DICTAMEN SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO DEL ESTATUTO DE LA FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación del 21 de abril de 2025

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío de la propuesta de Real Decreto sobre el Estatuto de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Tras haber analizado sus contenidos y en función de las competencias que se le atribuyen en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación emite el siguiente dictamen:

I.- ANTECEDENTES

1.- El Consejo de Cooperación valora de forma muy positiva que se haya considerado la conveniencia de que el Consejo emita un Informe voluntario referido a la propuesta del futuro Estatuto de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, en adelante, en adelante, la Fundación. El Consejo quiere ver en esta iniciativa la voluntad de la Fundación de integrar más activamente su trayectoria en los órganos de participación y consulta propios del sistema español de cooperación y lo percibe, también, como un primer paso para que el futuro Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible se implique más activamente en la valoración de los planes estratégicos de la Fundación y en el seguimiento y evaluación de sus actividades. Considera, además, que esta decisión está acorde con la valoración reiteradamente formulada por este Consejo de dotar de mayor sentido de unidad estratégica al sistema español de cooperación. En esta línea, el Consejo de Cooperación espera que un proceso similar se produzca en relación con la Fundación Carolina.

II.- DIAGNÓSTICO PREVIO

2.- En el Informe del Grupo de Recursos y Capacidades “Un Nuevo Sistema de Cooperación al Desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: Propuestas de reforma”, este Consejo reconoció el importante progreso que, desde mediados de la primera década de este siglo, había tenido la Fundación como institución proveedora de intervenciones de desarrollo. Su creciente peso ha venido animado, en ocasiones, por la necesidad de dar respuesta a carencias o restricciones normativas o institucionales a las que se enfrentaba la AECID, pero también por el despliegue de una intensa actividad propia de gestión de programas de cooperación de la Unión Europea y de captación de las capacidades y talentos de las Administraciones Públicas españolas al servicio de

intervenciones de desarrollo sostenible. Ese proceso terminó por configurar a la Fundación como un pilar crucial en la estructura institucional española de provisión de cooperación técnica, especialmente en el caso de América Latina. Como se comentaba en el Informe citado: "Al calor de sus programas, la institución ha podido desarrollar una red amplia y valiosa de personal experto en políticas públicas, ha ganado experiencia en la identificación y formulación de intervenciones en el campo propio de su especialización y ha incrementado su capacidad de interlocución y su visibilidad tanto en el ámbito español como en el internacional. Su acreditación como institución apta para gestionar la cooperación delegada de la UE constituye el reconocimiento de esa trayectoria previa".

3.- Ese positivo proceso de acumulación de competencias y capacidades de gestión ha podido generar también algunos efectos negativos para el sistema de cooperación en su conjunto, al no establecerse de manera precisa una división de tareas con la AECID y no haberse definido mecanismos sólidos de coordinación que asegurasen una adecuada división de tareas entre estas instituciones y permitiesen la integración de ambas en marcos estratégicos compartidos. De forma más precisa, se apuntaba en el Informe: "ha de reconocerse que la presencia simultánea de FIIAPP y AECID operando en el mismo campo de actividad, con coincidencia en algunos países de operación, siendo ambas instituciones dependientes de la Administración Pública, especializadas en la cooperación técnica y con capacidad de acceso a los recursos de la cooperación delegada de la UE constituye un desafío para el diseño ordenado del sistema español de cooperación".

4.- El problema señalado se tradujo en el pasado en un relativo alejamiento de la Fundación tanto respecto de los marcos de definición estratégica de la cooperación española (Planes Directores), como de los procesos de diálogo en la definición de políticas con los actores del sistema (Consejo de Cooperación) y aun de las actividades de seguimiento y rendición de cuentas de lo realizado (Planes Bienales de Evaluación). Por eso, formaba parte de las recomendaciones que se formulaban en el documento ya aludido:

- "En primer lugar, que se establezca adecuadamente el perímetro de actividad de la FIIAPP, al objeto de evitar un proceso de expansión de la actividad de la institución que amplíe los espacios de solapamiento con la actividad AECID.
- En segundo lugar, que se garantice más centralmente que la FIIAPP se incorpora, con respeto a sus especificidades, en los procesos de planificación y decisión estratégica de la cooperación española.
- Y, en tercer lugar, que se mejore la gobernanza de la FIIAPP, para asegurar su plena integración en el sistema de cooperación. A este respecto, se sugiere que el/la presidente/a del Patronato y de la Comisión Permanente de la FIIAPP coincidan con la dirección del Ministerio en cuyo seno esté incorporada a AECID".

III.- VALORACIONES

5.- Si se ha recordado en el anterior apartado los juicios y argumentos del Grupo de Trabajo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo es porque ayudan a entender el juicio que ahora se formula acerca de la propuesta de Estatutos de la Fundación. Un juicio que es globalmente muy positivo, por entender que, en lo esencial, a través de los Estatutos se procede a una reforma de algunos aspectos de la institución que están plenamente alineados con la opinión que en su momento formuló este Consejo de Cooperación. Entendemos que la propuesta presentada va en la línea de mejorar la integración de la Fundación en la estructura directiva del sistema español de cooperación para el desarrollo, al tiempo que se reconoce la especificidad de las tareas propias de la institución y se clarifican sus funciones.

6.- De forma más precisa, se juzga como **positivo**:

- En primer lugar, que se reconozca en el Preámbulo del borrador de Real Decreto que la Fundación se establece como herramienta del sistema español de cooperación y como actor que promueve el desarrollo sostenible, aun cuando se asuma también que parte de su función se despliega en otro campo complementario, al servir como instrumento de la acción exterior española al servicio del sector público. El Consejo de Cooperación reconoce esta doble función de la Fundación, pero valora de forma muy positiva que se enfatice la primera como seña de identidad básica de la institución. Hasta el punto de señalar como valor añadido su capacidad para orientar "las actividades de las Administraciones y de su conocimiento técnico hacia resultados de desarrollo". Esta definición de propósitos, queda igualmente confirmada en el art. 1, cuando se expresa que la institución "sirve al interés general en el ámbito de la cooperación internacional y se especializa en la promoción y gestión de la participación de las Administraciones públicas y sus organismos en programas y proyectos de cooperación española y europea, orientando estas actuaciones hacia resultados de desarrollo sostenible"

- En segundo lugar, se considera igualmente acertado que, en línea con lo ya señalado, el Estatuto afirme de manera inequívoca, en su art. 2, que en su régimen jurídico se ajusta a lo dispuesto en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y demás normativa sectorial aplicable. De igual forma, en su art. 7 se expresa que la Fundación se especializará en la "promoción y gestión de la participación de las Administraciones públicas y sus organismos en programas y proyectos de cooperación española y europea, orientando estas actuaciones hacia resultados de desarrollo sostenible, como se establece en el artículo 33 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero".

- En tercer lugar, y más allá de la definición de sus actividades y funciones, resulta igualmente positivo que se exprese la voluntad de alinear la actividad de la Fundación en el "marco de la planificación estratégica de la política de cooperación para el desarrollo sostenible", aludiendo al papel directivo del Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global vigente en cada momento. Al tiempo que se establece que la Fundación "participará en la coordinación operativa del sistema de la cooperación española, que ejerce la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del Plan Director, a nivel de sede, regional y de país". Sería bueno, no obstante, que se expresase también en el articulado que esta integración de la actividad de la Fundación en el ciclo de planificación de la cooperación española debe producirse también en los procesos de seguimiento y evaluación de sus actividades y en los órganos de participación y consulta que la Ley 1/2023 ha establecido para el sistema de cooperación (sobre esto se volverá más adelante).
- En cuarto lugar, acorde con lo señalado en los puntos anteriores y para reforzar la integración de la Fundación en el sistema de cooperación, se ve totalmente adecuado que la Presidencia del Patronato la ostente la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; y que la presidencia de la Comisión Permanente recaiga en la persona titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

7.- Entre los aspectos que **cabría mejorar** en la propuesta, el Consejo quiere insistir en los siguientes:

- En primer lugar, el artículo 2, sobre Régimen Jurídico, se alude a que en el ámbito de sus funciones la Fundación estará sometida a lo dispuesto en la Ley 1/2023, y en los apartados 1 y 2 del artículo 7 se señala la subordinación de sus actuaciones al impacto de desarrollo, tal como se define en la Ley 1/2023, así como a su alineamiento con los Planes Directores. No obstante, se echa de menos en este artículo una expresión clara de la subordinación de todas las actividades de promoción del desarrollo que realice la Fundación a los principios (básicos y de actuación) que orientan la cooperación española, tal como se definen en el art. 2 de la Ley 1/2023. Son esos principios los criterios normativos centrales a los que se deben subordinar todas las actuaciones de nuestro sistema de cooperación y tienen un valor referencial que debiera ser reconocido en los Estatutos.
- En segundo lugar, en el apartado 3 del artículo 7, donde se hace una relación de objetivos a los que se encamina la actividad de la Fundación, se echa en falta que no se haga mención dentro de esos propósitos a la protección de los derechos a la libre expresión de la diversidad cultural y personal en el seno de las sociedades. En la medida en que esta defensa de la diversidad forma parte de los principios de la cooperación española, acogidos en la Ley 1/2023, debería ser incluido en la relación referida.

- En tercer lugar, y en la medida en que una importante parte de la actividad de Fundación se orienta al diseño e intercambio de experiencias en torno a políticas públicas, se echa en falta un artículo (o un apartado del artículo7) en el que se exprese el compromiso y la voluntad de Fundación de asumir y fortalecer la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible como un principio orientador de su actuación, tanto en el ámbito español como en el de los países socios en los que opere, en correspondencia con el mandato que establece al efecto el art 3 de la ley 1/2023. Expresando, a continuación, su voluntad de dedicar los recursos y mecanismos adecuados para asegurar la integración efectiva de este enfoque en todo el ciclo de sus actividades.
- En cuarto lugar, llama la atención que en el artículo 10, sobre determinación de beneficiarios, no se aluda a las instituciones y sociedades de los países socios, que son, en realidad, los destinatarios obligados de toda institución que sea parte de un sistema de cooperación. Entendemos que en alguna parte del articulado se tiene que expresar que son las sociedades de los países en desarrollo los principales destinatarios de los esfuerzos de la Fundación, al menos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, al tiempo que debieran ser esas mismas sociedades las destinatarias también de los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas de la institución.
- En quinto lugar, el Consejo de Cooperación echa en falta un artículo, probablemente en el Capítulo II, donde se exprese que la Fundación someterá sus actividades a los criterios de transparencia y de rendición de cuentas que son comunes al resto de la cooperación pública para el desarrollo sostenible y que, en correspondencia, promoverá las actividades de evaluación de sus proyectos en el marco de la actividad de la Oficina de Evaluación de la Cooperación Española (OECE).
- En sexto lugar, y dado el hecho de que la Fundación es un pilar institucional en un sistema de cooperación en el que operan diversos actores, con los que ha de trabajar la Fundación, se echa en falta que en la composición del Patronato no haya vocalías reservadas a la presencia de otros actores, distintos a los públicos, del sistema de cooperación, incluida academia, ONGD, sector privado empresarial o sindicatos. Es cierto que en el apartado 2 del artículo 13 se señala la posibilidad de que sean parte del Patronato “personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que se incorporen al proyecto fundacional”, pero no parece que con ello se aluda a la existencia de algunas vocalías para la presencia de personas expertas o actores del sistema de cooperación.
- En séptimo lugar, el Consejo considera que sería bueno que se estableciese en los Estatutos el perfil de los vocales que van a conformar el Consejo Asesor de la Fundación, estableciendo, al tiempo, la necesidad de su creación de una manera preceptiva (sin dejarlo solo como una posibilidad). El Consejo considera que es importante que existan instancias en las que, con una mirada de futuro, se reflexiones sobre la función y orientación estratégica de la institución. En similar línea con el punto anterior, se considera conveniente que, también en este

órgano, haya presencia de personas expertas y profesionales que sean ajenas al sector público y estén vinculadas al sector de la cooperación.

- Por último, debería establecerse en el articulado del Estatuto la relación que la Fundación mantendrá con el Consejo Superior de Cooperación, como principal instancia de participación y consulta del sistema español de cooperación. A este respecto, se sugiere que sea objeto de informe por parte del Consejo Superior los planes estratégicos u operativos de la Fundación y que sean presentadas para conocimiento del Consejo Superior las Memorias de Actuación de la Fundación.

8.- La propuesta de Estatuto establece un ámbito geográfico de actuación de la Fundación que puede resultar un poco confuso. En concreto se alude a "Iberoamérica y el resto de América Latina y el Caribe, así como las regiones vecinas de la Unión Europea"; y se precisa más adelante que en "lo relativo a las actividades de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible atenderá a las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, vigente en cada momento". No obstante, como ha sucedido en el pasado, es muy probable que la gestión de programas de la UE comporte la actuación de la Fundación en países ajenos a esa relación. En concreto, es muy probable que se siga manteniendo actividades en países de África Subsahariana que son ajenos a la relación antes evocada. El Consejo considera que esa presencia de Fundación en la región africana es algo positivo, por lo que sugiere una formulación más amplia del ámbito geográfico de su actuación.

9.- Acorde con sus fines, la Fundación necesariamente debe trabajar con diferentes departamentos e instituciones de las Administraciones, así como con otros actores de la sociedad civil y del sector privado. A este respecto, es importante que se establezca en el Estatuto la exigencia de que todas las instituciones colaboradoras de la Fundación respeten los principios de debida diligencia, así como que los responsables de los programas que ponga en marcha estén familiarizados con los principios y formas de actuación de la cooperación para el desarrollo y sean elegidos en función de criterios de mérito y capacidad, con procedimientos transparentes.

IV.- RECOMENDACIONES

10.- Acorde con lo señalado en los apartados anteriores, se formulan las siguientes recomendaciones:

1.- Debería hacerse constar en los Estatutos que la actividad de la Fundación se rige por los principios básicos y de actuación que se expresan en el artículo 2 de la Ley 1/2023, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

2.- De igual forma, debería hacerse en los Estatutos una expresa mención a la subordinación de la actividad de la Fundación al principio de coherencia de

políticas para el desarrollo sostenible, tal como se expresa en el artículo 3 de la Ley 1/2023.

3.- Se sugiere que los órganos directivos de la Fundación, Patronato y Consejo Asesor, se abran a la presencia de algunas vocalías reservadas para personas ajenas a la Administración Pública a la presencia de algunas personas expertas y profesionales del mundo del desarrollo y la cooperación para el desarrollo, ajenas a la Administración Pública.

4.- En el Estatuto se debería hacer constar que se presentarán para su informe por parte del Consejo Superior los planes operativos (o estratégicos) de la Fundación; y, al tiempo, se remitirán a ese mismo Consejo Superior, para su conocimiento y debate, las Memorias de Actividad anual de la Fundación.