

# El trámite parlamentario para la aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y sus actores<sup>1</sup>

María Elena Diego Castellanos<sup>2</sup>

**Resumen.** La Ley 1/2023 de 20 de febrero de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global constituye un hito fundamental para el desarrollo del sistema de cooperación en España. Este hito ha sido posible gracias a la participación de diferentes agentes que, mediante un trabajo compartido, han colaborado activamente en alguna de las etapas del trámite legislativo. En este artículo se destaca y describe el papel que ha tenido el Senado español en la elaboración texto aprobado. Esto se hace en el marco del reconocimiento del intenso trabajo que, durante años, han llevado a cabo los principales actores de la Cooperación Española.

**Palabras clave:** cooperación para el desarrollo; solidaridad global; legislación; senado; trámite parlamentario

## [en] The parliamentary process for the approval of the Law on Cooperation for Sustainable Development and Global Solidarity and its actors

**Abstract.** Law 1/2023 of 20 February on Cooperation for Sustainable Development and Global Solidarity is a fundamental milestone for the development of the cooperation system in Spain. This milestone has been possible thanks to the participation of different agents who, through shared work, have actively collaborated in some of the stages of the legislative process. This article highlights and describes the role played by the Spanish Senate in the drafting of the approved text. This is done within the framework of the recognition of the intense work carried out over the years by the main actors of Spanish Development Cooperation.

**Keywords:** development cooperation; global solidarity; legislation; senate; parliamentary procedure.

## [fr] Le processus parlementaire d’approbation de la loi sur la coopération pour le développement durable et la solidarité mondiale et ses acteurs

**Résumé.** La loi 1/2023 du 20 février sur la coopération pour le développement durable et la solidarité mondiale est une étape fondamentale pour le développement du système de coopération en Espagne. Cette étape a été possible grâce à la participation de différents agents qui, par le biais d’un travail partagé, ont collaboré activement à certaines des étapes du processus législatif. Cet article met en évidence et décrit le rôle joué par le Sénat espagnol dans l’élaboration du texte approuvé. Il s’inscrit dans le cadre de la reconnaissance du travail intense réalisé au fil des ans par les principaux acteurs de la coopération espagnole au développement.

**Mots-clés:** coopération au développement; solidarité mondiale; législation; Sénat; procédure parlementaire.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Actores necesarios para la aprobación de la Ley y su incidencia. 3. Trámite en el Senado de España. 4. La composición parlamentaria y el consenso. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas

**Cómo citar:** Diego Castellanos, M. E. (2023): “El trámite parlamentario para la aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y sus actores”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 50(2), 119-123.

## 1. Introducción

Quiero comenzar con mi agradecimiento a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC) por la invitación para participar en este monográfico sobre la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible

<sup>1</sup> Artículo invitado.

<sup>2</sup> Senadora y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Senado de España. Email: [elena.diego@senado.es](mailto:elena.diego@senado.es)

y la Solidaridad Global en representación del Parlamento español, gracias a la experiencia adquirida durante mi presidencia en la Comisión de Cooperación para el Desarrollo del Senado de España en la pasada legislatura.

Haber formado parte del panel de distintos debates y negociaciones que han hecho posible la aprobación de esta Ley me ha supuesto una gran satisfacción, tanto por el resultado final como, sobre todo, por el trabajo compartido en el proceso parlamentario con el resto de instituciones y actores que han participado en alguna de las etapas del trámite legislativo. El proceso regulatorio ha venido marcado por un papel fundamental del Senado tanto en relación con la Cooperación Descentralizada como con el resultado definitivo del texto aprobado y del acuerdo político final.

Si bien es cierto que puedo dar una información directa de cómo se ha producido el trámite de elaboración y aprobación de la Ley 1/2023 de 20 de febrero de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (Gobierno de España, 2023), también es cierto que no podré evitar que los aspectos valorativos puedan estar marcados con algún sesgo subjetivo.

El artículo, se centra en tres cuestiones relacionadas con el procedimiento legislativo llevado a cabo hasta la aprobación de la ley: a. Actores necesarios para la aprobación de la Ley y su incidencia; b. Trámite en el Senado de España; y c. La composición parlamentaria y el consenso.

## **2. Actores necesarios para la aprobación de la Ley y su incidencia**

Hay que poner de manifiesto el valor y la importancia de los distintos actores implicados en el proceso legislativo teniendo en cuenta su nivel de implicación –formal e informal–, y su capacidad de influencia en cuanto al contenido y el continente de la nueva Ley.

Cabe destacar la existencia de espacios de debate y de toma de decisiones que vienen desarrollándose desde que fue aprobada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ley 23/1998 de 7 de julio (Gobierno de España, 1998).

Dichas estructuras, han sido fundamentales para la buena coordinación y el desarrollo de la actual Ley, cuyo resultado ha sido excepcional en comparación con otras políticas y, además, que ha supuesto un referente que aporta valor añadido al trabajo que debemos llevar a cabo los y las legisladoras. Se trató de un trabajo que se inicia de manera previa a la aprobación de la ley, lo que a su vez refleja una intensa e importante participación y coordinación previa con los actores de la Cooperación, entre las que se destaca el papel de las Organizaciones No gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), las verdaderas protagonistas en la elaboración de esta Ley.

El impulso de la ley, con su continuada demanda en el tiempo, no podía no tener respuesta en esta Legislatura debido a la necesidad de adaptar la Ley a la nueva realidad del mundo y de las grandes transformaciones en el ámbito de la Cooperación Española.

El trabajo llevado a cabo con los principales actores de la Cooperación Española no ha sido a corto plazo. Han sido años de intenso trabajo entre técnicos y cargos políticos del Ministerio de Exteriores, la Unión Europea (UE) y las entidades representativas del sector, que dio lugar a la presentación, por parte del Gobierno de España, del Anteproyecto de Ley Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global en el Consejo de Ministros celebrado el 11 de enero de 2022 (Congreso de los Diputados, 2022a).

Posteriormente, el 31 de mayo de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (Congreso de los Diputados, 2022b) y lo remitió al Congreso de los Diputados dando así comienzo a la tramitación parlamentaria. Después, se creó en el Congreso la Subcomisión en el seno de Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, a partir de ese momento, se encargó de hacer propuestas para el Proyecto de Ley y así reformar la ley y todo el sistema de la Cooperación Española.

Se estableció un plazo de seis meses para escuchar a los distintos actores que conforman el sector de la Cooperación Española. El Informe (Congreso de los Diputados, 2022c) resultante de dicha Subcomisión, cuya creación se aprobó con el voto de todos los grupos parlamentarios a excepción de VOX, posibilitó el debate parlamentario y la negociación en la cual se aprobó un texto que posteriormente fue remitido para su aprobación en el Senado.

El texto de la Ley, tras el proceso de ponencias y correspondientes enmiendas y vetos por parte de los Grupos Parlamentarios del Senado, se aprobó en el Pleno del Senado de España el día 21 de diciembre de 2022. Cabe señalar que, nuevamente, fue aprobado por todo el arco parlamentario a excepción de VOX. Por último, fue definitivamente aprobada la Ley el Congreso de los Diputados el 16 de febrero de 2023, entrando inmediatamente en vigor (Congreso de los Diputados, 2022d).

## **3. Trámite en el Senado de España**

El trámite en el Pleno del Senado se celebró en diciembre de 2022 y fue en ese momento cuando se concretó el texto de la Ley. Dicho trámite dio como resultado un cuerpo legal que recoge un texto final fruto de la coordinación entre las distintas cooperaciones de España y diversos actores principales.

El trabajo llevado a cabo por la Comisión de Cooperación para el Desarrollo en el Senado comenzó paralelamente al periodo previo de la elaboración del Anteproyecto de Ley. Durante este tiempo, todos los actores y las instituciones creadas para este fin, junto con el Gobierno, elaboraron un primer texto.

De cara a la reforma legal, se estimaba necesario concretar y determinar las debilidades y fortalezas de esta excepcional cooperación, así como la recopilación de propuestas que podrían incorporarse a la futura Ley de Cooperación. Por ello, se dio voz a los responsables de estas políticas que vienen demostrando desde hace ya mucho tiempo que la Cooperación Española, además de ser una política de Estado, está conformada por una diversidad de actores que pueden convivir y colaborar a través de otras cooperaciones, como son la bilateral y la estatal, y así conformar una unidad.

Durante el año 2021 y parte del 2022 se celebraron Comisiones<sup>3</sup> en las que participaron los principales actores de la Cooperación Descentralizada que dieron lugar a la elaboración de un informe no vinculante dentro de la propia Comisión que permitió recoger de manera sucinta las demandadas y las peticiones de la Cooperación Descentralizada Española, demandas que se han plasmado de forma concreta en el texto aprobado definitivamente.

Las políticas de cooperación descentralizada son las que se llevan a cabo desde las distintas Comunidades Autónomas, Diputaciones y Gobiernos Locales del país, y cuentan con el impulso de diversas entidades de nueva creación desde la aprobación de la primera Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España, entre las que cabe destacar la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS). Además, en relación con la Cooperación Descentralizada de los municipios y ciudades de España, ha sido y sigue siendo la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) la interlocutora más importante. Concretamente, se destaca la Comisión de Cooperación para el Desarrollo (perteneciente al organigrama de funcionamiento de la FEMP), donde se recogen las demandadas y aportaciones de los gobiernos locales.

Siendo el Senado la Cámara territorial en nuestro ordenamiento constitucional, en su reunión de 11 de marzo de 2021, la Mesa y los portavoces de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado acuerdan la celebración de comparecencias de representantes de las Comunidades Autónomas, Diputaciones, Diputaciones Forales, y ONGD para informar sobre la situación de la Cooperación Española Descentralizada y su posible articulación en la futura Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

#### 4. La composición parlamentaria y el consenso

Durante la pasada legislatura, la situación de la política española durante el proceso de tramitación de la nueva Ley ha contado con una conformación en el Parlamento muy diferente a la existente en el momento en el que se elaboró la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De manera previa a la ley de 1998, existían antecedentes muy importantes en cuanto al desarrollo de instituciones y normativa y a “compromisos país” de España en el ámbito internacional. Destacan a partir de 1981 el ingreso de España en los distintos Bancos de Desarrollo, Fondos y Programas de la UE. En 1985 se crea dentro de la estructura del Ministerio de Exteriores la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. En 1986 se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. En 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). En 1995 se creó el Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

Será definitivamente en 1998 cuando se aprueba la primera Ley de la Cooperación Española, estando vigente hasta febrero de este año. Momento político donde se había conseguido un consenso en torno a una cuestión clave, algo tan importante como considerar la política de cooperación como una verdadera política de Estado, con todo lo que ello conlleva.

Se conforma a partir de esta primera Ley una estructura formal de las distintas instituciones y organizaciones, que son los actores necesarios para contar en España con unas políticas en el ámbito de la cooperación al desarrollo que han sido la vanguardia a nivel mundial. El engranaje institucional ha permitido durante años mantener este sistema y avanzar las nuevas formas de entender e implementar estas políticas. Esto no hubiera sido posible si no hubiera existido un consenso político en torno a ello. Dicho compromiso durará hasta la pasada Legislatura, cuando este se rompe.

Es en la legislatura 2019-2023, en la que se aprueba la actual normativa, cuando en la composición política del parlamento irrumpen formaciones políticas de extrema derecha que tienen entre sus prioridades la desaparición de estas políticas, ya que niegan que sean políticas de Estado y generan en el debate político crispación y enfrentamiento que provocan un clima político poco propicio para el consenso.

Obviamente, desde el comienzo de la tramitación legislativa se entendía que el consenso en torno a esta Ley no se iba a dar en este momento político por la existencia de Grupos Parlamentarios que rechazan estas políticas. Si bien era de esperar el voto en contra de VOX en todo el trámite parlamentario, no se entendió que el Grupo Parlamentario Popular votara en contra del Proyecto de Ley en el pleno del Congreso de los Diputados. Remitido el texto

<sup>3</sup> Aquí se puede consultar los Diarios de Sesiones de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado de España: <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/sesionescomision/index.html?id=S011019&legis=14&esMixta=N&seccionN1=1317&seccionActual=IniciativasTramitadas#>

al Senado en su tramitación, se resolvió esa situación y definitivamente el nuevo texto legal que regula las políticas de Cooperación internacional para el desarrollo quedó aprobado. Esta vez también con el voto favorable del Grupo parlamentario Popular.

Ante esta nueva realidad de la política española, en la que aparecen voces contrarias a las políticas de cooperación, todos los actores necesarios que conformamos el sistema de la cooperación española debemos seguir trabajando de forma conjunta en defensa de esta política de Estado.

## 5. Conclusiones

La exposición de motivos refleja el compromiso de España frente a las crisis globales existentes y sus consecuencias, siendo de gran importancia del contexto internacional en la aprobación de la nueva Ley en España. La anterior legislatura estuvo marcada por la realidad de un mundo inmerso en una grave crisis global que produjo inestabilidad política, social, climática y sanitaria. Esta realidad influyó en el proceso legislativo y afectó a los tiempos de los procesos de elaboración, los debates parlamentarios y los resultados finales.

La realidad del mundo es otra muy diferente a la existente cuando se aprobó la primera Ley de Cooperación para el Desarrollo. Las crisis sufridas a nivel mundial como han sido la pandemia de la COVID-19 y la terrible guerra en Ucrania y sus efectos –como la actual crisis alimentaria– han puesto de manifiesto el papel de nuestra política de cooperación como una verdadera política de Estado.

Recoge además la exposición de motivos que la Agenda 2030, aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015, que es para España una hoja de ruta clave para alcanzar un futuro mejor y más sostenible para todos y todas. Y con el compromiso de que “Nadie quede atrás”.

Esta se adapta a la complejidad del mundo en el que vivimos reflejando los compromisos adoptados con la Agenda 2030, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con otros como el “Acuerdo de París contra el cambio climático”. La crisis climática que está llevando a nuestro planeta a una situación cercana al punto de no retorno, así como la emergencia alimentaria que sufren hoy muchos países, son tan solo una evidencia más de porqué es urgente actuar.

El legislativo, con sus fuerzas y debilidades con la aprobación de esta Ley ha dado respuesta a las peticiones históricas de los distintos actores de la Cooperación, que recoge la realidad de las distintas formas de cooperación que se llevan a cabo en nuestro Estado y que son nuestra seña de identidad a nivel mundial, como es la Cooperación Descentralizada.

El trabajo legislativo en el Senado, cómo indiqué anteriormente, ha sido excepcional tanto por lo novedoso del trabajo previo como por el trabajo de negociación y búsqueda de acuerdos. El documento final es resultado de un trabajo que podíamos poner de ejemplo en la elaboración de leyes, pues en el Senado se ha escuchado y trasladado las demandas de todas las Comunidades Autónomas y entidades locales, fondos y representantes del sector de la Cooperación, como un ejemplo de colaboración institucional.

Esta ley plantea entre sus principios la igualdad de género, promovida desde un enfoque feminista y es recogida, literalmente, en el texto en su exposición de motivos. Es, sin duda, un elemento imprescindible, transversal y distintivo de la Cooperación Española. Fue y sigue siendo nuestra Cooperación protagonista de todos los avances en la incorporación del enfoque de género en la Cooperación. Hemos sido ejemplo y lo seguimos siendo para muchos países y en esta materia hemos conseguido logros muy importantes como la adquisición y mejora de derechos de muchas mujeres y niñas en el mundo. Sabiendo, eso sí, que en cualquier momento podemos retroceder, tal y como las últimas crisis han puesto de manifiesto.

Es una ley que mejora sustancialmente la coordinación, la eficacia y la transparencia en cuanto al proceso de rendición de cuentas. Esta es una ley que cada paso que ha dado se ha ido enriqueciendo de aportaciones, de sensibilidades, visiones y experiencias con un único objetivo que es el de disponer de una Ley que refleje fielmente el escenario actual en el que vivimos y con la que se sientan plenamente identificados y representados todos y cada uno de los actores que intervienen directa e indirectamente en las políticas de cooperación.

La colaboración entre el sector y las instituciones de la cooperación en nuestro país con los y las legisladoras es destacable. No hay duda de que este trabajo es fruto del compromiso de la mayoría de los actores de la Cooperación Española. Esto es algo que refleja el hecho de que la aprobación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero haya tenido el apoyo casi unitario con relación al texto definitivo en nuestro Parlamento.

Con la aprobación de esta Ley hemos dotado a nuestro país de una ley necesaria, adaptada a su tiempo, que responde a las peticiones del sector y que no solo cambia los cimientos de la Cooperación Española para construir una Cooperación del siglo XXI, sino que nos va a permitir seguir transformando la vida de los más vulnerables fuera de nuestras fronteras.

## 6. Referencias bibliográficas

- Congreso de los Diputados (2022a): “Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/ParticipacionPublica/Paginas/DetalleProyectoNormativo.aspx?np=Anteproyecto+de+Ley+de+Cooperaci%C3%B3n+para+el+Desarrollo+Sostenible+y+la+Solidaridad+Global>
- Congreso de los Diputados (2022b): “Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-105-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-105-1.PDF)
- Congreso de los Diputados (2022c): “Informe de la Ponencia. Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-105-5.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-105-5.PDF)
- Congreso de los Diputados (2022d): “Aprobación definitiva. Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-105-9.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-105-9.PDF)
- Gobierno de España (2023): “Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”, BOE núm. 44, de 21/02/2023. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/1/con>
- Gobierno de España (1998): “Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, BOE núm. 162, de 08/07/1998. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303>