

Andalucía. Cooperación internacional para el desarrollo y novedades en materia de fundaciones

Manuel Rodríguez Portugués

Profesor Contratado Doctor (acreditado TU) de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. LA STS DE 2 DE OCTUBRE DE 2013: LA EXTINCIÓN DE FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y LA INTEGRACIÓN DE SU PERSONAL EN ENTIDADES INSTRUMENTALES DE DERECHO PÚBLICO NO RESULTA CONTRARIO AL ARTÍCULO 23.2 CE.—II. EL RÉGIMEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN ANDALUCÍA: 1. *Competencias y legislación de la Comunidad Autónoma en materia de cooperación internacional al desarrollo.* 2. *Principios e instrumentos de la política andaluza de la cooperación internacional al desarrollo.* 3. *Organización. En especial, la inadecuada configuración de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo como agencia pública empresarial y la irregular actividad subvencional de la Mesa del Parlamento de Andalucía.*

En el período considerado por la presente crónica —de julio de 2012 a octubre de 2013— se ha producido alguna novedad en relación con la reordenación del sector público fundacional andaluz. También ofrecemos un panorama sobre el régimen de la cooperación internacional al desarrollo desplegada por la Comunidad Autónoma, pues constituye un ámbito en el que la participación de multitud de entidades del Tercer Sector, sobre todo fundaciones, es cada vez más significativa.

I. La STS de 2 de octubre de 2013: la extinción de fundaciones del sector público y la integración de su personal en entidades instrumentales de Derecho público no resulta contrario al artículo 23.2 CE

Por lo que se refiere a la reordenación del sector público fundacional, lo más destacable que se ha producido es la STS de 2 de octubre de 2013 por la que se ha resuelto el recurso de casación núm. 1707/2012 (ponente Pico Lorenzo), interpuesto por la Junta de Andalucía contra la STSJ de Andalucía de 20 de febrero de 2012 (recurso contencioso-administrativo núm. 415/2011).

Mediante dicha Sentencia de 2 de octubre de 2013, el Tribunal Supremo ha intervenido en la controversia generada por la reordenación del sector público andaluz impulsado desde el año 2010. Recordemos —como expusimos con detalle en anteriores ediciones de esta crónica— que en dicho año el legislador andaluz decidió la supresión de varios entes instrumentales de la Administración autonómica, disponiendo —al propio tiempo— la integración de los empleados de aquellas entidades en diversas Agencias de nueva creación. Uno de los entes instrumentales suprimidos fue la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE). Se trataba de una fundación constituida al amparo de la legislación general de fundaciones. En concreto, el artículo 8.5 de la Ley andaluza 1/2011, de 17 de febrero, determinó la «fusión» de la FAFFE con el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), configurado desde ese momento como agencia de régimen especial, es decir, como ente instrumental con personalidad jurídica propia de Derecho público al que se le asignan funciones que implican ejercicio de autoridad (*cf.* art. 71 de la Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía). También se determinaba —de aquí derivó el conflicto— la subrogación del SAE en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que fuera titular la Fundación, entre ellos, y muy particularmente, en las relaciones laborales existentes entre dicha Fundación y el personal a su servicio. La disposición adicional segunda del Decreto 96/2011, por el que se aprobaron los Estatutos del SAE, estableció que el personal procedente de la FAFFE se integraba en el SAE con la condición de personal laboral, todo ello en los términos previstos para la sucesión de empresas en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores.

La «Asociación Al Andalus de Empleados Públicos de la Junta de Andalucía», la «Asociación Defiendo mi Derecho y la Gestión Pública» y varias personas físicas recurrieron el citado Decreto 96/2011 por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona. En esencia, los recurrentes estimaban que la integración de ese personal, procedente de una fundación privada de la Administración, en la nueva Agencia especial, lesionaba su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). El hecho de que dicho personal fuera en su día contratado en régimen de Derecho privado, conllevaba que su integración en el SAE convirtiera a dicho personal en empleados públicos al servicio de una Administración pública instrumental de la Junta de Andalucía, sin respetarse para ello los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. No en vano el artículo 8 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) define a los empleados públicos como aquellos que «desempeñan funciones retribuidas en las *Administraciones públi-*

cas», debiendo sujetarse la adquisición de su relación de servicio a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 55.2 EBEP).

La citada STSJ de Andalucía de 20 de febrero de 2012 dio la razón a los recurrentes usando sustancialmente los mismos argumentos descritos y en la línea de lo resuelto por el propio TSJ de Andalucía en el caso de supuestos similares, con la destacable excepción de la que dimos noticia en la anterior edición de este Anuario. Sin embargo, la Sentencia fue recurrida en casación por la Junta de Andalucía y el Tribunal Supremo, mediante la Sentencia citada de 2 de octubre de 2013, ha fallado a favor de esta, desestimando el recurso contencioso-administrativo deducido en su día contra el Decreto de aprobación de los Estatutos del SAE. Los argumentos del Tribunal Supremo se ciñen formalmente al objeto del procedimiento, esto es, a la tutela de los derechos fundamentales, para desestimar que se haya producido la lesión alegada por los recurrentes:

«En fin, de nuevo hay que coincidir con el Ministerio Fiscal cuando indica que la integración dispuesta por la disposición adicional segunda del Decreto 96/2011, en estricto cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, no supone por sí misma ninguna lesión concreta y actual de ese derecho a la promoción profesional de los actores en la instancia sino, en todo caso, eventual y futura pues sólo no hace empleados públicos a quienes no lo fueran ya sino, también, porque no implica ninguna actuación dirigida a sustraerles puestos de trabajo determinados a cuya provisión, de otro modo, hubieran podido aspirar» (FJ 6.º).

Sin embargo, más allá de los argumentos estrictamente relativos a los derechos fundamentales presuntamente lesionados, el Tribunal Supremo parte de una premisa que es harto discutible, a saber, que la integración de los empleados de la fundación desaparecida no los convierte en empleados públicos, y ello porque —afirma el Tribunal Supremo— ya tenían tal condición por el mero hecho de servir en una fundación del sector público andaluz:

«La FAFPE y los Consorcios UTEDLT eran entes de Derecho público con personalidad jurídica propia, por lo que su personal, regido por el ordenamiento laboral, estaba ya dentro del ámbito de aplicación de este texto legal (...) Es decir, manteniendo en la condición que ya tenía al personal cuestionado (FAFPE y Consorcios UTEDLT) con la única diferencia de que ahora pasa a serlo de la ASAE. Así, quienes eran empleados públicos del primero, entidad pública, siguen siéndolo, ahora de la segunda, entidad pública igualmente, sin que por la integración controvertida pasen a formar parte de la función pública ni del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía» (FJ 6.º).

Tal aseveración es sencillamente falsa. La fundación extinta, de la que proceden los empleados objeto de integración en la nueva Agencia del SAE, no es, como afirma el Tribunal Supremo, una entidad *de Derecho público*, sino, como se ha señalado, una fundación constituida al amparo de la legislación general sobre fundaciones. No era, por tanto, una entidad de Derecho público —como exige el EBEP al definir a los empleados públicos— sino una persona jurídica de Derecho privado. Una cosa es que las fundaciones del sector público no sean fruto del ejercicio del derecho reconocido en el artículo 34 CE, como de forma convincente ha defendido García-Andrade Gómez¹, y otra muy distinta afirmar —contra toda evidencia— que estos entes son, sin más, de Derecho público con la finalidad de calificar a su personal como empleados públicos y dar por buena su integración automática en una Administración de la Junta de Andalucía. Es de lamentar que, con esta Sentencia y algunas otras similares², el Tribunal Supremo haya admitido la conversión en empleados públicos de un personal que —como en su día pusiera de relieve la Cámara de Cuentas de Andalucía³— fue contratado sin garantías formales inspiradas en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

II. El régimen de la cooperación internacional al desarrollo en Andalucía

1. Competencias y legislación de la Comunidad Autónoma en materia de cooperación internacional al desarrollo

En cuanto a la cooperación internacional para el desarrollo, el vigente texto del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA), aprobado por la LO 2/2007, de 19 de marzo, dispone en su artículo 245:

¹ Últimamente en J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, «La reestructuración del sector público fundacional», en *Anuario de Derecho de Fundaciones 2012*, Iustel, Madrid, 2013, pp. 19 y ss.

² Vid. SSTs de 25 de marzo de 2013 (recurso de casación 1197/2012, ponente: Lucas Murillo de la Cueva) en relación con la integración del personal laboral de la «Sociedad Andaluza para el Impulso del Talento, Talentia, S.L.U.» y del «Centro de Innovación y Transferencia de Tecnología de Andalucía, S.A.U.» en la Agencia Andaluza del Conocimiento; y de 9 de octubre de 2013 (recurso de casación 2102/2012, ponente Maurandi Guillén) sobre la integración del personal de la «Empresa de Gestión Medioambiental de Andalucía, S.A.» en la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

³ Sobre ello, *vid.* M. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, «Novedades en el Derecho andaluz de fundaciones. En especial, el personal al servicio de las fundaciones del sector público», en *Anuario de Derecho de Fundaciones 2011*, Iustel, Madrid, pp. 264-268.

«1. El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África.

3. Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía».

Aunque las competencias de la Comunidad Autónoma están referidas entre los artículos 42 a 88 (Título II, «Competencias de la Comunidad Autónoma»), dicho precepto ha sido interpretado en la práctica como un título de competencia autonómica más en materia de cooperación internacional al desarrollo. En cualquier caso, esta competencia, de la que han hecho uso ya con cierta extensión otras Comunidades Autónomas, resulta compatible con la que el artículo 149.1.3.^a CE atribuye en exclusiva al Estado sobre «Relaciones internacionales», que —a tenor la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional— se reduce fundamentalmente a la celebración de los tratados internacionales (*ius contrahendi*), representación exterior del Estado (*ius legationis*), creación de obligaciones internacionales y responsabilidad internacional del Estado⁴.

⁴ No se trata, por lo demás, de una enumeración exhaustiva, aunque sí elocuente de la interpretación claramente restrictiva que, desde finales de los años ochenta, se ha terminado por establecer en el Tribunal Constitucional. Sobre ello y sobre la competencia estatal en materia de «relaciones internacionales» como límite negativo de las competencias autonómicas sobre acción exterior, *vid.*, por ejemplo, S. RIPOL CARULLA, «Artículo 149.1.3.^a CE», en CASAS BAAMONDE, M.^a E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters-Kluwer, Madrid, 2008, pp. 2281 ss. La Jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actividades con proyección exterior y sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a CE) ha sido sintetizada por la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña: «Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos: a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, puedan llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el artículo 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con

Nada obsta, por tanto, a que dentro del amplio marco delimitado por el artículo 245 EAA y por la competencia estatal en relaciones internacionales, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobara en su momento una Ley en materia de cooperación internacional al desarrollo. Se trata de la Ley andaluza 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LACID). La Ley autonómica sigue, por lo demás, el esquema que, en el ámbito del Estado, traza la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo.

2. Principios e instrumentos de la política andaluza de la cooperación internacional al desarrollo

El propio artículo 245.2 EAA enuncia los principios que han de inspirar a los poderes públicos autonómicos en esta materia: la «*erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos*». Dichos principios —cuya determinación hubiera debido remitirse quizá al legislador ordinario⁵— se encuentran desarrollados en los ar-

todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial. c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del artículo 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Y, en fin, d) dentro de la competencia estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FF 5 y 6)» (FJ 125).

⁵ Es de esta opinión J. A. CARRILLO DONAIRE, «La acción exterior de la Junta de Andalucía en el marco internacional extracomunitario», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 1247.

títulos 2 a 4 LACID bajo la forma de «principios rectores»⁶, «objetivos»⁷ y «prioridades»⁸.

⁶ Según el artículo 2.1 LACID son «principios rectores» de la política andaluza de cooperación internacional al desarrollo la consideración y el reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario de la política de cooperación internacional para el desarrollo; el respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, especialmente, el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión; la promoción de un desarrollo humano integral, participativo, sostenible y respetuoso con la protección del medio ambiente; el fomento del diálogo, la paz y la convivencia y el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales; la concertación entre las partes y la corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de las actividades de cooperación; y el apoyo a las iniciativas dirigidas a la disminución de las desigualdades entre los pueblos.

⁷ Dispone el artículo 3 LACID que la cooperación internacional al desarrollo impulsada por la Junta de Andalucía pretenderá contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas, y a la formación y capacitación de sus recursos humanos para promover un desarrollo social y económico sostenible; contribuir a la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, al fortalecimiento institucional y a la descentralización político-administrativa en los países destinatarios de la ayuda, como instrumento para la resolución de las necesidades de la población y, de esta forma, favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población; fomentar un desarrollo respetuoso con el medio ambiente que propicie un uso racional y sostenible de los recursos naturales de los países destinatarios; fomentar la acción humanitaria; sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos o grupos sociales e impulsar y dar cauces a la participación y solidaridad social en las acciones de cooperación; y contribuir a un mayor equilibrio y corresponsabilidad en las relaciones comerciales entre los pueblos.

⁸ Desde el punto de vista sectorial, señala el artículo 4.3 LACID que son prioridades para la cooperación internacional de Andalucía al desarrollo en los países receptores; servicios sociales básicos como la educación básica, la salud primaria y reproductiva, la vivienda digna, el saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria; el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano; el respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas y minorías); la formación y la capacitación de recursos humanos; la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos; la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales; la promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno; y el fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte pú-

Mayor interés jurídico tiene el elenco de medios e instrumentos previstos por el legislador en orden a la realización práctica de los principios citados. Del artículo 8 LACID se desprende que la cooperación internacional al desarrollo se plasma en la adopción de diversas medidas administrativas de fomento, tanto de carácter económico —ayudas, subvenciones, líneas de crédito— como promocional o publicitario —campañas de sensibilización—, así como en la prestación de determinados servicios públicos entendidos en sentido amplio (programas de formación, cooperación técnica, transferencia de tecnología, etc.).

El legislador aspira a que toda esta actividad administrativa sea objeto de planificación. A tal efecto, se prevé el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos por países (art. 6 LACID). El Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo tiene una duración cuatrienal y en él se contienen los objetivos y prioridades de la política de cooperación para ese período. Aunque el legislador exige que en él se determinen los recursos financieros para su ejecución, lo cierto es que los califica de «indicativos» (art. 6.2 LACID). Por eso, los recursos financieros efectivamente disponibles dependen, en realidad, del desarrollo de los objetivos, prioridades y recursos contenidos en el Plan Andaluz efectuado por el plan anual para cada ejercicio (art. 6.3 LACID), y —sobre todo— de lo que prevea la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que «fijará anualmente los créditos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo que tenderán progresivamente a alcanzar el mínimo del 0,7% de los Presupuestos de la Junta de Andalucía» (art. 15 LACID)⁹. Por lo demás, la Ley no se pronuncia expresamente sobre los efectos jurídicos de los planes ni sobre la fuerza vinculante de sus previsiones, por lo que en la práctica la Administración autonómica goza de un amplio margen de discrecionalidad en su ejecución, que es muy difícil de controlar. El último Plan, aprobado con fecha 28 de noviembre de 2007, ha sido el del cuatrienio 2008-2011, sin que hasta el momento se haya aprobado uno nuevo.

blico. En cuanto a las prioridades de la política de cooperación internacional al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se señalan la educación y la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de cooperación internacional para el desarrollo; la promoción de la educación para el desarrollo en los ámbitos educativos de la Comunidad Autónoma andaluza; el fomento de una mayor implicación, coordinación y complementariedad en las tareas de cooperación para el desarrollo de los diversos agentes de la cooperación andaluces; y el fomento de la investigación y la formación sobre la realidad de los países en vías de desarrollo y sobre la cooperación para el desarrollo.

⁹ La Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, destinaba a «Relaciones con la Unión Europea y Ayudas al Desarrollo» 51.433.876 €, sin diferenciar ambos conceptos, sobre un total de 30.706.702.826 €, es decir, el 0,16%.

Los destinatarios de las medidas de fomento son fundamentalmente, a tenor del artículo 20 LACID, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y los demás agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía. Para ser considerados como tales, todos estos sujetos deben reunir los requisitos de constitución y funcionamiento previstos en la propia Ley y desarrollados, en su caso, por los correspondientes planes y disposiciones reglamentarias. Los requisitos legales se contienen en los artículos 17 a 19 LACID y son:

—Gozar de personalidad jurídica y capacidad legal para actuar.

—No tener ánimo de lucro. Caben, por tanto, las ONGD cuya configuración jurídica sea la de asociaciones o fundaciones.

—Tener entre sus fines o como objeto expreso, según figure en sus estatutos o documento equivalente, la realización de actividades de cooperación internacional para el desarrollo.

—Compartir, desde la pluralidad y la diversidad, los objetivos previstos en el Capítulo I de la Ley.

—Estar inscritos en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

3. *Organización. En especial, la inadecuada configuración de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo como agencia pública empresarial y la irregular actividad subvencional de la Mesa del Parlamento de Andalucía*

En los artículos 11 a 14 se regulan los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía competentes en materia de cooperación internacional al desarrollo. Estos órganos son el Consejo de Gobierno, la Consejería competente en materia de cooperación internacional al desarrollo —actualmente la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (Decreto 147/2012)—, el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Comisión de Cooperación para el Desarrollo. A ellos hay que sumar la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, desde que la Ley 2/2006, de 16 de mayo, la creara, si bien su constitución efectiva no tuvo lugar hasta la entrada en vigor de sus Estatutos, aprobados por Decreto 1/2008, de 8 de enero.

Al *Consejo de Gobierno* le compete la aprobación del Plan Andaluz y de los planes anuales y operativos (art. 11 LACID).

La *Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales* tiene atribuidas la dirección, la coordinación y la evaluación de la política de la Junta de Andalucía en esta materia, y en concreto la elaboración y seguimiento del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos, cuya aprobación corresponde —como hemos visto— al Consejo de Gobierno; así como la elaboración del Informe Anual de Evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo. También se le confía, «sin perjuicio de la representación que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía, en virtud del artículo 35 del Estatuto de Autonomía para Andalucía» (hoy art. 117), la representación de la Administración de la Junta de Andalucía ante los países destinatarios de la ayuda y ante organismos de cooperación internacional para el desarrollo, así como —en general— la colaboración y el apoyo a los agentes de la cooperación andaluzes.

Por su parte, el *Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, adscrito a la Consejería, es un órgano colegiado «consultivo y de participación de los distintos agentes de la cooperación internacional para el desarrollo que operen en Andalucía» (art. 13.1 LACID). Como es habitual en este tipo de órganos, sus funciones no son decisorias sino meramente consultivas, debiendo —en concreto— informar el proyecto del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos y conocer los informes de seguimiento y evaluación de los mismos; informar de las propuestas de disposiciones reglamentarias relacionadas con el desarrollo de la LACID; elaborar, por iniciativa propia, informes y recomendaciones sobre la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía; y ejercer aquellas otras funciones que reglamentariamente se le asignen (art. 13.3 LACID). El régimen de organización y funcionamiento del Consejo ha sido desarrollado por Decreto 172/2005, de 19 de julio, y en él se precisa que los informes del proyecto de Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos tienen carácter preceptivo [art. 3.1.b)]. Se trata, por lo demás, de un órgano «interdepartamental», pues en él se integran representantes de las demás Consejerías [art. 4.1.c)]. Pero también tiene una marcada vertiente de órgano de participación social pues no sólo se integran en él dos representantes de otras Administraciones —concretamente de las entidades locales— sino también cuatro representantes de las ONGD que tengan sede o delegación permanente en Andalucía, que serán nombrados a propuesta de la Coordinadora Andaluza de ONGD¹⁰; dos de las organizacio-

¹⁰ La Coordinadora Andaluza de ONGD es una federación de ámbito autonómico y sin ánimo de lucro que reúne a ONGD con sede o implantación en las ocho provincias andaluzas. Vid. <http://www.caongd.org>.

nes sindicales más representativas de Andalucía; dos de las organizaciones empresariales más representativas de Andalucía, a propuesta de la Confederación de Empresarios de Andalucía; dos de las Universidades andaluzas, a propuesta del Consejo Andaluz de Universidades; y dos expertos en materia de cooperación internacional al desarrollo, a propuesta de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo [art. 4.1.c)].

En cambio, la *Comisión de Cooperación para el Desarrollo*, órgano colegiado adscrito también a la Consejería competente en materia de coordinación de la política de cooperación internacional para el desarrollo (art. 14.1 LACID), está constituida exclusivamente por representantes de la Administración autonómica (art. 7 Decreto 172/2005). Sus funciones más relevantes —además de las de proponer los criterios y requisitos en orden a la selección e inclusión de proyectos en los diversos planes— estriban en la aprobación de las propuestas del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos y —sobre todo— en la aprobación del Informe Anual de Evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía (art.s 14.3 LACID y 6 Decreto 172/2005).

Como se ha señalado, la *Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AACID) no se encuentra regulada en la LACID, sino en su propia Ley de creación, Ley 2/2006, y en sus Estatutos aprobados por Decreto 1/2008. Ello no es óbice para que la AACID juegue un papel realmente protagonista en la política andaluza de cooperación al desarrollo, si bien —como ente instrumental que es— bajo la dirección y dependencia de la Consejería a la que se encuentra adscrita¹¹, que actualmente es también la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (Decreto 147/2012). En concreto, la Ley 2/2006 le asigna funciones tan relevantes como las de —entre otras— proponer a la Consejería competente el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, la ejecución de dicho plan y de los planes anuales y programas operativos, proponer a la Consejería el Informe Anual de Evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo, la gestión de todos los recursos económicos y materiales que el conjunto de la Administración de la Junta de Andalucía destine a la cooperación internacional para el desarrollo, así como la gestión del citado Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Andalucía (art. 5). Para

¹¹ De hecho corresponde a esta Consejería la elaboración de los Estatutos de la Agencia (art. 2 Ley 2/2006), al Consejero competente en la coordinación de la política de cooperación internacional al desarrollo, la presidencia de la Agencia (art. 8 Ley 2/2006), al igual que emanar las directrices a las que debe sujetarse la actuación de la Agencia (art. 9 Ley 2/2006), etc.

todo ello, la Ley confiere a la Agencia las potestades administrativas correspondientes, como la de conceder subvenciones y ayudas de diverso tipo [art. 6.c)]. Entre las atribuciones de la AACID se cuenta también la de realizar estudios y asesoramiento [art. 6.f)], lo que quizá explique que los Estatutos aprobados por Decreto 1/2008 la hayan configurado como agencia pública empresarial (disposición adicional primera). Sin embargo, siendo su cometido principal la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, además de las restantes potestades administrativas que tenga atribuidas la Consejería competente en materia de coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo relacionadas con su objeto (art. 3), no parece que su configuración jurídica como agencia pública empresarial sea la más adecuada, sobre todo si —como dispone el art. 68.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA)— la característica fundamental de este tipo de agencias es «la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación». Ello provoca, además, un desajuste entre los Estatutos y la propia LAJA en cuanto al régimen jurídico aplicable a la Agencia. Dispone el artículo 3 de los Estatutos que la AACID se rige en general por el Derecho privado con excepción de lo que le resulte aplicable en materia de contratación, patrimonio y responsabilidad patrimonial, así como en relación con la formación de la voluntad de sus órganos colegiados y el ejercicio de potestades administrativas, para lo que se regirá por el Derecho administrativo. Sin embargo, el artículo 69.1 LAJA reserva la aplicación general del Derecho privado sólo a las entidades públicas empresariales que «por objeto principal la producción, en régimen de libre mercado, de bienes y servicios de interés público destinados al consumo individual o colectivo mediante contraprestación», supuesto en el que, a todas luces, no encaja la AACID.

Atención particular merece el *Parlamento de Andalucía*. La única mención que la AACID hace del Parlamento es la que se contiene en su artículo 11.1 cuando manda que el Consejo de Gobierno, después de su aprobación, remita el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo al Parlamento de Andalucía «para su examen». El ejercicio de esta facultad de examen debe discurrir por los cauces previstos en el artículo 49 del vigente Reglamento del Parlamento de Andalucía, es decir, en síntesis debate y aprobación de una resolución por la Comisión competente o el Pleno, según hayan decidido la Mesa y la Junta de Portavoces. Pero de esta facultad de «examen» a la que se refiere la Ley no se deriva, en cualquier caso, ningún poder concreto en relación con la política de cooperación internacional al desarrollo más allá de los generales que —como poder legislativo— atribuye el bloque de la

constitucionalidad al Parlamento autonómico. Pese a ello, la Mesa del Parlamento adoptó un Acuerdo el pasado 15 de mayo de 2013, por el que se ordena la publicación de las bases por las que se regula la concesión de ayudas y subvenciones de cooperación y solidaridad con los países en vías de desarrollo. Con dicho Acuerdo, el Parlamento de Andalucía destina el 0,7% de su Presupuesto para otorgar ayudas y subvenciones a ONGD para sufragar la realización de proyectos o planes destinados al desarrollo, sobre todo si están dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas como alimentación, suministro de agua, sanidad, educación... (bases 2.^a y 4.^a). Por lo demás, el Acuerdo enumera de forma detallada los requisitos y obligaciones de las entidades beneficiarias (bases 2.^a y 3.^a); describe la documentación que deberá acompañar a sus solicitudes, que se presentarán en el Registro del Parlamento de Andalucía (base 7.^a); encomienda al Letrado Mayor del Parlamento el nombramiento del equipo que habrá de estudiar y valorar los expedientes sobre la base de los criterios que también se enumeran (base 8.^a); atribuye exclusivamente a la Mesa del Parlamento la competencia para resolver las solicitudes antes del 15 de diciembre de 2013 (bases 8.^a y 9.^a); remite las causas de invalidez y de reintegro de las subvenciones concedidas a lo dispuesto en la Ley 38/2003, General de Subvenciones (base 15.^a); y —en fin— atribuye asimismo a la Mesa del Congreso la competencia para acordar e imponer las sanciones previstas en la citada Ley General de Subvenciones por la comisión de las infracciones previstas en esa misma norma (base 16.^a).

Lo cierto es que la esfera de competencias del Parlamento de Andalucía no incluye la posibilidad de aprobar un Acuerdo como el descrito. Se trata de una grave irregularidad, al menos por las siguientes razones:

1.º Porque el Parlamento está con todo ello ejerciendo funciones administrativas que exceden con mucho las que el ordenamiento y el bloque de la constitucionalidad le asignan para la gestión de sus asuntos internos. No se trata —como se refleja en el art. 1.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa— de «actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes (...) de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas». Con el citado Acuerdo de 15 de mayo de 2013 el Parlamento realiza una actividad jurídica materialmente administrativa con efectos «*ad extra*» y por completo ajena a su propia organización. El citado Acuerdo responde, más bien, a un «sistema asambleario» o a un peculiar modelo de «gobierno por el parlamento», que es absolutamente extraño a la forma de gobierno parlamentaria acogida por la Constitución y por los diversos Estatutos de Autonomía. Es cierto que a la Mesa del Parlamento co-

rresponde, entre otras cosas, autorizar «los gastos de la Cámara» (art. 28.1.5.º del Reglamento del Parlamento de Andalucía). Pero ello se refiere, evidentemente, al gasto que el Parlamento pueda ejecutar dentro de su ámbito de competencias y para su propio funcionamiento, y no para cualquier otra cosa. No es posible fundar en esta competencia la aprobación de un Acuerdo como el citado de 15 de mayo de 2013. Ni en el Reglamento del Parlamento ni en el Estatuto de Autonomía para Andalucía existe el menor atisbo de atribución de una competencia de tales características. Más bien dicha competencia corresponde —como hemos visto— a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la que los administrados esperan, como es lógico, la convocatoria y concesión de esas ayudas y subvenciones. Desde este punto de vista, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento es contrario también al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). El Acuerdo citado representa, en suma, una grave irregularidad que desnaturaliza la forma de gobierno parlamentaria establecida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía¹².

2.º Como consecuencia de lo anterior, el Acuerdo que venimos comentando adolece de lagunas importantes. Por ejemplo, en materia de procedimiento sancionador¹³. La base 16.^a, en su apartado 3, aclara que el acuerdo sancionador agota la «vía administrativa», dándose a entender que será en todo caso —como es natural— la jurisdicción contencioso-administrativa la encargada de controlarlo; pero no se dice nada acerca de las garantías aplicables en el curso del procedimiento administrativo sancionador. Tan sólo se ofrece un apartado 2 en la misma base 16.^a en el que escuetamente se señala: «La imposición de sanciones se efectuará mediante expediente administrativo, en el que, en todo caso, se dará audiencia a la persona interesada antes de dictarse el acuerdo correspondiente. El procedimiento se iniciará de oficio como consecuencia de la actuación de comprobación prevista en estas bases y en la normativa reguladora en materia de subvenciones».

¹² Sobre la forma de gobierno parlamentaria que se establece para las Comunidades Autónomas, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, 2.^a ed., Iustel, Madrid, 2007, pp. 22-23. En concreto, para Andalucía, *vid.* A. J. PORRAS NADALEL, «Forma de gobierno en Andalucía», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, pp. 869 y ss.

¹³ Y ello sin contar con que el artículo 3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, cuando define su ámbito subjetivo de aplicación, se refiere sólo a las Administraciones públicas territoriales en sentido estricto y a sus entes instrumentales.