



## **DICTAMEN SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL CONSEJO SUPERIOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL**

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación  
celebrado el 19 de diciembre de 2023

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del borrador del “Real Decreto por el que se regulan el Consejo Superior para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”. Tras estudiar el documento y de acuerdo con lo señalado en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, emite el siguiente dictamen:

### **I.- PRELIMINARES**

1.- La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global prevé en su artículo 28 la creación de un Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante CS), que tomará el relevo al hasta ahora existente Consejo de Cooperación para el Desarrollo. En el apartado primero del mencionado artículo se caracteriza a este nuevo Consejo como “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”; y se señala, al tiempo, que entre sus misiones figura asegurar “la participación, deliberación y consulta con otros actores del sistema de la cooperación española”. En ese mismo artículo de la Ley se hace una relación no exhaustiva de los actores que debieran ser parte del CS, asegurando “una representación equilibrada de actores y administración con el fin de reflejar el carácter plural y participativo del organismo y su eficacia”; y, de igual forma, se define la estructura de gobierno del CS, estableciendo la Presidencia, en la figura de la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y seis Vicepresidencias, dos de ellas reservadas para los actores sociales. Por último, en el apartado 3 del artículo se hace una relación no exhaustiva de las competencias y funciones del CS.

2.- Para su aplicación efectiva, lo establecido en la Ley requiere, no obstante, un desarrollo normativo que establezca de manera precisa la composición del CS, las competencias de cada uno de sus componentes constitutivos (Presidencia, Vicepresidencias, Vocalías y Comisión Permanente), las funciones a las que esta instancia consultiva debe responder y los medios institucionales con los que cuenta para ello. Todos estos aspectos son los que aborda el borrador de Real Decreto al que remite este dictamen. El desarrollo normativo



relativo al CS se completará cuando, una vez aprobado el Real Decreto y constituido el Consejo, se apruebe el Reglamento para atender los aspectos de procedimiento y operativos que regularán su actividad.

3.- Ha de señalarse que los miembros del Consejo de Cooperación han participado activamente en el proceso de elaboración de esta norma, formulando inquietudes y elevando recomendaciones o sugerencias al equipo redactor encargado de preparar el borrador. Este proceso se ha materializado, en primer lugar, en un informe previo titulado “Propuestas para el desarrollo reglamentario del Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”, que fue discutido y aprobado por el plenario del Consejo de Cooperación, en su reunión del día 12 de mayo de 2023<sup>1</sup>. Y, en segundo lugar, a través de un proceso de diálogo e intercambio de sugerencias que el grupo redactor de este dictamen, constituido en el seno de la Comisión de Seguimiento, ha tenido con el equipo redactor del borrador del Real Decreto, a lo largo de los meses de mayo, junio y julio de 2023. Buena parte de las inquietudes y sugerencias provenientes de los diversos actores del Consejo de Cooperación pudieron ser escuchadas por la Administración y, en su caso, integradas en el borrador de la norma a lo largo de su proceso de elaboración. El Consejo quiere agradecer a los miembros de ese grupo redactor su dedicación intensa a la tarea; y a los responsables de la DGPOLDES su actitud abierta, colaborativa y receptiva a las propuestas que se le sugerían. Como consecuencia de este doble proceso de participación y consulta, buena parte de las inquietudes de los miembros del Consejo de Cooperación han quedado bien atendidas en el borrador de Real Decreto que ahora se presenta; un borrador que merece, por tanto, una valoración inequívocamente positiva, por cuanto responde en sus elementos básicos al modelo de órgano consultivo que se reclamaba por parte de los actores sociales. Más allá de esta valoración global, el Consejo quiere realizar en este dictamen una valoración que destaque alguno de los elementos positivos de la norma, aquellos elementos críticos que serían susceptibles de mejor y, finalmente, aquellos otros aspectos que, si bien no requieren estar en el Real Decreto, deberían ser considerados por la Administración en el desarrollo posterior bien del Reglamento, bien de la actividad efectiva del CS.

## II.- VALORACIÓN

### *a) Selección de aspectos positivos a subrayar*

4.- Antes de entrar en el articulado de la norma, conviene resaltar como elemento positivo del borrador de Real Decreto que este contenga un largo preámbulo en el que se contextualiza la importancia del Consejo y su decisiva contribución al diálogo y mejora de la

---

<sup>1</sup> <https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/05/Informe-sobre-el-Consejo-Superior.pdf>



calidad de la política española de cooperación. En concreto, se coincide en que la aportación del Consejo a lo largo de sus 28 años de existencia, ha sido clave para: i) ayudar a crear una doctrina compartida entre todos los actores del sistema de cooperación en torno a aquellos principios y criterios básicos de la política de cooperación; ii) generar un espacio colectivo de diálogo y participación de los actores sociales en la construcción de las políticas de desarrollo; iii) fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas de las políticas de desarrollo por parte de la Administración; y iv) trasladar a la sociedad y a sus representantes parlamentarios una información y valoración de los contenidos y niveles de calidad de nuestras políticas de desarrollo. El CS se construye sobre ese legado, que debe preservar y acrecentar en el futuro.

5.-. De igual modo, ya en el articulado de la norma se valora de forma muy positiva los siguientes ocho aspectos, todos ellos demandas expresadas previamente por el Consejo de Cooperación en el Informe que aprobó sobre este tema:

- En primer lugar, atribuir la Presidencia del CS a la persona responsable del MAEUEC, expresando así el rango de importancia que se le quiere otorgar al organismo (art 4.2); la implicación en dos de las Vicepresidencias de cargos públicos ajenos al MAEUEC, confirmando la naturaleza de la cooperación para el desarrollo como una política que implica al conjunto del gobierno (art 4.3); y la existencia de otras dos Vicepresidencias reservadas a los actores sociales, evidenciando la naturaleza participativa y equilibrada del CS (art. 4.3).
- En segundo lugar, que se garantice la sustancial paridad del CS, al igualar el número de vocalías reservadas a cargos de la Administración General del Estado con el de aquellas que son ocupadas por actores de la sociedad civil (excluyendo en este recuento, aquellas otras vocalías que, como las personas expertas, son nombradas de mutuo acuerdo entre aquellos dos actores; o las que, como las personas representantes de la cooperación descentralizada, no quedan acogidas en ninguna de aquellas dos categorías) (art. 4.4).
- En tercer lugar, abrir el CS a la participación a nuevos actores y, muy particularmente, a representantes de la cooperación descentralizada (dos en representación de las Comunidades Autónomas y dos en representación de los Entes Locales) (art. 4.4). Se amplía, de este modo, la capacidad integradora y representativa del CS.
- En cuarto lugar, acorde a lo que ha sido la exitosa experiencia del Consejo de Cooperación, definir una Comisión Permanente que se configura como el motor operativo del CS, que estará presidida por los actores sociales, a través de un turno temporal; una Comisión que tendrá una composición equilibrada en su seno y que asume entre sus tareas la preparación y seguimiento de los acuerdos adoptados en el plenario del CS (art. 5).



- En quinto lugar, formalizar la existencia de los Grupos de Trabajo, con encargos precisos por parte del plenario sobre temas puntuales o de valor estratégico, abiertos a la participación de otros posibles actores, con la misión de preparar todos aquellos documentos que requieran un proceso intenso de deliberación y debate, más allá de los dictámenes preceptivos (art. 6). De igual modo, se valora como muy positivo que se abra la posibilidad a la conformación de Grupos de Trabajo mixtos, con miembros de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional o de la Conferencia Sectorial de Cooperación.
- En sexto lugar, adoptar un enfoque abierto y comprensivo de las funciones del CS, definiendo algunas tareas de dictaminación e informe como preceptivas, pero dejando espacio para que el propio CS pueda decidir todas aquellas otras actividades e informes que considere de interés para el cumplimiento de sus fines (art 2). Dentro de aquellas actividades, se considera de interés que el RD haga una alusión precisa a la necesidad de que el CS dé seguimiento a las actividades relacionadas con la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.
- En séptimo lugar, que se establezca un proceso de selección de las personas expertas que esté bajo control de una comisión paritaria (de Administración y actores sociales) y se fundamente en el mérito y especialización de las personas elegidas, más allá de que su nombramiento esté reservado a la persona titular del MAEUEC (art. 4.4).
- Por último, que se abra la norma a una clarificación de las relaciones del CS con otros consejos asesores que operen en ámbitos afines (como el Consejo de Desarrollo Sostenible); o la relación del CS con las comisiones de cooperación del Congreso y el Senado, dando cuenta, cuando proceda, de las actividades del CS, siendo preceptiva la realización de, cuando menos, una reunión anual y la realización de un informe anual a presentar a esas instancias representativas (art. 2).

#### *b) Aspectos mejorables*

6.- Existen aspectos del borrador del Real Decreto que son susceptibles de mejora. Aunque la entidad de estos aspectos es variable, se relacionan todos por si puede ayudar a mejorar el texto legal durante su proceso de tramitación. Se refiere a los siguientes cinco aspectos:

- En primer lugar, en el párrafo segundo del artículo 1 se dice “Asimismo, el Consejo Superior asegura la participación, deliberación y consulta con otros actores”. La frase está redactada de modo impreciso porque no indica quién (actor u organismo) es el que protagoniza esa “participación, deliberación y consulta con otros actores”. La imprecisión procede de la propia Ley 1/2023, de 20 de febrero, que es el origen de esa expresión, pero cabría en esta nueva norma corregir esa carencia, señalando, por ejemplo, **“el Consejo Superior asegura la participación, deliberación y consulta de la Administración Pública con otros actores del sistema de cooperación”**.



- En segundo lugar, en el apartado 2 del artículo 4, referido a las funciones de la Presidencia, no se menciona entre sus competencias la referida a **nombrar a los vocales del grupo de personas expertas** de acuerdo al procedimiento definido en el apartado 4.4.e; sin embargo, esa competencia aparece atribuida a la Presidencia en ese último apartado. Por coherencia, debería hacerse constar en el artículo (4.2), que está expresamente dedicado a las funciones y competencias de la Presidencia.
- En tercer lugar, en el apartado 8 del artículo 4 se menciona que “las personas que ejerzan las vocalías en los apartados d), e) y f) del artículo 4 de este real decreto expirará tras el transcurso de cuatro años desde su nombramiento. Los vocales de estos grupos pueden renovar su mandato por otros cuatro años”. Esta forma de desarrollar el texto: i) en primer lugar entra, en contradicción con el párrafo f del apartado 4 donde se menciona que el período de mandato de los expertos provenientes de organismos internacionales es de dos años; y ii) en segundo lugar, tal como está escrito parece que el mandato máximo de los vocales es de ocho años. No es claro que sea funcional ese límite, por lo que quizá habría que cambiar la redacción y mencionar simplemente que **“todos los vocales podrán renovar su mandato, una vez concluido el período establecido de cuatro años, si así se decide a través de los procedimientos fijados para la elección de cada uno de ellos”**.
- En cuarto lugar, no se menciona en la norma dos aspectos relacionados con la actividad del Consejo que, sin embargo, el Informe aprobado por el propio Consejo consideraba relevantes. El primero alude a la **necesidad de que los dictámenes sean contestados por la unidad de la Administración responsable, expresando las respuestas a las recomendaciones formuladas**. Se decía en el Informe: “La dedicación responsable del CS a la emisión de valoraciones y propuestas para ayudar a mejorar las políticas públicas debe tener por parte de la Administración una respuesta igualmente responsable. Por este motivo, la regulación debe establecer que todo informe o dictamen lleve aparejado la elaboración de una respuesta de gestión por parte de la unidad responsable, en la que se señale los aspectos del informe o dictamen que se asumen y los cambios que se van a poner en marcha de acuerdo con las recomendaciones recibidas”. En segundo lugar, se señalaba también la **capacidad del CS superior para renunciar a elaborar un informe o dictamen si se considera que el retraso en la entrega del documento por parte de la Administración anula la eficacia de la actividad dictaminadora**. Se señalaba en el Informe: “la Comisión Permanente podrá decidir no dictaminar un documento que por el retraso con el que se le entrega considera que tiene limitado sentido y utilidad ese ejercicio evaluativo. Previamente, solicitará a la instancia pública responsable que justifique por escrito el retraso en la emisión del Informe, para poder valorar las circunstancias y decidir al respecto. En caso de que, pese a la justificación, la Comisión Permanente decida no dictaminar el informe, deberá elevar al Pleno una resolución



justificando la renuncia; si esa resolución no se aprueba, el Comité Permanente deberá revisar su decisión e iniciar el proceso de dictamen”.

- Por último, el artículo 7 expresa que el CS se reunirá al menos dos veces al año, pudiendo convocar también sesiones extraordinarias. Esta secuencia parece poco ajustada, sin embargo, a la carga de trabajo de informes y dictámenes que tiene habitualmente el Consejo de Cooperación (y que es previsible que aumente en el caso del CS). Por este motivo se sugiere que se **establezcan como mínimo tres reuniones ordinarias al año, además de las extraordinarias que se decidan**. Incluso esa prescripción de tres reuniones estaría por debajo de lo que la práctica de los últimos años aconseja.

*c) Aspectos que sin que se requiera que estén en el RD, es necesario considerar en el desarrollo de la actividad del CS*

7.- Por último, hay algunos aspectos que no es necesario que estén en el RD (o, incluso, que no deben estar), pero que es necesario considerar porque afectan a las funciones y al trabajo del CS. De entre ellos, hay tres de especial relevancia

- En primer lugar, la Administración debe considerar la posibilidad de que una delegación del CS pueda hacer visitas al terreno, acompañando a delegaciones oficiales en los países prioritarios de nuestra cooperación, o pueda formar parte de delegaciones en foros internacionales, acompañando a las personas representantes de la Administración. Esta demanda se formulaba ya en el Informe aprobado por el pleno, donde se decía: “El gobierno habilitará los medios para que una representación del Consejo pueda acompañar a las delegaciones oficiales en las reuniones internacionales más importantes relacionadas con la agenda del desarrollo y las prioridades de la Cooperación Española. De igual modo, se habilitarán los medios para una representación del Consejo pueda acompañar a delegaciones oficiales que se propongan conocer sobre el terreno la acción de la Cooperación Española en países que resultan prioritarios de nuestra ayuda internacional”.
- En segundo lugar, es importante que la Administración fortalezca el personal de la DGPOLDE que asume las tareas de seguimiento e interlocución derivadas de las funciones del Consejo de Cooperación. Debido a la sobrecarga de trabajo, en ocasiones las personas responsables de esa función de seguimiento no pueden atender reuniones en las que, sin embargo, debieran estar. De igual forma, es necesario fortalecer la Secretaría Técnica del Consejo, para que pueda tener un papel más activo en la organización de actividades realizadas con las funciones del CS. Ambos aspectos habían sido igualmente señalados en el Informe del Consejo.
- Por último, tal como señala ese mismo Informe “El CS deberá contar con herramientas (página web y sistemas de información) que den visibilidad a su trabajo



y resultados que permitan comunicar no solo sus informes o dictámenes, sino también sus propuestas y su actividad institucional”. Y, de forma complementaria: “El CS deberá contar con una partida presupuestaria expresa y definida, claramente identificable, desde la que atender los gastos que comporta su actividad de representación, diálogo, consulta y coordinación que le atribuye la Ley. Como la propia Ley señala en su artículo 28.4, esa dotación de recursos debe ser la adecuada para el CS pueda “cumplir sus objetivos”. Estos aspectos relacionados con los recursos debieran ser considerados por la Administración si se quiere que el CS desarrolle adecuadamente sus funciones.

### **III.- Balance**

8.- En balance, el Consejo de Cooperación valora de forma positiva la propuesta de Real Decreto sobre el Consejo Superior para la Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global, por entender que fortalece las bases de una instancia de diálogo y consulta, activa, abierta, influyente y participada, ampliando la composición y actualizando las funciones del actual Consejo de Cooperación. Considera que hay en la norma aspectos mejorables que esperamos que se puedan incluir en la fase de tramitación, especialmente los relativos a la responsabilidad con la que la Administración responde a la actividad del CS, tanto en lo que concierne a la entrega puntual de los informes objeto de dictamen como a la respuesta obligada a sus recomendaciones. Y creemos, por último, que hay aspectos adicionales de apoyo a la actividad del Consejo que, si bien no tienen por qué estar en la norma, sería bueno que la Administración los asumiese como recomendaciones para su proceder efectivo. En particular, insistimos en la necesidad de que se le dote al Consejo de los recursos presupuestarios y del apoyo técnico necesarios para cumplir con eficacia su misión.