretaciones en contra, no fue afectada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).¹

La LCDSSG, siguiendo lo que ya había hecho la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE), reconoce el rol de los entes locales en la acción exterior, incluyendo sus actuaciones en la cooperación sistema español de cooperación, haciéndolo además con pleno reconocimiento a su autonomía y enmarcando sus actuaciones dentro de la política de cooperación.

Examinando las citas expresas que hace la ley a los “entes locales”, a la “cooperación descentralizada” y a “todas las administraciones”, encontramos el régimen jurídico aplicable a los entes locales. Este régimen se habrá de completar con el desarrollo anunciado de algunos aspectos de la ley, las normas básicas de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones (LGS) y la normativa específica de subvenciones anunciada por la ley y con las bases que en uso de su autonomía aprueben los mismos.

A.2 Delimitar el contenido y alcance de la ley en lo que se refiere a los entes locales, conforme a la Constitución, ha exigido prever en su contenido además del reconocimiento de autonomía a los municipios y provincias, la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen local² (artículo 149.1.18) y a la vez la competencia exclusiva del Estado en materia de Relaciones Internacionales (artículo 149.1.3). Ello se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la ley al señalar que “... el sistema institucional español es amplio y diverso, en el que conviven diversos actores e instrumentos”.

La ley reconoce (artículo 35) el papel de las entidades locales en la cooperación que, entendemos que al menos en lo que se refiere a los municipios y las provincias deriva de la autonomía para la gestión de sus intereses que les reconoce el artículo 137 de la Constitución.

En otro lugar, comentando el artículo 20 de la LCID, ya resaltábamos que más allá, del reconocimiento tácito efectuado por el artículo 2 de la LRBRL y expreso por el artículo 20 de la LCID, los municipios y las provincias son titulares de competencias propias para ejecutar acciones de CID y que estas derivan de la autonomía para la gestión de sus intereses.

“A la vez lo que hace (el art. 20 LCID) además es reconocer que los ciudadanos “locales y autonómicos” son solidarios y lo manifiestan y exteriorizan (a través de sus sociedades dice la ley), y, al hacerlo, la ley estatal está reconociendo expresamente que hay un interés relevante de la sociedad local, es decir de los ciudadanos, en la materia. Consecuentemente la ley está reconociendo que la cooperación internacional para el desarrollo es una materia que afecta directamente al círculo de los intereses locales, por lo que de conformidad con el artículo 137 de la Constitución (que declara la autonomía local “Para la gestión de sus intereses”) y al artículo 2 de la LRBRL (que señala “Deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho

¹ Rafael García Maties. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO POR LOS ENTES LOCALES, TRAS LA REFORMA OPERADA POR LA LEY 27/2013 ESTUDIOS REALA, no 4, julio-diciembre 2015, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i4.1030>

² La acción exterior no es una competencia sino una facultad de la que como se señala son titulares los entes locales, por ello tal y como resuelve el artículo 25 de la LRBRL, es a la hora de atribuir alguna competencia material concreta, será la ley sectorial la que pueda entrar en algún aspecto de su ejercicio y no la de régimen local.

a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda”), les reconoce la competencia, y que aunque no le atribuyera directamente competencias, como hace, debería hacerlo porque existe un interés local en la materia expresamente reconocido en norma con rango de ley Estatal”.³

“En nuestra opinión, es difícilmente compatible con la consideración de la acción exterior⁴ como una forma de ejercicio de las propias competencias una disciplina que habilita al Estado para la adopción de directrices a las que la misma debe en todo caso atenerse: ello representa un retorno implícito a una interpretación extensiva del artículo 149.1. 3ª CE que no tiene en cuenta, además, el destacado papel que el fenómeno de la globalización reconoce a las ciudades. Por otra parte, la deficiente sistemática en que se basa la Ley 25/2014, de 27 de diciembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que no engloba en su ámbito de aplicación los convenios administrativos suscritos por las entidades locales con sujetos de Derecho Público extranjeros sometidos al ordenamiento nacional determinado por las partes, se ha traducido en la sujeción de los acuerdos internacionales no normativos, cuyo contenido no es exigible jurídicamente, a un control administrativo preventivo de legalidad que no resulta, sin embargo, aplicable al instrumento del convenio, que sí posee, en cambio, plena eficacia vinculante”.⁵

El reconocimiento de que los entes locales pueden ejecutar acción exterior fundada en la gestión de sus intereses atribuida constitucionalmente, de ningún modo implica que en su ejercicio no deban los entes locales coordinar y colaborar con el resto de los actores.

La ley, a lo largo de su articulado, considera claramente a los entes locales como actores de la CID, no solo en la sección 2ª del Capítulo IV, referido a los órganos ejecutores de la política de cooperación, sino en su consideración como parte del sistema español de cooperación, junto al propio Estado, las comunidades autónomas y otros actores, en su integración en los órganos competentes para la formulación de la política española de cooperación y previendo su participación en instrumentos de planificación y otros aspectos.

La ley supone un importante avance respecto a la regulación anterior, también para los entes locales, si bien habrá que estar atentos al desarrollo reglamentario que ha de hacer el gobierno como mandato de la ley, singularmente en el establecimiento del régimen específico de subvenciones, la simplificación y los procedimientos, que conforme a la redacción de la disposición adicional tercera tienen un amplio recorrido.

B. Todas las entidades locales, integran el sistema español de cooperación.

La ley cita a los entes locales y sólo en dos ocasiones a las entidades locales. Su artículo 35 sin embargo, al referirse a los entes locales, no los enumera todos, tan solo a (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), es decir solo las entidades territoriales.

³ Rafael García Maties. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO POR LOS ENTES LOCALES, TRAS LA REFORMA OPERADA POR LA LEY 27/2013 ESTUDIOS REALA, no 4, julio-diciembre 2015, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i4.1030>

⁴ La CID, se enmarca en la acción exterior (esta nota es mía)

⁵ La acción exterior local. Bases constitucionales: Gustavo Manuel Díaz González i alter 2018 consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=260878>

Las entidades locales conforme al artículo 3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, se integran por a1. Entidades locales territoriales: a) El Municipio b) La Provincia. c) La Isla en los archipiélagos balear y canario. Y a.2 por otras entidades locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. b) Las Áreas Metropolitanas. c) Las Mancomunidades de Municipios.

Para resolver la posible contradicción, parece que salvo cuando las leyes de las Comunidades autónomas o sus estatutos o reglas constitutivas establezcan lo contrario respecto a las entidades locales no territoriales, hemos de concluir que todas las entidades locales integran el sistema español de cooperación y por tanto pueden realizar actividades en este ámbito, tal y como además deriva del artículo 1 de la ley que, declara que los entes locales (sin exclusión alguna) se integran en el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible.

Al citar sólo a los entes locales, la ley procede del mismo modo que ya hicieron las LASEE y, la 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTOAI)

C. Objeto, definición y ámbito de aplicación de la ley y los entes locales. (artículo 1)

La ley, regula el régimen jurídico de la política española de CDSSG, que define como los “principios objetivos, prioridades instrumentos y recursos que España despliega como política pública a través de su acción exterior ...” “política pública que, se despliega a través del sistema español de CDSSG, integrado por los órganos del Estado que señala y por las comunidades autónomas y los entes locales, en el marco de sus respectivas competencias”.

La ley establece que es de aplicación a) al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos, materiales y humanos, que la Administración General del Estado, por sí o en colaboración con entidades privadas, destina a dichos fines directamente o a través de organizaciones multilaterales.

b) Asimismo, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las Administraciones públicas españolas, así como a los marcos de cogobernanza y colaboración entre dichas administraciones y actores, en el marco de sus respectivas competencias.

Mientras se aplica al conjunto de actividades de la AGE, respecto a los entes locales, se establecen los principios, objetivos y prioridades.

La ley prevé también que las aportaciones a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los entes locales se computen a los efectos del compromiso que asume para llegar al 0,7 de la RNB.

Los entes locales al formar parte del sistema español para el desarrollo sostenible, al igual que las comunidades autónomas están sujetos a los principios, objetivos y prioridades de la ley en sus actuaciones directas, en los marcos de cogobernanza y colaboración entre las administraciones y actores en el marco de sus competencias.

A lo largo del articulado de la ley se refiere en muchas ocasiones a la política española de cooperación para regular concretos aspectos. Cuando así lo hace hay que entender que se refiere a toda ella, que incluye la que desarrollan la AGE, la cooperación descentralizada y otros

actores, si bien esta referencia hay que entenderla en los términos que cada artículo establece y cuando no lo haga conforme a la distribución de competencias.

D. Principios. (Artículo 2)

Como principios generales, la ley en su artículo 2, establece que:

a) se inspira en los valores superiores de la Constitución Española⁶, b) comparte los principios y valores sobre los que se asienta la UE y orientan su política exterior, así como los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional c) contribuye a la promoción de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

b) Afirma una serie de principios que denomina básicos y relaciona los principios de actuación para su logro, justificando todo ello en una mejor implementación de los principios de eficiencia y eficacia.

Se trata de principios, que más allá de la generalidad con que aparecen formulados, deben inspirar y acompañar la actuación de todas las Administraciones Públicas y que obligan a su observancia complementando el contenido de la discrecionalidad en el actuar administrativo.

Los entes locales como parte del sistema español de cooperación y conforme a lo establecido en el artículo 1, están obligados a observar esos principios.

E. La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS). (artículo 3 de la Ley)

Dice este precepto que: España⁷, se compromete a incorporar los objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible⁸ con un enfoque de la administración en su conjunto, en todas las políticas internas y externas que aplique y que puedan tener repercusiones en los países en desarrollo sostenible global. A la vez prevé trabajar con las comunidades autónomas y entes locales desde el respeto a sus competencias y capacidades para fomentar la CPDS.

El Estado, asume ya el compromiso, de incorporar la coherencia a sus políticas y a trabajar con el resto de administraciones para que la incorporen.

Respecto a los entes locales, nada impide que comiencen ya a incorporar la CPDs a sus políticas.

Las comunidades autónomas podrían también incorporarla a sus políticas de cooperación y estas, además de la Diputaciones Provinciales, podrían trabajar con los entes locales, singularmente con los de menos población para que lo hagan.

La CPDS, supone en síntesis que todas las políticas públicas, internas y externas persigan los objetivos de desarrollo y no colisionen o dificulten el logro de los mismos.

⁶ El artículo 1 de la CE declara que son valores superiores la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político)

⁷ En este caso el compromiso se refiere a la AGE y no al resto de administraciones, si bien respecto a las CCAA y entes locales prevé trabajar con ellos.

⁸ Son los que se enumeran en el artículo 4

El Principio de coherencia ya fue recogido en la LCID que en su artículo 4 establecía que: “Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.

F. Objetivos y criterios de actuación. (artículo 4)

Como objetivos, se señalan en la ley entre otros, fomentar el desarrollo humano, promover la justicia social, lucha contra el hambre, el trabajo digno, promover la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho, la igualdad de género, los derechos de la infancia, la cohesión social y territorial, la gobernanza democrática global, fomentar un enfoque integral de la migración, proteger el planeta, el medio ambiente , promover economías prósperas, seguridad alimentaria, el dialogo y la cooperación cultural, la generación de conocimiento, el desarrollo económico y promover y proteger los derechos de las personas LGTBI en todo el mundo.

Conforme al artículo 1 de la ley los entes locales, están sujetos a estos principios.

En este marco, se señala que” se velará”, por promover partearíamos y alianzas múltiples para movilizar el conocimiento y la acción de todos los actores, para el desarrollo sostenible, el compromiso de la sociedad española e integrar el enfoque de género.

Tanto los objetivos como los criterios de actuación están formulados muy ampliamente, pero al igual que los principios constituyen un marco dentro del cual ordenar y dirigir las actuaciones, y que delimitan el contenido de la discrecionalidad de los actores, también de los entes locales.

G. Las prioridades geográficas y temáticas.

Se establece que las prioridades geográficas y temáticas se fijaran periódicamente en los sucesivos planes Directores. Se reiteran las prioridades geográficas en las áreas de vecindad geográfica y cultural, y otros. Se prevé la coordinación y complementariedad con la cooperación de la UE.

Conforme al artículo 6 de la ley, la estrategia española de acción exterior, conforma el marco general de la planificación y dirección estratégica de la política de cooperación española para el desarrollo sostenible. La LSAEE en su artículo 35 declara que: la Estrategia de Acción Exterior contendrá la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior... el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará e integrará, en su caso, las propuestas de actuación exterior de los órganos constitucionales, de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades locales.

La participación de los entes locales en la elaboración de la estrategia y otros instrumentos de la planificación hace que estas prioridades no sean ajenas a ellos. Y aunque no se les cita, sin perjuicio de su participación indirecta en la definición de las prioridades en la planificación, estas prioridades serán al menos indicativas también para los entes locales.

H. La planificación. (artículo 6)

La planificación estratégica la articula a través del Plan Director de cooperación, los marcos de asociación y alianzas país para el desarrollo sostenible, los Macos de Asociación estratégica multilateral, las estrategias temáticas y regionales y las comunicaciones anuales.

Tanto en la elaboración de la estrategia española de acción exterior la LSAEE⁹ como en los respectivos instrumentos de la ley se prevé que se recoja la contribución del conjunto de políticas públicas. Ello sin perjuicio de la planificación propia de cada ente local efectuada a través de su plan estratégico de subvenciones general o singular para la cooperación.

H.1 El Plan Director es un instrumento elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y aprobado por el Gobierno, oído el Consejo Superior de Cooperación con consulta y audiencia pública previo dictamen en el Congreso de Diputados y en el Senado.

H.2 Marcos de Asociación y Alianzas País, con los países identificados en el Plan Director.

Estos instrumentos según la ley son acuerdos internacionales de naturaleza administrativa, donde se establece el marco institucional estratégico de cooperación y el dialogo de políticas para el desarrollo sostenible de España con los países socios. La elaboración de dichos Marcos estará abierta a la participación, desde España, de todos los actores, incluyendo a la cooperación descentralizada, y servirán de marco de trabajo de esta, con el reconocimiento y apoyo institucional necesario.

Se prevé la participación de los actores no estatales relevantes en esos países, y de la cooperación descentralizada y por tanto de los entes locales.

Conforme al artículo 2.b) de la LTOAI, un acuerdo internacional administrativo es un acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

La participación de los entes locales y resto de la cooperación descentralizada en estos Marcos, prevista expresamente en la ley, parece reducirse a la fase de elaboración. La titularidad de la ejecución en sentido estricto, salvo que se prevea en un Tratado otra cosa, corresponderá al Estado, si bien este puede integrar en la ejecución, las actuaciones del resto de actores a que se refiere la ley.

En la formulación e información de los Marcos de Asociación participan los órganos consultivos previstos en la ley, en los que se integran algunos actores de la cooperación descentralizada. Conforme al artículo 30.3.b) de la Ley una de las funciones de la Conferencia Sectorial de Cooperación es: incorporar la contribución de las comunidades autónomas y los entes locales a la elaboración de las Comunicaciones anuales de Cooperación, a los Marcos de Asociación y Alianzas País

Una de las funciones del Consejo Superior de Cooperación previsto en el artículo 28.3.b) de la ley es: conocer e informar los Marcos de Asociación y Alianzas País

Los acuerdos del Marco de Asociación, guiarán la cooperación para el desarrollo sostenible bilateral que desarrolle el sistema español de cooperación al desarrollo, e incluirán el conjunto de flujos públicos y privados de financiación para el desarrollo sostenible.

⁹ En el artículo 35 y concordantes.

El protagonismo de la cooperación descentralizada, y por tanto de los entes locales en los Marcos de Asociación se prevé en la fase de elaboración. Una vez elaborados. Estos instrumentos servirán de marco de trabajo también la cooperación descentralizada como ponen de manifiesto otros preceptos a lo largo de la ley.

Estos instrumentos parecen destinados a fijar la colaboración y coordinación de los actores en el terreno y consolidar los recursos destinados en ellos.

H.3 Estrategia multilateral de Desarrollo.

El Ministerio de Asuntos exteriores elaborará junto al de Asuntos económicos y otros departamentos una estrategia específica multilateral, a partir de la cual podrán acordarse Marcos de Asociación Estratégica Multilateral con organismos financieros no financieros identificados como prioritarios.

H.4. Estrategias temáticas y regionales

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, podrá establecer estrategias temáticas y regionales para la concreción de políticas de desarrollo sostenible en regiones geográficas y en ámbitos temáticos horizontales que considere de especial relevancia.

H.5 La comunicación anual

Será elaborada por la Secretaria de Estado de Cooperación, donde se concretará la ejecución de los objetivos previstos por el Plan Director. (al parecer se trata de lo que anteriormente se denominaba Plan Anual).

La planificación de los entes locales se establece en sus planes estratégicos de subvenciones que, nada obsta a que se puedan denominar igualmente planes directores y que se concretan en las aportaciones anuales a los presupuestos.

I. La evaluación. (artículo 8)

El apartado 6 de la ley declara que Las comunidades autónomas y resto de actores de la cooperación descentralizada y por tanto los entes locales, tienen sus propios sistemas de evaluación de sus políticas de cooperación por lo que no están sujetas a la evaluación regulada en este precepto.

La evaluación de la política de cooperación de cada ente local podría integrarse de algún modo en la evaluación de otras entidades con mayores recursos y capacidades, como las comunidades autónomas, las provincias o incluso con grandes municipios. En este sentido y dado el tenor de la LCDSSG, con carácter voluntario podrían las Provincias o las Comunidades autónomas establecer sistemas de evaluación de los entes locales de su ámbito territorial.

Dado que la cooperación internacional de los entes locales se instrumenta a través de subvenciones, la evaluación tiene también la función de comprobar la ejecución material de la acción subvencionada. En este sentido, y con ello se contribuiría a la simplificación, las bases de ejecución podrían establecer criterios para la elección de los evaluadores y valorar adecuadamente sus resultados, extremo que debería extenderse a las auditorías, sin volver a

reiterar y exigir documentos y datos respecto a los que aquellos se hayan pronunciado, salvo en supuestos excepcionales o algún control por muestreo.

La unidad de acción en el exterior y los principios de eficiencia aconsejarían integrar las evaluaciones del Estado CCAA y entes locales al objeto de valorar el impacto conjunto de sus políticas y, en su caso corregir posibles ineficiencias. La participación de entes locales y CCAA, en los órganos de participación previstos en la ley y en la elaboración de los distintos documentos de planificación justificaría esta integración que por otra parte parece que se contempla al menos en parte, mediante la evaluación de la ejecución de los Marcos de Asociación y otros instrumentos.

La ley contiene algunas previsiones al respecto.

J. Instrumentos y modalidades. (artículo 10)

Este artículo se refiere a la cooperación española, por lo que se refiere a todos los actores, si bien, cada actor utilizará aquellos que considere más pertinentes y disponga de capacidades para su tratamiento.

El uso de distintos instrumentos, dice la ley, buscará, cuando sea posible, el apalancamiento de recursos adicionales, públicos y privados, con el objetivo de mejorar el apoyo técnico y de conocimiento y la financiación para el desarrollo de los países socios.

Con este párrafo se refuerza la voluntad de la ley, puesta de manifiesto a lo largo del texto de propiciar promover alianzas entre actores, tanto para sumar recursos económicos como para incorporar capacidades técnicas, en línea con el ODS 17.

Alguno de estos instrumentos, como la ayuda programática, la cooperación multilateral, cooperación financiera para el desarrollo sostenible, participación en instrumentos de la UE, alivio de la deuda, cooperación bilateral quedan en general lejos de la mayor parte de los entes locales, aunque sin duda hay algunos municipios o Provincias que por el volumen de recursos que destinan, así como por sus capacidades, podrían utilizar alguno de ellos, con todas las reservas en lo que se refiere a que alguno de estos instrumentos pudieran colisionar con la política exterior del Gobierno en sentido estricto y requieran tener en cuenta alguno de los principios de la LSAEE.

En las pequeñas y medianas entidades, la gestión de proyectos cumple una doble función: De una parte, el papel sensibilizador y de otra el propio impacto del proyecto. De ahí que sea recomendable a estas, utilizar instrumentos que permitan a la población estar en contacto y conocer las actuaciones de su ente local, directamente o a través de otros actores que, periódicamente trasladen a la ciudadanía las acciones y los impactos de esas.

Alguno de los instrumentos a que podrían referirse las bases de las convocatorias o ser exigidos para la formalización de un convenio, podrían ser los siguientes en el ámbito local:

a) Los proyectos y los programas. Uno u otro serán aconsejables en función de los recursos que se destinen. Los proyectos contienen unas actividades con un objetivo, una zona geográfica delimitada, unos recursos, unos plazos predeterminado y para un solo grupo de destinatarios finales al objeto de solucionar problemas específicos o mejorar una situación concreta. Mientras que los programas contienen un conjunto integral de acciones y actividades para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinados, en un ámbito

regional o temático determinado o estar dirigido a colectivos específicos. Uno y otro instrumento se definen ampliamente en el apartado 2.b) de la ley. En la medida de lo posible deberían exigirse formulaciones concretas y breves, eludiendo la incorporación de datos superfluos.

b) La cooperación técnica que es definida por la ley, así: a efectos de esta ley, se define como cooperación técnica el conjunto de actividades dirigidas bien al fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos del país socio y de los actores de desarrollo, públicos, privados y de iniciativa social, bien al apoyo de la gestión integral del ciclo de proyectos y programas de cooperación y otras operaciones de cooperación financiera reembolsable. Podrá incluir actividades de formación y capacitación técnica, becas de estudio, acompañamiento y transferencia de conocimiento y tecnología, entre otras modalidades. Se planteará como cooperación técnica 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. A tal efecto, se promoverá la participación de las Administraciones públicas y de su personal en España y en la Unión Europea en alianzas más amplias para la cooperación para el desarrollo sostenible”.

La definición es muy amplia y caben multitud de acciones en ella, casi todas con fuerte influencia local.

Este es uno de los instrumentos con mayor capacidad de impacto del que pueden hacer uso los entes locales. A través de él pueden realizar cooperación directa entre entes locales desde la que trasladar instrumentos, experiencias y capacidades a entes análogos muy valiosas que podrían articularse a través de alianzas entre entidades locales y entre estas y otros actores como las entidades especializadas de cooperación en la materia, OSC, etc.

c) Cooperación bilateral: cuando las actividades de cooperación al desarrollo son realizadas por las administraciones públicas españolas con el país receptor, bien a través de los gobiernos socios y otros actores públicos o privados locales (bilateral directa) o a través de organismos internacionales (multilateral).

Caben en este instrumento también, formas de cooperación directa entre administraciones públicas españolas con los gobiernos u otros actores públicos o privados locales que los entes locales pueden utilizar.

Aquí caben multitud de relaciones, si bien respecto a los entes locales, este precepto faculta claramente para efectuar cooperación entre los entes locales y otros actores en el país receptor, que puede ser otro ente local o subnacional una Ongd u otra organización privada o pública. El límite es que las relaciones no pueden establecerse con sujetos de derechos internacional actuando como tales.

Algunos grandes municipios ejecutan acciones directamente con otros entes análogos en el exterior e incluso aportan recursos y convenían con organizaciones internacionales multilaterales.

Las limitaciones legales a comunidades autónomas o entidades locales, impuestas para utilizar estos instrumentos según el artículo 11.3 de la LASEE, son: “Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la

representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

d) Participación en la ejecución de la cooperación delegada. La ley prevé que Las comunidades autónomas podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación comunitaria y de modo consensuado con el Estado.

No hay una previsión en la ley de que los entes locales participen en la ejecución de la cooperación delegada, sin embargo, al menos indirectamente podrían participar y apoyar las acciones tanto del Estado como de las Comunidades autónomas. Salvo que el derecho comunitario establezca otra cosa, no vemos inconveniente en que los entes locales pudieran participar directamente en la ejecución de estas políticas.

El artículo 4.2.a), prevé como objetivo de la política española de cooperación, “Promover partenariados y alianzas múltiples para el desarrollo sostenible, que movilicen el conocimiento y acción de todos los actores, en España, la Unión Europea y en los países socios, así como en el ámbito local y multilateral, a través del diálogo de políticas y de la participación y el fortalecimiento de capacidades en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo”. En el marco de estos partenariados podrían participar los entes locales en la ejecución de políticas de la UE y otros actores.

A través de partenariados en los que participen los entes locales estos podrían llevar a cabo acciones de la cooperación delegada, en este caso conforme a las reglas que el delegante establezca.

e) **Cooperación triangular.** Pese a que la ley se refiere en su apartado 2.h del artículo 10 a la cooperación triangular entre países y no cita a otros actores, los entes locales pueden también incorporar este instrumento en su cooperación directa, estableciendo relaciones¹⁰ con dos o más países, aportando, facilitando las relaciones sur sur y compartiendo con ellos experiencias y recursos técnicos y también incorporar este instrumento en sus convocatorias competitivas y convenios en que se prevean contrapartes de dos o más actores en varios países, que a la vez incorporen e intercambien acciones entre ellos.

f) **Alianzas estratégicas de múltiples actores.**

Los entes locales pueden incorporarse a estas alianzas, definidas en el artículo 10.2.i) de la ley, aportando sus experiencias, conocimientos y actividades. Igualmente, aquellos que tengan capacidad para ello podrían constituir las.

K. Acciones públicas complementarias de la cooperación para el desarrollo sostenible:

a Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. (EPDyCG) (artículo 11)

En este concepto la ley comprende tanto la educación formal como la no formal.

¹⁰ Los sujetos de esos países no deben actuar en su cualidad de sujetos de derecho internacional.

Su objetivo es promover en la sociedad la información, el conocimiento crítico y la comprensión de las dimensiones globales del desarrollo sostenible y la solidaridad, de acuerdo con los principios de la ley.

Se declara la voluntad de potenciar el rol clave que juega la cooperación descentralizada en la EPDyCG y de promover el compromiso transformador, la participación social y el voluntariado para el desarrollo sostenible global a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las ONGD.

La ley declara que los poderes públicos trabajarán para incluir la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, con formación basada principalmente en competencias, en los planes y programas educativos en la educación obligatoria, en la universitaria, en la formación profesional y en la formación del profesorado. Además, que la EPDyCG, se apoyará, también por los poderes públicos, el desarrollo de actividades de sensibilización y educación dirigidas a la ciudadanía a través de los medios de comunicación y otros actores, en particular de las ONGDs

Hay un doble marco de trabajo, por un lado, la inclusión en la educación y por otro lado en otras actividades dirigidas a la ciudadanía.

Hay un compromiso de fijar en la planificación objetivos presupuestarios mínimos para esta actividad que serían indicativos en cualquier caso para los entes locales y comunidades autónomas. Si bien respecto a la Ayuda Humanitaria se fija en el 10% aquí se deja a la planificación.

El apartado 6 del artículo 35 de la ley, referido a la cooperación descentralizada, reconoce la especial capacidad de las comunidades autónomas y los entes locales, directamente o a través de otros actores, singularmente de las ONGD, centros educativos y universidades para realizar las tareas de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.

b La investigación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. La ley describe lo que incluye dentro de la investigación: análisis, monitoreo, evaluación de políticas de desarrollo sostenible y la formulación de propuestas para la mejora de dichas políticas y su adaptación a las nuevas tendencias de desarrollo en un mundo cambiante.

La ley se impone el compromiso de promover la dedicación a esta disciplina de los actores académicos, en colaboración con los agentes de la cooperación española.

La redacción literal no incluye como actores de las tareas de investigación a otros actores que, quedarían relegados a un papel de colaboradores. Sin perjuicio de ello, y de que la academia en general dispone buenos instrumentos, los entes locales pueden destinar también recursos a esta actividad, y realizar o encargar la actividad a otros actores que puedan llevarla a cabo.

L. Fomento de la participación, la justicia global y la solidaridad. (artículo 12).

Este precepto se refiere a todas las Administraciones, en el marco de sus competencias y con cargo a sus presupuestos.

Los entes locales, por su proximidad a la ciudadanía, son entes especialmente capacitados para el fomento de estas finalidades, tanto desde las actividades de EPDyCG, como mediante el apoyo a proyectos o actividades singulares.

Dice la ley que singularmente o en el marco de partenariados y alianzas con otros actores, se promoverá el fomento del voluntariado y la participación de la sociedad civil en las iniciativas a favor de la solidaridad y la justicia global. La promoción se llevará a través de las actividades educativas del artículo 11, de las campañas de información y divulgación, programas formativos y demás medios que estimen apropiados para tal fin.

Añade además la posibilidad de que las campañas puedan realizarse fuera de España, extremo que podría hacer posibles acciones en organismos internacionales para el fomento de la CID, asistencias a congresos y otras actividades.

La redacción de este precepto, impone a todas las administraciones públicas y por tanto a los entes locales esta tarea de promoción, directamente o mediante partenariados y alianzas, través de las actividades educativas previstas en el artículo 11 y demás medios que estimen oportunos.

Se establecen dos posibilidades. La primera es que faculta para constituir partenariados y alianzas con otros actores, apuntando quizás a la posibilidad de utilizar los existentes o constituirlos de nuevo.

Asimismo, abre un marco de actividades que van desde el ámbito educativo a cualquier otro que se estime apropiado, entre los que sin duda se incluyen la selección de proyectos y actores mediante concurrencia competitiva.

Especial mención merece la referencia a la justicia global y que constituye el contenido del ODS 16 de la Agenda 2030: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, en el que los entes locales pueden realizar multitud de acciones para el logro de alguna de las metas.

En este campo también los entes locales a través de la ejecución de sus políticas públicas transparentes y próximas, el ejemplo del funcionamiento de sus órganos de gobierno, los consejos sectoriales y otros, así como la proximidad en la toma de decisiones, pueden aportar mucho.

M. La acción humanitaria. (artículo 13)

La ley efectúa una amplia declaración de las acciones que considera acción humanitaria, tanto inmediatas como prolongadas, señalando que estas acciones deben efectuarse con un enfoque de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de capacidades y distingue a) acciones de prevención y preparación ante desastres, b) respuestas a emergencias, c) atención a crisis complejas, crónicas y recurrentes, recuperación temprana y la protección de personas en situación de especial vulnerabilidad. Igualmente incluye como acción humanitaria la acción exterior del Estado orientada a fortalecer las normas y la acción humanitaria internacional.

La acción humanitaria se rige por el Derecho Internacional Humanitario y otras normas aplicables y por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

La ley no vincula la acción humanitaria a los instrumentos de planificación, asegurando su autonomía en cuanto a su programación y ejecución respecto a las prioridades geográficas o temáticas.

Hay un compromiso de destinar al menos el 10% de los recursos de la AOD a la AH. Este compromiso es global de España y no individualmente por cada actor.

Todas las administraciones pueden llevar a cabo acciones de AH, bien directamente, bien a través de organizaciones humanitarias imparciales, ONG, y otros actores y también a través incluso de empresas privadas contratadas al efecto por los actores.

Las entidades locales pueden ejecutar acciones de AH, directamente o a través de Ongds o empresas como prevé la ley. Sin embargo y sin perjuicio de que grandes entidades locales puedan llevar a cabo este tipo de acciones, parece que, sin perjuicio de que los entes locales destinen recursos para ello, su ejecución debería efectuarse a través de actores especializados públicos o privados, capacitados, al menos cuando se trate de acciones momentáneas e imprevistas. Para las prolongadas pueden incluirse en las convocatorias competitivas.

Aquellas entidades locales que por sus capacidades decidan ejecutar AH. o seleccionar a actores para ello, deberían dirigir sus acciones especialmente a fortalecimiento de capacidades de los destinatarios especialmente en actuaciones post emergencia, una de las prioridades de estas acciones conforme señala la ley.

Para la respuesta ante situaciones imprevistas que precisan de una respuesta rápida, los entes locales pueden en base a lo establecido en el artículo 22.2.c) de la LGS que declara “c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”. Esta posibilidad de algún modo puede regularse por cada ente local, estableciendo un procedimiento urgente para ello, previendo la elección de uno u otro actor en función de su presencia en el territorio y sus capacidades. Ello podría incluirse en unas bases generales reguladoras de la cooperación internacional.

Cuando se trata de pequeñas cantidades las entidades locales pueden efectuar donativos, en las cuentas abiertas por los distintos actores.

N. Órganos competentes en la formulación de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

En el Capítulo III de la ley, se refiere a los órganos a los que se atribuye la formulación de la política española: Las Cortes Generales, el gobierno y otros departamentos ministeriales y organismos de la AGE.

Como órganos de coordinación y consulta: El Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, La Comisión interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Los entes locales están presentes en el Consejo Superior y en la Conferencia Sectorial.

En el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la ley prevé una representación de la cooperación descentralizada que, en el caso de la local serán representantes de los fondos de solidaridad o de redes de entes locales que ejecutan AOD¹¹.

En la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, se prevé que pueda asistir, sin formar parte de la misma, entre otros: dos miembros, cargos electos, de la FEMP, si bien uno de ellos representará a los Fondos de Cooperación y Solidaridad de los Entes locales, a propuesta de los propios fondos de cooperación y solidaridad.

O. órganos competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

El capítulo IV incluye los órganos competentes para la ejecución de las políticas de cooperación, donde incluye, por lo que se refiere a la AGE:

a) A La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a la que dota de autonomía operativa y de gestión y prevé su participación activa en la planificación estratégica y en el marco del Plan Director ejercerá la coordinación operativa de la cooperación realizada por el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible a nivel de sede, regional y de país. Esta coordinación atribuida a la AECID es de suma importancia para la eficacia de la ayuda.

b) A las Oficinas de cooperación españolas (OCE) a las que adscribe orgánicamente a las Embajadas y establece su dependencia funcional de la AECID.

Seguramente será a través de estas oficinas donde se hará efectivo lo previsto en el artículo 35 de la ley que: Las comunidades autónomas y los entes locales sin perjuicio de sus competencias, contarán con el apoyo de la AECID en sus actuaciones en el exterior en materia de información, programación e implementación.

Con la denominación de otras instituciones ejecutoras, la Ley cita a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas F.S.P. (En adelante **FIIAPP F.S.P.**) y a la **Fundación Carolina**.

Finalmente, se cita a aquellos departamentos ministeriales que realicen actividades de cooperación los que, como parte del sistema español de cooperación, habrán de seguir los principios y objetivos de la ley y las directrices y criterios que señale el Consejo Superior de CDS

P. La cooperación descentralizada. (artículo 35)

La ley, en la sección 2ª del Capítulo IV, que regula los órganos para la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible, dedica un artículo el 35 a la cooperación descentralizada, el 36 a las comunidades autónomas y el 37 a los entes locales.

Es cierto que la ley se refiere tanto directa como indirectamente a comunidades autónomas como a entes locales en otros preceptos, como hemos visto, pero aquí lo hace en su condición de entes competentes para la ejecución de la política de cooperación.

La ley establece algunos principios para la cooperación descentralizada:

¹¹ Quizás aquí la ley hubiera podido hacer también alguna referencia a las grandes ciudades con políticas muy consolidadas y potentes de cooperación internacional para el desarrollo

1. Define la cooperación descentralizada como el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de CDS que se realiza desde las CCAA en el marco de sus competencias y las que desarrollan los entes locales, que la ley reconoce expresamente.

Aquí la ley hace una importante diferencia, reconoce que las CCAA tienen unas competencias remitiéndose a sus estatutos, leyes y directrices de sus asambleas legislativas, en el apartado 3 segundo párrafo, respecto a los entes locales solo se les reconoce su capacidad de intervenir en CDS. Y ello es así porque mientras las comunidades autónomas son titulares de competencias derivadas de sus estatutos de autonomía y de sus leyes de cooperación, a los entes locales ni la constitución ni las leyes autonómicas atribuyen esa competencia al derivar la misma de su autonomía tal y como hemos dicho más arriba, por lo que el legislador estatal en este precepto lo que hace precisamente es reafirmarlo al reconocer que tienen esa competencia, porque ya la tenían y porque pueden ejercerla en tanto que disponen autonomía para la gestión de sus intereses además de que ya se la había atribuido y habían asumido conforme al artículo 25.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL, hasta su modificación por la LRSAL y el artículo 20 la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo que igualmente reconocía esa competencia.

La ley, pone de manifiesto la voluntad de impulsar el dialogo y la cooperación con los actores de la cooperación descentralizada, para el logro de una cooperación más coordinada y eficaz, así como la participación de la cooperación descentralizada en la planificación e implementación de la cooperación española. Toda la ley gira alrededor del respecto a los ámbitos competenciales de cada uno de los actores, extremo que viene a reiterar este precepto, que una vez más pone de manifiesto la voluntad de coordinar y compartir al máximo las actuaciones para el logro de los objetivos previsto en la ley.

Además de participar en la ejecución de la cooperación, la ley abre la posibilidad de que la cooperación descentralizada participe en la planificación, lo que ya se pone también de manifiesto en la regulación del Plan Director y otros instrumentos.

De un modo análogo a lo que ya establecía el artículo 20.2 de la ley 23/1998 de CID, la ley prevé que la acción de los actores de la cooperación descentralizada deba respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales, lo establecido en la Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y el principio de colaboración entre Administraciones.

La ley declara que la AGE y sus organismos dependientes promoverán la participación de la cooperación descentralizada en alianzas más amplias en la cooperación para el desarrollo en los países socios. Pudiendo asociar a las comunidades autónomas y a los entes locales, a partir de su especialización y capacidades a las actividades que desarrollen en el ámbito de iniciativas y programas de la Unión Europea y de otros organismos multilaterales.

El precepto es bastante amplio, en las formas que pueden los entes locales establecerse alianzas en las que participar y utilizar todas las capacidades. En ese sentido hay preceptos como el cuarto párrafo de la disposición adicional tercera que permite subvenciones directas de fondos externos y el artículo 36.2 de la Ley “2. La Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes mencionados en esta ley promoverán la participación de las comunidades autónomas en la formulación y articulación de posiciones ante foros europeos e

internacionales de cooperación para el desarrollo sostenible. Las comunidades autónomas podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación comunitaria y de modo consensuado con el Estado”

Las comunidades autónomas y los entes locales sin perjuicio de sus competencias, contarán con el apoyo de la AECID en sus actuaciones en el exterior en materia de información, programación e implementación. Este precepto genéricamente formulado, abre vías de colaboración importante, tales como prestar apoyo para la identificación de actores, seguimiento de proyectos, información. No se señalan los medios e instrumentos, pero puede ser un instrumento adicional para la coordinación de acciones.

Q. Las Comunidades autónomas.

La ley reconoce y valora el papel de las CCAA en la cooperación, reconociendo que se ejerce con autonomía presupuestaria y en el marco de sus competencias, realizándose de manera directa, desde las propias administraciones autonómicas, así como de otras entidades.

La ley declara que la AGE que promoverá la participación de las CCAA en la formulación y articulación de posiciones ante foros europeos e internacionales de cooperación. Igualmente declara que podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea.

R. Los entes locales

La ley hace aquí una declaración reconociendo y valorando el papel de la cooperación para el desarrollo de los entes locales, singularmente en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, así como para promover la participación social y la democracia en el ámbito local. Encargando a todos los actores estatales del sistema español de cooperación la promoción de la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos.

Hay dos cuestiones que se derivan de este precepto:

La primera es la atribución a los actores estatales para promover la actividad de cooperación y también la simplificación, lo cual no impide que esta promoción pueda llevarse a cabo también por otras entidades como las Provincias, respecto a los entes locales) A partir de este precepto se podría desde la AGE, la AECID u otro órgano estatal o no iniciar la tarea tantas veces intentada de la homologación de procedimientos, al menos referidos a los entes locales. Los reglamentos previstos por la ley podrían impulsar esta tarea.

A la vez hay un compromiso para impulsar la actividad de cooperación de los entes locales, ya que muchos de ellos, singularmente los de menor población todavía no se han incorporado a esta actividad. A esto último podrían contribuir las Provincias.

No menos importante es la de promover la actividad de cooperación e los pequeños y medianos municipios, que también debería ser objeto de especial atención, dado que todavía hay un sector muy amplio de entes locales que no realizan ninguna actividad de cooperación.

Es importante la previsión que hace la ley, que la cooperación de los entes locales pueda realizarse a través de fondos, y otras entidades en las que sin duda están las Ongd, las OSC y también su integración en agrupaciones o asociaciones de las previstas en la propia ley, todo ello claro está utilizando los procedimientos previstos con carácter general.

Se echa en falta en la ley la referencia a las grandes entidades locales que obviamente requerirán de alguna singularidad en el reglamento.

S. Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y sociedad civil. (artículo 38)

La ley también sitúa a las ONGD y a la sociedad civil, como actores para la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

La ley reconoce el papel de las ONGD para la ejecución de acciones de cooperación, la promoción de la coherencia de políticas, el fortalecimiento del espacio cívico y democrático y la defensa de los derechos humanos, en la respuesta a las crisis humanitarias y el fomento de la participación social y la solidaridad y la ciudadanía global. La ley prevé la promoción de alianzas entre ONGDS, sociedad civil, para el logro de los objetivos de la ley.

La ley define lo que considera ONGD a las entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines o como objeto expreso en sus estatutos la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la CDS y la acción humanitaria.

Por otra parte, define lo que considera OSC, que refiere también a las entidades no gubernamentales sin fines de lucro señalando que estimulan la participación ciudadana y operan bajo los principios del artículo 2, desde una perspectiva de justicia global.

La incorporación de las OSC en la Cooperación, tanto en cuestiones referidas a la sensibilización, como a la ejecución de la cooperación técnica puede aportar fortaleza a muchas de las acciones tanto de las administraciones locales como del resto de actores.

T. La internacionalización y la construcción de alianzas.

El artículo 42, establece que la cooperación española promoverá la internacionalización de las administraciones y la construcción de alianzas para el desarrollo sostenible entre instituciones homólogas. Asimismo, fomentará la movilización del personal al servicio del sector público para actividades de cooperación al desarrollo sostenible global. En este sentido promoverá el desarrollo de capacidades en materia de cooperación entre el personal al servicio de las administraciones.

Quizás el reglamento de desarrollo de la ley pueda complementar y concretar el contenido de este artículo, que por lo que se refiere a la administración local, debería contemplar el papel de las grandes ciudades, podría facilitar la cooperación directa y también resolver la incorporación de personal funcionario a determinadas actuaciones de cooperación, ahora no totalmente cubiertas por el artículo 4 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado que declara que: Los funcionarios públicos serán declarados en la situación de servicios especiales a) Cuando sean autorizados para realizar una misión por período determinado superior a seis meses en Organismos internacionales, Gobiernos o Entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.

Con las debidas garantías, podría preverse la incorporación de personal público, tanto funcionarios como personal laboral a otras entidades, incluidas las ONGd por periodos más cortos, dejando a salvo obviamente las competencias de las comunidades autónomas.

U. Las personas cooperantes.

La ley efectúa una definición muy amplia de lo que considera personas cooperantes, remitiéndose al estatuto de las personas cooperantes para determinar sus derechos y obligaciones.

La disposición final tercera, obliga al gobierno a dictar el estatuto en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley.

La ley prevé la aplicación del régimen de indemnizaciones del Real Decreto-ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad, a los cooperantes.

El reglamento debería establecer en esta norma requerimientos aplicables a todas las administraciones para la debida consideración de las condiciones de trabajo de este personal, tanto en lo que se refiere a retribuciones como a compensaciones por gastos de viaje y alojamientos.

V. El voluntariado de cooperación para el desarrollo sostenible.

La ley establece respecto al voluntariado de esta naturaleza, dos modalidades, el de corta duración (hasta seis meses) y el de larga duración que será por periodos semestrales, hasta 3 años como máximo.

Hay una previsión de apoyo al voluntariado en la acción humanitaria y la CDS.

X. La disposición adicional tercera. Subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo.

Las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se regirán por su normativa específica, que, además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades. Esta normativa será aprobada reglamentariamente. Estas normas tendrán carácter básico cuando desarrollen o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El reglamento que se dicte al amparo de esta norma constituye una reivindicación de los actores de la cooperación, singularmente de las Ongd, y de los gestores de la administración.

Y. En síntesis:

Resumen

1 Como uno de los aportes más relevantes por lo que hace a las entidades locales, la ley contiene normas relativas a todas las entidades locales y reconoce las competencias de los entes locales en Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto en la exposición de motivos como a lo largo de todo el articulado.

2 La ley integra a los entes locales dentro de lo que denomina el sistema español de cooperación, con pleno reconocimiento a su autonomía, enmarcando sus actuaciones dentro de la política de cooperación.

3 La ley supone un gran avance respecto a la regulación anterior, si bien habrá que estar atentos al desarrollo reglamentario que ha de hacer el gobierno al dictar el régimen específico para las subvenciones de Cooperación.

4. La ley integra a todas las entidades locales en el sistema español de cooperación, singularmente a municipios, provincias e islas.

5 La sujeción de los entes locales a la ley, es singularmente a los principios, objetivos y prioridades de la propia ley, sin perjuicio de las normas básicas de la ley General de Subvenciones.

6 Se prevé que las entidades locales incorporen a sus políticas, la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. A tal efecto la ley asume el compromiso de trabajar con los entes locales para ello.

7 La ley establece una larga lista de objetivos y criterios de actuación, los cuales constituyen un marco dentro del cual se han de desenvolver las actuaciones de todos los actores.

8. La ley define las prioridades geográficas y temáticas que incorporara en su planificación, los cuales al menos serán indicativos para los entes locales.

9 Se prevé que directa o indirectamente los entes locales participen en la planificación de alguno de los instrumentos previstos en la ley. La incorporación a algunos de estos instrumentos facilitará la coordinación y colaboración.

10 La ley enumera un largo listado de instrumentos y modalidades para abordar las actuaciones de cooperación, la mayoría de los cuales pueden ser utilizados por los entes locales si bien su elección dependerá de sus capacidades y sus recursos. Entre ellos destaca la cooperación técnica en la que el papel de los entes locales puede ser de gran impacto.

11. La educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, es una de las actividades en las que los entes locales disponen de ventajas competitivas por su proximidad a la población, al igual que en el fomento de la participación y en la justicia global la solidaridad. La ley abre importantes posibilidades para ello tanto singular como integrado en consorcios.

12 Se regula ampliamente la Acción Humanitaria, en la que los entes locales de mayor capacidad y recursos podrían intervenir directamente, pero en general conforme a los requisitos exigidos y la necesidad de la inmediatez se recomienda que los entes locales lo hagan indirectamente a través de organizaciones especializadas o aportando recursos.

13 Los entes locales, aun cuando de un modo tímido están presentes tanto en el Consejo Superior de Cooperación, como en la Conferencia Sectorial.

14 Hay alguna referencia a la cooperación descentralizada en general y a las comunidades autónomas y entidades locales en particular. Referencias que además de su reconocimiento reconocen su autonomía en la gestión.

15 La referencia a las ONGd, se efectúa conjuntamente con las Organizaciones de la Sociedad Civil OSC a lo largo de la ley, entidades que prevé se integren también en la cooperación.

16 A lo largo de todo el texto se pone de manifiesto la voluntad de la ley de que se constituyan alianzas entre actores de todo tipo, tanto públicos como privados,

17 Finalmente y ello será objeto de otro documento, la disposición adicional tercera de la ley prevé un reglamento en el que establecer un régimen específico para las subvenciones de

cooperación, el cual sin duda va a resolver y eliminar algunos cuellos de botella existentes en la actualidad.

Valencia, 23 de febrero de 2023

Rafael García Matías.