

Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL. 1. La cooperación internacional, competencia del Estado. 2. Cooperación internacional y función gubernativa de dirección de la política exterior. 3. Atribuciones del Consejo de Ministros. 4. El nivel de dirección específica, planificación y coordinación: la Secretaría de Estado y las Comisiones Interministeriales. 5. El nivel de ejecución administrativa. III. REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DE COOPERACION. 1. Contenido de la cooperación internacional. 2. Sometimiento a Derecho y medios jurídicos de la actividad de cooperación. 3. Actos de Gobierno: sometimiento o no a Derecho administrativo; actos administrativos y actos políticos. 4. Las decisiones típicas del Gobierno en materia de cooperación internacional, con excepción de los reglamentos, son actos políticos. 5. Actos administrativos en materia de cooperación internacional: justiciabilidad y discrecionalidad. IV. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE COOPERACION INTERNACIONAL.

I. INTRODUCCION

Adentrarse en el estudio de la cooperación internacional o cooperación española al desarrollo de otros países es, para un especialista en Derecho administrativo, entrar en un ámbito prácticamente desconocido. Es *terra ignota*. No sólo por la relativa novedad de una normativa sobre la cooperación internacional, así denominada, sino también porque es materia que forma parte de las relaciones internacionales y éste es un haz de actividades del Estado tradicionalmente ajeno a las preocupaciones de los administrativistas. Entre otras cosas, pero no sólo, porque el célebre artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa excluyó del control de esta Jurisdicción, como *ac-*

tos políticos del Gobierno, los que afectan a las relaciones internacionales.

Dejando por ahora de lado la espinosa cuestión de si el artículo 2 de la Ley Jurisdiccional está todavía en vigor, al menos en parte, o no, y de si el concepto de acto político es todavía operativo en nuestro Derecho, lo cierto es que la actividad en que consiste la cooperación internacional se incardina en la acción exterior del Estado, que se lleva a cabo esencialmente con los métodos de la diplomacia, muy distintos de la tradicional burocracia interna, aplicativa de leyes y reglamentos; que requiere unas dosis de *souplesse* y adaptabilidad a las circunstancias poco compatibles con la estricta sujeción a preceptos jurídicos materiales; que se instrumentaliza jurídicamente más que nada a través de convenios y otros actos típicos del Derecho internacional. El estudio jurídico de la cooperación internacional no puede disociarse, pues, de esta rama del Derecho. La cooperación de que se trata es, en esencia, cooperación entre Estados soberanos, característica del Derecho internacional. Poco tiene que ver, por ejemplo, con las bases teóricas y la finalidad de la cooperación entre distintos entes públicos en el Derecho interno. Aunque, como es obvio, el ordenamiento jurídico no es perfectamente divisible en compartimentos estancos y el préstamo de técnicas, conceptos y figuras entre unas y otras partes del ordenamiento (por ejemplo, la adaptación de la técnica de los convenios a las relaciones organizativas internas) está a la orden del día.

No obstante, la cooperación internacional tiene también una dimensión interna, y aquí entra el Derecho administrativo. En efecto, la cooperación se realiza por un conjunto de órganos que forman parte de la Administración del Estado *lato sensu*. Desde el punto de vista de la organización, está regida por el Derecho público interno y, en concreto, por el Derecho administrativo, aunque sea una actividad volcada al exterior. El tipo de entes y órganos que sostienen la cooperación obedece a las categorías del Derecho administrativo. Sus relaciones con otros entes y órganos —separación y competencia, subordinación, coordinación— son también propias del Derecho administrativo. El personal a su servicio está dotado, en su mayor parte, de un estatuto funcional, sujeto a Derecho administrativo.

No sólo la organización, sino también el funcionamiento de los servicios de cooperación internacional está sometido a Derecho administrativo. Las autoridades, órganos y organismos encargados de la cooperación internacional no sólo celebran convenios internacionales o proceden a su ejecución, llevando a cabo proyectos conjuntos con otros países, efectuando donaciones, concediendo créditos o prestando asistencia técnica a otros Estados. Instrumentalmente, esas autoridades, órganos y organismos dictan actos administrativos *ad extra* (por ejemplo, concediendo subvenciones a las ONG), celebran contratos de presta-

ción de servicios y de otro tipo y, en fin, adoptan decisiones con efectos en el Derecho interno.

Corolario de lo anterior es que la cooperación internacional está sujeta, además de a los controles políticos parlamentarios, a otros de naturaleza jurídico-administrativa, si bien sólo en aquellos aspectos en que es una actividad sometida a Derecho administrativo. Me refiero tanto a controles internos (auditorías, inspección de servicios, intervención) como externos (Tribunal de Cuentas, Tribunales contencioso-administrativos y, en su caso, Defensor del Pueblo y amparo constitucional).

En definitiva, siendo la cooperación internacional una actividad característica de las relaciones exteriores, no lo es menos que está sostenida por una organización incardinada en la Administración del Estado, dotada de un régimen jurídico-administrativo (en lo esencial) de funcionamiento y que utiliza instrumentalmente para el ejercicio de sus funciones potestades y técnicas propias del Derecho administrativo. Así las cosas, es necesario distinguir con suma cautela cuándo la cooperación internacional se somete al régimen administrativo y cuándo no, pues tan incorrecto sería eximir a ciertas actuaciones de la sujeción a las normas y controles propios del mismo, por el mero hecho de que «afectan a las relaciones internacionales», como *administrativizar* el núcleo de una actividad cuyo contenido político (y, en particular, diplomático) es evidente y que, por ello, no puede quedar consagrada a las vinculaciones del ordenamiento administrativo y al subsiguiente control judicial.

Sobre la base de esta distinción capital, se puede proceder a un análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional. Un análisis que será forzosamente parcial y limitado, pues no toda la materia es susceptible de abordarse desde ese enfoque.

Para nuestro propósito se examinará primero la organización administrativa (o político-administrativa, *rectius*) de la cooperación, después el régimen jurídico de su actividad, deslindando lo que está y lo que no está sujeto a Derecho administrativo y, por último, se expondrán algunas ideas sobre el sistema de control relativo a esa parcela de la organización pública y a la actividad que desempeña.

II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, COMPETENCIA DEL ESTADO

La cooperación al desarrollo de otros países es, como tal, en el nuestro una competencia exclusiva del Estado.

Esta idea debe matizarse de inmediato. Primero porque no hay que olvidar la cooperación internacional al desarrollo que se realiza a través de la Comunidad Europea, a la que aquí no vamos a referirnos. Y segundo porque no significa que otras entidades públicas y, en particular las Comunidades Autónomas, no puedan destinar fondos y realizar actividades en favor del desarrollo de otros países, en materias propias de su competencia. Un entendimiento tan estricto de la competencia reservada al Estado sobre las relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE) parece exagerado. El Tribunal Constitucional ha declarado, por ejemplo, que ese título constitucional no se puede utilizar «para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros» (STC 17/1991, de 31 de enero, fundamento jurídico 6). Lo mismo podrá decirse de las actuaciones de cooperación al desarrollo.

Pero también debe tenerse en cuenta que, según la STC 137/1989, de 20 de julio, el *ius contrahendi* o *treaty-making power* «pertenece al Estado y únicamente en él» (fundamento jurídico 4). Puesto que instrumento primordial de la cooperación internacional son los convenios con otros Estados en vías de desarrollo, una eventual actuación autonómica con ese fin se vería sustancialmente limitada. A lo que hay que añadir que, normalmente, ese tipo de actuaciones requieren el apoyo de los servicios del Estado en el exterior, siendo así que la presencia institucional de las Comunidades Autónomas en otros Estados plantea numerosos problemas jurídicos y prácticos. Dicho sea, claro está, sin perjuicio de la posibilidad de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en este campo.

Con estas salvedades, podemos reiterar que lo que actualmente se considera cooperación internacional al desarrollo es una competencia del Estado, en nuestro Derecho interno. Por tanto, hemos de examinar el aparato organizativo del Estado predispuesto para el ejercicio de esta competencia.

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y FUNCIÓN GUBERNATIVA DE DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

No es esta materia una de aquéllas en que las Cortes Generales deban ejercer necesariamente funciones decisorias. Los convenios de cooperación no son (salvo excepción derivada de sus cláusulas) de aquéllos que requieren previa autorización de las Cortes, según el artículo 94 CE, y tampoco es ésta una materia que aparezca reservada a la

ley en ningún precepto constitucional. Por supuesto, las Cortes Generales podrían regular por ley la cooperación internacional o alguno de sus aspectos, vinculando así jurídicamente al Gobierno y a la Administración, ya que en nuestro Derecho la ley puede regular cualquier materia y no existen ámbitos materiales exentos del Poder Legislativo (1). Pero esa ley no existe por el momento, sin que esta ausencia deba considerarse una anomalía en el marco constitucional.

Cosa distinta es que las Cámaras, representativas del pueblo español, pueden intervenir en esta materia como en cualquier otra mediante proposiciones no de ley y controlando la acción del Gobierno y la Administración con los instrumentos de que disponen (preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias y, en su caso, comisiones de investigación). La cooperación internacional no puede ser una función del Estado sustraída a las Cortes Generales. Pero hay que recalcar que no es en absoluto necesario que se regule por ley.

La cooperación internacional es, ante todo, una tarea del Gobierno, que se integra de lleno en la función de dirección de la política exterior, que el artículo 97 de la CE le confía y que se instrumenta a través de los correspondientes servicios de la Administración, interior y exterior, que el propio Gobierno dirige. El Gobierno, órgano de indudable legitimación democrática, con atribuciones propias en nuestro diseño constitucional y no sólo derivadas de habilitaciones del Legislativo, es el responsable último de la cooperación internacional.

Sobre esta base, las normas vigentes estructuran la organización de la cooperación internacional en tres niveles jerárquicos. El primero es el de definición y dirección política general que corresponde al Consejo de Ministros. El segundo es el de los órganos a los que se atribuye la responsabilidad específica de dirección ejecutiva, coordinación e impulso de la política de cooperación, entre los que destaca la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. El tercero es el nivel ejecutivo, en el que sobresale la Agencia Española de Cooperación Internacional, aunque no sea el único brazo de la Administración con competencia para ello.

3. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS

La función de dirección política que atañe al Gobierno se desarrolla ante todo definiendo los objetivos, principios y medios de la cooperación internacional. Esta actuación ha sido explicitada por el Acuer-

(1) Me refiero, al menos, a efectos de su regulación mediante normas jurídicas, sin entrar en la posible reserva a otros Poderes de la facultad de adoptar decisiones singulares, problema éste que no es posible ni siquiera esbozar en estas páginas.

do del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, por el que se aprueban las Líneas Directrices de la política española para la cooperación al desarrollo, cuya naturaleza y valor analizaremos más adelante. De este modo, el Gobierno elabora una «política unitaria» de cooperación internacional, según se define en la contestación a la moción del Senado sobre la materia, publicada en el *BOE* de 15 de abril de 1988.

En atención a esas Líneas Directrices (o a las que las sustituyan) el Gobierno aprueba los Planes Anuales de Cooperación Internacional, como viene haciendo desde 1987. Estos Planes le son sometidos por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, a través del Ministro de Asuntos Exteriores, antes de la aprobación del Anteproyecto de Ley de Presupuestos (art. 4.1 del RD 451/1986, de 21 de febrero), de manera que puedan incluirse en los Presupuestos los recursos a destinar en el siguiente ejercicio a la cooperación internacional, conforme a lo previsto en el Plan Anual.

En esta propuesta ha de incluirse también la de dotación global de los créditos FAD y los principios directrices de la misma (art. 4.2 del RD 451/1986), con lo que el Gobierno aprueba igualmente una y otros cada año (así como aprueba la concesión de cada crédito y ayuda con cargo al FAD).

Mediante estos instrumentos el Consejo de Ministros decide la política general a seguir y los recursos presupuestarios a aportar. Estos últimos, naturalmente, deben ser aprobados en última instancia por las Cortes Generales en el trámite de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Además, el Gobierno utiliza otras de sus potestades generales al servicio de su política de cooperación. Por una parte, la de aprobación de la firma de los convenios internacionales que sirven de cauce a la cooperación bilateral con otros Estados. Por otra, su potestad reglamentaria, para regular aquellos aspectos que lo requieran, empezando por la organización administrativa destinada a este área. Utiliza, pues, sus potestades normativas, tanto de Derecho internacional como de Derecho interno o administrativo. Esta última es hoy por hoy, en términos generales, un ejemplo manifiesto de potestad reglamentaria independiente, pues no existe ley que la vincule ni reserva constitucional de ley que impida o limite su despliegue (2).

(2) Los reglamentos vigentes en la materia son, en su mayor parte, de carácter organizativo. Así, el RD 1527/1988, de 11 de noviembre, de reestructuración de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica y de refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma [que, por cierto, dice ampararse en el art. 12 de la Ley 10/1983 y en el art. 125.b) de la Ley 37/1987, que permiten respectivamente, mediante habilitaciones en blanco, modificar la estructura de las Secretarías de Estado y refundir los organismos autónomos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores]; así los RRDD 486 y 488/1985, sobre el Alto Patronato y la Comisión Nacional para el Quinto Centenario; así el RD 454/1986, de 21 de febre-

Por último, el Gobierno define también su política de cooperación aprobando los criterios básicos que deben inspirar la posición española en la elaboración de la política de cooperación de la CEE, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo y los criterios que deben guiar la participación del Estado en los organismos internacionales de cooperación (art. 5.1 y 2 del RD 451/1986).

4. EL NIVEL DE DIRECCIÓN ESPECÍFICA, PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN: LA SECRETARÍA DE ESTADO Y LAS COMISIONES INTERNACIONALES

No obstante estar atribuidas al Consejo de Ministros las facultades decisorias más importantes, son órganos específicos los que se encargan de la dirección político-administrativa, que podríamos llamar cotidiana, de la cooperación internacional, planificando su desarrollo, proponiendo el Gobierno la política a seguir y coordinando las diversas actuaciones de la Administración en este campo. Estos órganos son la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, a la que debe añadirse la Comisión Interministerial del FAD, con cometido más concreto.

La Secretaría de Estado, integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, es sin duda el órgano clave de la cooperación al desarrollo. Con toda seguridad los logros (o las carencias) de la cooperación internacional dependen en buena medida, aparte de los recursos que a este fin se aporten, del funcionamiento de la Secretaría de Estado (y del empuje de su titular).

A este órgano corresponde, según el artículo 1.1 del RD 1572/1988, de 11 de noviembre: 1.º Dirigir, programar, controlar y evaluar las actividades que en materia de cooperación para el desarrollo y de relaciones económicas, culturales, científicas y técnicas realicen los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores. 2.º Coordinar las actividades que, en esas mismas áreas, tengan atribuidas otros órganos de la Administración del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 13/1986, de 14 de abril (3). 3.º Impulsar las actividades con-

ro, que crea la Comisión Internacional de Cooperación Internacional; el RD 509/1977 (modificado por RD 2399/1977), sobre la Comisión Interministerial para la ayuda al desarrollo y criterios de aplicación del FAD; o la OM de 2 de abril de 1983, que crea el Grupo de Ayuda de Emergencia al extranjero. Pero también hay normas no organizativas, como las OOMM que regulan los criterios para el otorgamiento de subvenciones a ONG, destinadas a la cooperación internacional.

(3) Se refiere este precepto a los programas internacionales de investigación científica y desarrollo tecnológico con participación española, cuya coordinación y seguimiento están encomendados a una Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Aunque en ocasiones los límites puedan no ser claros, esos programas tienen poco que ver con la ayuda al desarrollo de otros países, que es el objeto propio de la llamada cooperación internacional.

memorativas del Descubrimiento de América (aspecto este al que, por su carácter coyuntural nos referimos menos en estas páginas).

Más allá de estas competencias jurídicas, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica es (o debe ser) el motor de la cooperación española al desarrollo. Para esta función depende directamente del Secretario de Estado una Oficina de Planificación y Evaluación, a la que corresponde la importante tarea de elaborar los Planes Anuales de Cooperación Internacional y las Memorias para su evaluación (art. 1.4 del RD 1527/1988).

Ahora bien, como se desprende del citado artículo 1.1 del RD 1527/1988, la Secretaría de Estado no dirige todas las actividades de cooperación para el desarrollo y de relaciones económicas, culturales, científicas y técnicas de carácter internacional que lleva a cabo la Administración del Estado, sino sólo las que realizan los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores y organismos de él dependientes. Hay otras muchas actuaciones administrativas que tienen la misma finalidad y son gestionadas por diversos Departamentos ministeriales y organismos administrativos (4). La función de la Secretaría de Estado respecto de estas otras actuaciones dispersas es simplemente de coordinación. La competencia administrativa de coordinación ha de ser entendida, por generalizar el concepto interpretado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 42/1983, de 20 de mayo, «como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema» (fundamento jurídico 3) (5). En consecuencia, la Secretaría de Estado puede (y debe) asegurar el intercambio de información entre los Departamentos y organismos que dedican esfuerzos a la cooperación internacional y, a través de consultas, recomendaciones, reuniones y conferencias u otros instrumentos semejantes (pues carece de facultades decisorias sobre ellos), reforzar la conjunción de acciones en este campo.

La tarea de coordinación, así entendida, es una labor cotidiana, encomendada a la Secretaría de Estado. Pero además, la coordinación de las actuaciones de cooperación al desarrollo cuenta con dos instrumentos *ad hoc*. Uno de carácter planificadorio, los Planes Anuales de Co-

(4) Véase sobre el particular, el trabajo de P. LÓPEZ BLANCO incluido en este volumen.

(5) La doctrina jurisprudencial citada está elaborada al hilo de la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque es trasladable a otros supuestos de coordinación, con independencia de los instrumentos aplicables en cada caso. Por otra parte, no son numerosos los estudios recientes sobre la coordinación en el seno de la Administración del Estado. En términos muy generales, puede verse L. PAREJO ALFONSO, *Estado Social y Administración Pública*, Madrid, 1983, pp. 137 y ss., y J. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988, pp. 948 y ss.

peración Internacional; otro de carácter orgánico, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, a la que se adjunta la Comisión Interministerial del FAD (6).

La primera de estas Comisiones debería ser el órgano esencial de coordinación. Presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores, y *de facto* por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, que es su Vicepresidente, se compone de representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda, Industria, Comercio y Turismo, Trabajo y Seguridad Social, Cultura, Educación y Ciencia y Portavoz del Gobierno (art. 2 del RD 451/1986, modificado por normas posteriores de remodelación de la Administración del Estado), aunque pueden participar también en sus reuniones representantes de otros Departamentos, cuando la Comisión examine asuntos de su interés.

Las funciones de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional son de dos tipos. En primer lugar, se concibe como el órgano que debe «facilitar al Gobierno la elaboración de una política unitaria de cooperación internacional» (Respuesta del Gobierno a la Moción del Senado, publicada en el BOE de 15 de abril de 1988). A tal efecto, la Comisión somete al Gobierno las propuestas de Plan Anual de Cooperación Internacional (art. 4.1 del RD 451/1986) y las propuestas de criterios básicos que deban guiar la posición española en la política de cooperación de la CEE y en otros organismos internacionales, así como cuantas otras propuestas parezcan oportunas en relación con la materia (art. 5 del RD 451/1986). Un segundo bloque de competencias viene constituido por aquéllas que la Comisión ejerce en apoyo de la función de coordinación encomendada a la Secretaría de Estado: recabar información sobre el seguimiento de los Planes, elaborar una Memoria de evaluación de los programas de cooperación, coordinar y ejecutar los programas de emergencia, recabar toda información que sea necesaria de las entidades públicas (art. 6 del RD 451/1986).

Sin embargo, la tarea de coordinación no puede quedar reservada a la Comisión Interministerial referida, puesto que la dispersión de las competencias ejecutivas en materia de cooperación internacional es grande, como diremos más adelante. En estas circunstancias, la coordinación no es fácil y puede ser deficiente (como reconocía el propio Gobierno en su respuesta a la Moción del Senado, en 1988). Al fin y al cabo, esas deficiencias derivan del habitual celo de cada Departamento u organismos por administrar sus competencias (y sus recursos)

(6) Dicho sea, además, sin perjuicio de las funciones de coordinación política general que realizan el Consejo de Ministros y la Comisión de Subsecretarios. No faltan, desde luego, mecanismos de coordinación en la Administración del Estado, pero no siempre la abundancia garantiza la efectividad.

conforme a sus propios criterios, que tanto ha dificultado tradicionalmente la coordinación en el seno de la Administración española. Por eso, mientras la dispersión de competencias ejecutivas subsista, la necesaria coordinación habrá de conseguirse más por la labor persistente de la Secretaría de Estado que por los órganos colectivos *ad hoc*.

De momento, sin embargo, el esquema organizativo es el que se está describiendo. Y no quedaría completo si no hiciéramos referencia a la Comisión Interministerial del FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), creada por el RD-ley 16/1976, de 24 de agosto y regulada por el RD 509/1977, de 25 de febrero, para la administración del mencionado Fondo. Esta Comisión, a diferencia de lo anterior, está presidida por el Secretario de Estado de Comercio y en ella la representación del Ministerio de Economía y Hacienda es superior a la del Ministerio de Asuntos Exteriores y a las de otros Departamentos (Industria, Comercio y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Obras Públicas y Transportes y Banca oficial) (7). La función primordial de esta Comisión es elaborar la propuesta, que se eleva anualmente al Gobierno, de dotación global y principios de distribución del Fondo de Ayuda al Desarrollo, contemplado en el citado RD-ley 16/1976. Conviene precisar que, según el artículo 4.2 del RD 451/1986, esa propuesta debe remitirse previamente a la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, pero no para que sea debatida en esta Comisión, sino para que sea «incorporada en su totalidad» a la propuesta de Plan Anual de Cooperación Internacional. De esta manera, al Gobierno se somete anualmente un solo Plan. Pero este Plan ha de englobar dos grupos de actuaciones bien diferenciadas: las de cooperación internacional *strictu sensu*, que dirige o, al menos, coordina la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y las del FAD, en las que el predominio de decisión corresponde al «área económica» del Gobierno y, en particular, al Ministerio de Economía y Hacienda.

Por último, también hay que hacer mención de otro órgano colegiado, el Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero, regulado por Orden de 2 de abril de 1983, que tiene por finalidad «coordinar la ayuda española a los países que sufran catástrofes o calamidades naturales». Este grupo, constituido en el Ministerio de Asuntos Exteriores, cuenta además con representantes de los Ministerios de Defensa, Interior, Sanidad y Consumo, y de Iberia, Caritas, Cruz Roja y UNICEF, así como de los Departamentos y organismos en cada caso convenientes.

(7) Véase el RD 2399/1977, de 19 de septiembre, afectado por sucesivas remodelaciones de la estructura orgánica de los Departamentos Ministeriales.

5. EL NIVEL DE EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA

Los problemas de coordinación de la acción administrativa de cooperación al desarrollo se explican, en buena parte, por la dispersión de las competencias de ejecución, como hemos visto.

En efecto, en orden a la organización administrativa competente para la ejecución de la política de cooperación internacional hay que distinguir los órganos y organismos específicos integrados en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica o de ella dependientes y las actividades que desarrollan otros Departamentos.

En cuanto a los primeros, el RD 1527/1988 ha realizado una importante reestructuración y simplificación. Ha reducido a dos las Direcciones Generales integradas en la Secretaría de Estado: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, a las que corresponde la «elaboración, propuesta y aplicación» de la política de cooperación en sus respectivas áreas, «en el ámbito de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores», como el RD se cuida de precisar (arts. 2 y 3). También ha creado la Agencia Española de Cooperación Internacional, que refunde los organismos autónomos Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto Hispano-Arabe de Cultura, creando uno más, el Instituto de Cooperación para el Desarrollo, para la ejecución de las actividades de la Agencia en países en vías de desarrollo ajenos a las zonas iberoamericana y árabe.

La Agencia Española de Cooperación Internacional es un organismo autónomo de carácter administrativo, que tiene competencias de fomento y ejecución de programas de cooperación internacional. Por sus características, dependencia orgánica y estructura interna aparece como un instrumento idóneo para la ejecución de la política de cooperación dirigida por la Secretaría de Estado, sin perjuicio de otras iniciativas propias.

Pero son otros muchos Departamentos y organismos los que dedican esfuerzos y recursos a la cooperación internacional en el ámbito propio de su competencia. Hoy en día todos ellos tienen el referente último de los Planes Anuales (y de los convenios) de cooperación, así como el de las Líneas Directrices de la política española en este campo. Es dudoso, sin embargo, que esto sea suficiente para asegurar la unidad de acción.

La amplitud de campos en los que se desarrolla la cooperación al desarrollo requieren, sin duda, del concurso de expertos y hasta de grupos o unidades administrativas de distintos Departamentos. Pero eso no justifica en todos los casos la dispersión. Y, sobre todo, no es in-

compatible con la atribución de competencias de dirección y coordinación más incisivas a la Secretaría de Estado, de manera que pueda intervenir directamente en la programación y evaluación de todas las actividades de cooperación, aunque se lleven a cabo por personal especializado de otras dependencias y entidades.

La cooperación internacional, además, por su propia esencia, precisa de una estructura administrativa de apoyo en el exterior, capaz de proporcionar la información necesaria a los cooperantes y de evaluar *in situ* los resultados de cada experiencia. Sin una organización adecuada en el exterior todo el diseño de la política de cooperación al desarrollo puede fallar por su base.

III. REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DE COOPERACION

1. CONTENIDO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como se desprende del artículo 5.1.1 del RD 1527/1988 (que fija los fines de la Agencia Española de Cooperación Internacional), la actividad de cooperación internacional a que nos referimos es aquella específicamente destinada a «propiciar el crecimiento económico y el progreso político de los países en vías de desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendente hispano».

No se trata, sin embargo de una actividad con finalidad meramente altruista, pues a través de ella se persigue no sólo apoyar el crecimiento sostenido y la estabilidad de los países en vías de desarrollo, sino al mismo tiempo, como reflejan las Líneas Directrices de la política española en la materia, «potenciar las relaciones exteriores de España y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo», así como «sentar las bases que, a medio y largo plazo, mejoren la relación de la economía española con la de los países en vías de desarrollo». De ahí que se establezca, entre las Líneas Directrices, que el gasto en cooperación al desarrollo «deberá comportar la utilización de personal y bienes de equipo españoles» (junto con los de los países receptores), que la ayuda oficial al desarrollo «deberá estar constituida mayoritariamente por bienes y servicios españoles o por retribuciones a personal de nacionalidad española», que la cooperación bilateral deberá, en concordancia con los intereses de la política exterior española, «propiciar la penetración de la industria, los servicios y la tecnología española». Así, por ejemplo, el artículo 7.1 del RD-ley 16/1976 dispone que los créditos y ayudas del FAD «están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles».

La cooperación internacional es, por estas razones, una actividad eminentemente vinculada a la política exterior, de la que forma parte.

2. SOMETIMIENTO A DERECHO Y MEDIOS JURÍDICOS DE LA ACTIVIDAD DE COOPERACIÓN

Ese carácter de la actividad de cooperación internacional no quita para que sea, como cualquier otra de los poderes públicos, una actividad sometida a Derecho. Su contenido no la dispensa de la cláusula del Estado de Derecho (arts. 1.1 y 9.1 CE), pues no puede infringir la Constitución ni el resto del ordenamiento jurídico. En consecuencia, la actividad se desarrolla a través de medios o instrumentos propiamente jurídicos, que la regulan y ordenan. Ahora nos interesa exponer sistemáticamente cuáles son esos instrumentos.

En primer lugar, los de naturaleza normativa: ya sean leyes o normas con fuerza de ley, que no por escasas en la materia, hoy por hoy, dejan de ser inexistentes (ahí está el citado art. 7 del RD-ley 16/1976); ya sean reglamentos, más numerosos.

En segundo lugar, la actividad se ordena a través de medidas planificadoras. Planes y programas —para empezar los Planes Anuales de Cooperación Internacional— que son instrumentos de orientación de las actividades ejecutivas, diferenciables de las normas jurídicas (8).

Un tercer tipo de actuaciones, también generales, son las de carácter puramente interno, es decir *ad intra* de la propia esfera del Poder Ejecutivo, destinadas a dirigir las actividades administrativas: directrices, instrucciones, circulares.

Un cuarto grupo de instrumentos jurídicos son los propios del Derecho internacional: tratados, convenios, acuerdos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales. A ello hay que sumar la participación de España en el seno de organizaciones internacionales u organismos multilaterales que realizan actividades de cooperación al desarrollo. Muy en especial, hay que referirse a la acción española en el marco de la Comunidad Europea, regida por el Derecho comunitario, que es preciso distinguir claramente del Derecho internacional.

(8) Hay planes o programas —por ejemplo, los urbanísticos o los hidrológicos—, que integran verdaderas normas jurídicas y son equiparables, por su naturaleza, a normas reglamentarias especiales, según algunas concepciones doctrinales. Pero no todos los instrumentos de planificación o programación administrativa tienen la misma naturaleza y el mismo valor jurídico. Muchos de ellos sólo tienen eficacia *ad intra* de la organización administrativa y no crean ni regulan derechos subjetivos. A estos últimos hay que referir los planes de Cooperación, en función de su contenido (salvo excepción deducible del mismo). Sobre la actividad administrativa de planificación conviene remitirse a S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, Madrid, 1988, pp. 325 y ss., que aunque se refiere a la planificación económica, expone un conjunto de consideraciones generales de gran interés sobre dicha actividad.

Pero, además, la actividad propiamente española de cooperación internacional se lleva a cabo mediante decisiones y actos concretos de los poderes públicos operantes en el Derecho internacional. Por ejemplo, la concesión de créditos o donaciones a otros países, la concesión de ayuda de emergencia, la concesión de becas de estudio o similares, el otorgamiento de subvenciones a ONG, empresas u otras entidades privadas con destino a la cooperación internacional, la celebración de contratos por la Administración (como, por poner un caso, los que prevé expresamente el art. 5.4 del RD 1527/1988, entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y personas físicas o jurídicas, para la prestación de servicios de asistencia técnica y la realización de trabajos específicos), etc.

Aparte, claro está, los actos y decisiones instrumentales de orden doméstico, relativos a la organización y funcionamiento de la actividad administrativa de cooperación: nombramiento y actos de régimen jurídico de los funcionarios y contratación de personal (en particular, de los cooperantes), contratación de suministros, actos de administración de bienes, actos de control interno, etc.

A todos los medios jurídicos expuestos les afecta, por definición, la sumisión a Derecho, que antes afirmábamos. Ahora bien, esa sujeción no es homogénea, es decir, no tiene las mismas características en todos los casos. Para empezar, algunos actos están sólo sometidos al Derecho internacional o al Derecho comunitario, como hemos visto (sin perjuicio, claro, de los preceptos constitucionales sobre los tratados internacionales). Por razones obvias, dejaremos de lado esos actos. Tampoco nos interesa ahora analizar los actos con fuerza de ley, sometidos directa y exclusivamente a la Constitución (o, si se prefiere, al Derecho constitucional). Lo que nos importa es el régimen jurídico de todos aquellos actos que provienen del Gobierno y de la Administración, sometidos al Derecho interno, relativos a la cooperación internacional.

3. ACTOS DE GOBIERNO: SOMETIMIENTO O NO A DERECHO ADMINISTRATIVO; ACTOS ADMINISTRATIVOS Y ACTOS POLÍTICOS

Como señalábamos con anterioridad, el Gobierno ejerce las competencias más importantes en la materia; competencias y funciones que entroncan directamente con su cometido constitucional de dirección de la política exterior y, de manera inescindible, con su tarea de dirección (superior) de la acción administrativa ordenada a la cooperación internacional. El régimen jurídico de estas actuaciones gubernativas dista, sin embargo, de estar absolutamente claro.

La cuestión que se plantea es si los actos del Gobierno relativos a la cooperación internacional que no tienen fuerza de ley y que no son tratados o convenios internacionales —típicamente los reglamentos, las Líneas Directrices, los Planes Anuales, los acuerdos del Consejo de Ministros que otorgan créditos y ayudas del FAD o ayudas de emergencia, y cualesquiera otros actos sobre la materia— están o no sometidos a Derecho administrativo y si son o no impugnables ante los Tribunales de Justicia.

Ahora bien, en realidad esta cuestión encierra dos problemas distintos, que a veces se confunden, pero que conviene diferenciar.

En nuestro Derecho público preconstitucional, fundado en el Derecho administrativo francés clásico, se venía a considerar al Gobierno o Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración, conceptuada como persona jurídica única (9). La función gubernativa quedaba así diluida en la de dirección superior de la Administración y el Derecho administrativo aparecía como el compendio de todo el Derecho público o el Derecho público por excelencia (10). Esta concepción fue fácilmente adaptada a un régimen que miraba con desconfianza la acción política, disfrazando la propia de administrativa, y en el que no existía una verdadera Constitución ni se desarrolló un Derecho constitucional propio. En consecuencia, todos los actos del Gobierno, excepto los sometidos a Derecho internacional o (excepcionalmente) a Derecho privado, habían de considerarse actos de naturaleza administrativa. Pero, al igual que en el Derecho francés clásico (de donde se toma también la figura), el control judicial de los actos gubernativos se detuvo en el umbral de aquellas decisiones que presentaban una trascendencia política intrínseca, y que fueron definidas como actos políticos o de gobierno (11).

La primera explicación que de esta categoría se dio fue que constituían actos administrativos por naturaleza y discrecionales por su contenido que, en razón de su motivación política, debían quedar exentos de su enjuiciamiento por los Tribunales (12). Sin embargo, esta «teo-

(9) Baste recordar ahora el artículo 2.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, por cierto no derogado formalmente todavía (en lo que al Consejo de Ministros se refiere).

(10) Véase, por ejemplo, la clásica obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, quienes califican al Derecho administrativo como el «Derecho Público interno del Estado por excelencia» (p. 32). En el mismo sentido J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, I, p. 12.

(11) No es éste el momento de explicar en detalle el origen y significado de la llamada «doctrina de los actos políticos». Me remito al respecto a las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ (pp. 483 y ss.) y de PARADA VÁZQUEZ (pp. 96 y ss.) citadas en la nota anterior, así como el estudio de J. L. CARRO, «La doctrina del acto político», *RAP*, 53, pp. 73 y ss.

(12) Así aparecen en el Reglamento de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativo de 1888, aprobado por RD de 29 de diciembre de 1890, tal como fue interpretado por la jurisprudencia.

ría del móvil» político facilitó los abusos, sobre todo en un régimen para el que toda la acción administrativa relacionada con el orden público —la represión política, para ser más exactos— afectaba a la esencia del sistema y podía entenderse que caía dentro de la categoría del acto político, inmune a la garantía judicial (13). Por eso, en la última etapa del régimen anterior a la Constitución de 1978 se intentó otra explicación, que veía en los actos políticos o de gobierno una categoría distinta por esencia de los actos administrativos, pues aquéllos serían la manifestación de la función propiamente política del Gobierno, diferenciada de su función ejecutiva y de dirección de la Administración.

Esta es la idea que recoge la Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956. Y aunque su artículo 2.b) no se ajustaba plenamente en ella, pues daba pie a incluir en el concepto verdaderos actos administrativos, al menos sirvió para que el concepto de acto político se fuera circunscribiendo a un ámbito de decisiones muy restringido, esto es, a aquellas adoptadas por el Consejo de Ministros (y no cualquier otro órgano), de singular importancia, que «afecten al Estado como un todo» y no a «cuestiones indivisibles», y que guarden relación directa con las materias que enuncia el mencionado artículo 2.b) de la Ley Jurisdiccional (14).

Aprobada la Constitución, que garantiza plenamente el acceso a la tutela judicial en defensa de derechos e intereses legítimos (art. 24.1), la categoría del acto político, que no ha podido liberarse de su «mala prensa», vino a considerarse inservible (15). Dado que el artículo 106.1 CE dispone que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, ningún acto administrativo está exento del control judicial. Hay, sin embargo, actos del Gobierno —típicamente los que se refieren a las relaciones con otros órganos constitucionales y a las relaciones internacionales— que no están sujetos al control judicial (16). Pero se considera que estos actos responden al ejercicio por parte del Gobierno de otras funciones distintas de la ejecutiva, reglamentaria y de dirección administrativa, que son las de dirección de la política interior y exterior que el artículo 97 CE la

(13) Sobre el particular, nada mejor que remitirse al estudio de L. MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Madrid, 1973.

(14) Los entrecomillados expresan la opinión de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 45. Esta opinión ha acabado por ser aceptada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. A. EMBID IRUJO ha expuesto esta jurisprudencia tras la Constitución, en el núm. 220 de esta revista, *La justiciabilidad de los actos de Gobierno*, pp. 19 y ss.

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *op. et loc. ult. cit.*

(16) Así lo han declarado tanto el Tribunal Constitucional (Sentencias 45/1990, de 15 de marzo, 196/1990, de 29 de noviembre), como el Tribunal Supremo (Sentencias de 24 de septiembre de 1984, 9 de junio de 1987, 2 de octubre de 1987 y 15 de noviembre de 1988, entre otras).

confía expresamente. Dicho de otra manera, tales actos no pueden ser objeto de control judicial no por su naturaleza de «actos políticos», sino porque no están sometidos a Derecho administrativo (17). Pero entonces la cuestión reside en determinar qué actos del Gobierno constituyen manifestaciones del ejercicio de sus funciones «administrativas» y cuáles otros son expresión de su función de dirección política. Y aquí empiezan de nuevo los problemas porque en muchos casos no es fácil distinguir en la práctica unas y otras funciones del Gobierno y porque —bien mirado— también hay actos mediante los que el Gobierno ejerce su función de dirección política, que están sometidos a Derecho administrativo, si por tal se entienden las normas y principios de esta rama del Derecho contenidas en la Constitución o en textos de inferior rango.

Por estas razones, una parte de la doctrina de Derecho público más reciente (18) ha comenzado a revalorizar la categoría del acto político, despojada ya de las connotaciones abusivas del pasado. Son estos actos del Gobierno que, pese a estar sometidos a Derecho, como cualquier actuación de los poderes públicos, e inclusive a normas típicas de Derecho administrativo, no pueden ser enjuiciados por los Tribunales (ordinarios), ya que encierran decisiones de contenido esencialmente político, inherentes a la función de dirección política del Gobierno, en las que el ámbito de oportunidad y la trascendencia de los intereses del Estado como un todo es tal que no debieran verse razonablemente abocados a una controversia judicial con intereses meramente particulares.

Lo que ocurre es que no es fácil, sobre la base de esa idea, identificar los actos políticos del Gobierno. Seguramente esta identificación, guiada por un principio restrictivo que se deduce de los artículos 24.1 y 106.1 CE, sólo es posible caso por caso en función de una pluralidad de criterios. Entre ellos, se pueden apuntar los siguientes: *a)* que se trate de decisiones de trascendencia para el Estado; *b)* que se relacionen directamente con alguna de las materias enunciadas en el artículo 2.*b)* de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, más aún, con el núcleo esencial de esas materias (19); *c)* que no estén vinculados por normas legales o lo estén sólo por principios u orientaciones muy generales, de manera que no puedan conceptuarse como actos de mera ejecución (20); *d)* que no afecten directamente a dere-

(17) En tal sentido, L. LÓPEZ GUERRA, «Funciones del Gobierno y dirección política», en el número 215 de esta revista, pp. 15 y ss.

(18) Véase EMBID IRUJO, *op. cit.*, y también J. SANTAMARÍA PASTOR, «Gobierno y Administración: una reflexión preliminar», en el núm. 215 de esta revista, pp. 67 y ss.

(19) Estos dos criterios se deducen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

(20) En tal sentido LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, que distingue entre actos «directivos» y «ejecutivos», si bien éste no puede ser el criterio único y suficiente, como este autor parece dar a entender.

chos e intereses individuales, sino sólo, a lo sumo, de manera general o indirecta (21).

4. LAS DECISIONES TÍPICAS DEL GOBIERNO EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, CON EXCEPCIÓN DE LOS REGLAMENTOS, SON ACTOS POLÍTICOS

Sirva la digresión técnica anterior para afrontar, con el apoyo teórico que requiere, el objeto de nuestro estudio.

Tradicionalmente hay acuerdo en que los actos del Gobierno que afecten a las relaciones internacionales están exentos del control judicial. Pero esta unanimidad doctrinal se funda, en buena parte, en el sobreentendido de que no son actos sometidos a Derechos administrativo, de la misma manera que se predica de los actos del Gobierno que atañen a sus relaciones con otros órganos constitucionales (singularmente, con el Parlamento). En efecto, la firma de un acuerdo o convenio internacional no está sometida a Derecho administrativo y no es enjuiciable por los Tribunales ordinarios.

Pero hay otros actos del Gobierno que afectan directamente a las relaciones internacionales y que, pese a someterse a Derecho administrativo, tampoco están sometidos a control judicial, porque constituyen verdaderos actos políticos. Todos los actos típicos encomendados al Gobierno o por este órgano realizados en materia de cooperación internacional, que antes hemos enunciado, pertenecen a esa categoría. Todos menos los de carácter normativo —es decir, los reglamentos—, cuya justiciabilidad viene impuesta por el artículo 106.1 CE. Son actos políticos, en concreto, el acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba las Líneas Directrices de la política de cooperación internacional, los Planes Anuales de Cooperación Internacional y los acuerdos de concesión de créditos FAD y otras ayudas a Estados extranjeros.

Las Líneas Directrices constituyen una manifestación característica de la función de dirección política del Gobierno (de la política exterior, en este caso). No son normas jurídicas, sino directrices o instrucciones políticas que vinculan, con este mismo sentido, la actuación de todos los órganos de la Administración con competencias en la materia. Desde este punto de vista son también, e inseparablemente, un acto de dirección de la Administración. Difícilmente se puede decir que esas Líneas Directrices no están sometidas a Derecho. Sin duda están sujetas a los principios constitucionales (por ejemplo, interdicción de la arbitrariedad, objetividad, coordinación y eficacia de la ac-

(21) Y siempre sin perjuicio de aquéllos que afecten a derechos fundamentales o libertades públicas, que siempre deben entenderse justiciables, como señala EMBID, *op. cit.*, p. 61.

ción administrativa que pretenden dirigir, etc.). Pero es verdad que no están sujetas a normas infraconstitucionales que establezcan criterios sustantivos o limitaciones de la acción del Gobierno. Aun si lo estuvieran, se trata de una decisión de gran trascendencia política, que afecta directamente a las relaciones internacionales y que no vincula directamente a particulares, aunque puede afectar indirectamente a sus intereses. Indiscutiblemente, se trata de un acto político.

Lo mismo cabe decir de los Planes Anuales de Cooperación Internacional. Estos Planes, que son concreciones anuales de las Líneas Directrices, no son normas jurídicas, aunque, obviamente, tienen eficacia vinculante *ad intra* del aparato administrativo. Además de los principios generales, los Planes están sometidos a normas jurídicas de rango reglamentario, que no regulan su contenido, pero sí al menos la competencia y el procedimiento de su elaboración. Sin embargo, son, por las mismas razones apuntadas respecto de las Líneas Directrices, actos políticos exentos del control judicial. Incluso si no cumplen las normas de procedimiento establecidas, pues éstas son, en este caso, normas de ordenación de eficacia interna y no de garantía individual.

Incluso son actos políticos los acuerdos del Consejo de Ministros que aprueban créditos FAD y otras ayudas semejantes. Fijémonos que estos actos no son «directivos», sino singulares, y que no sólo están sometidos a normas de competencia y procedimiento (y a los criterios de Directrices y Planes), sino también a normas jurídicas sustantivas, como la que exige que las ayudas del FAD estén ligadas (salvo excepción) a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles (artículo 7.1 RD-ley 16/1976). No obstante, los destinatarios directos de los créditos y ayudas son otros Estados; su trascendencia como vehículo de la política exterior es evidente; la discrecionalidad de su otorgamiento amplísima y su afectación a intereses de particulares (empresas sobre todo) españoles meramente indirecta o mediata (en el plano jurídico). De ahí que deban considerarse también actos políticos del Gobierno.

Dicho lo anterior, debe quedar claro que no todos los actos que pueda dictar el Gobierno relativos a la cooperación internacional deben calificarse, por esa razón subjetiva y objetiva, de actos políticos. Estos dos últimos criterios no bastan, pues es necesario aplicar caso por caso los demás a que hemos hecho referencia.

5. ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: JUSTICIABILIDAD Y DISCRECIONALIDAD

La doctrina de los actos políticos no es aplicable, en cambio, a los actos y decisiones de autoridades y órganos inferiores al Consejo de

Ministros. Esa es la firme opinión del Tribunal Supremo y de casi toda la doctrina (22). Incluso si se trata de actos generales, o de actos que tengan por destinatario directo a Estados extranjeros o que sean ejecución directa de tratados o convenios internacionales, hay que considerar que se trata, en el Derecho interno, de actos administrativos. Empezando por los actos y decisiones de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, aunque la importancia política de algunos de ellos y su directa implicación con las relaciones internacionales sea evidente.

Todos estos actos de desarrollo y ejecución de la acción gubernativa de dirección política en la materia, están sujetos además a normas jurídicas. No sólo a la Constitución y a los principios generales del Derecho, sino además a las normas reglamentarias en vigor relativas a la cooperación internacional, a los convenios internacionales y a la legislación general sobre la actividad administrativa (por ejemplo, a la Ley de Procedimiento Administrativo, a la Ley General Presupuestaria, a la Ley de Contratos del Estado, etc.), leyes generales a las que algún precepto específico sobre la materia reenvía expresamente (23). Además, la actuación de todos los órganos y autoridades inferiores al Consejo de Ministros está sometida a las Líneas Directrices y a los Planes Anuales de Cooperación Internacional. Ni unas ni otros, como hemos sostenido antes, son normas jurídicas con eficacia *ad extra*, equiparables a los reglamentos. No crean, por tanto, derechos subjetivos ni otras situaciones jurídicas individuales frente a la Administración. Sin embargo, pueden servir de parámetro para constatar cuándo una actuación discrecional está o no justificada, cuándo responde o no al servicio objetivo de los intereses generales, que enmarca toda la acción administrativa (art. 103.1 CE), o si, en su caso, incurre en arbitrariedad.

Ahora bien, que todos ellos sean actos administrativos, sometidos a Derecho administrativo, no quiere decir que su régimen jurídico sea homogéneo ni que las posibilidades de control judicial, en principio abiertas, tengan la misma eficacia en todos los casos. En realidad, hay que tener en cuenta dos variantes de gran importancia por lo que se refiere a los actos de cooperación internacional. Una es que no todos ellos afectan a derechos e intereses que puedan hacerse valer como legítimos ante los Tribunales españoles; la otra consiste en el amplio margen de discrecionalidad de que adolecen algunas de las actuaciones en la materia.

(22) Aunque hay que incluir, a otros efectos, los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y quizá los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, como apunta EMBID, *op. cit.*, p. 61, e indica alguna Sentencia del Tribunal Supremo (de 29 de noviembre de 1985).

(23) Así, el artículo 4.3 del RD 1527/1988, en relación con el régimen jurídico de la Agencia Española de Cooperación Internacional:

En efecto, hay actos que tienen como destinatario único a Estados o personas y entidades extranjeras (donaciones, ejecución de programas o acuerdos de asistencia, concesión de becas, etc.) y que no crean otras relaciones jurídicas distintas de las de Derecho internacional o diplomáticas. Sin embargo, muchas otras decisiones, aunque tengan el mismo fin y los mismos destinatarios últimos, sí afectan directamente a derechos e intereses legítimos protegidos por el Derecho interno. Piénsese, por ejemplo, en la selección de las empresas que han de beneficiarse de las inversiones y créditos al exterior en ejecución de los programas de cooperación internacional. Piénsese en el reparto de subvenciones a ONG y otras entidades con destino a la cooperación para el desarrollo. Piénsese en las relaciones jurídicas de los cooperantes en misión con la Administración española, etc. En todos estos casos la afección de la actuación administrativa a las relaciones internacionales no sirve como causa de exención del régimen general de las disposiciones y actos administrativos y de su control judicial.

No obstante, la sutileza que conlleva en muchos casos la acción exterior del Estado aconseja no vincular en exceso las decisiones más importantes a rígidos corsés normativos. De hecho en la actualidad la legislación aplicable es escasa y principal, lo que significa que la discrecionalidad administrativa es notable. De todas formas conviene recordar que toda potestad discrecional tiene sus límites y su ejercicio no está reservado al puro decisionismo subjetivo, sino vinculado a reglas y principios de Derecho.

IV. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE COOPERACION INTERNACIONAL

Para terminar, algunas ideas sobre el control de esta actividad.

La ausencia de control judicial ordinario sobre una parte de la misma y los límites de ese tipo de control, derivados de la discrecionalidad, no significan que se trate de una parcela de la acción gubernativa y administrativa al margen de toda fiscalización. A veces se tiende a confundir aquel tipo de control, en concreto el que ejercen los Tribunales contencioso-administrativos, como el único verdaderamente efectivo. Pero esta idea, que debe mucho también a las circunstancias de épocas pasadas, caracterizadas por la práctica inexistencia de los controles políticos y a la inoperancia o las desviaciones de los controles administrativos internos, no es aceptable hoy en día.

Sin olvidar el control social inherente a la libertad de información y expresión, los controles políticos parlamentarios pueden ser igualmente efectivos, en especial para corregir disfunciones de la política

de cooperación, en beneficio de los intereses generales. Estos son, sin duda, los controles más adecuados en materia de cooperación internacional al desarrollo. De hecho, la redefinición de la política española en este campo y la reorganización de la Administración destinada a servir, que se han producido en los últimos años guardan relación directa con la Moción aprobada por el Senado sobre la cooperación internacional de España el 3 de octubre de 1984. Probablemente cabe reforzar los controles parlamentarios mediante un seguimiento permanente por las Comisiones de las Cámaras y la utilización de todos los mecanismos previstos en sus Reglamentos, incluidas, en su caso, las comisiones de investigación.

Por otra parte, la acción administrativa de cooperación está sometida, como cualquier otra, a los controles presupuestarios y financieros, tanto internos (Intervención) como externos (Tribunal de Cuentas), así como a los controles que ejercen los órganos de la Administración encargados de vigilar su propio funcionamiento (Inspección de Servicios). Las propias normas sobre cooperación internacional contemplan algún supuesto de control específico, como es el que el Ministerio de Asuntos Exteriores lleva a cabo sobre la Agencia Española de Cooperación Internacional, mediante la realización de auditorías tendentes a comprobar «el grado de realización de los proyectos y eficacia del desarrollo de sus funciones» (art. 5 del RD 1527/1988). Es preciso que todos estos controles sean tan efectivos en la práctica como puedan serlo en la teoría.

Finalmente, la actividad gubernativa y administrativa de cooperación internacional podría ser objeto de control por el Tribunal Constitucional, ante el que no cabe oponer la doctrina de los actos políticos. Pero este control sólo es posible en dos supuestos: el de constitucionalidad de los convenios internacionales, ya sea previo o *a posteriori* (24), y aquellos casos en que se vulnera algún derecho fundamental o libertad pública tutelable a través del recurso de amparo. Este tipo de controles constitucionales no es impensable, aunque en realidad, dada la materia sobre la que versa la cooperación internacional, a buen seguro no serán frecuentes.

(24) Artículos 27.2.c) y 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.