

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 22, octubre de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 04-04-2024
Aceptado: 22-04-2024
Publicado: 28-10-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11366>
Páginas: 174-177



Referencia: Díaz González, G. M. (2024). Agustín García Ureta: Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, 174-177. <https://doi.org/10.24965/reala.11366>

Agustín García Ureta: *Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos*

Díaz González, Gustavo Manuel

Universidad de Oviedo. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4796-2883>

diazgustavo@uniovi.es

NOTA BIOGRÁFICA

Gustavo Manuel Díaz González es licenciado en Derecho por la Universidad de Oviedo (2011), doctor en Derecho por las universidades de Bolonia (2015) y Oviedo (2018), profesor laboral de sustitución de Derecho Administrativo (art. 80.2 LOSU) de la Universidad de Oviedo y miembro del grupo de investigación Derecho Administrativo (DA), dirigido por el profesor Alejandro Huergo Lora. Su actividad investigadora se ha orientado principalmente al estudio del sistema de fuentes, los fenómenos de la europeización e internacionalización del derecho público y la digitalización de las Administraciones públicas. Ha sido investigador postdoctoral en la Cátedra de Derecho Constitucional, Administrativo, Europeo y Comparado de la Universidad de Constanza, dirigida por el profesor Hans Christian Röhl, durante los cursos 2016/2017 y 2017/2018, así como vocal asesor en la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales (2020-2022).

RESUMEN

Recensión del libro de Agustín García Ureta, *Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos*, Iustel, 2023, 248 pp.

PALABRAS CLAVE

Cooperación al desarrollo; política exterior; acción exterior; comunidades autónomas; entidades locales.

ABSTRACT

Review of the book by Agustín García Ureta, *Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos*, Iustel, 2023, 248 pp.

KEYWORDS

Development cooperation; foreign policy; external action; autonomous communities; local entities.

La última monografía del profesor Agustín García Ureta se centra en un ámbito de la actuación de los poderes públicos, la cooperación al desarrollo, que, como certeramente señala el autor, se encuentra *–rectius*: se encontraba antes de la aparición de la obra– incomprensiblemente ayuno de análisis desde la perspectiva del derecho administrativo. Efectivamente, entre nosotros parecía haber cundido la idea de que este era un ámbito cuya fuerte mediatización por instrumentos normativos de origen supranacional conducía inevitablemente a un estudio preferente desde el punto de vista del derecho internacional, cuando lo cierto es que en la puesta en marcha de iniciativas en este contexto –y en su novísima regulación a nivel estatal, incorporada por la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global– no dejan de confluír múltiples variables precisadas de un tratamiento

jurídico-administrativo en sentido estricto. A este objetivo responde, en primer término, la contribución del profesor García Ureta, en la que se desgranar con rigor las numerosas y muy complejas implicaciones de la cooperación al desarrollo relevantes para nuestra disciplina.

Con todo, no puede dejar de advertirse que, en puridad –en contra, incluso, de lo que podría deducirse del propio título de la obra–, el autor no limita su enfoque al derecho administrativo. La obra es, en este sentido, fiel a la mejor tradición iuspublicista, toda vez que la cooperación al desarrollo es analizada desde una perspectiva integral: el autor, en suma –rechazando, como ya ha hecho en ocasiones precedentes, una división del derecho público en compartimentos estancos–, afronta con extraordinaria solvencia el reto de analizar jurídicamente todas las vertientes de la materia objeto de estudio (constitucional, administrativa, europea, financiera). Así, a través de un total de nueve capítulos, redactados con un estilo directo y ameno, el autor ofrece una completa exposición de la disciplina jurídica vigente en materia de cooperación al desarrollo en los ordenamientos europeo, estatal y autonómico, sin abstenerse de adoptar una posición crítica en relación con diversos aspectos problemáticos –singularmente, el competencial–.

En el primer capítulo, el profesor García Ureta efectúa un sintético repaso de la evolución histórica de la cooperación al desarrollo, a partir del cual se destacan sus principales hitos y se subraya la transformación experimentada por el propio concepto, que hoy, junto a las tradicionales iniciativas de ayuda a los países en vías de desarrollo, incorpora la noción de sostenibilidad. Desde la perspectiva española, a la dificultad derivada de este último extremo se añade, una vez superada la situación económica de la etapa franquista y producido el ingreso en las entonces Comunidades Europeas, la complejidad inherente a la adopción de políticas propias por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales. En dicho contexto, la adopción por parte del legislador español de la citada Ley 1/2023, de 20 de febrero, representa un intento de modernización de la normativa vigente en la materia a partir de la toma en consideración de los aspectos referidos.

En el segundo capítulo, el profesor García Ureta analiza la siempre delicada cuestión referente a la distribución de competencias. Como subraya, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, presenta en este punto una significativa novedad, toda vez que, a diferencia de su predecesora –la derogada Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo–, hace referencia expresa al art. 149.1.3.^a CE como título competencial. Como es sabido, la interpretación de este precepto ha experimentado una profunda transformación en la doctrina constitucional, que desde una perspectiva general ha sido codificada en la importante Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. El autor enmarca en dicho contexto, en primer lugar, el tratamiento de las políticas de cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas tanto por la Ley de 2023 como por la propia normativa autonómica y, en segundo lugar, el papel de las entidades locales en este ámbito, reconocido inicialmente por el legislador de 1998 y hoy mencionado expresamente tanto en las citadas leyes estatales como en la legislación autonómica. En el análisis de esta última cuestión presenta especial interés la referencia a la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que si bien reconoce, de una parte, la cooperación al desarrollo como competencia municipal propia en el art. 17.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, y de otra, como ámbito competencial concurrente con otras Administraciones públicas en el art. 15 de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación al Desarrollo del País Vasco, no incorpora mención alguna a los territorios históricos. Ello no ha obstado, subraya el profesor García Ureta, a la implementación de políticas propias en la materia por parte de los mismos como manifestación externa de sus competencias en otros sectores concretos, atribuidas por vía estatutaria o legal.

En el tercer capítulo, el autor, en coherencia con el enfoque global de la obra, acomete el análisis de las bases legales de la cooperación al desarrollo en el contexto de la Unión Europea. La exposición del profesor García Ureta parte, en este punto, de un breve repaso histórico, con referencia al compromiso alcanzado en el denominado Consenso Europeo sobre Desarrollo y a la doctrina del Tribunal de Justicia en relación con el carácter no exclusivo de la competencia de las instituciones en la materia. Sobre dichas bases, la atención se centra seguidamente en el tratamiento de la cooperación al desarrollo dentro del entramado competencial diseñado por el derecho originario: en este sentido, el art. 208 TFUE configura esta materia como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, con la particularidad de que no opera en este contexto la retención de la misma por las instituciones comunitarias en los supuestos de su ejercicio efectivo, lo que conduce al autor, con apoyo en diversas exposiciones doctrinales especializadas, a caracterizarla como una «competencia paralela» (p. 75); con todo, puntualiza el profesor García Ureta, la actuación de los Estados miembros en este contexto ha de ser coherente con las iniciativas de la Unión (p. 80). Las dificultades en la delimitación y articulación de las competencias de las instituciones europeas, sin embargo, no se agotan aquí. En este sentido, examina el autor, en primer lugar,

los puntos de conexión que cabe identificar entre las iniciativas en materia de cooperación al desarrollo, la acción exterior de la Unión y la PESC —esta última vinculación plantea, de hecho, problemas específicos, por razón del carácter intergubernamental de esta política—; en segundo lugar, la pluralidad de ámbitos sectoriales específicos que pueden verse afectados por las acciones de cooperación al desarrollo de las instituciones, lo que no ha obstado a la admisión por parte del Tribunal de Justicia de la incardinación de las correspondientes iniciativas en la base jurídica relativa a la cooperación al desarrollo de conformidad con una doctrina jurisprudencial de cuyas aplicaciones concretas no se deja de dar puntual cuenta y, por último, otras cuestiones conexas —en particular, la cooperación con países «distintos» de los de desarrollo y el caso de la ayuda humanitaria—. El capítulo concluye con un breve análisis del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global para el período de vigencia del marco financiero plurianual 2021-2027, regulado por el Reglamento 2021/947.

En los siguientes capítulos, el autor examina la regulación vigente en materia de cooperación al desarrollo en la esfera interna, partiendo de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, y completando el discurso con referencias al tratamiento de las diversas variables analizadas en la normativa autonómica. Así, en el cuarto capítulo, efectúa el profesor García Ureta una presentación general de la referida norma estatal, en la que, partiendo en algunos casos del dictamen emitido por el Consejo de Estado en relación con el anteproyecto del Gobierno, se identifican, como principales aspectos destacables, la plasmación de los avances y nuevos enfoques en la materia —adoptados durante la vigencia de la Ley de 1998—, el carácter programático de un elevado número de sus previsiones o la introducción de numerosas remisiones al desarrollo reglamentario, al tiempo que se incorporan algunas regulaciones de carácter excesivamente detallado para una norma «marco». El autor se muestra particularmente crítico con la Ley desde la perspectiva competencial, toda vez que en su art. 1.4 se pretende reconducir la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas y entidades locales «a los principios, objetivos y prioridades de la política de la cooperación internacional para el desarrollo» fijados en la misma. Al margen de esta —tan relevante— cuestión, tanto la formulación de los principios y objetivos como la configuración de los instrumentos de planificación plantean dudas, en opinión del autor, desde la perspectiva de su efectividad, que, en contra de lo que ciertas normas de última generación parecen presuponer, depende antes de las acciones y políticas que finalmente se pongan en marcha que de la mayor o menor exhaustividad de la regulación legal.

En el quinto capítulo se examina la organización administrativa de la cooperación al desarrollo. De entre las disposiciones que la Ley 1/2023, de 20 de febrero, dedica a esta cuestión, destaca especialmente el tratamiento que se dispensa a comunidades autónomas y entidades locales, que se caracterizan como «ejecutoras» de la política de cooperación al desarrollo «formulada» por la Administración General del Estado. Como subraya el autor, este entendimiento —común, por lo demás, a otras importantes regulaciones, como la Ley 2/2014, de 25 de marzo— «dista de ser real», habida cuenta de que nada impide que aquellas definan sus propias políticas en la materia, razón por la que la caracterización legal controvertida, que entronca con los planteamientos competenciales certeramente criticados por el autor, ha de quedar circunscrita a los efectos de la propia Ley de 2023.

El sexto capítulo se dedica a uno de los más relevantes aspectos de la cooperación al desarrollo, como es el relativo a la cooperación financiera. A este respecto, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, incorpora dos importantes novedades: en primer lugar, la sustitución del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) —cuya ley reguladora se deroga— por el Fondo Español para el Desarrollo Sostenible (FEDES); en segundo lugar, el compromiso de dedicación de un 0,7 % de la renta nacional bruta a la cooperación al desarrollo en el año 2030. Ambos extremos son objeto de un detenido análisis a cargo del profesor García Ureta; nos permitimos, en todo caso, centrar aquí nuestra atención en las consideraciones que el autor expone en relación con el segundo de los aspectos aludidos. A este respecto, el autor, tras dar cuenta de las críticas vertidas contra la plasmación del compromiso controvertido en la Ley por parte del Consejo de Estado y del Ministerio de Hacienda y Función Pública, así como de la ausencia de consulta específica al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, subraya, en primer lugar, la inhabilidad de la Ley de 2023 para vincular al legislador futuro; en segundo lugar, la debida sujeción de toda Ley de Presupuestos a los límites dimanantes del art. 135 CE y, por último, la flexibilidad con que se define el objetivo, toda vez que el art. 1.6 de la norma establece que habrán de contemplarse «a través de una planificación indicativa plurianual, las asignaciones necesarias en los Presupuestos Generales del Estado basadas en las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio» (pp. 168-169).

En el séptimo capítulo de la obra se aborda el examen de las previsiones incorporadas por la Ley 1/2023, de 20 de febrero, en relación con el análisis de la efectividad de las políticas de cooperación al

desarrollo. Es posible destacar dos extremos particularmente relevantes en la exposición del profesor García Ureta a este respecto. En primer lugar, la regulación presenta, en su opinión, una cierta indefinición en lo que hace a las implicaciones derivadas de las exigencias de coherencia y seguimiento de las correspondientes acciones –especialmente, aunque no solo, por razón de la indeterminación en relación con las consecuencias invalidantes de la eventual inobservancia del principio de coherencia; cfr., a este respecto, las consideraciones del autor en la p. 177–. En segundo lugar, también en este punto la Ley 1/2023, de 20 de febrero, se halla precisada de matizaciones en orden a depurarla de eventuales excesos competenciales, toda vez que, si bien las remisiones a la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, se acompaña de la referencia a que las comunidades autónomas cuentan con sus propios sistemas, aquellas se refieren a la evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo «en su conjunto», lo que podría suponer su no limitación «a la desarrollada por la Administración del Estado» (p. 184).

En el octavo capítulo se estudian las disposiciones aplicables al personal cooperante. En este punto, la sistemática empleada por el autor es acorde con la de la propia Ley 1/2023, de 20 de febrero, que diferencia entre el personal al servicio de la Administración General del Estado, las personas cooperantes y el régimen jurídico del voluntariado. El autor destaca, entre otros aspectos, la relevancia que en este contexto se ha reconocido al dictamen del Consejo de Estado, toda vez que, atendiendo las observaciones formuladas por el supremo órgano consultivo del Gobierno, se ha acordado la incorporación de modificaciones en relación con las situaciones administrativas del personal al servicio de la Administración General del Estado; asimismo, subraya el autor las dudas que, desde diversas perspectivas, plantea la regulación relativa a las personas cooperantes por razón de la indefinición que presenta en varios puntos su régimen jurídico.

La obra se cierra con el capítulo noveno, dedicado a las ayudas públicas y la cooperación al desarrollo. En este contexto, dos son los principales aspectos en los que el profesor García Ureta centra su atención: en primer lugar, la aplicabilidad del régimen de ayudas de Estado ilegales a las otorgadas a las ONG; en segundo lugar, la regulación de las ayudas a la cooperación al desarrollo en la normativa estatal y autonómica. En lo que hace a la primera cuestión, el autor, con base en un detenido repaso de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia, identifica los principios que determinan la (no) aplicación del régimen de las ayudas de Estado ilegales a las ONG para la cooperación al desarrollo, entre los que destacan extremos tales como la ausencia de ánimo de lucro –con respecto al cual existe una rica casuística jurisprudencial, que el profesor García Ureta examina en detalle– y la responsabilidad pública en este contexto. En lo relativo a la segunda cuestión, el autor subraya la relevancia de la habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario del régimen de ayudas de cooperación internacional incorporada por la disposición adicional 18.^a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que permite excepcionar la aplicación de los principios de publicidad o concurrencia u otros elementos del régimen general, y que ha sido ejercida a través de la aprobación del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. Esta última disposición es objeto de un exhaustivo análisis por parte del autor, en el que destacan algunas consideraciones de extraordinario interés en relación con la recta comprensión del alcance e implicaciones de la habilitación prevista en la citada disposición adicional –particularmente, desde la perspectiva de la inaplicación del principio de concurrencia o del eventual control jurisdiccional de las líneas de ayudas–, y que se completa con un repaso de las tres modalidades de subvenciones contempladas en la norma, así como de la situación en los ordenamientos autonómicos.

Como ha podido comprobarse, la obra del profesor García Ureta, lejos de circunscribir el examen de la cooperación al desarrollo a una sola de las ramas del derecho público, acomete, con un rigor y profundidad notables, un análisis transversal de la legislación aplicable en este contexto. No cabe sino celebrar esta decisión, toda vez que el tratamiento normativo de la cooperación al desarrollo exige del jurista la adopción de un enfoque precisamente global, al alcance tan solo de quien, desechando una incorrecta comprensión de la especialización jurídica, es capaz de observar su objeto de estudio desde todos los ángulos. En este sentido, la obra que se ha reseñado en estas páginas no solo se encuentra llamada a convertirse en referencia en la materia, sino que también es una auténtica reivindicación –con toda probabilidad, sin pretenderlo siquiera– de la mejor metodología investigadora en el derecho público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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