CAPÍTULO IV

Las entidades locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global: previsiones concretas y algunas consideraciones críticas

Dolors Canals Ametller
Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universitat de Girona

SUMARIO. 1. Introducción: de lo internacional a lo "glocal". La localización de objetivos globales. 2. Algunas consideraciones críticas sobre la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. 2.1. Sobre la técnica legislativa y la calidad normativa del texto legal. 2.2. Sobre las expresiones utilizadas en el articulado: "entes locales" y "entidades locales", pero nunca "Gobiernos locales". **3. Las entidades locales en la Ley 23/1998, de 7 de julio: principios rectores de su actuación como actores de la cooperación internacional para el desarrollo. 4. Política(s) pública(s) de cooperación internacional, cooperación descentralizada y Gobiernos locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero.** 4.1. Política(s) pública(s) de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El principio de coherencia. 4.2. La acción de los Gobiernos locales en el sistema español de cooperación para el desarrollo: la cooperación descentralizada. 4.3. La representación de los Gobiernos locales en la organización de la cooperación española. **5. Los principios y los marcos de la cooperación internacional de las entidades locales en el sistema de cooperación española.** 5.1. Los principios de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. 5.2. Los marcos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de la acción local cooperante según la Ley 1/2023, de 20 de febrero: cogobernanza, colaboración y diferenciación. La simplificación burocrática. **6. Un apunte final: la evaluación de la aplicación efectiva de la Ley 1/2023, de 20 de febrero. 7. Bibliografía.**

1. Introducción: de lo internacional a lo "glocal". La localización de objetivos globales

La cooperación internacional para el desarrollo es un ámbito de acción pública al que los Gobiernos locales no han venido siendo ajenos, entre otras razones, por el conocimiento más cercano y, por ende, con mayor sensibilidad, de la falta de progreso de los países de procedencia de parte de la población migrante, recibida y acogida desde el momento de su llegada por las Administraciones municipales. De hecho, existe una larga tradición cooperante, en particular de los municipios, vinculada de manera especial al asociacionismo[1], además de unas tempranas relaciones transfronterizas en el caso de municipios fronterizos con otros Estados para solucionar problemas comunes[2].

Sin embargo, la legislación básica de régimen local no menciona la cooperación para el desarrollo como materia en la que el municipio o la provincia puedan ejercer competencias propias; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no contiene ninguna referencia expresa al respecto[3]. La cuestión de este tipo de acción exterior de los municipios fue debatida especialmente a partir de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modificó el régimen de competencias municipales, generando cierta inseguridad jurídica. Pese a ello, como ha sido bien interpretado, la competencia de las entidades locales en el ámbito de la cooperación es una competencia que les es atribuida con anterioridad mediante ley formal y asumida al amparo del artículo 25.1 de la legislación básica de régimen local y normas autonómicas, además de que la regulación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, "no se refiere a las situaciones que nacieron al amparo de la anterior normativa"[4]. Así pues, será el legislador secto-

1. Esta tradición, con cita de ejemplos concretos de asociaciones locales para la cooperación internacional, también la ponen de relieve García Ureta (2023: 49-50) y Durán Ruiz (2023: 126-127).
2. Abordamos la cuestión en Canals y Galán (2008).
3. Señala Malaret García (2006: 90) que no debe entenderse como un "olvido involuntario, sino más bien como reflejo del estado de la cuestión en el momento de elaboración y aprobación de la ley de 1985". Sobre las dificultades de interpretación que plantea esta laguna normativa, véase Díaz González (2019).
4. La interpretación, acertada a mi parecer, es de García Matíes (2015: 84). Así lo entiende también Durán Ruiz (2023: 145-146).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

rial, estatal o autonómico según el reparto de competencias constitucional y estatutario, el que deberá reconocer facultades concretas a los Gobiernos locales como actores de la cooperación al desarrollo, dentro del marco de la acción internacional del Estado y de acuerdo con el principio constitucional de autonomía local[5]. En la esfera estatal, la remisión obligada es a la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recién derogada.

Siendo estos los antecedentes legislativos, es más que probable que el papel de las entidades locales en este ámbito no haya tenido hasta ahora, con la aprobación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, el reconocimiento expreso que merecía por parte del ordenamiento jurídico. El reconocimiento es mayor en la vigente Ley de 2023 que en la anterior de 1998, resolviéndose las dudas que podían haber existido sobre si los Gobiernos locales ostentan facultades para diseñar y ejecutar políticas públicas propias en esta materia.

Porque no podía ser de otra manera. El reconocimiento legal y los postulados en favor de la acción local de cooperación para el desarrollo encajan a la perfección con la acción municipal contemporánea. Durante los últimos lustros, los Gobiernos locales vienen contribuyendo a la consecución de intereses generales de carácter supranacional y a la protección de bienes globales comunes, con lo que se está rectificando el tradicional principio de territorialidad que ha venido circunscribiendo sus competencias dentro de los límites territoriales administrativos[6].

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, reconoce la contribución real de las corporaciones locales al cumplimiento de objetivos globales —no tanto internacionales en sentido estricto— como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda Global 2030. Las entidades locales están implicadas en la implementación de los objetivos globales con la gestión de sus competencias propias y la prestación de los servicios públicos

5. Lo concluye García Ureta (2023: 51), quien apela, en este ámbito, al respeto a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que prevé que las entidades locales pueden, en las condiciones previstas por las leyes, cooperar con las entidades locales de otros Estados (art. 10.3 de la Carta Europea). En sentido parecido, Durán Ruiz (2023: 140-141) entiende que antes de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no había dudas sobre la competencia de las entidades locales para actuar en el campo de la cooperación para el desarrollo, "ya que la LRBRL [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local] realizó un diseño competencial muy abierto y general en la atribución de las competencias a los municipios" (p. 140).

6. El nuevo rol de los municipios en lo que ella denomina "espacio global emergente" lo describe a la perfección Malaret García (2006); en el mismo sentido, desde la óptica del derecho internacional, Jiménez García (2023).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

municipales. Gran parte de las materias en las que los municipios ostentan competencias propias de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, están relacionadas con los ODS, los cuales les incumben de manera directa. En este sentido, el Plan de Acción del Gobierno de España "Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible" (2018)[7] —que recoge el compromiso de los Gobiernos locales formulado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)— opta por la "localización" de los objetivos de desarrollo como "proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación sobre cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción 'desde abajo', y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local" (punto 5.2).

Y ello porque la transversalidad de las acciones indispensables para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, y asimismo del impacto de sus logros, supera los límites de los términos municipales; los beneficios ambientales y sociales son supramunicipales y habrán de serlo de igual forma las acciones estratégicas. La realidad de la "localización" —con no pocas incidencias para la subjetividad internacional reservada tradicionalmente a los Estados—[8] demuestra que las entidades municipales y supramunicipales ostentan un gran potencial para impulsar acciones transversales concretas y contribuir a los objetivos globales en entornos de proximidad.

La mayoría de las veces tales acciones se llevan a cabo en colaboración en red con otros municipios, es decir, a través de redes de colaboración y colaborativas entre entidades locales de distintos Estados, o sea, de "redes globales". La idea de red es clave en la localización de la acción exterior en el espacio global actual[9], esto es, en el denominado "espacio glocal"[10].

7. Así la considera el mencionado Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030.

8. Véase *in totum* Jiménez García (2023), quien también se plantea si vamos hacia un "municipalismo jurídico-internacional" (pp. 240 y ss.)

9. La idea común de red la enfatizan Malaret García (2006), Velasco Caballero (2017), Canals Ametller (2023), Jiménez García (2023), Manfredi (2024).

10. El término "glocal" es originario del sociólogo Roland Robertson, quien acuñó el término "glocal" en su libro *Globalization. Social Theory and Global Culture* (1992), a partir de la conclusión de que lo local y lo global no se excluían, sino que se complementaban. Propuso el neologismo "glocalización" en substitución de "globalización", entendiendo que el proceso de interconexión mundial no comporta una disolución de los localismos, sino una articulación consciente de lo local y lo global.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Es remarcable el entramado de conexiones intermunicipales que se están articulando para compartir experiencias y buenas prácticas en un sistema de redes nacionales y supranacionales. La implementación de políticas públicas y acciones orientadas a afrontar problemas complejos de la sociedad actual exige actuar en red para el intercambio de experimentación y la suma de acciones que sean exportables a otros territorios con situaciones geográficas, económicas o poblacionales similares. Son muchas, en los últimos años, las redes de municipios creadas para el cumplimiento colaborativo de objetivos globales, desde redes de ciudades circulares —para la aplicación de la economía circular a los desafíos urbanos actuales— hasta la más reciente "Coalición de ciudades por los derechos digitales"[11]; y "hasta 200 redes que contribuyen a institucionalizar la perspectiva local de la globalización"[12].

En nuestro caso particular, nos situamos ante un contexto propicio para una gestión local colaborativa, que exige promover fórmulas de gestión conjunta para articular la colaboración que las corporaciones locales puedan entablar. Nada impide, siempre desde la voluntariedad, que distintos Gobiernos locales puedan colaborar en la adopción de políticas públicas para la cooperación internacional al desarrollo sostenible, mucho más gracias a unas modernas relaciones interadministrativas que permiten y facilitan el uso de las nuevas tecnologías y la digitalización, a partir de la gestión local conjunta mediante plataformas digitales[13]. Esta nueva gestión local colaborativa supera las fronteras nacionales y habrá de permitir una más amplia cooperación internacional para el desarrollo desde la acción cooperante a distancia que facilita el uso de medios digitales. La digitalización ha de propiciar e, incluso, mejorar los resultados de la acción exterior de cooperación de los Gobiernos locales.

En este mismo marco, a casi nadie extraña la expresión "ciudades globales", procedente de otras disciplinas sociales distintas a la jurídica, pero a la que recurre también parte de nuestra doctrina en los últimos años. Las ciudades globales se caracterizan por su estrecha interacción más allá de las fronteras de los Estados, en la ejecución de compromisos internacionales[14]. Incluso se habla de "planeta urbano"[15].

A partir de este panorama y de los antecedentes normativos existentes, el presente trabajo sintetiza las concretas previsiones legales relativas

11. Consultable en https://citiesfordigitalrights.org/.
12. Manfredi (2024: 10).
13. Canals Ametller (2023).
14. Velasco Caballero (2017), Jiménez García (2023), Manfredi (2024).
15. La expresión es de Manfredi (2024: 5, 10).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

a la cooperación internacional para el desarrollo de los Gobiernos locales —o, mejor dicho, de los entes o entidades locales, según la terminología utilizada por el legislador— que prevé la Ley 1/2023, de 20 de febrero. Incluye, además, algunas consideraciones críticas sobre el texto legal, que sintetizo a continuación.

2. Algunas consideraciones críticas sobre la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

2.1. Sobre la técnica legislativa y la calidad normativa del texto legal

La primera consideración crítica de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, se refiere a la técnica legislativa utilizada y, más en concreto, al incremento de la densidad normativa del texto legal si lo comparamos con el de la Ley 23/1998, de 17 de julio. El exceso en la densidad normativa podría estar justificado por la extensión actual de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo que ahora se regula, la cual abarca múltiples políticas sectoriales de competencia de los distintos niveles de Administración pública, según la descripción incluida en el artículo 1, apartados 2 y 3[16].

La densidad excesiva es predicable tanto del preámbulo como del conjunto del articulado, si bien no son más que 46 los preceptos de la ley vigente. Pese a ser pocos los artículos, la mayoría contienen largas explicaciones del contenido normativo con largas frases y muchas reiteraciones, con extensos y enrevesados párrafos[17], hecho que difumina las reglas del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo que la nueva ley establece. Ejemplo claro de ello es el citado artículo 1, que, más que un precepto legal, es una auténtica descripción justificativa de la parte dispositiva del texto que debería constar en el preámbulo. Otros preceptos son programáticos sin apenas reglas jurídicas, lo que hace pensar que el texto ha sido influenciado por las estrategias nacionales e internacionales existentes, que ordenan las políticas sectoriales que la reciente ley reúne en la política más general de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la

16. Sobre la evolución de la política pública de cooperación internacional al desarrollo en España y del concepto mismo, véase, entre otros, Durán Ruiz (2023: 19 y ss.).

17. En el mismo sentido, García Ureta (2023: 94), quien recoge las críticas a la técnica legislativa utilizada en la redacción del texto del anteproyecto de ley realizadas por el Consejo de Estado en el Dictamen 718/2022.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

solidaridad global[18]. Asimismo, son criticables las constantes referencias en los preceptos a instrumentos internacionales de corta vigencia, como es el caso de la Agenda 2030, lo que implica cierta provisionalidad o temporalidad de las previsiones legales.

A mi parecer, la redacción del articulado parece obviar el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros en el año 2005[19], aunque en la Memoria de Evaluación del Impacto Normativo que consta en el expediente del proyecto de ley se afirma que se han seguido en la elaboración del texto.

En concreto, y sin entrar en el detalle analítico, las Directrices señalan, en relación con la redacción de la parte expositiva y la parte dispositiva del anteproyecto de ley, que se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, en particular en la exposición de motivos. En la redacción del articulado, los criterios orientadores básicos son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; y cada enunciado, una idea. Además, los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, porque el lugar adecuado para ellas es la parte expositiva de la disposición. Por último, el lenguaje debe ser claro y preciso, de nivel culto, pero accesible para la ciudadanía.

De la lectura de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, en su integridad, puede concluirse, sin grandes discrepancias, que el texto definitivo no se adecua a los mencionados criterios de técnica normativa.

La segunda consideración crítica tiene relación con la calidad normativa del texto legal, esto es, la calidad en términos de los posibles impactos que la aplicación efectiva del articulado de la disposición legislativa tenga en los destinatarios, sean personas físicas, jurídicas o, incluso, Administraciones públicas. En este caso, la búsqueda de la calidad exige la previa evaluación *ex ante* de los posibles impactos del contenido normativo proyectado en los sujetos afectados; en particular, en el supuesto que nos ocupa, en los Gobiernos locales y su política y acción en el ámbito de la cooperación y, asi-

18. Véase, por ejemplo, la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024.

19. Publicadas mediante Resolución de 28 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, las cuales tienen como objetivo fundamental "lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

mismo, en la efectividad real del régimen jurídico propuesto —y, aprobado finalmente— en los países destinatarios de la cooperación internacional al desarrollo sostenible y la solidaridad social.

Y, aunque la efectividad de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, habrá de ser evaluada, de acuerdo con el artículo 8 de la misma ley, la evaluación a la que esta obliga no se trata en sentido estricto de una evaluación de impacto normativo *ex post*, sino de la evaluación de la implementación de la política pública concreta. A ello me referiré en el apartado final de este trabajo.

Como es conocido, en los últimos años en España se han ido adoptando una serie de medidas legales tendentes a pautar los procesos prelegislativo y reglamentario, de una forma desconocida con anterioridad y debido a la influencia directa de las políticas y estrategias europeas relativas a la mejora regulatoria (*Better&Smart Regulation*). En tiempos más recientes, la atención se está centrando en los efectos externos del derecho positivo y en su efectividad real en el conjunto de la sociedad, ante una creciente preocupación por las incidencias sociales y ambientales negativas generadas por una deficiente regulación normativa. Téngase en cuenta que la efectividad normativa se identifica con las consecuencias reales de las reglas jurídicas sobre el comportamiento social, es decir, de la aplicación de la legislación, que no solo influye en la seguridad jurídica; influye en la confianza en las instituciones públicas y en el logro de los intereses generales, los cuales pueden ser, como venía diciendo, globales.

Entre nosotros, la introducción del instrumento de la evaluación del impacto normativo en el procedimiento de elaboración de normas jurídicas, como técnica de garantía de efectividad de las mismas, se efectúa en el ámbito de la Administración General del Estado como un documento específico del expediente normativo mediante el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, sustituido por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo[20] (MAIN en lo sucesivo).

Pero la MAIN solo será relevante si está precedida de un proceso real de evaluación de las incidencias del concreto proyecto normativo en el sector o los sectores de la población destinataria de este. De lo contrario, no será más

20. Una vez aprobada la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que modificó la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, en desarrollo de las previsiones del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a los principios de buena regulación.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

que un informe que justifique una determinada redacción formal legislativa o reglamentaria. Sin embargo, así sucede en demasiadas ocasiones.

Repetidas veces la evaluación del impacto normativo consiste en el cumplimiento de un mero trámite del procedimiento de elaboración de disposiciones generales —que, por otra parte, no alcanza a las iniciativas y los proyectos legislativos una vez han entrado en el Parlamento—, y no en un auténtico proceso de análisis que acompañe a la iniciativa normativa hasta ser aprobada; su ausencia o insuficiencia pocas veces conlleva la nulidad de la norma jurídica. Esta falta de análisis es más común en los proyectos de disposiciones relativas a derechos sociales o que inciden en segmentos vulnerables de la población y, más aún si cabe, cuando se trata de evaluar las incidencias que las iniciativas normativas pueden ocasionar a otras Administraciones públicas, más allá del mero análisis jurídico de la afectación de las competencias constitucional y estatutariamente previstas. Y ello porque la evaluación, desde sus inicios, se viene enfocando en objetivos económicos y en el cómputo de los trámites y correspondientes cargas administrativas que el proyecto normativo conlleva para las empresas y, en menor medida, para la ciudadanía.

En mi opinión, las anteriores críticas son extensibles a la MAIN que acompaña al anteproyecto de ley que nos ocupa, la cual adolece de una falta clara de análisis previo, quizás por la dificultad de obtener la información y los datos empíricos necesarios para ello.

A grandes rasgos, la evaluación *ex ante* del impacto normativo del anteproyecto de ley en materia de cooperación al desarrollo incluye la valoración de las opciones de regulación, así como la adecuación del texto de la propuesta legal a los principios de buena regulación enumerados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo del anteproyecto de ley, con fecha de 4 de mayo de 2022[21], se afirma que la mejor opción de regulación —en oposición a una simple modificación de la ley anterior— era abordar la redacción de un nuevo texto: "la mejor alternativa sobre la base de la previsión de las Directrices de Técnica Normativa (en adelante, DTN) aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, ya que, con carácter general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones" (p. 3).

21. Elaborada con arreglo a la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, de acuerdo con la disposición adicional primera del mencionado Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la MAIN.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

En la misma MAIN, en lo que se refiere a la adecuación del anteproyecto a los principios de buena regulación, se asevera que es coherente con ellos: "De lo expuesto en los apartados anteriores se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia. El anteproyecto de ley es acorde al principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos perseguidos e, igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, pues se ha garantizado su coherencia con el resto del ordenamiento. En cuanto al principio de transparencia, la norma identifica claramente su propósito y ofrece en su exposición de motivos una explicación de su contenido. Finalmente, en relación con el principio de eficiencia, la norma genera las mínimas cargas administrativas y persigue la máxima racionalidad en la utilización de los recursos públicos" (p. 4). Por cierto, aunque en algunos preceptos de la ley vigente se remite a la simplificación burocrática para el caso de la acción de cooperación de los Gobiernos locales, la MAIN no se refiere a ello en ningún apartado.

Además, la evaluación de impacto prospectiva ha de analizar los posibles impactos del proyecto normativo. En este sentido, la MAIN del anteproyecto de ley que nos ocupa afirma que su articulado tendrá impactos sectoriales positivos; así, el impacto normativo desde la perspectiva de la igualdad de género se considera positivo[22]; como favorables se consideran los impactos que producirá para la infancia y la adolescencia y en materia de igualdad de oportunidades, así como tendrá incidencias favorables de carácter social y medioambiental "por razón de su propia naturaleza".

2.2. Sobre las expresiones utilizadas en el articulado: "entes locales" y "entidades locales", pero nunca "Gobiernos locales"

En este breve apartado la crítica es a la terminología utilizada en el texto de la Ley 1/2023, de 20 de febrero; en particular, a la ausencia de referencia

22. Si bien se reconoce lo siguiente:
"No obstante, en la norma no se puede descender a fijar ninguna medida concreta. Y, en consecuencia, no es posible incluir en esta MAIN una valoración de impacto en materia de género, pretendiendo señalar ahora una teórica situación actual de partida para determinar luego cuales han sido las posibles mejoras producidas tras la aprobación de la ley, sino que el texto en elaboración establece cuál ha de ser la necesaria aplicación del principio de igualdad de género en todas y cada una de las acciones y programas de la cooperación española que se realicen en su aplicación.
Será luego, en cada uno de estos programas, proyectos y acciones de la cooperación para el desarrollo sostenible, donde aparecerá incluida una metodología concreta de valoración de los impactos conseguidos para esta dimensión de género. Es decir, análisis de: situación de partida, de indicadores y de resultados obtenidos" (p. 32).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

a la expresión "Gobiernos locales" y a lo que ella (la ausencia) implica. Las referencias son siempre con carácter general a los "entes locales" o a las "entidades locales", sin que, por otra parte, se aluda a los municipios más que una sola vez, en concreto cuando se menciona la Federación Española de Municipios y Provincias; utiliza tan solo el adjetivo "municipal" cuando hace referencia a los Fondos de Cooperación.

Más en concreto, en el artículo 35 —el precepto específico relativo a los entes locales— se enumeran únicamente las Administraciones locales territoriales, es decir, los ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares, sin aludir a las entidades locales de base institucional que, en su caso, puedan constituir aquellas, como, por ejemplo, áreas metropolitanas, consorcios o mancomunidades y, por supuesto, "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", de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Ello genera ciertas dudas y el interrogante de si el reconocimiento expreso de las facultades de cooperación internacional para el desarrollo se limita a las Administraciones locales que enumera la Ley 1/2023, en la misma línea que lo hizo en su momento la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado. Sea dicho de paso que la Ley 2/2014, de 25 de marzo, utiliza siempre la expresión "entidades que integran la Administración local".

Es sabido que el origen de la expresión "Gobiernos locales" debemos situarlo algunos años después de la aprobación de la Constitución con el reconocimiento de la dimensión política de las corporaciones locales, más allá de su dimensión administrativa. La legitimidad democrática de los órganos del Gobierno municipal les permite elaborar políticas públicas propias en la esfera de sus competencias, ampliada a través del concepto de autonomía local[23].

Pues bien, la ausencia de la locución "Gobiernos locales" en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, es criticable, como asimismo lo es la falta de referencia a los Gobiernos autonómicos, pues la ley utiliza siempre la más genérica de "comunidades autónomas". Sorprende tal ausencia cuando se trata de establecer el régimen jurídico de una política pública que incluye otras políticas sectoriales de competencia de otras instancias gubernamentales distintas a la del Estado. Dicho de otra forma, pese a ser un texto legal de alto contenido político, la terminología utilizada parece obviar los órganos competentes para la toma de decisiones de esa naturaleza.

23. Díez Sastre (2019: 116).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

3. Las entidades locales en la Ley 23/1998, de 7 de julio: principios rectores de su actuación como actores de la cooperación internacional para el desarrollo

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue la primera ley que reconoció a las entidades locales y a las comunidades autónomas la posibilidad de realizar actividades de cooperación internacional para el desarrollo en el marco de la política del Estado. También parte importante de las leyes autonómicas en esta materia, con distintas expresiones y fórmulas normativas, se han venido refiriendo a la actuación de las Administraciones locales como actores cooperantes[24].

Sin embargo, la Ley de 1998 se refería en muy pocas ocasiones a la actuación de las entidades locales en este ámbito. Tan solo contemplaba su participación en el Capítulo III, relativo a "los órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo", y, más en concreto, en el artículo 20, sobre la "cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales".

En estos apartados se mencionaba la facultad de las comunidades autónomas y de las entidades locales para realizar acciones de cooperación internacional para el desarrollo, como "expresión solidaria de sus respectivas sociedades", cooperación que debía inspirarse en los principios, objetivos y prioridades establecidos en la sección 2.ª del capítulo I de la ley (art. 20.1), es decir, en los principios que regían en aquel momento la política pública de España en el sector de la cooperación al desarrollo, en particular: "a) el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo; b) la defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión, y el respecto a la diversidad; c) la necesidad de promover un desarrollo humano global, independiente, participativo, sostenible y con equidad de género en todas las naciones, procurando la

24. García Ureta repasa la variedad de enfoques autonómicos existentes hasta 2023 y concluye que el reconocimiento específico de una competencia local sobre la cooperación al desarrollo se suele realizar de "una manera genérica o tangencial, vía la pertinente colaboración o como agentes" de la cooperación (p. 56). La Ley autonómica que menciona una competencia municipal en materia de cooperación al desarrollo es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, cuyo art. 17.1.37 incluye como competencia propia la de "Planificación, ordenación y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo". Recoge esta singularidad García Ureta (2023: 54-59 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

aplicación del principio de corresponsabilidad entre los Estados, en orden a asegurar y potenciar la eficacia y la coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo en su objetivo de erradicar la pobreza en el mundo; d) La promoción de un crecimiento duradero y sostenible de los países acompañada de medidas que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza para favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios sanitarios, educativos y culturales, así como el bienestar de sus poblaciones" (art. 2).

En lo que atañe a la gestión de la política pública de cooperación, la actuación de los Gobiernos locales se regía por los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refería el artículo 15.1 de la misma ley[25], así como el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos (art. 20.2). A este respecto, la doctrina ha señalado que el reconocimiento de la autonomía presupuestaria y de la autorresponsabilidad de las entidades locales en el desarrollo y la ejecución de las acciones de este tipo de cooperación internacional también implica que "los límites territoriales se han debilitado y no evidencian necesariamente el interés local, este se proyecta mucho más allá"[26].

Así pues, hasta hace poco, dichos principios ordenaban la gestión de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, además de los relacionados en la citada sección 2.ª del capítulo I de la ley.

En cuanto a la participación de las entidades locales en la organización institucional creada a los efectos de la cooperación, la Ley 23/1998, de 7 de julio, no la contemplaba en la regulación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecutaran gastos computables como ayuda oficial al desarrollo (art. 23.1). Tan solo contenía una remisión reglamentaria para la regulación de la composición y del funcionamiento de la Comisión, con el mandato de garantizar la presencia e intervención de las comunidades autónomas, las entidades locales o aque-

25. Art. 15.1: "A las Cortes Generales corresponde establecer cada cuatro años, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, con anterioridad a su aprobación, la propuesta de Plan Director plurianual al que se refiere el artículo 8 para su debate y dictamen".

26. Malaret García (2006: 93).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

llas instancias de coordinación supramunicipal en quienes estas delegaran (art. 23.3).

4. Política(s) pública(s) de cooperación internacional, cooperación descentralizada y Gobiernos locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero

4.1. Política(s) pública(s) de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El principio de coherencia

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, como indica su rúbrica, tiene como objeto la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, entendida como "aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior" (art. 1.2).

Como ha notado de forma acertada algún autor, la nueva ley "renuncia a incorporar objetivos generales propios para enmarcar plenamente su política de cooperación dentro de los ODS de las Naciones Unidas y la Agenda 2030, así como las políticas de la UE que responden a la consecución de los ODS pero también a sus propios objetivos de política exterior, incluyendo muy especialmente la política comercial. Se echan en falta objetivos propios de la política española de cooperación al desarrollo en esta ley, ya que los intereses de España, sus ámbitos geográficos de actuación y sus prioridades nunca se han alineado plenamente con los de la Unión Europea"[27].

Por otra parte, como he avanzado con anterioridad, y tomando en consideración el marco de cooperación europeo, no deja de sorprender la amplitud con la que se describe la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Parece ser una política pública que integra el resto de las políticas internas y externas que puedan tener alguna repercusión en los paí-

27. La afirmación es de Durán Ruiz (2023: 119).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ses destinatarios de las acciones cooperantes. Esta amplia política pública del Estado se despliega a través de lo que la misma ley define como "el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible", el cual comprende al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a las comunidades autónomas y los entes locales, "así como a los marcos de gobernanza y formas de colaboración entre dichas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias, y con otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil" (art. 1.3).

En consecuencia, para la efectividad real de la política de cooperación española para el desarrollo, todas las políticas sectoriales que integra y, en particular, las vinculadas a los requerimientos contemporáneos de sostenibilidad y de solidaridad del desarrollo global, están sujetas al principio transversal de coherencia entre ellas y entre las acciones del Estado con el resto de las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, desde el respeto de las respectivas competencias y capacidades (art. 3)[28].

La política pública de cooperación incluye, además, el cumplimiento de los compromisos multilaterales y de los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea, entre ellos la destinación de al menos el 0,7 % de la renta nacional bruta a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conforme a los criterios contables acordados en el seno de la OCDE, en el horizonte del año 2030, con objetivos intermedios fijados a través de los Planes Directores de la Cooperación Española. Para alcanzar tal objetivo se contemplarán, a través de una planificación indicativa plurianual, las asignaciones necesarias en los Presupuestos Generales del Estado basadas en las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. Para el cálculo del cumplimiento del citado objetivo se tendrán también en consideración las aportaciones presupuestarias realizadas a la AOD por las comunidades autónomas, los entes locales y otras entidades públicas, de acuerdo con el principio de colaboración entre Administraciones públicas (art. 1.5 y 1.6).

Al principio elemental de coherencia entre las políticas sectoriales y entre los trabajos para su implementación de las distintas instituciones públicas cooperantes se suman otros principios que asimismo inspiran la cooperación para el desarrollo, en concreto aquellos que rigen la actuación del conjunto de Administraciones públicas que forman parte del sistema.

28. Un principio de coherencia que también contemplaba la citada Ley 23/1998, de 7 de julio, en el art. 4, aunque sin que se dotara de contenido real (Malaret García, 2006: 91): "2. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de las respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vía de desarrollo".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Son los principios de eficiencia y eficacia vinculados a la Acción Exterior del Estado, a partir de los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, esto es: "protagonismo nacional de los países socios en la definición de prioridades del desarrollo; asociaciones para el desarrollo inclusivas, con transparencia y responsabilidad mutua; orientación a resultados, y, en los marcos internacional, europeo y español, con comunidades autónomas y entes locales, una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión desde el respeto a la autonomía para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias" (art. 2.4).

4.2. La acción de los Gobiernos locales en el sistema español de cooperación para el desarrollo: la cooperación descentralizada

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, afirma que la política pública de cooperación internacional para el desarrollo, diferenciada de la política exterior desde la Ley 23/1998, de 7 de julio, se ha ido institucionalizando en España con el impulso del Congreso de los Diputados y el Senado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, incorporando a las comunidades autónomas y los entes locales, por lo que uno de sus rasgos característicos sigue siendo el carácter descentralizado de la cooperación (Preámbulo, apartado I).

El carácter descentralizado de la cooperación al desarrollo "representa un activo del sistema en tanto que le otorga un carácter más plural, descentralizado y abierto a la participación de los diferentes territorios y la sociedad. A ello se suma la activa participación de universidades, sindicatos y otras entidades. Esa pluralidad de actores y visiones es sin duda una de sus fortalezas, pero también plantea desafíos de coordinación, complementariedad y gobernanza del sistema" (Preámbulo, apartado II).

Por tanto, acorde con el modelo de descentralización territorial y gubernamental de España, la cooperación internacional vigente puede calificarse de "cooperación descentralizada", sin que quepa ninguna duda de que los Gobiernos locales son titulares de facultades en este ámbito de política pública. La política de cooperación de las entidades locales contribuye al logro de los objetivos de la política española de cooperación al desarrollo, esto es, de objetivos globales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, reconoce "el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo. Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades" (art. 37).

Es relevante cómo la nueva ley diferencia el papel de los Gobiernos locales del de las comunidades autónomas en el campo de la cooperación. Así, el artículo 37 aquí transcrito reconoce a las entidades locales "cuatro características que no son menores, caso de: 1) la trayectoria y capacidad de generar alianzas, 2) movilizar a los actores, 3) las capacidades económicas y sociales y 4) el conocimiento experto. Ninguna de estas es objeto de mención en el caso de las Comunidades Autónomas, destacando que ha sido en el ámbito local en el que se han pergeñado tradicionalmente actuaciones en materia de COD. Así como en el supuesto de las Comunidades Autónomas se insiste en la 'singularidad' de esta política, tratándose de las Entidades Locales de destaca su experiencia práctica para trazar vínculos y activar todo tipo de actuaciones"[29].

En concreto, la cooperación descentralizada "es el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), que la Ley vigente reconoce de manera expresa. La cooperación descentralizada es una de las señas de identidad y fortalezas de la cooperación al desarrollo sostenible española y expresión solidaria de sus respectivas sociedades que supone una importante contribución a un sistema de cooperación más democrático y a la buena gobernanza desde la complementariedad y la corresponsabilidad, y del papel de estas Administraciones en el sistema español de cooperación para el desarrollo, reconocidas a través de esta ley y de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado" (art. 35.1). Por ello, se impulsarán el diálogo y la colaboración con los actores de la cooperación descentralizada en torno a los principios, objetivos

29. Lo señala García Ureta (2023: 59).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

y prioridades establecidos en la ley, a fin de promover una cooperación más coordinada y eficaz y la participación de la cooperación descentralizada en la planificación e implementación de la cooperación española (art. 35.2).

En este sistema, la política de cooperación de los Gobiernos locales deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales, lo prescrito en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, así como el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos (art. 35.3).

Además, la Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes deberán promover la participación de la cooperación descentralizada en alianzas más amplias en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible en los países socios. En este marco, podrán asociar a las comunidades autónomas y los entes locales, a partir de sus especialización y capacidades, a las actividades que desarrollen en el ámbito de iniciativas y programas de la Unión Europea y de otros organismos multilaterales (art. 35.4). En aras de una mayor eficacia de su actividad en los países socios, los Gobiernos locales, como actores de la cooperación descentralizada, contarán con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en materia de información, programación e implementación de sus programas y proyectos. Se impulsará el reconocimiento internacional del que goza la cooperación descentralizada para promover otros tipos de cooperación, incluida la cooperación triangular (art. 35.5).

Las entidades locales, junto con las comunidades autónomas, de forma directa o a través de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, centros educativos y universidades, podrán realizar también tareas de educación para el desarrollo sostenible y la denominada "ciudadanía global", para lo que la Ley de 2023 les reconoce "especial capacidad" (art. 35.6).

Si bien, como ha señalado algún otro autor, la cooperación descentralizada "es tanto una particularidad de la cooperación española, como una de sus principales fortalezas", aportándole un carácter más plural, diverso y mayores activos y capacidades, es asimismo verdad que no presenta solo aspectos positivos, siendo la falta de coordinación entre los actores cooperantes la que centra las críticas[30].

30. En concreto, Durán Ruiz (2023: 127 y ss.), quien señala que entre los aspectos negativos de la cooperación descentralizada también se encuentran la falta de recursos humanos, en particular de las entidades municipales, la focalización de la cooperación local en algunos países

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

4.3. La representación de los Gobiernos locales en la organización de la cooperación española

La organización institucional de la cooperación española está integrada por el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El Consejo Superior es el órgano del Gobierno para la coordinación general de todas las entidades del sistema español de cooperación al desarrollo dentro de la Administración General del Estado que ejecutan programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo sostenible, y vela por la aplicación de los principios contenidos en la Ley 1/2023 con enfoque de conjunto del Gobierno. Asimismo, asegura la participación, deliberación y consulta con otros actores del sistema de la cooperación española; en concreto, para el caso de la representación de las entidades locales, se contempla la participación en el Consejo de representantes de los fondos de solidaridad o de redes de entes locales que ejecutan ayudas oficiales al desarrollo (art. 28.1).

La Conferencia Sectorial es el órgano de participación, diálogo, coordinación, concertación y colaboración en materia de cooperación de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía. Tiene por finalidad contribuir a una actuación más eficaz, coherente, coordinada y complementaria de las distintas Administraciones públicas que ejecuten programas, proyectos y acciones en el ámbito de la cooperación (art. 30.1). Forman parte de la Conferencia Sectorial la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que la preside, y los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía, competentes en materia de cooperación para el desarrollo sostenible global. Asimismo, podrán asistir, sin ostentar por ello la condición de miembros, dos representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, que deberán ser cargos electos. Uno de ellos representará a los Fondos de Cooperación y Solidaridad de los entes locales, a propuesta de los mismos Fondos (art. 30.2). La Comisión Permanente de la Conferencia Sectorial deberá asegurar la participación de las comunidades autónomas y los entes locales en la elaboración del Plan Director y en la definición de sus prioridades, así como

iberoamericanos y la dispersión de las ayudas, aunque se basa en un informe de la Federación Española de Municipios y Provincias del año 1991 (p. 129).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

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 para el desarrollo sostenible; a los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; y las Estrategias Temáticas para el Desarrollo Sostenible, en favor de una mayor colaboración, coordinación, complementariedad y coherencia (art. 30.3, letras b. y c.).

Por último, y sin duda la organización más conocida, resalta la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. La Agencia es la responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. Todo ello sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y los entes locales y las asignadas a otros departamentos ministeriales y a otros organismos especializados de acuerdo con esta ley (art. 31.1).

5. Los principios y los marcos de la cooperación internacional de las entidades locales en el sistema de cooperación española

5.1. Los principios de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

La mención expresa a los principios de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, responde a la obligación de los Gobiernos locales de respetar sus previsiones en las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, de acuerdo con el artículo 35.3 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero; o sea, las entidades locales son actores de la Acción Exterior del Estado, con obligaciones específicas en este ámbito[31].

De acuerdo con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, son sujetos de la Acción Exterior del Estado los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior (art. 5.1)[32].

31. Véase, en concreto, la citada Estrategia de Acción Exterior, 2021-2024, en la que se destaca que la acción exterior exige un mayor diálogo del Estado con las comunidades autónomas y las entidades locales.

32. García Ureta (2023: 58) considera que la generalidad con la que se expresa la Ley 2/2014, de 25 de marzo, "no conduce a una interpretación reduccionista de la capacidad de los Entes locales para actuar en el exterior. Abona esta exégesis el tercer párrafo del art. 11.1, cuando sujeta

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Como el resto de los sujetos, las entidades locales mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento ministerial pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación correspondientes. El Ministerio de Asuntos Exteriores comunicará al ministerio competente en materia de Hacienda y de Administraciones Públicas la información recibida de las comunidades autónomas y entidades locales (art. 5.2). El Ministerio de Asuntos Exteriores prestará a los órganos constitucionales y al conjunto de Administraciones públicas, incluidas las corporaciones locales, información y apoyo para su proyección exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y en el marco de los principios rectores de la Política Exterior y la Acción Exterior del Estado (art. 5.3).

En concreto, las actividades que las entidades locales, así como las comunidades autónomas, realicen en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los estatutos de autonomía y las leyes, deberán respetar los principios establecidos por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno (art. 11.1). Las entidades que integran la Administración local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas comunidades autónomas, los cuales, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España, se adecuarán, a su vez, a los instrumentos de planificación del Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito (art. 11.2). Las entidades locales podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia. El Ministerio de Asuntos Exteriores informará, con carácter

a aquellas entidades a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas". También la abona el art. 35.3, cuando "prevé que el Ministerio de Asuntos Exteriores recabe e integre, en su caso, las propuestas de actuación exterior, entre otros, de las Entidades Locales. Igualmente confirma tal actuación el Informe Anual de Acción Exterior, con participación de los organismos y entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado que actúan en el exterior, así como de las Comunidades y ciudades autónomas y Entidades Locales. Lógicamente, el legislador del Estado asume que tal actuación se produce".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional (art. 11.4).

Los principios inspiradores de la Política Exterior son el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos (art. 2.1). Y, en particular, los principios rectores de la Acción Exterior del Estado, a los que se someterán también los Gobiernos locales, son los siguientes (art. 3.2): a) unidad de acción en el exterior, entendida como la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España; b) lealtad institucional, coordinación y cooperación, en cuya virtud la actividad realizada en el exterior por los sujetos de la Acción Exterior del Estado se desenvolverá con respeto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno; c) planificación, por la que las prioridades, objetivos y actuaciones de la Acción Exterior del Estado se establecerán en los instrumentos de planificación que se aprueben de conformidad con los procedimientos que se establecen en esta ley; d) eficiencia, por la que, en la ejecución de la Acción Exterior del Estado, se adoptarán las medidas necesarias para asegurar la utilización eficiente, la racionalización y la austeridad en el empleo de los recursos públicos; e) eficacia y especialización, lo que implica que, para lograr la mejor adecuación de los recursos públicos al cumplimiento de los objetivos fijados, la Acción Exterior del Estado incorporará el conocimiento técnico especializado, tanto en su planificación como en su gestión y ejecución; f) transparencia, para la que el acceso a la información relativa a la Acción Exterior del Estado se ajustará a lo que al efecto disponga la normativa que resulte de aplicación; y g) servicio al interés general, por el que la Acción y el Servicio Exterior del Estado se orientarán a la prestación de un servicio público de calidad y a la defensa de los intereses y promoción de la imagen de España, así como a la asistencia y protección de los españoles, y al apoyo a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior.

5.2. Los marcos de la acción local cooperante según la Ley 1/2023, de 20 de febrero: cogobernanza, colaboración y diferenciación. La simplificación burocrática

La ley vigente es de aplicación a la acción cooperante de la totalidad de las Administraciones públicas, si bien con pleno respeto al reparto constitu-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

cional y estatutario de competencias, lo que implica el reconocimiento de que tanto los Gobiernos autonómicos como los Gobiernos locales pueden disponer de sus propios principios, objetivos y prioridades en materia de cooperación internacional para el desarrollo, "sin depender de la previa determinación de estos por parte del Estado o de su imposición"[33].

No existe una dependencia en sentido estricto de la política pública del Estado relativa a la cooperación internacional, que, como he comentado, se despliega a través de un sistema institucional de cooperación descentralizada, integrado por el Estado, las comunidades autónomas y los Gobiernos locales, así como del marco de colaboración entre dichas Administraciones con respecto a sus respectivas competencias (art. 1.3). En este plano de colaboración interadministrativa, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación del conjunto de las Administraciones públicas españolas[34], así como los marcos de cogobernanza y colaboración entre las Administraciones y otros actores (art. 1.4, segundo párrafo).

Por tanto, son dos los entornos en los que las distintas instituciones gubernamentales deben diseñar e implementar sus políticas propias de cooperación al desarrollo: un entorno de cogobernanza, lo que implica corresponsabilidad, y un entorno de colaboración, que remite al ya citado principio de coherencia. Según lo indicado con anterioridad, deberá imperar el principio de coherencia entre tales principios, objetivos y prioridades, así como con los distintos marcos de cogobernanza, para la efectividad real de las previsiones del texto legal y el logro de resultados satisfactorios en la cooperación internacional al desarrollo sostenible. A mi parecer, la gobernanza conjunta exige colaboración extrema, en cualquier caso, sin la que no existirá la necesaria y preciada coherencia entre políticas públicas y acciones administrativas.

En relación con las entidades locales, es también relevante el principio de diferenciación que, de forma algo velada, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, contempla para las acciones de cooperación al desarrollo de los Gobiernos locales, que deberán atender a las competencias propias de cada entidad local y a sus respectivas capacidades, en particular la capacidad en términos de recursos humanos y la capacidad económica. Emerge así el principio de

33. García Ureta (2023: 102).

34. La vigente ley distingue entre los principios básicos (art. 2.2) y los principios de actuación a partir de los cuales se alcanzarán los básicos (art. 2.3), muchos más y más amplios si se comparan con los principios de la Ley de 1998. Como señala Durán Ruiz (2023: 149), los principios de actuación nos muestran una cooperación al desarrollo "que no solo incorpora nuevos principios, sino también nuevas formas, menos unilaterales y con más cooperación, diálogo y reconocimiento de la complementariedad entre los actores globales y los locales".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

diferenciación, tan característico del marco competencial de las entidades locales, en especial de los municipios.

Por último, y un tanto de manera sorprendente, la ley se refiere a la simplificación burocrática en dos preceptos; en primer lugar, en el artículo 2.4, en relación con los principios de eficiencia y eficacia vinculados a la Acción Exterior del Estado, a partir de los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, entre ellos, "en los marcos internacional, europeo y español, con comunidades autónomas y entes locales, una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, desde el respeto a la autonomía para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias".

En segundo lugar, en el artículo 37, precepto específico de los entes locales: "[…] Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo. Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades".

Si bien en el primer caso la llamada al principio de simplificación administrativa es para el marco de colaboración interadministrativa entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales, como principio al que obliga la Alianza Global como instrumento internacional, el segundo supuesto se refiere tan solo a los Gobiernos locales como beneficiarios de la simplificación de trámites que incumbe al Estado para favorecer la cooperación para el desarrollo de iniciativa local dentro del sistema español. Habrá que prestar mucha atención al cumplimiento de este mandato legal.

6. Un apunte final: la evaluación de la aplicación efectiva de la Ley 1/2023, de 20 de febrero

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, obliga a su evaluación posterior, es decir, a la valoración analítica de todo ciclo de la política pública de cooperación para el desarrollo, desde el diseño hasta los resultados e impactos. Pero no se refiere a la misma como si se tratara de una evaluación del impacto normativo *ex post* del contenido del texto legal[35], como he avanzado antes.

35. Según se afirma en la MAIN: "De acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, los artículos 2.5 y 3 de Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por los que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Pese a ello, es probable que el resultado de tal análisis haga aflorar las dificultades de aplicación de su contenido normativo y, en particular, de mantener la coherencia que reclama el texto legal en lo que se refiere a las variadas políticas sectoriales que integran la más extensa política pública española de cooperación internacional para el desarrollo. La criticada densidad normativa de gran parte de su articulado, a la que hacía referencia al inicio, es más que probable que dificulte la efectividad real de sus objetivos y resultados; ello se pondrá de relieve en esta fase posterior de evaluación. También habrá de valorar las incidencias de la aplicación de las medidas previstas en la ley en las competencias de las distintas Administraciones públicas, entre ellas las entidades locales, en aras del cumplimiento del mismo principio de coherencia que inspira la actuación de todos los actores cooperantes que integran el sistema español. Este es, en particular, uno de los aspectos a valorar en la fase de evaluación (art. 8.1).

En concreto, la evaluación de ciclo de la política de cooperación española para el desarrollo sostenible valorará el impacto del sistema de cooperación internacional en su conjunto en cuanto a los resultados de desarrollo, y habrá de contribuir a generar conocimiento para su mejora, así como a la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito nacional, europeo e internacional. Este proceso analítico debe inspirarse en un gran número de principios, entre ellos los "de independencia, imparcialidad, credibilidad y utilidad y otros principios y estándares internacionales vigentes, como pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto con carácter participativo y un enfoque integral" (art. 8.1).

Pero estos no son los únicos principios rectores. El mismo precepto legal remite, además, a aquellos "principios e instrumentos contenidos en la normativa aplicable a la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado" (art. 8.2), lo que me obliga a traer a colación la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, y la actuación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

En lo que se refiere al ámbito de la Administración General del Estado, la evaluación es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, a la que se adscribe la Oficina de Evaluación de la coopera-

Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y el artículo 2.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la norma no figura entre las susceptibles de evaluación de las indicadas en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2022" (p. 33).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ción española (art. 8.5). Dicha Secretaría de Estado pondrá a disposición del resto de actores cooperantes y de la ciudadanía la información relativa a dicha evaluación, cuyas conclusiones serán públicas y accesibles, y se incluirán en el Informe Anual de Evaluación que se presente a las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado (art. 8.4).

El resto de los integrantes del sistema de cooperación descentralizada para el desarrollo sostenible, es decir, las comunidades autónomas y las entidades locales, deberán tener sus propios sistemas de evaluación de sus políticas públicas de cooperación, por lo que, según la Ley 1/2023, de 20 de febrero, no estarán sujetas a la evaluación estatal. Ello, a mi parecer, si bien debe ser así por el respeto exigido a las respectivas competencias en el marco de la autonomía de comunidades autónomas y Gobiernos locales, lo cierto es que fractura el principio de coherencia de la política pública de cooperación para el desarrollo tantas veces reiterado.

7. Bibliografía

Canals Ametller, D. (2023). El fenómeno colaborativo en la gestión pública local: algunas experiencias en curso. En E. Carbonell Porras (dir.). *Gobiernos locales y economía colaborativa* (pp. 69-94). Madrid: Iustel.

Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (dirs.). (2008). *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*. Barcelona: Fundació Carles Pi y Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.

Durán Ruiz, F. J. (2023). *La regulación de la cooperación internacional y de los cooperantes en España. La Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*. Porto: Editorial Juruà.

García Matíes, R. (2015). La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *Revista de Estudios de la Administración Local*, 4, 73-93.

García Ureta, A. (2023). *Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos*. Madrid: Iustel.

Jiménez García, F. (2023). La "localización en red" de la comunidad internacional. El futuro de las ciudades ante los desafíos globales del derecho

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

internacional del futuro. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 39, 209-263.

Malaret García, E. (2006). Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 73-96.

Manfredi, J. L. (2024). Ciudades globales. *Revista de Occidente*, 514, 5-12.

Velasco Caballero, F. (2017). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 23-40.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8