



## CONFERENCIA INTERNACIONAL

### “LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS REGIONES: ACTORES SUB-NACIONALES, PARA-DIPLOMACIA Y GOBERNANZA MULTINIVEL”

Palacio de la Aljafería, Zaragoza,  
5 y 6 de Octubre 2006

#### Organizado por:

Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza  
Doctorado Interdepartamental en Unión Europea, Universidad de Zaragoza  
Cortes de Aragón

#### En colaboración con:

Gobierno de Aragón  
Fundación Friedrich Ebert, Madrid  
Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa  
Universidad de Rennes  
The Compostela Group of Universities

#### Comité de Organización:

Prof Natividad Fernández Sola, Universidad de Zaragoza  
Mario Koelling, Universidad de Zaragoza  
Dr Stelios Stavridis, Institute of International Economic Relations, Athens  
José Tudela Aranda, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza

#### Comité científico internacional:

Prof John Loughlin, Universidad de Cardiff  
Dr Romain Pasquier, Universidad de Rennes



El sistema internacional está en un proceso de cambio, debido tanto a nuevos desafíos, como el terrorismo global, la globalización, el empobrecimiento y violaciones de derechos humanos, como por la extensión de democracia y libertad. El sistema mundial abarca diferentes niveles de gobernanza, desde las Naciones Unidas hasta el nivel local. En los últimos años el nivel regional ha ganado gran importancia a través de la democratización, integración y descentralización. La Unión Europea es un ejemplo de este proceso, gracias a la institucionalización del concepto de subsidiaridad y a los procesos de descentralización a nivel nacional (Francia, RU), pero también por la existencia de estados federales, casi federales o autonómicos (Alemania, Italia, España) y la reciente ampliación de la Unión que ha añadido otra dimensión al proceso. Las relaciones internacionales de la UE, de sus estados miembros y de otros actores, como las regiones, es un tema que demanda la atención y el análisis permanente.

La conferencia reúne a expertos internacionales para analizar qué papel juegan y podrían jugar las regiones en el sistema de gobernanza multinivel que caracteriza a la UE. En general, se ha calificado la acción exterior de las regiones como para-diplomacia. La conferencia, intenta interrelacionar ambos conceptos y ofrecer una nueva valoración donde se puedan situar los actores subnacionales en el nuevo orden mundial. Las contribuciones surgidas de la conferencia estarán disponibles a través de la página web y se prevé publicar un libro con ellas.



## ***PROGRAMA***

---

**Jueves, 5 de Octubre 2006**

**A las 10,00 horas:** Inauguración.

**A las 10,30 horas:**

### **SESIÓN 1: TEORIA Y CONTEXTO**

*Revisión del concepto de Para-diplomacia*, Dr. José M. Magone, Senior Lecturer, Director de Estudios de Posgraduado, Departamento de estudios políticos e internacionales, Universidad de Hull.

*Un análisis de las regiones europeas más activas en las políticas mundiales*, Profesor **Agustín Ruiz Robledo**, Universidad de Granada, Premio *Blas Infante* de la Junta de Andalucía.

A las 12,00 horas: Pausa-café.

*Diplomacia parlamentaria: ¿Algo aplicable a los parlamentos regionales?*, Dr **Stelios Stavridis**, Institute of International Economic Relations, Atenas.

*Lobbying regional y el Tratado Constitucional: una valoración*, Dr. **Romain Pasquier**, Universidad de Rennes.



*Gobernanza multinivel en la UE y las regiones, con o sin una Constitución*, **Gracia Vara Arribas**, Senior Lecturer, Instituto Europeo de Administración Pública - Centro Europeo de Regiones, Barcelona.

**A las 17,00 horas:**

## **SESIÓN 2: AMBITOS SECTORIALES Y POLITICOS**

*Relaciones políticas y externas entre regiones de la UE*, **Nikki Brown**, Directora del Departamento de Asuntos Europeos, Gobierno de Escocia.

*Cooperación económica y las regiones*, **Mario Koelling**, Universidad de Zaragoza.

*Gobiernos regionales y el desafío de la inmigración ilegal: el ejemplo de Andalucía*, **Dr. Vicente José Rubio Eyre**, Abogado.

**A las 18,30 horas: Pausa.**

*Política de energía y de medio ambiente: el papel de las regiones*, **François Desrentes** Director de Medio Ambiente, Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa, Rennes.

*Regiones como Actores en las relaciones internacionales, Para-diplomacia y su impacto en la transición de regímenes*, **Dr. Anastassia Obydenkova**, Investigadora, Russian Independent Institute of Social and National Problems (RIISNP). **(solo ponencia escrita)**

## **COMUNICACIONES:**

*Autoridades sub-nacionales en el Camino hacia la UE*, **Pavlina Nikolova**, University of the West of England, Bristol.



*El SNP y el proceso de construcción europea: semejanzas y diferencias con respecto al Labour Party y al Conservative Party, **Alfredo Crespo**, Coordinador del Curso de Información Internacional y Países del Sur, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid. (solo ponencia escrita)*

**Viernes, 6 de Octubre 2006**

**A las 9,30 horas:**

### **SESIÓN 3: COOPERACION INTERNACIONAL** **Y REGIONES EUROPEAS**

*El papel de las regiones en la gobernanza mundial: ¿El establecimiento de una red global?, **Xavier Gizard**, Secretario General, Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa, Rennes.*

*Las Comunidades Autónomas y la política al desarrollo: una evaluación general, **Carmen González**, Técnico del Departamento de Campañas y Estudios de Intermon Oxfam y Coordinadora del Informe “La realidad de la ayuda”.*

**A las 10,45 horas: Pausa-café.**



*Regiones europeas y la cooperación internacional: el caso de los Länder alemanes*, **Klaus Bochow**, Presidente de la Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo del Parlamento de Brandenburgo.

*Aragón y la Cooperación al desarrollo*, **Juan Carlos Martín Mallén**, Director General de Asuntos Europeos y Acción Exterior, Gobierno de Aragón.

A las 12,15 horas: **MESA REDONDA:**

## **LAS REGIONES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: LOS SIGUIENTES PASOS**

Profesor **Andrew Petter**, Decano, Facultad de Derecho, Universidad de Victoria, Canadá.

Profesor **Francesc Morata**, Universidad Autónoma de Barcelona.

Profesor **José Luis de Castro Ruano**, Universidad del País Vasco.

**Kyriakos Triantaphyllides**, Miembro del Parlamento Europeo, Miembro del Comité de Desarrollo Regional.

**CLAUSURA.-**



# UN ANÁLISIS DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS MÁS ACTIVAS EN LAS POLÍTICAS MUNDIALES

*Por Agustín Ruiz Robledo*

*Universidad de Granada*

## **SUMARIO:**

### I. INTRODUCCIÓN;

### II. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA.

- II. 1. Los Grupos de trabajo de la Comisión,
- II. 2. La Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER,
- II. 3. Los Grupos de trabajo del Consejo,
- II. 4. El Consejo de Ministros,
- II. 5. El Comité de las Regiones.

### III. LAS ACTIVIDADES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES: LA PARADIPLOMACIA,

- III. 1. Los contactos:
  - III. 1.1. Relaciones protocolarias en España,
  - III. 1.2 Los viajes al extranjero;
- III. 2. La representación exterior permanente,
- III. 3. La cooperación internacional y en especial, la firma de acuerdos:
  - III. 3.1 La situación legal previa al estatuto catalán de 2006: del silencio al reconocimiento tácito;
  - III. 3.2. El Estatuto catalán de 2006;
- III. 4. La participación en organismos internacionales:



- III. 4.1. Las organizaciones internacionales de especial interés autonómico,
- III. 4.2 Las asociaciones europeas;
- III. 4. 3. Las federaciones deportivas internacionales.

#### IV. OPINIÓN RECOPIULATORIA

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA.

#### I. INTRODUCCIÓN

El Estado autonómico que medio diseñaron los constituyentes fue, sobre todo, un intento de buscar acomodo a los deseos de autogobierno de catalanes y vascos, cuyo representantes en las Cortes, fueran nacionalistas o no, eran todos favorables a una autonomía política de gran contenido para sus territorios. La voluntad de autogobierno era tal que el mismo día de entrada en vigor de la Constitución, el 29 de diciembre de 1978, los vascos y los catalanes (por ese orden) estaban presentando en el registro del Congreso sus respectivos Estatutos. Sus Estatutos -especialmente el catalán- fueron el modelo y el espejo que siguieron, primero los gallegos y después los andaluces y todos los demás para elaborar sus Estatutos. Precisamente, Andalucía desempeñó un papel de puente entre las autonomías políticas, con unas instituciones garantizadas en el artículo 151 y las autonomía de segundo grado, que terminaron adoptando el mismo sistema institucional que las de primero y tras varios años de desarrollo, un nivel similar de autonomía. Así las cosas podemos decir que el País Vasco y Cataluña han sido los dos grandes motores de la autonomía, mientras que Andalucía ha sido el gran artífice de la homogeneidad del Estado autonómico.





Esta somera descripción puede trasladarse al ámbito de la acción exterior de las Comunidades: tanto en el nivel normativo (estatutario y legal) como en el ejecutivo de relacionarse con instituciones de fuera de España, Cataluña y el País Vasco -a veces también Galicia- han sido avanzadillas tras la que de alguna forma ha ido Andalucía abriendo un camino que luego han transitado las demás Comunidades, incluso a veces adelantando en determinados momentos (como la reforma del Estatuto canario en 1996 y la del valenciano en 2006). Por eso, me parece que más que analizar de forma separada las tres o cuatro Comunidades más activas en el ámbito exterior creo que -aprovechando que mi ponencia se enmarca dentro de la sección “Teoría y contexto” de esta Conferencia internacional- puede ser más útil intentar una descripción general de la acción exterior en el estado autonómico, en la que inevitablemente ocuparán un papel destacado estas Comunidades.

En fin, solo me queda señalar en esta introducción -que se prolonga más allá de lo deseado- que he articulado mi ponencia sobre dos grandes bloques, la participación autonómica en la Unión Europea y la acción exterior de las Comunidades, sin entrar en el tercer pilar de las actividades autonómicas relacionadas con las relaciones internacionales: las actividades internas de ejecución de los tratados y de participación en su fase ascendente (el derecho a la información en la elaboración de los tratados, la participación en las delegaciones estatales, etc).

## **II. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA.-**

Como es de sobra conocido, la Unión Europea es una organización de Estados, de tal forma que la participación en sus diversas instituciones corresponde a sus Estados miembros, lo que supone que los entes autónomos de los Estados compuestos sólo podrán participar en la elaboración del



Derecho europeo integrados en el seno de su representación estatal y según disponga su propio Derecho interno, en aplicación del consabido principio de la autonomía institucional de cada Estado. La Constitución española, que no menciona a la Unión, nada dispone sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas ni en la forma en que se constituye la voluntad española dentro de la Unión, e igual silencio mantuvieron durante años los Estatutos de Autonomía, roto tímidamente en 1996 por la reforma del Estatuto canario<sup>1</sup> y ya con gran dedicación en 2006 por las reformas valenciana y catalana<sup>2</sup>.

Los mecanismos ordinarios de participación de las Comunidades en la formación de la voluntad estatal son muy insatisfactorios, comenzando por el Senado, cámara de representación territorial según el artículo 69 de la Constitución. Por eso y por el papel de dirección de los poderes ejecutivos en los sistemas autonómicos, desde la incorporación de España a la entonces

---

<sup>1</sup> Sin duda la redacción que se le dio en 1997 al artículo 37.2 ECAN fue muy importante políticamente, pero un tanto vacía de contenido jurídico pues se trata de un reenvío a la ley estatal: "El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia".

<sup>2</sup> El artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana sirve para mostrar no solo la nueva prolijidad sino los términos bastante más expeditivos que los empleados por el EACAN en 1996: "La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado:

- a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.
- b) Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.
- c) Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones.
- d) Ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.
- e) Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea."

Con mayor o menor extensión, siguen una línea parecida las tres proposiciones de reforma ya tomadas en consideración en 2006 por el Congreso: EACAN, EAIB y EAR.



Comunidad Europea se buscó una forma de participación específica de los Ejecutivos, y así surgió la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada por la Ley 2/1997, pero con una existencia previa que se remonta a 1988, cuando era un foro informal y a 1992, cuando se institucionalizó analizaré aquí el funcionamiento general de la CARCE, que la mayoría de la doctrina considera manifiestamente mejorable, sobretudo por la inoperancia del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las conferencias sectoriales. Tampoco me detendré en el esfuerzo doctrinal por encontrar fórmulas especiales para dar cabida a ciertas asimetrías competenciales o demandas particulares, que ha dado lugar a la formación de tres comisiones bilaterales para el País Vasco, Cataluña y Canarias. Más empíricamente, me limitaré a analizar los acuerdos que esta Conferencia ha adoptado para facilitar ciertos mecanismos de participación de las Comunidades en la Unión Europea.

## **II.1. La participación autonómica en los Grupos de trabajo de la Comisión.-**

En el seno de la CARCE se adoptaron en 1996 dos acuerdos relevantes para permitir la participación de las Comunidades en la Representación Permanente Española ante la Unión Europea (REPER) y en la estructura interna de la Comisión. El primer acuerdo de la CARCE, de 16 de junio, permitía la participación de las Comunidades en los Comités técnicos que tiene la Comisión para preparar sus decisiones. La Administración Central y las Comunidades pactaron la participación de éstas en 55 Comités de los más de 400 de que dispone la Comisión, para lo cual dos representantes autonómicos, en nombre de todas las demás, acudirían con el representante estatal en cada uno de esos comités. En diciembre de 2002 se “logró un acuerdo



prácticamente definitivo” para aumentar la participación autonómica a 95 Comités y formalizar las prácticas de funcionamiento por las que se habían regido la participación de las Comunidades en unas “Reglas sobre la participación autonómica en los Comités”, una norma largamente reivindicada por la mayoría de las Comunidades, y muy especialmente por la Junta de Andalucía, que ha considerado que la experiencia no ha sido especialmente satisfactoria para ella, por una serie de motivos entre los que destaca la falta de coordinación previa entre los funcionarios autonómicos y los de la Administración central, que como -parece inevitable- cada parte considera que la culpa reside en la contraria.

## II.2. La Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER.

El segundo acuerdo, de 22 de julio de 1996 y plasmado en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, creó la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que canaliza la información de las instituciones europeas hacia las Comunidades Autónomas y a quien le corresponde la relación con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. La figura parecía inspirarse en el modelo alemán del *Beobachter der Länder (Länderbeobachter)*, aunque con no pocas diferencias, comenzado por su sistema de elección: mientras que en Alemania lo nombran los Länder de común acuerdo, en España lo hacía el Gobierno central. También se aprecian diferencias notables en sus funciones, pues mientras en Alemania se encarga si no de vigilar al Estado sí de recordarle los intereses autonómicos así como de elaborar informes y dictámenes para los Länder, en España el Decreto de creación del Consejero establecía que su finalidad fundamental era la transmisión de información a las Comunidades Autónomas, al definir la figura por su “competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y



para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas”. Aunque la doctrina valoró positivamente el comportamiento personal del primer Consejero, que se preocupó por convertirse, más allá de la literalidad del Decreto, en un instrumento útil para las Comunidades dentro del REPER, lo lógico era que éstas lo nombraran para que pudiera desempeñar esa labor de agente de confianza de las Comunidades que desempeña el *Länderbeobachter*.

Con buen criterio, el Gobierno socialista propuso ese cambio, alcanzándose en diciembre de 2004 un acuerdo en el seno de la CARCE para que las Comunidades nombraran libremente dos Consejeros autonómicos, que deben ser consensuados previamente por las Comunidades en el seno de la misma CARCE. Además, el Acuerdo especifica las funciones de la Consejería en relación con el Ministerio de Administraciones Públicas y amplía las relacionadas con las Comunidades, en especial sobre la transmisión de información a éstas, para lo cual podrá incluso seguir la negociación de los asuntos europeos de interés para las autonomías detectando e informando de “los puntos críticos”. Incluso se le asigna un papel de coordinación dentro de la REPER, que incluye la organización de reuniones informativas entre los representantes autonómicos y los consejeros sectoriales de la REPER.

### **II.3. La participación autonómica en los Grupos de trabajo del Consejo**

En el mismo Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre la reforma de la Consejería autonómica se pactó la participación de las Comunidades en los grupos de trabajo preparatorios del Consejo de la Unión. Para ello se prevén dos vías:

a) la vía ordinaria de incorporación a la delegación española en los grupos de trabajo de los consejeros de la Consejería para Asuntos



Autonómicos del REPER cuando afecten a las competencias autonómicas; especificándose en el mismo acuerdo que como mínimo estos grupos serán los relativos a empleo, política social, sanidad y consumidores, agricultura y pesca, medio ambiente y educación, juventud y cultura. Incluso como vía complementaria, el acuerdo prevé que el Embajador amplíe esta participación a otros grupos.

b) La vía especial de designar representantes técnicos en estos grupos cuando en el propio Consejo vayan a participar representantes autonómicos.

En ambos casos, esta incorporación lleva aparejada también su incorporación al COREPER y permite que los representantes autonómicos intervengan en las reuniones de los grupos de trabajo según las reglas que fija el propio acuerdo.

## **II. 4. La participación autonómica en el Consejo de Ministros.**

El Consejo de Ministros, el gran órgano de representación de los Estados en la Unión, se compone, lógicamente de representantes de los Estados miembros con capacidad de comprometer la voluntad de ese Estado. Ahora bien, desde el Tratado de Maastricht ese representante no tiene que ser un ministro del Gobierno central pues el artículo 203 del Tratado de Roma establece que el Consejo “estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”. Como muchas veces sucede en Europa, este cambio solo era un pequeño paso en la vida institucional de la Unión, pero de una gran transcendencia para las regiones. Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido han usado esta autorización, hasta el punto de que en el trienio 1999-2001 más del 20% de los Consejos tuvieron algún representante regional, llegando en la Presidencia belga del segundo semestre de 2001 a presidir varios Consejos.



Sin duda, esta participación regional ha sido uno de los puntos de desacuerdo en los últimos años entre los dos grandes partidos, pues mientras el Gobierno del Partido Popular no la aceptaba, la reclamaban todas las Comunidades con gobierno socialista, además de los controlados por los partidos nacionalistas. Actitud completamente distinta a la del Gobierno socialista, cuyo Presidente ya en el mismo programa de investidura del 15 de abril de 2004 expuso su opinión favorable a esta participación regional en el Consejo, situándose así en la línea de las posturas más autonomistas que, a la vista de la experiencia belga y de la propia jurisprudencia constitucional española, habían imaginado un amplio catálogo de materias en la que podrían participar las Comunidades Autónomas, especialmente con la fórmula de acompañar al Ministro del Gobierno, dado que en la gran mayoría de las materias autonómicas sobre las que tiene competencias la Unión, también el Estado tiene un título competencial.

Por esta actitud *pro Comunitate* del Gobierno socialista, en la misma sesión del 9 de diciembre de 2004 de la CARCE en que se aprobó la reforma de la Consejería autonómica y la participación en los grupos de trabajo del Consejo, se logró también otro pacto bastante razonable sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo, que se materializó en un Acuerdo distinto, posiblemente por razones de pura relevancia formal, ya que luego los dos Acuerdos se publicaron en la misma resolución del Ministerio de Administraciones Públicas. El Acuerdo detalla minuciosamente las reglas y principio de la incorporación de la participación autonómica en el seno de la Delegación española, que llega hasta la intervención en las reuniones de las formaciones del Consejo, siempre con la autorización del jefe de la delegación (el Ministro correspondiente). El Acuerdo relaciona en principio cuatro formaciones del Consejo (empleo, política social, sanidad y consumidores,



agricultura y pesca, medio ambiente y educación, juventud y cultura) si bien las Comunidades intervendrá únicamente en los asuntos de competencia autonómica (se relacionan once: empleo, asuntos sociales, etc.) no en aquellos que sean de su interés. El delicado tema de determinar cómo elegirán las Comunidades Autónomas a su único representante, que debe ser miembro de un Consejo de Gobierno, se remite a lo que acuerde cada Conferencia Sectorial (diez se verán implicadas según especifica el propio acuerdo), que de esta forma cobran un nuevo protagonismo. En la práctica, la gran mayoría de estas Conferencias han adoptado un criterio simple y objetivo: la rotación en la representación siguiendo el orden de la población de cada Comunidad. Si hemos de creer el documentado informe de la Subdirección General de relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas sobre el primer año de la puesta en práctica de este acuerdo, su balance ha sido bastante satisfactorio, permitiendo que diez Comunidades hayan participado en alguna de las formaciones del Consejo, aunque no exento de los lógicos problemas de la puesta en práctica de un nuevo sistema de trabajo, muy especialmente ciertos temas protocolarios, resueltos gracias a “un margen de mutua lealtad y confianza”.

## **II.5. El Comité de las Regiones.**

Los poderes públicos subestatales empezaron muy pronto a reclamar algún tipo de participación en la toma de decisiones en la Comunidad Económica Europea, controlada exclusivamente por los representantes estatales. Esta reclamación se hizo, simultáneamente, en los niveles estatales y en los europeos. Así por ejemplo, los Länder alemanes criticaron en la década de 1950 la "Landesblindheit" o ceguera regional de la propia CECA y la misma Asamblea Parlamentaria Europea demandó en fecha tan temprana como el 9 de mayo de 1960 una representación regional en el seno de las





Comunidades Europeas. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedió en el Consejo de Europa, donde se creó en 1960 la Conferencia Europea de Poderes Locales, la Comunidad se mostró durante mucho tiempo reluctante a incluir en sus instituciones a los entes subestatales. El primer atisbo de un reflejo subestatal en la organización de la Comunidad Europea se produjo en junio de 1988 cuando la Comisión -respondiendo a una nueva resolución del Parlamento Europeo de 1984- estableció el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales adscrito a la Dirección General XVI. De esa forma, se establecía orgánicamente cierto regionalismo comunitario funcional relativo al desarrollo económico y la solidaridad interterritorial, que encontró apoyo incluso en el propio Tratado de Roma ya que en su Preámbulo se afirma que los Estados signatarios estaban preocupados por "reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas".

Pero en el plano de los Tratados hubo que esperar a 1992, cuando el Tratado de la Unión creó el Comité de las Regiones como un órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión. La configuración que se le dio en este Tratado fue un compromiso entre los Estados más favorables a la participación de los Entes regionales en Europa (como Alemania y España) y aquellos que veían en su instauración un riesgo de incrementar la burocracia y complicar el procedimiento legislativo (Francia y el Reino Unido). El Tratado de Amsterdam y el de Niza han reforzado sus funciones y su carácter democrático: el primero incrementó su autonomía interna y lo convirtió en un órgano consultivo de toda la Unión -por tanto, también del Parlamento- y Niza le atribuyó un sesgo político al exigir que sus miembros sean representantes electos: deberán ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, u ostentar una "responsabilidad política ante una asamblea elegida". Es decir, el Comité de las Regiones aunque todavía no ha perdido su carácter



consultivo con el que se creó en 1991 ni tiene el status de institución de *primer nivel* (las del artículo 7.1 TCE), sí que se configura claramente como una institución política, pues se compone exclusivamente de representantes elegidos por los ciudadanos, lo que lo aleja de la naturaleza de un puro órgano consultivo encargado de emitir opiniones técnicas.

En relación con la elección de los miembros del Comité, me parece interesante destacar aquí una regla no escrita -aconsejada por el PE en abril de 1993- que determina que aunque cada Estado elige a los miembros del Comité de las Regiones que le correspondan según su propio procedimiento, debe hacerlo reflejando la pluralidad política, geográfica, regional y local del Estado miembro que representan. En los Estados compuestos (Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia) sus entes regionales se han incorporado al Comité de las Regiones. En nuestro caso, y basándose en una moción del Senado de octubre de 1993, el Gobierno designa miembros titulares del Comité de las Regiones a los 17 Presidentes de las Comunidades Autónomas y a 4 representantes locales, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, que para el cuatrienio 2002-06 son los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia y Gijón (Decisión del Consejo de 26 de enero de 2002). El nuevo artículo 61.3 del Estatuto valenciano formaliza lo que viene siendo una práctica general de las Comunidades: el President de la Generalitat será el representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones. Por su parte el catalán, tan extenso en las relaciones con la Unión como para dedicarle todo un capítulo y un detallado artículo 187 a la "Participación en instituciones y organismos europeos", no menciona para nada al Comité de las Regiones, en lo que parece no tanto un olvido, como una decisión política expresa de no mencionar una institución que en la actualidad es claramente insuficiente para satisfacer las aspiraciones europeas de los redactores del Estatuto.



### III LAS ACTIVIDADES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES: LA PARADIPLOMACIA AUTONÓMICA

Alejado de lo que históricamente se ha considerado relaciones internacionales, un buen número de entes subestatales de toda Europa hace muchos años que promocionan sus bondades en el extranjero: turismo, productos típicos, difusión cultural. Dejaremos aquí de lado esta “attività promozionale” con sus cuatro grandes extensiones (turística, cultural, comercial y social) para centranos en las actividades exteriores de más contenido político.

#### III.1. Los contactos oficiales.-

##### *III.1.1. Las relaciones protocolarias en España.*

Nada más constituirse las Comunidades Autónomas, empezaron a mostrar un acendrado interés en realizar contactos con autoridades extranjeras, tanto dentro como fuera de España, sin duda como una forma de marcar simbólicamente su carácter de institución política. Como forma de reglamentar, si quiera indirectamente, estos contactos la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores dirigió una Circular de 31 de octubre de 1983 a los Delegados del Gobierno sobre los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas. Hoy día, las Comunidades mantienen habitualmente en sus territorios relaciones protocolarias con los embajadores extranjeros acreditados en España y con delegaciones de los más diversos Estados, organismos internacionales y poderes públicos territoriales.

El contencioso de más relieve que ha surgido en este apartado se produjo en febrero de 1999 cuando la Mesa del Parlamento Vasco acordó por



mayoría ceder su sede a la Asamblea del Kurdistán en el exilio para que pudiera reunirse en julio de ese año. Ante las protestas del Gobierno turco, que consideraba que el partido promotor, el PKK, era un grupo terrorista, el Gobierno requirió de incompetencia al Parlamento Vasco, y ante su negativa presentó un conflicto de competencias, que fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 1999. El fundamento del conflicto era el artículo 149.1.3 en relación con el artículo 97, que atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior. Como el Gobierno alegó el artículo 161.2, el Tribunal Constitucional suspendió el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que autorizó a la “Asamblea del Kurdistán en el exilio” a celebrar sesiones de trabajo en la sede de la Cámara autonómica. A pesar de las protestas del PNV, que arremetió contra el Tribunal Constitucional, lo cierto es que en julio de ese año el mismo PNV anunció que el Presidente del Parlamento kurdo había enviado una carta renunciando a celebrar una reunión en Vitoria, de forma tal que la Mesa consideró decaído su acuerdo y el Gobierno acabó retirando su conflicto de competencias.

### *III.1.2. Los viajes al extranjero.*

Con la misma normalidad con la que las autoridades autonómicas reciben a representantes extranjeros, los representantes autonómicos viajan al extranjero. Desde frecuentes viajes a Bruselas hasta visitas a la emergente China, es posible rastrear una larga serie de viajes oficiales con los más diversos motivos: promociones culturales y comerciales, viajes de estudio e intercambio, cooperación al desarrollo, etc. A veces, el motivo del viaje, o el número de los viajeros, queda tan diluido que los periódicos critican lo que más parece “turismo institucional” que viaje útil para los intereses generales de una Comunidad. Por eso, el Gobierno central pretendió en 1989 regular y coordinar estos viajes, pero tras una primera ronda de consultas con los Presidentes de



las Comunidades, no se llevó a efecto; por lo que las únicas normas sobre el asunto -si se puede llamar así a Circulares nunca publicadas oficialmente- son la Circular de 31 de octubre de 1983 ya mencionada y la Circular de 13 de marzo de 1984 a las Embajadas y Consulados en el extranjero. Para gozar de la ayuda de este servicio exterior del Estado, las Comunidades deben comunicar a la Secretaria General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores los viajes, precisando fechas de partida y regreso, duración de la estancia, identificación de las personas que se desplazan y motivo del viaje.

En ocasiones, estos viajes han causado más de un enfrentamiento entre el Gobierno central y los autonómicos, normalmente los de signo nacionalista, pero también con alguno no coincidente con el del Gobierno central. Así, en el caso andaluz y sin llegar a los enfrentamientos que en algunos supuestos se han producido con otras Comunidades, en varias ocasiones han surgido algunos problemas derivados de la poca coordinación con los órganos del Estado, que si en la mayoría de los casos han quedado en el puro ámbito anecdótico de los problemas logísticos y protocolarios, un par de veces han saltado al plano político, especialmente en las distintas opiniones que el Gobierno central del PP y el autonómico del PSOE mantuvieron la legislatura pasada con relación a Marruecos.

### **III. 2. La representación exterior permanente.**

Tras los viajes institucionales al exterior, el siguiente paso lógico en la creación de una actividad exterior permanente es la apertura de representaciones oficiales, que en un primer momento se hicieron bajo la fórmula de empresas y fundaciones, regidas por el derecho privado, hasta que la Comunidad Autónoma Vasca creó la Oficina de Representación en Bruselas, que el Tribunal Constitucional consideró compatible con la Constitución en la



Sentencia 165/1994 pues su norma de creación no le atribuía ni un estatuto internacional ni se arrogaba funciones estatales. Al amparo de esa doctrina, prácticamente todas las Comunidades han abierto una oficina en Bruselas; que las reformas de 2006 de los Estatuto valenciano y catalán han garantizado en su mismo articulado.

Por su parte, el Estado reconoció esa situación en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ordenando en su artículo 36.7 que “En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”.

Si a nivel estatutario y legal las cosas están claras, el estatuto jurídico de estas oficinas autonómicas en el extranjero volvió a ser objeto de polémica jurídica con el Decreto de la Generalidad de Cataluña 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior; oficinas que en los medios de prensa recibieron el sobrenombre de “embajadas”. Contra dos de sus artículos el Gobierno presentó en noviembre de 2003 el conflicto positivo de competencia número 5781/2003, por invadir los títulos estatales de relaciones internacionales, inmigración, emigración y extranjería. En mi particular opinión, hubiera sido bastante probable que algún artículo se declarara inconstitucional sobre todo por la indeterminación y amplitud de las funciones atribuidas a las oficinas de la Generalidad. Sin embargo, no ha habido lugar a una sentencia constitucional porque el nuevo Gobierno socialista, surgido de las elecciones del 13 de marzo de 2004, logró un acuerdo extraprocesal con la Generalitat para que ésta modificara los



aspectos más controvertidos y a cambio el Gobierno retiró en recurso en julio de ese año.

### **III.3. La cooperación internacional y en especial, la firma de acuerdos.**

#### *III.3.1 La situación legal previa al estatuto catalán de 2006: del silencio al reconocimiento tácito*

La Constitución no atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas la capacidad para firmar acuerdos con poderes extranjeros; silencio que contrasta con las especificaciones para firmar acuerdos y convenios entre Comunidades. Es más, en las Cortes constituyentes se rechazó abrumadoramente una moderada enmienda de la minoría vasca que pretendía que el *ius ad tractatum* estatal fuera «sin perjuicio de que, en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, éstas puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Estado»<sup>3</sup>. Consecuentemente con este tratamiento constitucional, los Estatutos aprobados a continuación guardaban el mismo silencio sobre los acuerdos exteriores, si bien un amplio sector doctrinal consideró que sería conveniente buscar algunas técnicas jurídicas que permitieran superar esa limitación, muy especialmente el artículo 150.2 CE, de tal forma que se atribuyera a las Comunidades una cierta capacidad convencional en las materias de su ámbito competencial, siempre bajo la tutela de los órganos centrales del Estado.

No se ha hecho ninguna delegación de este tipo, pero sin embargo las Comunidades han estado firmando acuerdos de colaboración con los más variados poderes públicos extranjeros (Estados, órganos estatales,

---

<sup>3</sup> La enmienda de la Minoría vasca fue ampliamente derrotada en la Comisión Constitucional del Congreso pues solo obtuvo un voto a favor, por treinta y tres en contra (*DSCD*, núm. 90 de 15 de junio de 1979, pág. 3314).



organizaciones internacionales, entidades subestatales como Regiones, cantones, etc) y la actitud del Gobierno central no ha sido la de recurrir sistemáticamente su firma. Más bien, al contrario, le ha dado cobertura legal en no pocas ocasiones y sólo ha recurrido aquellos acuerdos que ha considerado que vulneraban sus competencias, especialmente los que las Comunidades han celebrado con órganos centrales de otro Estado sin su autorización previa. Por esta frecuente práctica de los grandes actores constitucionales, transformada ya en costumbre, me parece que no es descabellado mantener su admisibilidad constitucional, de tal forma que el problema jurídico no es tanto discutir la constitucionalidad de los acuerdos exteriores sino tratar de fijar claramente sus límites constitucionales y determinar su régimen jurídico, muy especialmente su valor vinculante para las partes.

Aunque en 1985 se redactó un Anteproyecto de Ley de Ordenación de la actividad del Estado en materia de Tratados, no se ha elaborado esta norma con carácter general que demandaba la doctrina; ni se ha establecido un régimen jurídico general de los acuerdos exteriores de las Comunidades. Sin embargo, sí que se han aprobado algunas normas estatales que dan cierta cobertura a las relaciones de cooperación internacional de las Comunidades Autónomas, como son:

a) El Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, firmado en Madrid y elaborado en el marco del Consejo de Europa, que no fue ratificado por España hasta 1990, además con una declaración que condicionaba la validez de la firma de los instrumentos de cooperación entre colectividades territoriales a la conclusión previa de tratados bilaterales de España con el Estado al que las colectividades extranjeras pertenezcan. Cinco años después, en 1995, se firmó el primer Tratado bilateral de aplicación del Convenio-marco: el hispano-francés sobre cooperación transfronteriza firmado en Bayona el 10





de marzo de 1995. En 2002 se firmó el correspondiente Tratado con Portugal, que permite a la Comunidad Autónoma de Andalucía y otras Comunidades limítrofes con Portugal un margen de actuación mucho más amplio que el anterior régimen de conformidad expresa del Estado.

b) Los convenios entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Comunidades Autónomas, que permiten a las Comunidades participar en proyectos internacionales con la plena cobertura estatal y que suelen tratar sobre la cooperación al desarrollo o la Unión Europea. Buenos ejemplos son los firmados entre el Ministerio y la Junta de Andalucía para celebrar el V Centenario del Descubrimiento de América y el Convenio Marco de Cooperación para actividades de cooperación científico-técnica con países iberoamericanos, que se firmó en marzo de 1989 y se renovó, con carácter más amplio en noviembre de 1997<sup>4</sup>.

c) La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, concebida para establecer un marco jurídico a una actividad que venían desarrollando en los años anteriores todos los poderes públicos de forma separada, sin unas normas claras por las que regirse y con muy poca coordinación que permitiera aunar esfuerzos en la misma causa. La ley consagra el principio de unidad de acción exterior, que compatibiliza con la autonomía de las Comunidades y de los entes locales, dando así una base legal clara a la cooperación descentralizada. Para ello, fija los principios

---

<sup>4</sup> Son respectivamente el Convenio Marco de Cooperación suscrito por la Junta de Andalucía con la AECl para actividades de cooperación científico-técnica con países iberoamericanos, de 10 de marzo de 1989 (BOE núm. 249, de 17 de Octubre de 1991) y el Convenio marco de Colaboración suscrito entre la Junta de Andalucía y la AECl para el desarrollo de actividades de interés mutuo. Hasta donde conozco, este convenio no se ha publicado ni en el BOE ni en el BOJA, situación francamente insólita, sobre todo si se tiene en cuenta que en las páginas del BOJA se publican convocatorias de subvenciones y becas en el que se cita este Convenio como su marco jurídico. Otro Convenio firmado entre ambas partes es el Convenio Marco para la ejecución de programas de cooperación internacional en países en vías de desarrollo (BOE núm 13, de 15 de Enero de 1991).



generales de la política de cooperación internacional para todos los poderes públicos y establece una serie de técnicas de coordinación, entre las que destacan la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y el Plan Director Plurianual que fija las líneas generales y los objetivos y prioridades aprobado cuatrienalmente por el Congreso. Otra cosa distinta es que en la práctica se haya logrado evitar la descoordinación de la ayuda exterior española; muy posiblemente porque ha faltado una voluntad política de aunar voluntades, contra la que muy poco pueden hacer la ley.

### *III.3.2 El artículo 195 del Estatuto catalán de 2006.*

El Estatuto catalán ha venido a quebrar la línea de silencio legislativo sobre los acuerdos exteriores al establecer en su artículo 195 que “La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat”. El Partido Popular ha recurrido este texto y pedido al Tribunal Constitucional que lo anule pues invade la competencia exclusiva del Estado para concluir tratados. Para apoyar esta opinión, el recurso se limita a recoger una larguísima cita de la STC 137/1989, de 20 de julio, caso *Comunicado de Colaboración*, en la que el Constitucional mantuvo que la Lex Legum eliminaba cualquier forma de *ius contrahendi* autonómico<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Págs. 316-317 del recurso de inconstitucionalidad de 31 de julio de 2005 contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En coherencia con su interpretación del artículo 195 del EACAT, el PP también ha impugnado los artículos 134.2 (deporte), 142.2 (Juventud), y 200 (proyección internacional de las organizaciones de Cataluña). La proposición de reforma del EAIB (votado favorablemente por el PP en el Parlamento balear) tiene un artículo prácticamente idéntico a la primera frase del art. 195 del EACAT: “La comunidad autónoma puede suscribir acuerdos de colaboración para la promoción de sus intereses en el marco de las competencias que tiene atribuidas” (art. 100.3).



Ahora bien, como ya se ha visto más arriba, la jurisprudencia constitucional posterior ha ido haciendo afirmaciones que permiten matizar esta rotunda negativa, para dejarla reducida a los supuestos en los que se invada el núcleo esencial de las relaciones exteriores (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc). Por eso, las Comunidades pueden realizar actividades exteriores que no generen obligaciones internacionales jurídicamente exigibles y que no supongan ejercicio de la soberanía ni incidan negativamente en la política exterior del Estado, porque la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una “interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que sí así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 80/1993, de 8 de marzo, caso *Expedición de documentos con validez en Europa*, FJ 3.). De hecho, el propio recurso del PP apunta una vía para evitar la inconstitucionalidad del artículo 195 cuando afirma que el artículo 195 sólo resulta compatible con la Constitución “en tanto en cuanto se deje meridianamente claro que no afecta el ius contrahendi que en nuestro derecho corresponde ejercer al Estado”. Lo que puede hacerse mediante una sentencia interpretativa sin necesidad de declarar su inconstitucionalidad.

Algo similar se puede decir sobre la última frase del artículo 195, que determina que los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat. Si se interpreta (y así lo hace el recurso del PP) como una obligación incondicionada del Estado de apoyar cualquier iniciativa de la Generalitat, entonces no habrá más remedio que concluir que un mandato así no puede establecerse imperativamente en un Estatuto de Autonomía. Pero es evidente que el inciso permite otra



interpretación menos forzada. En primer lugar porque basta conectarlo con la frase precedente para advertir que no se trata de cualquier iniciativa autonómica, sino de aquellas iniciativas que sean conformes con el orden competencial (“a tal fin”) y en segundo porque al tratarse de ayudar un poder público a otro en el ejercicio de sus competencias, lo único que está haciendo el precepto estatutario es recoger el principio de colaboración entre poderes, que como ya explicó el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias, “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (STC 18/1982, de 4 de mayo, caso *Registro Convenios Colectivos*).

### **III.4. La participación autonómica en organismos internacionales.**

#### *III.4.1. Las organizaciones con fines específicos sobre materias de competencia autonómica.*

Si el Estado monopoliza las relaciones exteriores (art. 149.1.4ª CE), es evidente que las Comunidades no pueden pertenecer *motu proprio* a organizaciones internacionales que exijan a sus miembros tener la condición de Estado, pero sí que pueden estar afiliadas a algunas con un estatuto semipúblico, como es el caso de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, en sus siglas en inglés), la organización medioambiental más grande del Mundo a la que pertenecen 76 Estados, 114 organismos gubernamentales, 735 ONGs nacionales y 77 internacionales. A la IUCN pertenecen el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias y Castilla-León.

Evidentemente no se quiebra el monopolio del *ius legationis* estatal por la pertenencia a una institución de la que forman parte 26 ONGs españolas y un par de Diputaciones. Tampoco (como veremos en el epígrafe siguiente) por la creación de asociaciones de poderes públicos subestatales como la



Asamblea de las Regiones de Europa, creada en 1985 para defender los intereses regionales en la Comunidad (y sometida al Derecho civil alsaciano), la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa, etc. Sin embargo, parece más problemática la participación en la UNESCO pues sus miembros son Estados. Los partidos mayoritarios del País Vasco aspiran a incluir sus Comunidades en esta Agencia internacional de la ONU, reivindicación que en el caso catalán ha sido llevada a su nuevo Estatuto: "La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente" (art. 198). En el plano interno español, la "normativa" es el Decreto regulador de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO que desde 1994 constan de un representante de cada Comunidad Autónoma para así "reflejar en la participación española la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española"<sup>6</sup>. Pero esta fórmula no satisface a los partidos nacionalistas, que propugnan una reforma de la Comisión de cooperación con la UNESCO para darle más peso a las comunidades con lengua propia y una representación directa de sus Comunidades ante esa institución internacional.

En el propio plano internacional, en la *Constitución* de la UNESCO, nos encontramos un artículo que, *prima facie*, podría ser la base para una incorporación de entes autónomos subestatales pues su artículo II.3 permite que "los territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores" se incorporen a

---

<sup>6</sup> Art. 1 c) del Real Decreto 972/1994, de 13 de mayo, por el que se reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco, mantenido en términos similares por el Real Decreto 173/2004, de 30 de enero.



esta Agencia como “Miembros Asociados”<sup>7</sup>. Para ello es necesario que lo apruebe la Conferencia General, por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes y votantes, a propuesta del “Estado miembro o por cualquier autoridad que asuma la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores”. Ahora bien, la aplicación de este artículo se ha circunscrito a territorios coloniales, que en algún momento han estado incluidos en la lista de la ONU de Territorios No Autónomos; de tal forma que en la actualidad únicamente seis territorios tienen este estatuto de “Miembros Asociados”: las Antillas holandesas, Aruba, las Islas Caimán, las Islas Vírgenes británicas, Tokelau y Macao (herencia de su pasado portugués). Evidentemente, una interpretación amplia de este artículo II.3 --que en España haríamos sin dificultad- podría permitir que las Comunidades Autónomas se integran en la UNESCO como Miembros Asociados; pero no parece que la mayoría de los Estados miembros sean partidarios de hacerlo, como ha comprobado el Gobierno conservador canadiense, que tras explorar esta posibilidad para Quebec a principios de 2006 ha terminado por proponer que Quebec participe en la UNESCO de una manera “semblable à celle de la Francophonie, où le Québec et le Nouveau-Brunswick disposent d'un statut de participant, mais font partie de la délégation canadienne”.

La fórmula finalmente empleada por los Gobiernos de Canadá y Quebec fue la firma de un acuerdo en mayo de 2006 por el cual Quebec tendrá un representante permanente en la Delegación de Canadá ante la UNESCO en París, con el estatuto diplomático de Consejero y el derecho a participar en

---

<sup>7</sup> El texto completo del artículo II.3 es: "Los territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores podrán ser admitidos en calidad de Miembros Asociados por la Conferencia General, por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes y votantes, si esa admisión ha sido solicitada, por cuenta de cada uno de esos territorios o grupos de territorios, por el Estado Miembro o por cualquier autoridad que asuma la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores. La naturaleza y el alcance de los derechos y de las obligaciones de los Miembros Asociados serán determinados por la Conferencia General."



todos los procedimientos, reuniones y conferencias de la UNESCO, siempre dentro de la delegación canadiense y bajo la dirección del Jefe de esa delegación pero con el derecho de “completar la posición canadiense y de expresar la voz de Quebec”. No parece que haya muchos inconvenientes jurídicos para que en España se llegara a una integración similar de representantes de algunas Comunidades Autónomas en la Delegación Permanente de España ante la UNESCO pues no se quebraría con ello ni la soberanía estatal ni el monopolio del *ius legationis* del estado ni el principio de unidad de acción en el exterior de la Administración General del Estado. Sin embargo, sí que existen algunas dificultades políticas. Dejando ahora al margen las más histriónicas que podrían alegarse sobre el riesgo de desintegración de España, creo que el obstáculo más difícil es el de precisar qué Comunidades podrían incorporarse a la Delegación Permanente. Desde luego, en España no parece imaginable un texto como el *Agreement* canadiense que apela al federalismo asimétrico para atribuir una posición a Quebec que no atribuye a las otras nueve provincias y la tendencia española a la igualdad autonómica llevaría a buscar alguna fórmula bien para nombrar un número restringido de representantes para todas ellas (*more REPER*) bien para permitir que todas las Comunidades estuvieran presentes (solución *more* Consejo de Ministros de la Unión). Esta igualdad es la que opera ahora en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO. Sin embargo, no parece descabellado primar de alguna manera a las Comunidades con lengua propia, un rasgo cultural tan propio y determinante que merece tomarse en cuenta a la hora de pensar la integración en esta Delegación Permanente.

### *III. 4.2. Las asociaciones europeas.*

Si después de la II Guerra Mundial se extendió por Europa la idea de la cooperación entre Estados, no le quedó a la zaga la idea de la cooperación



entre los entes subestatales. En parte por un deseo general de cooperación y también, en parte, para hacer oír las voces de las regiones y evitar que la integración europea fuera monopolio de los órganos centrales de los Estados, por mucho que éstos sean los actores principales de este proceso. Por eso, la “Europa de las regiones” no pretende -como a veces se ha dicho desde el ámbito político con más deseo de descalificación que precisión- sustituir veinticinco estados por doscientas cincuenta regiones, sino que éstas desempeñen algún papel en un proceso que afecta a todos los poderes públicos. Por decirlo de alguna forma gráfica, y quizás poco precisa, se trata de impedir que la tradicional “ceguera regional” de las instituciones europeas aumente hasta tal punto que las regiones queden aplastadas en Europa por un nuevo centralismo ventrílocuo: las grandes voces europeas, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo, no son tanto voces propiamente europeas, como estatales mancomunadas. No es casualidad que el Parlamento Europeo y la Comisión, instituciones más exclusivamente europeas siempre hayan demostrado una sensibilidad regional que ha ido por delante de las que han manifestado las formadas por representantes estatales.

En esta defensa de los intereses regionales en Europa, las primeras asociaciones que surgieron fueron asociaciones sectoriales bien por su objetivo (así la Comisión Interregional para los Transportes en la Cuenca del Mediterráneo y la Asamblea de Regiones Europeas Vitícolas), bien por su composición, como la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), fundada en 1971 y con el peso suficiente como para lograr que la Unión desarrollara en la década de 1990 su programa Interreg de colaboración regional en el sentido defendido por la ARFE. De igual forma, la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPME), fundada en 1973, que recoge a 127 regiones de toda Europa con el objetivo de conseguir un “desarrollo más equilibrado de la Unión Europea”, para lo cual promueve





estudios sobre las políticas comunitarias de fuerte impacto territorial, fomenta acuerdos de cooperación (partenariado), colabora con la Comisión Europea en los programas de cooperación interregional, etc.

En 1985 se fundó la gran organización del movimiento regionalista europea, la Asociación de Regiones de Europa. La ARE fue creada por cuarenta y siete regiones y un buen número de organizaciones regionales con el fin de defender los intereses regionales en Europa y sin duda la creación del Comité de las Regiones en Maastricht se debe en buena medida al trabajo de la ARE. Precisamente, el Comité de las Regiones se puede considerar como una variante cualificada de esta pertenencia a organismos interterritoriales de cooperación, aunque su naturaleza de institución europea hace más adecuado estudiarlo como una de las técnicas de participación en las decisiones de la Unión Europea. Sí merece que nos detengamos, siquiera un momento, en dos movimientos asociativos informales que tienen por protagonistas a ciertos entes subestatales: la Conferencia de las Regiones europeas con poder legislativo (REGLEG) y la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE). Mientras que la primera está formada por los Presidentes regionales la segunda la componen los Presidentes de los Parlamentos. Llama la atención que cronológicamente la CALRE sea anterior a la REGLEG pues mientras esta se constituyó en 2000 para poder defender los intereses de estas regiones en la Convención de ese año, la CALRE se fundó en 1997. Las reivindicaciones de ambas organizaciones son bastante parecidas con el objetivo de conseguir un estatuto especial para este tipo de regiones y como avances concretos lograr alguna representación en el Consejo, un mayor protagonismo de los Parlamentos autonómicos en Europa y la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia para preservar sus competencias. Ni que decir tiene que en ambas tanto el País Vasco como Cataluña han tenido bastante protagonismo.



### *III. 4.3. Las federaciones deportivas internacionales.*

El artículo 14 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte reservaba para las federaciones estatales la participación en las federaciones internacionales y la representación de España en las competiciones internacionales, si bien permitía que las selecciones regionales pudieran participar en competiciones internacionales con autorización estatal “siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta” (apartado 4). Por su parte, los Decretos sobre traspasos de funciones en materia de cultura, al traspasar servicios y personal de la Administración deportiva reservaron al Ministerio de Cultura “homologar las representaciones deportivas españolas en organismos gubernamentales y Asociaciones internacionales de carácter deportivo y constituir el único canal, actuando, en su caso, como mandatario de la Comunidad Autónoma en materia de realizaciones deportivas internacionales”<sup>8</sup>.

La Ley General de la Cultura Física fue desarrollada, en lo que aquí nos interesa, posteriormente por el Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales, que puntualizó que esa autorización sería ratificada por el Consejo Superior de Deportes y debería “ir precedida de la conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores” (art. 3). Además se precisaba que: “No se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo, con selecciones

---

<sup>8</sup> Real Decreto 4096/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Junta de Andalucía en materia de cultura (B.O.E. 17-02-1983). Pueden consultarse todos los Decretos de traspaso en la página web del MAP: [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/asuntos\\_europeos/](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/)



nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de Selección Nacional” (art. 4).

Esta regulación fue impugnada por la Generalitat de Cataluña tanto en la vía de la jurisdicción ordinaria como en la constitucional. En la primera, el Tribunal Supremo consideró que ese artículo se refiere, única y exclusivamente, a las competiciones internacionales comprendidas en el capítulo Primero del Real Decreto 2075/82, entre las que se encuentran las que tengan carácter de campeonatos mundiales, intercontinentales, europeos o encuentros bilaterales, tanto se celebren dentro como fuera del territorio nacional. Por ello, concluyó “que al admitirse solamente en la Ley 13/1980 la posibilidad de que las federaciones deportivas de una Comunidad Autónoma participen en competencias internacionales amistosas, a sensu contrario hay que entender, que las denominadas competiciones o confrontaciones deportivas oficiales, cuales son las antes mencionadas, no están autorizadas para las aludidas federaciones deportivas que no sean de ámbito nacional, cuando en aquellas competiciones hayan de enfrentarse con selecciones nacionales de otros países, y esto es, en definitiva, lo que se desarrolla de forma explícita en el ahora combatido artículo 4.1 del Real Decreto 2075/82, que, en consecuencia, no es en absoluto contradictoria con el precepto legal opuesto por la parte recurrente”<sup>9</sup>.

Tampoco tuvo éxito la Generalitat en su impugnación del Decreto por la vía del conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, donde reclamó que no le correspondía al Ministerio de Asuntos Exteriores la conformidad con la decisión de la federación nacional, sino a la propia

---

<sup>9</sup> STS (3ª) de 29 diciembre 1986, Ar. 7707. También la STS (3ª-3ª), de 29 de mayo de 1990, Ar. 4398 por la que se admite la competencia estatal para autorizar un "campeonato de España" de una modalidad de karate en Bilbao organizado por unas asociaciones privadas.



Generalitat. El Tribunal admitió que era “posible, de conformidad con nuestro ordenamiento deportivo, una intervención en encuentros internacionales de las federaciones deportivas cuyo ámbito propio se extienda al territorio de una comunidad autónoma”; para después -sin entrar en la “relevancia” de la conexión internacional para determinar la titularidad de la competencia controvertida- negar que el Real Decreto suponga una invasión de la competencia autonómica (STC 1/1986, de 10 de enero, caso selecciones deportivas autonómicas, FJ. 2º y 3º).

Este régimen, que podríamos llamar de monopolio estatal y delegación autonómica cuando no intervenga la selección nacional, no es muy distante del que se sigue en el Reino Unido donde Escocia, Gales e Inglaterra intervienen en los campeonatos internacionales oficiales de fútbol y rugby en los que no participa la selección de Gran Bretaña, que sí interviene en casi todos los demás: atletismo, natación, baloncesto, etc. La vigente Ley 10/1990, del Deporte, mantiene este régimen, cuyo Preámbulo fundamenta pormenorizadamente la intervención estatal en una materia que el artículo 149.1.1 de la Constitución no reserva *expresis verbis* al Estado, mientras que el 148.1.19 sí dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en materia de «promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio»; autorización que han empleado todos los Estatutos para declarar la competencia exclusiva autonómica en materia de promoción del deporte.

Sin embargo, este régimen del deporte no es completamente aceptado por algunas federaciones territoriales, donde existe un gran interés en tener su propia participación internacional al margen de la española; lo que en algún caso se ha conseguido, como la federación vasca de sambo y la catalana de hockey sobre patines, que todavía está pendiente de ratificación. Evidentemente, en algunos sectores esta voluntad de representación no es



tanto la manifestación de lo que los especialistas en ciencia política han denominado paradiplomacia, sino de una protodiplomacia, del deseo de algunos nacionalismos de avanzar en la consecución de un Estado propio para lo cual las selecciones autonómicas son un símbolo de la identidad y diferencia, son por tanto un medio en la estrategia de “construcción nacional”, cuyo fin último es la creación de un Estado propio. Así lo expresaron los partidos políticos nacionalistas firmantes de la «Declaración de Barcelona» que pactaron “Introducir las reformas necesarias en la legislación con la finalidad de permitir que las selecciones nacionales de nuestras naciones puedan actuar y competir en cualquier nivel, inclusive los internacionales”, reforzando las reivindicaciones de determinadas plataformas cívicas con la misma finalidad, que en el caso catalán llegaron a presentar 500.000 firmas ante el Parlamento de Cataluña.

Estas iniciativas políticas se han plasmado en dos normas jurídicas en el País Vasco y Cataluña a finales de los años 90 y en las propuestas de reforma estatutaria de los Parlamentos de ambas Comunidades remitidas a las Cortes, si bien éstas no han aceptado esas “selecciones nacionales”, aunque en el caso catalán sí que se ha aprobado que la Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y “si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos” (art. 200). Artículo que ha sido recurrido por el PP y cuya constitucionalidad podría mantenerse interpretando que la procedencia o no de esa afiliación es una decisión que le corresponde al Estado.

Las normas de los años 90 son la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco establece en su artículo 16.6, que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte



federado vasco en el ámbito estatal e internacional». Por su parte, La Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas modificó el párrafo primero del artículo 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, para establecer que "las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos". Ambos mandatos fueron recurridos por el Presidente del Gobierno. No lo fue -a pesar de lo que se publicó en su momento en la prensa- el artículo 40 de la Ley andaluza 6/1998 del Deporte que sólo establecía que "se consideran selecciones andaluzas las relaciones de deportistas designados para participar en una competición o conjunto de competiciones deportivas determinadas, en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

En mi opinión, es factible una interpretación constitucional de los artículos recurridos que en su tenor literal chocan evidentemente con lo dispuesto por la Ley del Deporte: esa representación que atribuyen las leyes respectivas a las federaciones deportivas autonómicas no significará en ningún caso una representación excluyente y al margen de la estatal, la única que puede participar en aquellos organismos deportivos internacionales a los que sólo pertenecen organizaciones estatales, como es el caso del COI.

#### **IV. OPINIÓN RECOPIULATORIA**

La globalización no es únicamente un fenómeno económico, circunscrito al mundo empresarial, sino que afecta a los propios poderes públicos tanto a los entes soberanos que con sus políticas arancelarias y de otro tipo pueden condicionar los intercambios como a los entes subestales cuya actividad se circunscribía tradicionalmente a su territorio, dejando para el Estado las relaciones exteriores según la famosa sentencia de Madison: a la Federación le



debe de corresponder las relaciones exteriores para poder configurarse como un Estado frente a los demás Estados<sup>10</sup>. El avance de la democracia en el mundo y la cooperación internacional -de la mano de la ONU, pero quizás cada vez más de la mano de la OMC- hace que la vieja categoría de Estado nacional se esté sustituyendo por lo que Häberle ha llamado el Estado constitucional cooperativo, en el que categorías básicas como soberanía, sistema de fuentes y jurisdicción, deben ser reinterpretadas a la luz de las relaciones internacionales. Sustitución que se refuerza en nuestro continente donde la Unión Europea supone una integración cada vez más estrecha, llegando a ámbitos que parecían el núcleo esencial de la soberanía, como el sistema monetario, la justicia, la defensa. Por eso, y para poder ejercer sus propias competencias, las Comunidades Autónomas han tenido que desplegar una actividad exterior cuyo reflejo en la Unión Europea y en varias organizaciones internacionales se ha tratado en este trabajo. Para terminar, creo que es conveniente señalar expresamente algo que hasta ahora solo he comentado indirectamente: por debajo de las técnicas jurídicas laten siempre razones políticas, lo que supone que mientras para unos esta participación autonómica en organizaciones internacionales es un objetivo en sí mismo y una forma de mantener su ámbito de decisión política, para otros puede ser solo un instrumento, una forma de ir creando un hueco en la escena exterior que le permita en el futuro proclamar un Estado independiente porque, como acabamos de ver, una cosa es la paradiplomacia y otra la protodiplomacia. Por eso, la lealtad institucional que muchas veces se le reclama al Estado (cuyos dirigentes políticos en no pocas ocasiones han sentido la tentación de recuperar competencias autonómicas por la vía de Bruselas) debe ser recíproca: también los dirigentes autonómicos deben de comportarse como

---

<sup>10</sup> No sé si mi traducción será demasiado libre. Lo que escribió Madison en el núm. 42 de los Federalist Paper fue: "If we are to be a nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations".



miembros de un Estado común, con intereses compartidos y no opuestos a los de los demás ciudadanos de España.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

### I. INTRODUCCIÓN

### II. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Sobre el origen y evolución de la CARCE, cfr. Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, "Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)", REA, núm. 2-3, 2002, pág. 199 y ss.

Para la crítica a su funcionamiento cfr. José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma", DT N° 55/2004 del Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/146.asp>, pág. 5 y ss.

Sobre las conferencias en general, vid, por toda la doctrina, Javier CORCUERA ATIENZA, "La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales", en Alberto PÉREZ CALVO (comp.) *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pág. 49 y ss.

Sobre la necesidad de encontrar "fórmulas de equilibrio respetuosas con los hechos diferenciales" cfr. Gurutz JÁUREGUI, "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *RVAP*, núm. 47, 1997, págs. 11-32.





La frase del “acuerdo prácticamente definitivo” de 2002 la he sacado del Informe anual 2002 de la Secretaría de Estado de Organización Territorial sobre Las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación, pág. 51. A pesar de esa afirmación y salvo inadvertencia por mi parte, posteriormente no se ha formalizado ese acuerdo sobre las Reglas en una publicación en el BOE. Por eso, comparto la aguda crítica de Eduard ROIG MOLÉS, "La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003" en Joaquín TORNOS MÁS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pág. 591 y ss.

Salvo por esa omisión, hay que felicitarse por ese acuerdo de 2002, que en buena medida sirve para corregir los fallos que la doctrina había advertido en el de 1996.

Sobre éstos, cfr. Araceli MANGAS MARTÍN, "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en Pablo PÉREZ TREMPES, Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ y Eduard ROIG MOLÉS (coords.), *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, 1998, pág. 542.

Sobre el Observador de los Landers, cfr. Elisabeth, DETTE-KOCH, "Die Rolle des "Länderbeobachters" im Rahmen der Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration", *Thüringer Verwaltungsblätter*, núm. 6, 1997, págs. 169 y ss. En la propia página web del Länderbeobachter puede consultarse el Convenio de los Länder de 24 de octubre de 1996 que lo regula ([www.laenderbeobachter.de](http://www.laenderbeobachter.de)).



El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 fue firmado por todas las Comunidades Autónomas, lo que inevitablemente obligó a unas "reglas especiales" para salvar los casos de bilateralidad, especialmente reclamados por el País Vasco, Canarias y Navarra. A diferencia de los dos anteriores, este acuerdo de la CARCE sí fue convenientemente publicado por el MAP en su Resolución de 28 de febrero de 2005 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005).

Sobre él, Eduard ROIG MOLÉS, "La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004" en Joaquín TORNOS MÁS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pág. 606 y ss.

El antiguo art. 150 del Tratado de Roma y el art. 3.2 del Reglamento interno del Consejo permitían que pudieran asistir representantes regionales a sus sesiones, pero siempre en calidad de acompañantes, no de titulares del Consejo. Para el uso de los Estados miembros de la Unión del artículo 203 TCE, cfr. Ainhoa URIBE OTALORA, "La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, págs. 241-287 (de donde tomo los datos de participación).

Sobre la dualidad de títulos y la forma de armonizar las competencias estatales y autonómicas cfr. Enric ARGULLOL I MURGADAS, "Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros Europeo", en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2003, págs. 61-71.



La cita sobre el buen funcionamiento de la participación autonómica en los Consejos la copio de la pág. 17 del Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea en el año 2005, que puede consultarse en [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/asuntos\\_europeos/](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/)

Sobre la tensión en el nacimiento del CdR vid. Renaud DEHOUSSE y Thomas CHRISTIANSEN, (comps.), *What model for the Committee of the Regions? Past Experiences and Future Perspectives*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, 1995, pág. 10 y ss. Sobre su carácter de órgano intermedio Carlos Gonzalo ORTEGA SORIANO, "El Comité de las Regiones", en Paloma BIGLINO (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003, pág. 79 y ss. Por mi parte, he hecho un análisis más detenido de esta institución en "El Comité de las Regiones" en Carlos María BRU PURÓN (dir), *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Aranzadi-Civitas, Madrid, 2005, págs. 2092-2102. Para los distintos procedimientos nacionales de nombramiento de los miembros del CdR, puede consultarse el exhaustivo estudio del propio Comité de las Regiones I-4/2001, disponible en [www.cor.eu.int.studies.htm](http://www.cor.eu.int.studies.htm). Para la actitud de las fuerzas nacionalistas con el CdR vid. Gurutz JÁUREGUI, "El Comité de las Regiones" en VVAA, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.

### III. LAS ACTIVIDADES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES

La resolución de la Mesa del Parlamento Vasco sobre la Asamblea del Kurdistán fue aprobada con los votos a favor de PNV, EA y EH, mientras que votaron en contra el PP y PSE-EE. El razonamiento jurídico de estos dos partidos no fue coincidente, pues mientras el primero consideraba que el



acuerdo invadía las competencias estatales sobre relaciones internacionales, el segundo reconoció la capacidad del Parlamento vasco para tomar el acuerdo en el marco de sus competencias, si bien calificó la resolución de "insólita y crea un precedente no deseable de que una institución parlamentaria se convierta en el portavoz oficial de una determinada opción partidista y carente del suficiente reconocimiento en la esfera internacional". Vid. El País de 10 de febrero de 1999, pág. 14.

Sobre las circulares estatales para apoyar la actividad autonómica exterior y algunos problemas prácticos que presenta la falta de coordinación entre las Administraciones, cfr. Carlos CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 151 y ss.

Por toda la doctrina sobre este deber de colaboración entre los poderes públicos, cfr. Javier Tajadura, *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, Granada, 1998.

Para las opiniones partidarias de ceder a las Comunidades la capacidad de pactar acuerdos exteriores, cfr. Vid, por ejemplo, Antonio REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 254 y Gurutz JÁUREGUI, «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *REP*, núm. 46-47, 1985, pág. 463.

El primer ejemplo de impugnaciones de acuerdos exteriores ante el TC es el conflicto de competencias que el Gobierno interpuso contra el Protocolo de intenciones entre la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente de Dinamarca, resuelto según sus pretensiones en la STC 137/1989. Casos más recientes han sido los requerimientos de incompetencia que el Gobierno formuló a la Generalidad de Cataluña por la suscripción de un



Protocolo de Cooperación en materia de protección medioambiental entre el Ministerio de Medio Ambiente de Bulgaria y la Consejería de Medio Ambiente y al Gobierno vasco por el Acuerdo en materia de pesca firmado por el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministro de Pesca de Mauritania. Aunque en un primer momento ambos requerimientos fueron atendidos (según señaló el Ministerio de Administraciones Públicas en su Boletín Informativo sobre la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el cuarto trimestre de 2003, pág. 47 y ss), el Gobierno vasco, rectificó su inicial actitud y ha mantenido el acuerdo, lo que ha motivado un conflicto de competencias.

Para la tesis de la costumbre como legitimadora de los acuerdos cfr. Susana BELTRÁN GARCÍA, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2001, pág. 121 y ss.

Sobre la descoordinación de la cooperación internacional, cfr Silvia HIDALGO y Fernando ESPADA, *Hacia una nueva cooperación española. Informe nº 2*, FRIDE, Madrid, 2005, pág. 19. También José Joaquín FERNÁNDEZ ALLÉS, "La Constitución Española y el Estado Social y Democrático de Derecho. Ley Estatal de Cooperación y Ley Autonómica 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Revista de Estudios Fronterizos*, núm. 3, 2005, pág. 419.

He abordado con más detenimiento algunas de las Asociaciones regionales en "La colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado en asuntos con proyección internacional" en Manuel TEROL BECERRA (coord.), *Las relaciones de Andalucía con el Estado y otras*



*Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 2005, págs. 184 y ss. Los datos los he extraído de la página web de la IUCN, <http://www.iucn.org>

El Acuerdo de Santiago de Compostela puede consultarse en [http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeuscat/documentos\\_des.asp?id\\_documento=4641](http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeuscat/documentos_des.asp?id_documento=4641).

Por su parte, ERC llevó el asunto al Congreso, donde en septiembre de 2004 presentó una pregunta al Gobierno "ante el hecho de que Catalunya estuviese representada en la UNESCO" (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-84 de 14/10/2004, pág.: 192). La respuesta escrita del Gobierno, evitando "responder a situaciones hipotéticas desconociendo las circunstancias concretas" está en el BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-119 de 10/12/2004, pág. 196.

El acuerdo Canadá-Quebec, calificado de "histórico" por sus firmantes, puede consultarse en <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1153>.

En contra de mi opinión, las fuerzas nacionalistas aducen el "modelo británico" para reivindicar la participación autonómica en competiciones oficiales, silenciando no sólo que esta participación se produce en ausencia de la británica común, sino su origen histórico. Cfr. Enrique ARNALDO ALCUBILLA, "El ámbito de participación de las selecciones deportivas autonómicas en competiciones deportivas internacionales", *Revista Jurídica del Deporte*, 1999, vol. 1, pág. 18. Para una visión pro comunitate, centrada en el deporte como materia independiente de las relaciones internacionales, vid. Josu Iñaki ERKOREKA GERVASIO, "Deporte y distribución competencial", *RVAP*, núm. 59, enero-abril de 2001, págs. 47-118. El razonamiento del TC sobre el deporte ha dividido a la doctrina. Lo comparte, José Antonio RAZQUIN



LIZARRAGA, "Deporte y Comunidades Autónomas. Aspectos competenciales de la ley estatal del Deporte", REALA, núm. 249, enero-marzo de 1991, pág. 61-80; mientras que le parece incongruente con la Constitución a Antoni ROIG I BATALLA, "Análisis competencial de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte", Autonomías, núm. 13 diciembre de 1991, págs. 99-116.

Zaragoza, 5 de octubre de 2006.

## **REGIONAL LOBBYING AND THE EU CONSTITUTIONAL TREATY: AN ASSESSMENT**

*Por Romain Pasquier*

*Universidad de Rennes*

"The Europe of regions"... This expression, popularised by Denis de Rougemont in the 1960's<sup>1</sup>, led to a large number of studies and debates on the evolution of European integration. Sociologists, political scientists and geographers have been trying to evaluate the empirical reality of the 'Europe of regions' for several decades (Carter and Pasquier 2006). Many regional and local players have considered European integration as a new political opportunity structure in which they could achieve their cultural, political and/or

---

<sup>1</sup> Denis de Rougemont, one of the twentieth century's key theorists of federalism, popularised the idea of the 'Europe of regions' as a new step in European federalism. The political and ideological context of the 1960's directly influenced his thought with the emergence of new regionalist and nationalist movements in Western Europe and the beginning of the European regional policy (Saint-Ouen 2003).



economic goals. For their part, European institutions, and particularly the European Commission, have, since the 1980's, considered regional and local authorities as their 'natural allies', faced with the reluctance of certain Member-States to give up a share of their sovereignty (Tömmel 1998). Thus, each turning point in the process of European integration, from the "Act unique" to the Maastricht and Amsterdam Treaties, has been characterized by the mobilization of local and regional authorities structured into pan-European organizations (Jeffery 1997, Loughlin 2005, Pasquier 2004). In this perspective, we can consider here the 'Europe of regions' as a cognitive frame of mobilization for regional and local players in Europe.

In this respect, the European convention is a very interesting institutional point from which to observe mobilisations, conflicts and controversies around the regional issue in Europe (Bourne 2006). Following the Treaty of Nice in 2000, a new window of political opportunity opened for regional and local actors to empower the territorial dimension of the European Union (EU). This structure of political opportunity produced contradictory effects. On the one hand, the debates revealed the competition between the various organisations representing local and regional authorities to impose their differing visions of the EU, with some of them calling for the territorial diversity of Europe, and others defending a Europe of legislative regions, while on the other hand, the Convention process forced the representative organisations to gradually coordinate their strategies. Why? Because the fragmentation of local and regional interests and the development of isolated strategies actually marginalized the regional fact in the first months of the Convention. However, the internal rules of the Convention gradually forced local and regional organisations to structure a broader coalition through a "*platform of the organizations representative of local and regional authorities*". Using a wealth of





legal expertise and efficient key political intermediaries, this platform managed to give the draft constitutional Treaty a clear territorial slant.

## The constituent moment between expectation and disillusion

At the turn of the twenty-first century, a new window of political opportunity opened up for regional and local actors to empower the territorial dimension of the European Union (EU). This was linked to the convergence of the dynamics of some policy entrepreneurs and the agenda setting of the constitutional question at the EU level (Kingdom 1984). At the end of 2000, the European Commission launched the “White paper on European governance” and set in motion various working groups in which regional and local organisations have been very active<sup>2</sup>. The “White paper” proposed a set of recommendations to empower democracy in the EU and notably pointed to “a more systematic dialogue with European and national associations of local and regional authorities”<sup>3</sup>. From 2000-01, the regional and local organizations made a clear link between the drafting of the “White paper” and the constitutional process (European Commission 2001). Moreover, after Nice, the German *Länder* put pressure on the federal government to clarify the distribution of competences between the EU, the member States and the regions (Bauer 2006). During the second half of 2001, the Belgian presidency of the EU, which was interested in and sensitive to the regional question, managed to include the

---

<sup>2</sup> Twelve working groups took part in drawing up the "White Paper". Two of them strongly mobilised the organisations representing territorial interests: the IIIB group on the “Definition of criteria and conditions of decentralisation at regional and national levels”; and the IVc group on “The articulation between diverse levels of government for social cohesion and sustainable development”.

<sup>3</sup> “(...) The Commission’s 2001 White Paper on European Governance points out that the EU’s legitimacy “today depends on involvement and participation. This means that the linear model of dispensing policies from above must be replaced by a virtuous circle, based on feedback, networks and involvement from policy creation to implementation at all levels. This reference to “all levels” includes, of course, the four levels - European, national, regional and local. All play an essential role in governance and government in Europe”, CEMR position on the European Convention, 16/08/02, [http://www.ccre.org/prises\\_de\\_positions](http://www.ccre.org/prises_de_positions).



issue in the Laeken declaration setting the mandate for the future European Convention. However, although the prospect of a “European constitution” and the potential integration therein of a regional dimension strongly mobilised the regional and local organisations, it also highlighted the diversity they represented. Two main cleavages appeared. The first, which dates back to the 1970's and 1980's, brings together those who defend the territorial diversity of Europe against the vision of a Europe of regions. It is coupled with a second cleavage, which emerged at the end of the 1990's, and is characterized by the specific role that legislative regions want to play in the constitutional process.

### **Composition of the “platform of local and regional organisations” during the European Convention**

<b>Organisations</b>	<b>Objectives</b>
Council of European Municipalities and Regions (CEMR)	Founded in 1951, the CEMR represents around 100,000 local and regional authorities. The CEMR defends the territorial diversity of Europe.
Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)	Founded in 1973, the CPMR brings together more than 150 maritime regions. The CPMR pushes for EU policies to promote balanced territorial development.
Assembly of European regions (AER)	Founded in 1985, the AER brings together 250 regions from 30 countries. The AER wants to empower the political role of the regions in Europe.
Association of European Border Regions (AEBR)	Founded in 1971, the AEBR brings together 80 border regions. The AEBR



	acts for the benefit of all European border and cross-border regions
Conference of Chairmen of the Legislative State Parliaments of Europe (CALRE)	Created in 1997 in Oviedo, the CALRE brings together 64 chairmen of legislative State parliaments of Europe.
Conference of European regions with Legislative Power (REGLEG)	Founded in 2000, REGLEG is an informal venture of 52 regions with legislative power in the EU. The aim of REGLEG is to strive for an enhanced role of those regions in the EU
Network of Major European Cities (EUROCITIES)	Founded in 1986, EUROCITIES brings together the local governments of more than 120 large cities in over 30 European countries.

## Cleavages in heritage

What have local and regional authorities tried to promote in this conventional process? It is useful to distinguish between two main categories of contributors to the debates at the Convention. Firstly, we have EU institutions, particularly the Committee of the Regions, but also the European Commission and Parliament. Secondly we have the organisations that represent local and regional authorities. These two categories of contributors share a number of common objectives: (1) the empowerment of the Committee of Regions to give it a real role as a guardian of the principle of subsidiarity; (2) the constitutional recognition of sub-national authorities by integrating the European Charter of



local self-government<sup>4</sup> into the Treaties; and finally (3) the broader development of regional and local democracy as a key factor for democracy in the EU.

However, in addition to these consensual elements, each institution and organisation also tried to achieve specific objectives and defend its own particular interests. For example, The Committee of the Regions tried to use the Convention to empower its position in the EU political system. It claimed new political rights - the right to refer issues to the European Court of Justice to defend the principle of subsidiarity, the right to a suspensive veto for some aspects of its obligatory functions, the right to address oral and written questions to the Commission, and finally the right to take part in joint decision-making in certain specific sectors. If we now consider the organisations representing local and regional authorities, clear divides appear, the origins of which lie in the history of regional and local mobilisations. The first cleavage sets the vision of the territorial diversity of Europe, as defended by the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), against the vision of a Europe of Regions, mainly promoted by the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) and the Assembly of European regions (AER). Until the 1970s, the CEMR was the main organisation representing local and regional authorities, notably developing twinning links between European Cities (Vion 2000). However, from the 1960s to the 1980s, the European Commission gradually developed the European regional policy financed by the structural funds. This new situation gave various regional players and institutions the incentive to establish new political relations in order to build new economic strategies (Pasquier 2004). European regions became new levels in the implementation of European policies. This produced two phenomena: the creation of new representative organisations and the Commission's gradual acknowledgement of the regions as official intermediaries. During the 1970s and the 1980s,

---

<sup>4</sup> The Council of Europe adopted the European Charter of local self-government on 15 October 1985.



several new European organisations representing local and regional authorities emerged. In April 1973, the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) was created in Saint-Malo, initiated by the “*Comité d’Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons* (CELIB)”. The 23 founding regions called for the implementation of 'A European regional policy to balance territorial inequalities in Europe' (Pasquier 2003). The creation of this new organisation generated competition with the CEMR for regional representation at the European level. The opposition culminated in the creation of the Assembly of European Regions (AER), initiated by the CEMR<sup>5</sup>. Difficult negotiations started between the AER, the CEMR and the European Commission to institutionalise regional representation at the European level. In December 1987, an agreement was finally reached to create a Consultative Council of local and regional authorities consisting of two sections, one representing the regions, the other the local authorities. This division was the AER's main claim, aimed at preventing the regional fact from being watered down into local interests. The conflict between regional and local interests occurred again with the creation of the Committee of Regions (Pierret 1997).

These competing visions of the territorial structuring of Europe were very apparent during the debates preceding the Convention. The CEMR, the AER and the CPMR may have shared a number of common objectives, but the traditional divides remained quite clear. The CERM proposed that the draft Treaty should ensure the respect of local freedom and regional identities through a reference to the European Charter on local autonomy<sup>6</sup>. The CPMR considered that the old debate of a Europe of States versus a Europe of regions was outdated and should that instead, the debate should highlight three priorities: a clearer definition of the distribution of competences between

<sup>5</sup> Until 1985, the CEMR was “only” the Council of European Municipalities. After the creation of the AER, it became the CEMR.

<sup>6</sup> CEMR position on European Convention, 16/08/02, [http://www.ccre.org/prises\\_de\\_positions](http://www.ccre.org/prises_de_positions).



European, national and regional levels; the involvement of the regions in the drawing up of national positions in European policy-making; and the involvement of the regions in the process of European consultation and the implementation of European policies with a territorial impact. The AER took up a more radical position, considering that it was the organisation representing regional interests in Europe. Among other things, the AER called for the recognition of the regions as the third level of government in Europe, a clearer definition of the competence of each level, and the direct possibility for the regions to refer to the European Court of Justice<sup>7</sup>.

This first cleavage was joined by a second inherited from the late 1990s. During this period, different legislative regions were growing tired of their weak influence within European representative organisations and EU institutions, and so decided to coordinate their actions. This new European regional representation took the form of two main organisations: the Conference of Chairmen of the Legislative State Parliaments of Europe (CALRE) created in 1997 and the Conference of European Regions with Legislative Power (REG LEG) founded in 2000. The first Conference of European regions with Legislative Power took place in November 2000, initiated by the Generalitat de Catalonia and the Congress of local and regional powers of the Council of Europe<sup>8</sup>. From the end of the 1990s, the powerful European regions began to lose interest in the Committee of Regions, which they felt threatened to dilute their political characteristics. One year later, in June 2001 in Liege, 52 presidents of European legislative regions created REG LEG. Sustained by the

---

<sup>7</sup> Assembly of European Regions, "Meeting with President Valéry Giscard d'Estaing, President of the European Convention : Contribution by the Assembly of European Region", Valencia, 7 March 2002.

<sup>8</sup> And notably the chamber of regions of the Congress where the legislative regions are well represented.



most powerful European regions<sup>9</sup> REG LEG quickly emerged as a major territorial lobby. In one of its first declarations in November 2001, REG LEG questioned the national composition of the European Convention: “(...) the composition of the national delegations at the Convention, limited to one government representative and two national parliaments’ representatives, is unsatisfactory and they reiterate their request for direct representation of the Regions with legislative power”<sup>10</sup>. REG LEG also developed a critical analysis of the process of European unification pointing to: (1) the “weakening of the role of the federal and central government and, in reaction to this, a temptation for it to recover its centralising power, which would inevitably have repercussions for the responsibilities of regions with legislative power” (2) the more technocratic decision-making machinery, remote from citizens, creating a deficit of the democratic control; (3) the tendency to ignore each state’s internal distribution of responsibilities, which may lead to decisions being made which encroach on regions’ legislative responsibilities<sup>11</sup>. In this perspective, REG LEG called for the broader involvement of legislative regions in European policy-making, the implementation of mechanisms to protect regional competences, the possibility for the legislative regions to refer issues directly to the European Court of Justice, and finally the reform of the Committee of the Regions<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> The population and GDP of certain member regions of REGLEG - for example Bavaria, Lombardy, Scotland and Flanders - are higher than some Member States of the EU

<sup>10</sup> [Resolution of the Second Conference of Presidents of Regions with Legislative Power. Liege, 15 November 2001](#)

<sup>11</sup> [Final Declaration of the First Conference of Presidents of Regions with Legislative Power. Barcelona, 24 November 2000](#)

<sup>12</sup> “We also support the claims made by the Committee of the Regions in its resolution on the Intergovernmental Conference on institutional reforms of the European Union, especially the elevation of the Committee of the Regions to be a fully fledged institution of the European Union, the obligation for its members to hold an elective office and the introduction of a right of appeal for the Committee of Regions to the Court of Justice of the European Communities in the event of a failure to respect its prerogatives. We also very much hope that a specific institutional status within the Committee of the Regions, one distinct from that of local authorities, will be granted to regions with legislative power”. [Final Declaration of the First Conference of Presidents of Regions with Legislative Power. Barcelona, 24 November 2000](#)



## An inaudible message

Weakened by this double cleavage, the organisations representing local and regional authorities tackled the Convention in a disorganised manner. During the first weeks of the Convention, they displayed isolated strategies of influence. This fragmentation of players and strategies, compounded by the fact that the negotiating framework within the Convention gave a dominant role to representatives of the EU's member states and institutions, weakened their claims until October-November 2002.

At the beginning of the twenty-first century, the regional issue was no longer a priority on the European agenda. It was not really discussed during the Treaty of Nice and, although Joska Fisher argued for a federal Europe in his famous speech<sup>13</sup>, he only focused on the relations between EU institutions and Member-States. This relative marginalization of the regional issue is also a result of the return of the States to the centre of the European game, as can be seen in the negotiations of various Treaties since the early 1990s and the prospect of the Eastern enlargement of the Union. This new context has largely excluded the regions, including the powerful German *Länder* (Loughlin 2005), from the centre of policy-making. Although the White paper on governance and the Laeken declaration refer to the local and regional authorities as partners in the constitutional process, the first debates in the Convention concentrated almost entirely on the EU institutions and national institutions.

As a result, the first phase of the Convention, known as the “listening phase”, was very disappointing for the organisations representing local and regional authorities. During this phase, the Convention considered local and regional authorities simply as civil society players. The first time the

---

<sup>13</sup> J. Fischer, "From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration ", Speech at Berlin's Humboldt University, May 2000: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu\\_politik](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu_politik).





organisations were heard was with the representatives of civil society on 24 and 25 June 2002. They felt that this hearing was completely out of step with the reality of their specific political roles as acknowledged by the European Commission in the White paper on European governance. The disappointment grew still further when the Convention decided to look at the question of the principle of subsidiarity by creating a specific working group. Here again, the main debates revolved around the relations between EU institutions and national governments, with little serious mention of the principle of subsidiarity applied to sub-national authorities. The final report of this working group only argued in favour of the possibility for the Committee of Regions to refer issues to the Court of Justice in the event of infringement of the principle of subsidiarity. On the other hand, a majority of the group considered that the “involvement of regional authorities in the drafting of Community legislation should be determined solely in the national framework (...). Any other approach would, moreover, risk affecting the equilibrium established between the Member States at European level. For this reasons the group did not accept the proposal to grant a right of appeal to the Court of Justice for violation of the principle of subsidiarity to regions which, within the framework of national institutional organization, have legislative capacities”<sup>14</sup>.

The internal organisation of the Convention, mainly consisting of national institutional delegations, and the dispersion of the strategies of the local and regional authorities, largely contributed to the weakening of the regional question during the first weeks of the Convention. It was further weakened by the fact that the six representatives of the Committee of the Regions were only invited to attend the Convention as observers, despite desperate efforts to obtain full membership status. The publication of the preliminary draft constitutional Treaty on 28 October 2002 confirmed the marginalization of local

---

<sup>14</sup> Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02, p. 8.



and regional interests, which are dissolved inside vague concepts surrounding the necessary participation of all public players in the EU system<sup>15</sup>.

## **The invention of an improbable territorial consensus**

To address the problem of this marginalization, the organisations representing local and regional authorities were forced to improve the coordination of their strategies. The Convention process in effect forced them to reach an improbable territorial consensus. They set up a platform of organizations to define common objectives and develop a broad strategy of influence.

## **Be united to avoid disappearing altogether**

The threat of disappearance into the “rag-bag” category of civil society sent shock waves through the local and regional authorities. For example, the CEMR, well known for its moderate position, declared in August 2002: “The Convention has at this stage seen local and regional government as falling under the ‘Umbrella’ of civil society. We wish to emphasize that our spheres of government are, by definition governmental, and not non-governmental. For the future, therefore, we urge the Convention to treat local and regional government as conceptually separate from civil society”<sup>16</sup>. Initiated by the CPMR, a “platform of representative organisations of local and regional authorities” emerged, bringing together the CEMR, the AER, the EUROCITIES, the AEBR, the CALRE and – with some reluctance - REG LEG. The CPMR coordinated the platform, whose objective was to define and defend key priorities during the

---

<sup>15</sup> CPMR, *Reactions to the preliminary draft constitutional Treaty*, technical note of the General secretariat, October 2002.

<sup>16</sup> CEMR, *Convention on the Future of Europe*,



final phase of the Convention: “We have created the platform to empower our political influence, to build a common regional front. At the beginning of the Convention, each organization worked for itself, defending different positions. The platform changed that”<sup>17</sup>. The platform especially used the “Contact Group on Regions and Local authorities” to extend its influence over the convention process. This group was composed not only of European organisations representing regional and local authorities but also of representatives from the Committee of the Regions, the Congress of Local and Regional authorities of Europe and from individual regions and towns themselves. This group has been successively chaired by Ana Palacio, Spanish foreign minister and Jean-Luc Dehaene Vice-Chairman of the Convention, former President of the European Commission and former Prime Minister of Belgium. Coming from two federalized or almost-federalized States, both of these political leaders have been much involved in the building of the acceptable compromise between European regional organisations and the Convention members. Jean Luc Dehane obliged REG LEG, among others, to join the platform: “He said we cannot have two contributions. If we are to get anywhere, we need a single contribution, we need a compromise”<sup>18</sup>. REG LEG finally joined the platform in January 2003 with a view to the plenary session dedicated to the regional and local dimension of the EU, on 7 February 2003: “We have fought hard for the specific cases of the Legislative regions to be treated at the State level and not the EU level. At the European level, what was needed was acknowledgement of the regional issue, but the details were a matter for the Member-States”<sup>19</sup>. On 30 January 2003, the platform formalised a compromise supported by Jean-Luc Dehaene at the Convention Presidium. The platform proposed the introduction of the regional dimension into the first part of the draft Treaty and the

---

<sup>17</sup> Interview, European Commission, Brussels, 31 May 2005.

<sup>18</sup> Interview, CPMR, 10 May 2005.

<sup>19</sup> Interview, European Commission, Brussels, 31 May 2005.



strengthening of the cohesion policy in the second one. Concerning the first part, the platform proposed the following wording:

- “reference to respecting national, regional and local identities; this will allow each Member State, in accordance with its own rules, to involve the regional and local tiers in the life of the Union.
- (2) recognition of a European democracy that is exercised through all levels of democratically elected representation, i.e. European, national, regional and local.
- (3) institutionalising the principles of consultation of the national, regional and local authorities, in compliance with the constitutional systems of the States, ‘upstream’ of the law-making process in respect of legislative proposals with a high territorial impact, and ‘downstream’ in respect of the implementation of these proposals.
- (4) the inclusion of territorial cohesion as one of the objectives of the Union, as a corollary to economic and social cohesion.
- (5) recognition of the role played by the common policies in ensuring the internal cohesion of the Union, especially the cohesion policy; this will allow us to press ahead with the implementation of dynamic and innovative instruments such as tripartite contracts and frameworks for trans-European cooperation
- (6) A stepping up of the role of the Committee of the Regions, by granting it the right to refer matters before the Court for infringement of the principle of subsidiarity”<sup>20</sup>.

The platform also arranged formal and informal meetings with the President of the Convention and representatives of the European Commission. It also enabled information to be centralised, and actions to be coordinated with the Committee of the Regions.

---

<sup>20</sup> Contribution by Claudio Martini , observer at the convention, “Including the local and regional dimensions in the both parts of the Treaty”, Brussels, 17 February 2003.



## Towards political influence

The building of the platform was the first step towards any real political influence for the European organisation of local and regional authorities during the convention. Two other resources were crucial: legal expertise and the mobilization of political allies inside the Convention.

The more the convention process progressed, the more legal expertise became a decisive resource. Legal expertise was a means of giving concrete form to the platform's objectives. The European organisations representing local and regional authorities may all have been able to produce general declarations for the members of the European convention, but very few of them had the legal expertise required to give daily notes and documents to the members of Convention to help them defend the platform's proposals, or even to propose clear amendments to the articles of the draft Treaty. In this aspect, the CPMR imposed itself as the leading organisation through its capacity to use this type of expertise. For example, during the first part of the Convention process, the Contact Group chaired by Ana Palacio asked the CPRM to produce a report explaining regional claims and what made them specific in comparison with civil society. Consequently, the CPMR conducted a survey among its 146 members regions and produced a detailed report formulating a series of proposals on the role of the regions in the EU's institutional system<sup>21</sup>. Similarly, the CPMR coordinated the platform through a team of lawyers specializing in European law. This team aimed to express the platform's political objectives in legal language: "We especially stressed part 1 of the Treaty (...) We endeavoured to defend consistency between the big principles and policies, notably the regional

---

<sup>21</sup> CPMR, *Tasks, policies and competences of the European Union: what the peripheral maritime regions expect from Europe*, May 2002.



policy”<sup>22</sup>. This aspect of lobbying was very important; after the plenary session on the local and regional dimension of the EU, providing the members of the convention with arguments, alternative proposals and amendments was a key move, because they very often did not have the time or the skills to do this task themselves: “We had to be very reactive, to write texts and amendments overnight (...). One day, Barnier asked us to do it for him for territorial cohesion, and two hours later he got it”<sup>23</sup>

However, this legal expertise would have been ineffective without key political allies. As we have underlined above, Ana Palacio and Jean-Dehaene, who chaired the "Regions and local authorities" Contact Group, provided crucial political support for the European organisations. Representatives of the European Parliament and Commission also supported the platform's positions through contributions and reports<sup>24</sup>. Michel Barnier, Commissioner on cohesion policy, supported by representatives of certain national governments (Peter Hain for the United-Kingdom and Pascal Andréani for France), made a huge contribution to the inclusion of territorial cohesion as one the EU's major objectives. Representatives of national parliaments – like Neil MacCormick of the *Scottish National Party* also spoke out strongly in favour of the recognition of the local and regional dimension in the draft Treaty, in the name of greater democratic legitimacy for the Union (Ares 2005). Even if the Committee of the Regions has been criticized for its weakness by a number of European organisations, this institution played an important intermediary role between the platform and the Convention. Its six observers were very involved in the platform and in the Contact Group, particularly Claudio Martini, President of Tuscany and President of the CPMR. This intermediary role enabled the

---

<sup>22</sup> Interview, European Commission, Brussels, 31 May 2005.

<sup>23</sup> Interview, European Commission, Brussels, 31 May 2005.

<sup>24</sup> See particularly Giorgio Napolitano's report on “The role of local and regional actors in the Union” adopted by the European Parliament on 17 January 2003 and the communication by the European Commission on the institutional architecture on 4 December 2002.



Committee to reinforce its institutional role in the EU system. The initial criticisms gradually changed into calls for its political capacity to be consolidated and for it to become the guardian of the principle of subsidiarity. Finally, the picture of all channels of influence would be incomplete if we did not mention the secretariat of the Convention, as this institution was responsible for drawing up the different draft versions (Deloge-Gaudez 2004). In this respect, Elisabeth Gateau, ex-General secretary of the CEMR and consultant for local and regional issues at the convention supported the platform's claims during the different versions of the draft Treaty. Last but not least, it was Valéry Giscard d'Estaing, who chaired the CEMR from 1997 to 2002 who asked her to join him and take priority care of the regional and local theme in the treaty.

## **Constitutionalising a European polycentric governance**

On 7 February 2003, the plenary session of the Convention dedicated to the local and regional dimension of the Union, illustrated the contradictory points of view about the role played by the local and regional authorities in the EU<sup>25</sup>. Although several members of the Convention had declared their opposition to radical claims from organisations like REG LEG, such as the right for legislative regions to refer matters to the Court in the event of infringement of the principle of subsidiarity, the Chairman of the session, Jean-Luc Dehaene, managed to establish a consensus on the need for the future Treaty to recognise the role of sub-national authorities in the implementation of the principle of subsidiarity and also the need to reinforce the role of the Committee of the Regions.

An analysis of the final Treaty shows that never before has a European Treaty given such importance to the regional and local dimension of the Union

<sup>25</sup> *Summary report on the plenary session: 6-7 February, CONV 548/03.*



(Burrows, Carter and Scott 2004). Firstly, article I-5, states that the EU must respect the national identities of the Member States “inclusive of local and regional self-government”. This point gives satisfaction to the main claim made by legislative regions, especially the German *Länder*, whose competences have been seriously affected by the extension of EU legislation. This explicit recognition of local and regional authorities in Europe could have legal consequences if European legislation were to threaten local and regional autonomy. The draft Treaty also extends the principle of subsidiarity to local and regional authorities. Under Article I-11 of the Treaty, the subsidiarity principle now requires the EU not to act if the objectives can be better achieved by the Member State “either at central or at a regional and local level”. In addition, Article I-46 (on the principle of representative democracy) states that “decisions shall be taken openly as closely as possible to the citizen”, which adds force to the importance of the local dimension of subsidiarity. More specifically, the Constitution also includes a Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Under the protocol, the European Commission must consult widely before European legislation, and these consultations, must, where relevant, take into account the regional and local dimension of the proposed action. The Constitution also gives the Committee of the Regions the right, for the first time, to refer issues to the European Court of Justice. This right is given where the Committee considers there is a breach of the subsidiarity principle, and also where its legal rights have been breached. This gives local and regional government some “teeth” to ensure that the subsidiarity principle is complied with. And finally, the Constitution’s new objectives in article I-3, now include the promotion of economic, social and territorial cohesion. Local and regional authorities are by definition “territorial” actors, and the new emphasis will often require the EU to look more closely at the regional impact of its policies.





\* \* \*

So, it seems that an “invisible hand” permitted the empowerment of the local and regional dimension of the EU during the conventional process. In the early stages, this process revealed the cleavages and the competition that existed between the various European organisations representing local and regional authorities, who all sought to impose their singular vision of the Union. If we add the domination of national level representatives and EU institutions in this Convention, it can be seen that the influence of the representative organisations was very narrow. However, faced with the risk of dissolving into the muddle of civil society, the representative organisations were forced to coordinate their strategies by means of a European platform, which facilitated the mobilization of legal and political resources and led to the building of a territorial consensus and real political influence.

Zaragoza, 5 de octubre de 2006.



## References

Bauer, Michael W (2006), "The German Länder and the European Constitutional Treaty : Heading for differentiated theory of regional elite preferences for European integration", *Regional and Federal Studies*, 16 (1): 21-41.

Bourne, Angela K (2006), "Bringing Europe Closer to the Citizen? Regions, Stateless Nations and the European Convention", *Regional and Federal Studies*, 16 (1): 1-19.

Carter, Caitriona and Pasquier, Romain (2006), "European integration and the transformation of regional governance: testing the analytical purchase of 'Europeanisation'", *Queen's paper on Europeanisation*, n°1.

Burrows Noreen, Carter Caitriona, Scott Andrew (2004), *Subsidiarity of the Draft Treaty*, unpublished manuscript, paper presented for *sub rosa* discussion.  
Deloge-Gaudez Florence, 2004, "Le secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent", *Politique européenne*, n°13 : 43-68.

European Commission, (2001), *European Governance. A white paper*, European Commission of the Communities, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001>.

Kingdom John W, (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, University of Michigan, HarperCollins Publishers.

Fischer Joschka, (2000) "From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration", speech at the Humboldt University in Berlin, [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu\\_politik](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu_politik)



Jeffery, Charly ed. (1997) *The Regional Dimension of the European Union*. London: Frank Cass.

Joerges C., Mény Yves and Weiler Joseph, (2000) eds, *What Kind of Constitution for What Kind of Policy?: Responses to Joschka Fischer*, MA, Harvard Law School.

Loughlin, J (2005) 'The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe' in Weatherill, S and Bernitz, U (Eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing: 157-170.

Magnette Paul, 2004, "Réformer l'Europe : La Convention européenne", *Politique européenne*, n°13.

Pasquier Romain, 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Preface by Yves Mény, Rennes, Coll. Res Publica, Presses universitaires de Rennes.

Pasquier, R (2003) "From Patterns of Collective Action to the Capacity for Governance in French Regions", in Bukowski, J. Piattoni, S and Smyrl M. (eds) *Between Global Economy and Local Society: Political Actors and Territorial Governance*. Rowman and Littlefield: Boulder: 67-90.

Pierret Georges, 1997, *Régions d'Europe. La face cachée de l'Union*, Rennes, Editions Apogée.

Saint-Ouen François, 1993, *Denis de Rougemont et l'Europe des régions*, Geneva, Fondation Denis de Rougemont.

Tömmel I., 1998, "Transformation of Governance : The European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions" *Regional and Federal Studies*, 8 (2): 52-80.



Vion Antoine, 2000, *La constitution des enjeux internationaux dans la gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, PhD thesis, , University of Rennes 1.



## **POLITICAL AND EXTERNAL RELATIONS CO-OPERATION AMONGST EU REGIONS**

*Por Nikki Brown*

*Gobierno de Escocia*

### ➤ **Introduction**

Thank you for inviting me to speak to you today. There are many learned speakers here who have done a considerable amount of research into para-diplomacy and the international relations of the regions, but I shall aim to offer you the practitioner's perspective. I have worked on European Union relations on and off for some years, both in the UK Government's Permanent Representation in Brussels, and in the Scottish Executive – that is, the devolved government of Scotland – and at the beginning of this year I took over as Head of the Executive's Europe Division, responsible for co-ordinating the EU activities of all of Executive departments and overseeing Scotland's relations with individual European countries and regions.

### ➤ **The context of devolution to Scotland**

It may be helpful to set the context for what I shall say about Scotland's experiences of co-operating with other EU regions if I first give you some historical background to devolution in Scotland.



Scotland was historically a completely separate country from England. It had its own Parliament which was abolished by the Act of Union (with England) in 1707 over a hundred years after the then Scottish king, James VI became also James I of England. The 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries saw the full integration of Scotland into the United Kingdom alongside a flowering of Scottish cultural life and the development of lowland Scotland as a major economic and industrial powerhouse. In many areas, Scotland led British imperial growth. But Scotland's key separate traditions were maintained – notably its separate legal system, its strong financial system, its separate churches and its strong educational traditions which were reflected in the early development of public education.

The first part of the 20<sup>th</sup> century saw a substantial growth in administrative devolution to Scotland – that is the development of a UK department of state for Scotland, the Scottish Office, with wider and wider powers covering everything from roads to education and agriculture. From the mid 20<sup>th</sup> century onwards the idea of national self expression for Scotland began to be part of mainstream political debate, partly as a response to this administrative devolution which had arguably created a democratic deficit. Increasing numbers of Scots began to support the idea of a national Parliament.

1997 saw the election of a Labour government with a massive majority committed to the reintroduction of a Scottish Parliament. It was devised and implemented in record time – the new Parliament opened for business in July 1999 following a referendum and elections in Scotland.

➤ **Scottish devolved powers**



The system of devolution to Scotland is a very comprehensive approach to devolution which gives substantial and unqualified power to the Scottish Parliament and Scottish ministers – unqualified that is except in respect of European policy. The Scottish Parliament has full legislative responsibility for devolved matters: there is no general power to override Scottish decisions by the United Kingdom government.

Devolved powers cover health, education, justice and home affairs, environment, economic development, rural affairs, agriculture and fisheries, local government, transport and include limited local taxation and income tax powers. But powers reserved to the United Kingdom government include all other taxation, social security, employment, immigration, defence and – crucially – responsibility for international affairs and negotiations in Europe.

The devolution settlement means that the United Kingdom government is responsible for negotiating agreements in Brussels on all matters, including devolved matters. This is an inevitable consequence of the United Kingdom being the member state of the EU. It means, though, that Ministers face the challenge of demonstrating not just that they are protecting Scottish interests, but that Scotland has sufficient influence in European decision-making to make devolution of power meaningful in those areas of devolved responsibility covered by European legislation. This is a challenge that I shall return to discuss in due course.

### ➤ **Scottish expectations of a European Policy**

The context in which the Scottish experience of regional co-operation needs to be seen, then, is one in which our Parliament is still very new and is eager to make the most of the powers that it has only recently received without



feeling itself fenced in any more than is necessary by the constraints of policy decided at an EU level. It is hardly surprising, therefore, that the principle of subsidiarity assumed such significance in Scottish eyes during the recent discussions on the Constitutional Treaty. It is a context in which the Scottish identity – historically very well defined – is undergoing a resurgence of intensity. And it is a context in which Scotland is revelling in the opportunity to take a distinctive policy direction and is looking beyond the shores of the UK for answers to the challenges it faces.

Scotland's First Minister, Jack McConnell, has repeatedly expressed his vision of Scotland as an outward-looking country, emphasising his belief that this is essential if we are to achieve the priority objectives that Ministers set themselves after the last Scottish Parliament elections in 2003, which are:

- growing the Scottish economy;
- delivering excellent public services;
- supporting stronger, safer communities;
- developing a confident, democratic Scotland.

Less than eight years on from devolution, the Scottish Executive is a founder member of REGLEG, the Group of European Legislative Regions. It has two members of the Committee of the Regions and effectively controls the nomination of all other Scottish members. It has membership of the Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe, the CPMR. It has signed four co-operation agreements with other regions of Europe (as well three more with partners outside Europe), and it is active in collaboration on an informal basis with several other partners.

## **Objectives for Co-operation**





What are we hoping to get out of this activity? We have three main objectives.

- First, it offers us additional routes for exerting influence on the direction of EU policy beyond the contribution that we make to the UK's negotiating objectives.
- Second, it provides opportunities for exchanging best practice.
- And third, it is often a necessary condition for accessing European funding, for example through the INTERREG III Programme.

It is worth pointing out that a successful co-operation partnership may be formed when the parties do not necessarily share the same objective. For example, Scotland might offer to share its expertise in an area such as public service provision or structural funds with another region or country in the hope of securing future influence or understanding in a separate policy field.

#### ➤ **Co-operation to enhance influence**

As far as influencing EU policy goes, our preferred route has to be through the UK. It is a major member state and itself has a considerable degree of influence over the development of EU legislation. In a very large proportion of cases, there is a minimal difference in policy interest between Scotland and the rest of the UK, and often all that is needed is a reminder to UK negotiators of any special Scottish circumstances that they should take into account. A series of formal agreements and less formal arrangements provides a framework for intra-UK discussion of negotiating positions, and informal



arrangements exist to allow Scottish Ministers and officials to be involved in working group and council delegations in Brussels. Practical constraints – like the pressure on space in Brussels meeting rooms – mean that this happens less often than we would like. But the principle of Scottish official and ministerial involvement is very well established: our ministers will normally be present at key councils such as agriculture, fisheries and often environment and justice and home affairs. They can and do speak – but only to put forward the UK's position.

But there will always be areas where wider policy considerations at a UK level mean that it is not possible for the UK to pursue as a priority an issue which is of real importance to Scotland. In these cases, it is of benefit to the Scottish Executive to look at other routes for promoting Scottish interests, such as co-operation with other European regions. It was out of a shared keenness of several legislative regions to secure additional influence in the Future of Europe convention that REGLEG was formed. The UK was sympathetic to Scotland's ambitions in this area, and in fact the UK Government's representative on the Convention, Peter Hain, submitted a joint contribution on behalf of Scotland and Wales, but it was arguably the efforts of the legislative regions themselves to place their concerns clearly on the European agenda that led to the inclusion in the Treaty of a number of references and provisions favouring the legislative regions.

The REGLEG example provides a useful case study to illustrate a couple of features of co-operation for the sake of influence. The public face of REGLEG's work continues to be the declarations that Minister-Presidents adopt at their conferences each year, but much of its success derives from the arrangements that exist for officials from member regions to collaborate through the year. During the Convention and subsequent inter-governmental



conference these allowed REGLEG regions to pool intelligence on Convention developments more or less in real time, and to co-ordinate the proposals that they were feeding in to the deliberations through their respective channels. This flexibility and speed of reaction is, in our experience, one of the characteristics of an effective influencing organisation. The REGLEG example illustrates another important point: influence, even on a position agreed by members, does not need to be visibly attached to the organisation to be effective.

#### ➤ **Co-operation to exchange best practice**

We have pursued the exchange of best practice through both formal agreements and informal contacts, and both with individual partners on a bilateral basis and through larger groupings. Our co-operation agreements with Catalonia, Tuscany, North Rhine-Westphalia and Bavaria cover a wide range of policy areas including spatial planning, economic development, drugs misuse, culture and administrative co-operation, while our Education Department runs a benchmarking scheme with a group of partners. Of course, there is no reason why co-operation for the exchange of best practice should be limited to partners at the regional level of government. The Education Department has had active contacts for some years now directly with the French Education Ministry.

What is important is that potential partners should be chosen for their suitability for the exchange of best practice. We have adopted a number of criteria for assessing potential targets for co-operation:

- similarity of policy environment. This encompasses both internal and external considerations. There is no point a government which espouses the ideals of a free market economy trying to draw useful



lessons about public service delivery from a partner which operates according to a very strong social partnership model, for example. Likewise, countries or regions which face similar policy challenges to Scotland, such as conditions of sparsity of population in rural areas or post-industrial area regeneration, are likely to offer the best chances of learning something useful, depending on the policy area of interest;

- desire to concentrate on the same policy areas that we want to address, or at least a good balance between areas in which we can learn from a partner, and those in which we have something useful to offer in return;
- the political will to co-operate. This does not mean necessarily choosing partners which are under the control of a government of similar political colour as our own, but it is an obvious truth that administrations will be better placed to devote time and effort to a relationship when their politicians place a priority on it, and so the personal interest of Ministers is an important consideration;
- whether the prospective partner is a target for other reasons. For example, do we see it as a priority area for trade promotion?

### ➤ **What makes for successful co-operation?**

With a few years of experience of co-operation with other European partners behind us, what lessons do we draw?

The first prerequisite for successful co-operation is clarity of focus. Our experience of working through REGLEG has been a positive one because REGLEG members are clear that the organisation exists to advance the



constitutional position of the legislative regions within the European Union. They do not allow it to become distracted with other potential objectives. This means that the messages that it is promoting are clear to its audience of European decision-makers and member state governments. Because it was a shared interest into constitutional change that drew member regions together in the first place, the maintenance of focus also means that members can agree a common position on new developments with the minimum of negotiation, which in turn allows REGLEG business to be conducted efficiently.

The second determinant of success is that we should be realistic about how much we can achieve. However valuable the co-operation, there is an opportunity cost to it, in terms of official resources and Ministerial time. As I have already said, for relationships to be most productive, we need to be able to demonstrate our commitment to partners. What this means in practice is that those of us who are setting the relationships up should not look to the same policy functions to participate in each partnership. We might well have expertise to share in the field of public private partnerships, for example, and we might find that many prospective partners are keen to learn from our experiences in this field, but we will not do ourselves any favours if our public private partnership experts find themselves overcommitted and unable to devote the time and energy to relationships that they need. A corollary of this principle is that we should ensure that our partners have a clear understanding of what we can deliver and vice versa.

A third criterion, which applies in the case of multi-lateral co-operation for the purpose of influence, is that an effective route must exist for the Scottish Executive to feed its views into the process of determining the position that a representative organisation will take publicly. If an organisation of which we are a member does not represent our interests, there is little point in us belonging to



it. Indeed, in some cases it might be argued that it is positively detrimental for us to be associated with an organisation that promotes a contrary view. One of the challenges that faces an organisation like the Committee of the Regions, which has a very broad membership covering all levels of government from the most powerful legislative regions – which are in some senses quasi states – to the most local municipal authorities, and all corners of the European Union, is how to produce meaningful positions which nevertheless represent the interests of all of its members fairly.

I have already spoken of the benefits of an organisation that uses effective channels of communication at official level to respond quickly to developments. Much of the value of lobbying in an EU context comes from being able to influence policy at an early enough stage in the policy development process.

Finally, the key criterion for assessing whether co-operation has been successful is whether it has delivered tangible benefits, in terms of EU legislation that reflects Scottish interests, or lessons that we can apply to bring about improvements in Scottish service delivery. There is no consensus in Scotland amongst the media or in public opinion that international engagement is inherently a good thing, and so the driving force for regional co-operation comes from a personal conviction on the part of Scottish Ministers that benefits to Scotland will flow from it. They need to be able to demonstrate that the resources that they have committed to it were well spent.

## ➤ Conclusion

In conclusion, then, just a few years after the Scottish Executive came into being, we have opened up a number of channels for co-operation with other



European partners, both bilaterally and through membership of European organisations. We have derived a wide range of policy benefits from these relationships. There is every reason to believe, therefore, that whatever the outcome of next year's Scottish Parliament elections, we will continue to be active in European inter-regional co-operation in the future. On the basis of our experience to date, we can expect to focus our resources quite carefully on those relationships which are most likely to deliver those policy objectives that are important to Ministers.

Thank you for your attention, and I hope that this overview of Scottish experiences of co-operation has been of value to you.

Zaragoza, 5 de octubre de 2006



## GOBIERNOS REGIONALES Y EL DESAFÍO DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL: EL EJEMPLO DE ANDALUCÍA.

Por **José Vicente Rubio Eire**,  
Rubio & De Felipe Abogados

*“Once we lose confidence in our mission in the East, once we repudiate our responsibilities to foreigners and minorities, once we feel ourselves unable calmly and fearlessly to discharge our duties to vast helpless populations, then our presence in those countries will be stripped of every moral sanction, and resting only upon selfish interests or military requirements, it will be a presence which cannot long endure”<sup>26</sup>*

Sir. Winston Churchill

### Introducción

El presente trabajo gira en torno al reto que la inmigración supone para las comunidades autónomas españolas; más concretamente el de la inmigración ilegal; y las respuestas que las mismas han dado dentro de su marco competencial. Para concretizar más nuestro discurso nos centraremos en la situación creada en la comunidad autónoma española que más está sufriendo junto con las Islas Canarias el azote de la Inmigración ilegal. Nos estamos refiriendo tal y como se expone en el título de la Conferencia a la Comunidad Autónoma Andaluza.

<sup>26</sup> Extraído del Discurso de Churchill en la Cámara de los Comunes el 23 de Diciembre de 1929 a propósito del debate sobre la Cuestión Egipcia. Extraído del libro: Burying Caesar, Churchill, Chamberlain and the Battle for the Tory Party. Graham Stewart. Phoenix. 1999. London. Págs 52-53.





## **Marco competencial español en materia de inmigración.**

Entrando en materia; lo primero que hemos de tener presente a la hora de hablar de la problemática de la inmigración, es ver dentro de este Estado compuesto que es España quién tiene la competencia para abordar esta materia.

Por ello la primera parada obligatoria la tenemos que hacer en la propia Constitución Española, y más concretamente en su artículo 149.2 y 3 donde se dice: “**1.** El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) **2.ª** Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. **3.ª** Relaciones internacionales.”

Es decir, es el Estado Central español quien tiene la competencia exclusiva sobre esta materia. Y así la ha estado ejerciendo desde sus diversas manifestaciones:

Ha sido el poder legislativo del Estado Central, es decir las Cortes españolas, y por ende no las autonómicas, las que han aprobado las actuales Leyes de extranjería y asilo<sup>27</sup>; así como toda la normativa sancionadora que en referencia a la lucha contra la inmigración ilegal contiene nuestro Código Penal.

---

<sup>27</sup> Véase:

Ley Orgánica 4/00, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta Ley Orgánica ha sido modificada por:

Ley Orgánica 8/00, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/00, de 11 de enero

Ley Orgánica 11/03, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros

Ley Orgánica 14/03, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/00, de 11 de enero; de reforma de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; de reforma la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común; y de reforma de la Ley 3/91, de 10 de enero, de competencia desleal

Ley 5/84, de 26 de marzo, reguladora de asilo y la condición de refugiado, en su redacción



Desde el punto de vista judicial, son los Juzgados y Tribunales Españoles; especialmente los del orden penal y contencioso, los órganos que dependientes de la Administración Central hacen aplicar la Ley y revisan las decisiones administrativas que puedan producirse en esta materia.

Y por último, desde el punto de vista del poder ejecutivo, nos estamos refiriendo al Gobierno de la Nación; tres han sido los Ministerios que más activamente han trabajado en este campo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores; por cuanto la lucha contra la inmigración ilegal no puede realizarse sin el concurso de nuestros socios de la Unión Europea, y sin implicar a los países de origen de estos inmigrantes.

De esta forma España ha firmado una serie de Tratados y Convenios con estos Estados tendentes en su mayoría a que estos Estados asuman sus responsabilidades en la lucha contra la inmigración ilegal; y más concretamente acepten la repatriación de sus nacionales que intenten alcanzar o alcancen el territorio nacional<sup>28</sup>.

---

dada por la Ley 9/94, de 19 de mayo.

<sup>28</sup> En concreto destaquemos los siguientes Convenios relativos al control de los flujos migratorios y sobre la readmisión de personas que se encuentren en situación irregular.

B.1 Convenios sobre flujo migratorio

Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 28 de octubre de 2.003

Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 2.001

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios, firmado en Madrid el 29 de mayo de 2.001

Acuerdo en materia de inmigración entre España y Guinea Bissau, firmado en Madrid el 7 de febrero de 2.003

Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 25 de julio de 2.001



El Ministerio del Interior, por su parte, es competente no solamente de la tramitación de la documentación de los ciudadanos extranjeros que se encuentran en nuestro país; sino que a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) es el responsable en

---

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia sobre regulación y ordenación de los flujos migratorios, hecho en Varsovia el 21 de mayo de 2.002 (Nota: Continua vigente hasta la plena incorporación de Polonia a la Unión Europea)

Acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 17 de diciembre de 2.001

Acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, firmado en Madrid el 23 de enero de 2.002

B.2 Convenios sobre readmisión de personas en situación irregular

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Sofía el 16 de diciembre de 1.996

Acuerdo entre España y Eslovaquia sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Bratislava el 3 de marzo de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Estonia sobre readmisión de personas, firmado en Tallín el 28 de junio de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre admisión en puestos fronterizos de personas en situación de estancia ilegal, firmado en Madrid el 8 de enero de 1.989

Acuerdo entre el Reino de España y la República Italiana sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Letonia sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Madrid el 30 de marzo de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Lituania sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Madrid el 18 de noviembre de 1.998

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1.992.

Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2.003

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Varsovia el 21 de mayo de 2.002

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Portugal, firmado en Granada el 15 de febrero de 1.993

Acuerdo entre España y Rumania sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Bucarest el 29 de abril de 1.996

Acuerdo entre el Reino de España y la Confederación Suiza sobre la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Madrid el 17 de noviembre de 2.003

Memorando de entendimiento para luchar contra la inmigración ilegal entre España y Ghana de 7 de diciembre de 2005.

Memorando de entendimiento para luchar contra la inmigración ilegal entre España y Senegal de 24 de agosto de 2006. Con este estado existía un Acuerdo de febrero del mismo año, denunciado por la parte Senegalesa el 1 de Junio de 2006, por lo que no se ha llegado a aplicar.



primera instancia de la lucha sobre el terreno contra la inmigración ilegal. Sea esta en las fronteras o dentro del territorio nacional.

Y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de quien depende la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y quien entre otras realizaciones fue el impulsor del último proceso de regularización de la población inmigrante que se encontraba de forma irregular en nuestro país en el año 2005<sup>29</sup>.

### **Marco competencial internacional en materia de inmigración.**

Ahora bien, si esta era la situación de partida con la que nos encontrábamos en el año 1978, es decir, una concentración de todas las potestades en materia de inmigración en el Estado Central, no es la que existe ya en la actualidad.

El Estado Central desde 1978 hasta la actualidad ha ido cediendo parcelas de poder en este campo. Unas veces a favor de entes supranacionales y organismos internacionales como consecuencia de nuestra participación en la Comunidad Internacional; y otras a favor de entes territoriales inferiores, nos estamos refiriendo a las Comunidades Autónomas, fruto del propio desarrollo en España del Estado de las autonomías.

---

<sup>29</sup> Este procedimiento se inició por medio de la Orden Pre/140/2005, de 2 de febrero; y estuvo vigente durante tres meses, desde el 7 de febrero al 7 de mayo de 2005. A dicha fecha se habían presentado 687.138 solicitudes de normalización, de las que 84.372 correspondían a Andalucía. Del total de solicitudes el 87,9 % fueron admitidas en España y el 77,37 % en Andalucía. Fuente: Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales.



Refiriéndonos a las parcelas de poder que hemos cedido a favor de entes y organismos supranacionales, citaremos sin ánimo exhaustivo las dos siguientes<sup>30</sup>:

Primeramente, España como un miembro más del Consejo de Europa, ha firmado y ratificado Convenio Europeo de 4 de noviembre de 1.950, para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. En dicha Convención se recogen una serie de derechos humanos que se predicán a favor del ser humano en general con independencia de si la situación administrativa del mismo en un país es considerada regular o irregular.

Como quiera que el mencionado Convenio Europeo prevé la existencia de un Tribunal al cual los ciudadanos pueden acudir en búsqueda de amparo, el

---

<sup>30</sup> En Concreto el Reino de España se ha adherido a las siguientes Convenciones multilaterales que de un modo u otro inciden en el campo de la inmigración, y la lucha contra la inmigración ilegal:

Convenio Europeo de 4 de noviembre de 1.950, para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales

Convención de 28 de julio de 1.951, sobre el Estatuto de los Refugiados

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecho en Nueva York el 28 de septiembre de 1.954

Convenio Europeo de 13 de diciembre de 1.957, de extradición

Acuerdo europeo de 16 de diciembre de 1.961, sobre circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos entre los países miembros del Consejo de Europa

Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, de 19 de diciembre de 1.966

Convenio nº 97 sobre Trabajadores Migrantes (OIT, 1967)

Convenio nº 143 sobre Trabajadores Migrantes (OIT 1975)

Convenio Europeo sobre el Estatuto Legal de Trabajadores Migrantes (1.977)

Protocolo adicional al Convenio Europeo de extradición, hecho en Estrasburgo el 17 de marzo de 1.978

Convenio Europeo de 21 de marzo de 1.983, sobre traslado de personas condenadas

Protocolo al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, hecho en Londres el 11 de noviembre de 1.988

Instrumento de ratificación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de diciembre de 2.000

Instrumento de ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2.000



Estado español ve reducida su soberanía. Por un lado su actividad va a ser revisada y enjuiciada por un Tribunal ajeno al Estado español, y por otro su capacidad legislativa en materia de inmigración se ve constreñida, pues deberá moverse entre los patrones marcados por la Convención de 1950 y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En Segundo lugar, hemos de hacer aunque sea muy someramente una alusión a la labor de la Unión Europea en el campo de la inmigración y de la lucha contra la inmigración ilegal; pues las competencias que ha asumido e irá asumiendo Bruselas siempre serán a costa de las competencias exclusivas que el Estado Central tiene en esta materia.

Resumiendo de forma global la labor de la Unión Europea en el campo de la inmigración podemos coincidir con otros autores que han abordado esta materia en decir que el alcance de su labor es limitado y meramente defensivo<sup>31</sup>.

Así en el Tratado de Maastricht<sup>32</sup> se hizo hincapié en el refuerzo de la seguridad interior de los Estados miembros, cuando abordó el fenómeno migratorio. En su artículo 100C se hablaba solamente de la posibilidad de legislar sobre los terceros países cuyos nacionales hayan de proveerse de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Y en el artículo K1.2 se limitaba a considerar de interés común, entre otras, “las

---

<sup>31</sup> En este mismo sentido se expresa Vicente-Antonio Martínez Abasca, Ciudadanía Social y Políticas Migratorias de la Unión Europea, Editorial Comares, Granada 2005. Para este autor la Unión Europea, al igual que el resto de Estados Europeos, en vez de abordar un verdadero programa de inmigración global ha preferido centrarse en una política de control de los flujos migratorios.

<sup>32</sup> El artículo 100C del Tratado de la Unión Europea (TUE), suscrito en Maastricht el 2 de febrero de 1992 y con vigencia desde el 1 de Noviembre, habilita al Consejo para que, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, determine los terceros países cuyos nacionales hayan de proveerse de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.



normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas”<sup>33</sup>.

Dadas estas mimbres el principal logro de la Unión Europea ha sido la aprobación de una normativa común que uniformiza el modelo de visado en toda la Unión Europea para nacionales de terceros países, así como un listado de los países a cuyos nacionales se les va a exigir dicho visado,<sup>34</sup> y la

<sup>33</sup> Con anterioridad a la aprobación del Tratado de Ámsterdam hay que destacar la aprobación del Convenio de Dublín de 1990 para la determinación del Estado responsable del Examen de las Solicitudes de asilo.

<sup>34</sup> Fruto de esta determinación, será primeramente el Reglamento del Consejo 1683/1995, de 29 de mayo, que establece un modelo uniforme de visado en toda la Unión para los nacionales de terceros países, así como los siguientes Reglamentos en vigor sobre la materia:

Reglamento (CE) 1683/95, de 29 de mayo de 1.995, por el que se establece un modelo uniforme de visado

Reglamento (CE) 574/1999, de 11 de diciembre de 2.000, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros

Reglamento (CE) 539/2001, de 15 de marzo de 2.001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

Reglamento (CE) 1091/2001, de 28 de mayo de 2.001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración

Reglamento (CE) 2414/2001, de 7 de diciembre de 2.001, que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

Reglamento (CE) 334/2002, de 18 de febrero de 2.002, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado

Reglamento (CE) 1030/2002, de 13 de junio de 2.002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

Reglamento (CE) 343/2003, de 18 de febrero de 2.003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país

Reglamento (CE) 415/2003, de 27 de febrero de 2.003, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito

Reglamento (CE) 2133/2004, de 13 de diciembre de 2.004, sobre la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común

Reglamento (CE) 851/2005, de 2 de junio de 2.005, que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación



aprobación a nivel intergubernamental de los Acuerdos de Schengen de 14 de junio de 1985 y el Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990<sup>35</sup>.

El Tratado de Ámsterdam ha supuesto un impulso a la armonización comunitaria de estas materias. Así el denominado “Acervo Schengen” ha alcanzado un mayor grado de institucionalización y de eficacia al ser incorporados al marco normativo comunitario<sup>36</sup>.

Con el Tratado de Ámsterdam también se han comunitarizado las materias de asilo e inmigración, abandonando el tratamiento que a nivel intergubernamental les otorgaba el Tratado de Maastricht, poniéndose de

---

También hemos de destacar las siguientes Directivas que inciden sobre la presente materia:

Directiva 200/43/CE, de 29 de junio de 2.000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico

Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2.001, relativa al reconocimiento mutuo de las Decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países

Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2.00, relativas a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2.002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares

Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2.003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros

Directiva 2003/86/CE, de 27 de enero de 2.003, sobre el derecho a la reagrupación familiar

Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2.003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración

Directiva 2003/110/CE, de 25 de noviembre de 2.003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.

Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2.004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Directiva 2004/82/CE, de 29 de abril de 2.04, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2.004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

<sup>35</sup> Publicados ambos en el DOCE L núm. 239 de 22 de septiembre de 2000.

<sup>36</sup> Protocolo N° 2 anexo al Tratado de Amsterdam.





relieve la necesidad de afrontar el reto de la inmigración desde la propia Unión<sup>37</sup>.

Sin embargo las medidas adoptadas en esta materia, dado lo sensible de las mismas y la dificultad de adoptar acuerdos no ha pasado más allá de poder destacar la aprobación de un Libro Verde relativo a la política comunitaria para el retorno de los residentes ilegales<sup>38</sup>; de una Decisión del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de la entrada, circulación y estancia irregulares<sup>39</sup>, y diversos planes de acción puestos en marcha por el Consejo sobre la inmigración ilegal<sup>40</sup>, el control fronterizo<sup>41</sup> y la política de repatriación<sup>42</sup>.

Si se ratifica y entra en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se impulsará de nuevo una mayor comunitarización

---

<sup>37</sup> El Tratado de Amsterdam atribuye competencias al Consejo de la Unión a fin de que adopte las oportunas medidas en materia de inmigración y residencias ilegales, incluyendo las medidas de repatriación (art. 63.3, b) TCE/VC) en el plazo de cinco años desde la aprobación de dicho Tratado.

<sup>38</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2002).

<sup>39</sup> Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002. DOCE L núm. 328 de 5 de diciembre de 2002.

<sup>40</sup> Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la unión europea, de 28 de febrero de 2002, (DOCE C núm. 142 de 14 de junio de 2002).

<sup>41</sup> Plan para la gestión de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, Doc. Del Consejo 10019/02, FRONT 58. Destaquemos también la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004); conocida también como FRONTEX.

FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

<sup>42</sup> Programa de acción sobre el retorno, de 28 de noviembre de 2002, doc. Del Consejo 14673/02, MIGR 125.



en esta materia<sup>43</sup>, pero habrá que estar a la espera y ver que se decide en esta materia.

### **Marco competencial andaluz en materia de inmigración.**

Hasta aquí podríamos decir que hemos explicado el marco normativo que rige en España en materia de inmigración. Lo cual nos lleva a preguntarnos ¿Y las Comunidades Autónomas?; ¿Qué papel pueden jugar las mismas en esta materia, especialmente una Comunidad como Andalucía tan expuesta al fenómeno migratorio?.

Y es que hemos de pensar que en Andalucía están residiendo de forma regular 240.475 personas extranjeras, lo que hace que sea la tercera comunidad autónoma con mayor número de extranjeros, solamente superada por la Comunidad de Madrid y Cataluña<sup>44</sup>. Además se estima que de acuerdo con el padrón municipal, que refleja el número de extranjeros que se han inscrito en el registro municipal con independencia de que su situación sea considerada como regular o irregular, realmente la población inmigrante puede considerarse que es el doble. En concreto 416.582 personas<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> DOUE C 310, de 16 de diciembre de 2004. Su entrada en vigor se fija para el 1 de noviembre de 2006 “siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad” (art. IV-447.2 TCEU).

En su artículo III-267.1 al formular los objetivos de la política común de inmigración, no solo obliga a la UE a garantizar de forma permanente la necesaria lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, junto con la gestión eficaz de los flujos migratorios y a un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros. También extiende esa garantía, por primera vez en un Tratado comunitario, a la “prevención” de la inmigración ilegal.

<sup>44</sup> Lo que supone el 11,71% de toda la población inmigrante en España. Datos a 31 de marzo de 2005. Fuente Secretaria de estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de la Policía.

<sup>45</sup> Instituto Nacional de Estadísticas. Padrón de habitantes 1 de enero de 2005.



Estas personas tienen las mismas necesidades que la población española. Y dado que reclaman y la legislación estatal les concede una serie de derechos sociales: trabajo y seguridad social, a la educación, asistencia sanitaria, ayudas en materia de vivienda,..... estos han de ser otorgados, y por ende sufragados. El problema surge cuando es una Administración la que legisla sobre estos derechos, en nuestro caso la Central; y es otra diferente la que debe de concederlos, en nuestro caso las Autonómicas. Y llegados a este punto es cuando la Administración que debe desviar parte de sus recursos para atender a la población inmigrante empieza a reclamar competencias decisorias en esta materia.

E igualmente, ¿Cómo pueden actuar unos órganos políticos territoriales, por más que su actuación este socialmente justificada en una materia, cuya competencia les está vedada, por corresponderle a la Administración Central.

En principio, sería necesario que el estado Central les cediese expresamente en todo o en parte potestades en esta materia.

Así es como sucede, como acabamos de ver, cada vez que el Estado central español cede una cota de poder en esta materia a favor de la Unión Europea , o del Consejo de Europa, o de Naciones Unidas, o se limita su soberanía por su adhesión a alguna Convención internacional.

Estos actos de cesión de soberanía son del todo aparentes pues se materializan en la firma de un Instrumento Internacional, que en si mismo o en su propio desarrollo implican una cesión de soberanía.

Sin embargo, no ha sucedido lo mismo cuando las Comunidades Autónomas han querido asumir competencias en esta materia.



De hecho lo normal hubiese sido que si las Comunidades Autónomas quisieran adquirir competencias en esta materia hubiesen acudido en todo caso al procedimiento constitucional del artículo 150 de la Constitución<sup>46</sup>; que es el que permite que el Estado Central ceda una competencia suya exclusiva a una Comunidad Autónoma<sup>47</sup>, sin embargo, esto no ha sido así y se ha preferido acudir a otras vías más sutiles.

Refiriéndonos a partir de ahora en exclusiva a la Comunidad de Autónoma Andaluza, aunque la mayoría de lo que comentemos sería extrapolable a otras Comunidades Autónomas, hemos de decir que se ha partido de las competencias asumidas en el propio Estatuto de Autonomía, y a partir de allí se han expandido esos títulos competenciales al máximo posible para poder habilitar una actuación autonómica global o semi global, según se mire, en el campo de la extranjería.

Si se lee el Estatuto de Autonomía Andaluz, y más concretamente el Título Primero en el que se concretan las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza no encontramos mención expresa al fenómeno migratorio; sin embargo sí que se asumen competencias en otras materias como

---

<sup>46</sup> Artículo 150.

1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

(...)

<sup>47</sup> Así se actuó por ejemplo para ceder a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias en materia de tráfico. L.O. 6/1997, 15 diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña («B.O.E.» 16 diciembre).



Asistencia y Servicios sociales o Instituciones públicas de protección y tutela de menores; o Educación que como acabamos de explicar han de ser prestadas no solamente a la población española, sino también a la población inmigrante en Andalucía.

Teniendo presentes estas competencias; y las que posteriormente se han asumido por la Comunidad Autónoma Andaluza en otras materias por Ley Orgánica; nos encontramos con que no hay Consejería del Gobierno Andaluz que en su labor de día a día no tenga que tratar, aunque sea incidentalmente con la población inmigrante.

Vista esta situación, la solución política andaluza ha sido ir Consejería por Consejería<sup>48</sup> estudiando en que medida cada una de ellas estaba actuando sobre la población inmigrante residente en Andalucía; es decir, en qué puntos concretos las competencias de cada Consejería actuaban sobre el fenómeno migratorio.

Tras este estudio ha quedado claro que si bien aisladamente podría parecer que cada una de estas pequeñas competencias tenían una influencia colateral sobre la población inmigrante; unidas todas ellas, como vamos a ver su influencia es más que importante.

Quedaba solamente por hacer dos cosas: Por un lado, planificar de forma conjunta todas estas pequeñas competencias, y por otro, crear una serie de instituciones que coordinasen la labor de todas las Consejerías.

---

<sup>48</sup> En la Actualidad el Gobierno Andaluz se encuentra dividido en 14 Consejerías: Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Justicia y Administración Pública; Innovación Ciencia y Empresa; Obras Públicas y Transportes; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Para la Igualdad y Bienestar Social; Cultura y Medio Ambiente.



De ahí el hecho de que en Andalucía ya contemos con dos Planes Integrales para la Inmigración. Uno primero que ha tenido una vigencia entre los años 2002 y 2005<sup>49</sup> ; y un segundo que es el que se está desarrollando en la actualidad con un periodo de vigencia para los años 2006 a 2009<sup>50</sup>.

Estos planes planifican la labor de la Junta de Andalucía en todas aquellas áreas en que cada Consejería pudiera ejercer competencias en el ámbito de la inmigración, para a continuación estructurar y orientar de forma global cada proyecto concreto.

En el II Plan, de vigencia actual se identifican una serie de Áreas en las cuales tiene que actuar la Junta de Andalucía, se diseñan ya unos Proyectos precisos y se encomienda su desarrollo a unas Consejerías y Departamentos concretos.

Del estudio de estas Áreas y Proyectos se desprende una imagen bastante fiel de la labor de la Junta de Andalucía en el campo de la inmigración.

I Área socio-educativa; cuyo principal responsable es la Consejería de Educación a través de las Direcciones Generales de Participación y Solidaridad en la Educación, Planificación y Centros, Innovación y Formación del Profesorado y Formación Profesional y Educación Permanente.

---

<sup>49</sup> [Decreto 1/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.](#)

<sup>50</sup> *Decreto 92/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009.*



El punto de partida de esta área es triple: Primeramente la educación es una competencia de la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>51</sup>; en segundo lugar, el sistema educativo andaluz tiene un carácter universal que garantiza el acceso gratuito a la educación básica obligatoria a toda persona que resida en la región; y en último lugar en España, la Ley de Extranjería reconoce que los extranjeros menores de dieciocho años tienen el derecho y el deber a la educación. Este derecho comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, la obtención de la titulación correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas<sup>52</sup>.

Por ello, la Administración Andaluza es la única institución española responsable de asistir a la población inmigrante que resida en Andalucía en materia de educación.

Esta situación ha motivado el diseño de una serie de Proyectos específicos y Actuaciones exclusivas para la población inmigrante que buscan la integración de las personas de origen extranjero en el marco de la política educativa de la Junta de Andalucía, incluyendo las que fomentan una participación más alta por parte del alumnado y sus familias, prestando especial atención a los posibles problemas de identidad cultural de los menores inmigrantes. Dentro de este área se incluyen las medidas destinadas a la Educación Permanente de Adultos Extranjeros, ya que son actuaciones educativas.

En concreto la Junta de Andalucía se han señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para ser alcanzados a través del desarrollo de proyectos específicos en el periodo 2006-2009:

---

<sup>51</sup> Artículo 19 , del Estatuto de Autonomía Andaluz.

<sup>52</sup> Artículo 9, de la LO 4/00, de 11 de enero.



1. Facilitar la escolarización, en cualquier época del año, de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes, en las mismas condiciones que el alumnado andaluz.
2. Favorecer la adaptación de la atención educativa a las características y necesidades de este alumnado.
3. Favorecer que los Centros Educativos elaboren proyectos de centro, que contemplen la perspectiva intercultural, que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las culturas.
4. Potenciar programas de apoyo al aprendizaje de la lengua española para el alumnado inmigrante.
5. Mantener y valorar la cultura de origen del alumnado inmigrante.
6. Favorecer un clima social de convivencia y respeto, fomentando que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos, no sólo de la comunidad educativa sino del propio entorno donde se desarrolle la actividad.
7. Aportar al alumnado inmigrante de lengua no española una enseñanza que facilite su integración y que prevea el estudio de la lengua española y la promoción de la enseñanza de la lengua materna.
8. Promover el acceso y la continuidad de la población adulta inmigrante en los diversos niveles de la educación permanente.
9. Establecer estrategias de intervención para la incorporación de nuevas líneas de trabajo en la educación permanente relacionada con la población inmigrante.

II Área socio-laboral ; donde se prevé la actuación interadministrativa de las Consejerías de Gobernación, Empleo y para la Igualdad y Bienestar Social; junto con los Ayuntamientos de los entes locales más afectados por la





inmigración económica<sup>53</sup> y con los organismos sociales y ONGs que trabajan más de cerca con la población inmigrante en Andalucía<sup>54</sup>.

En el área socio-laboral, hay que tener presente que estamos ante una competencia compartida entre la propia Unión Europea, el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos<sup>55</sup>.

En este contexto, la Ley de Extranjería dispone que los extranjeros que reúnan los requisitos previstos, tanto en la dicha Ley Orgánica como en las disposiciones que la desarrollen, tendrán derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como al acceso al Sistema de la

---

<sup>53</sup> Diputación de Almería; Ayuntamiento de Almería; Ayuntamiento de La Mojonera; Ayuntamiento de Roquetas de Mar ; Ayuntamiento de Vicar; Ayuntamiento de Algeciras; Ayuntamiento de Cartaya; Ayuntamiento de Lepe; Ayuntamiento de Moguer.

<sup>54</sup> Instituto Andaluz de la Mujer (IAM); Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP); Federación Andalucía Acoge; Unión General de Trabajadores (UGT); Comisiones Obreras (CC.OO); Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG); Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes de Andalucía

<sup>55</sup> En España, la Política Nacional de Empleo se desarrolla, dentro de las orientaciones generales de política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. La globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar sólo en clave nacional.

La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la Unión Europea – política económica, a través de las Grandes Orientaciones de Política Económica, y política de empleo, a través de las Directrices de Empleo y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, en coordinación con la Estrategia de Inclusión Social – obligan al Estado español a establecer objetivos cuantificados de actuación con desempleados, toda vez que la Unión Europea vincula la distribución de fondos europeos (Fondo Social Europeo) al logro de dichos objetivos. El Sistema Nacional de Empleo, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, es el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo.

El artículo 35 de la Constitución española regula el derecho y el deber de trabajar, y conforme al artículo 149.1.7ª y 17ª de la citada norma, la legislación laboral y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la legislación autonómica refuerza los anteriores señalando una serie de objetivos informadores de la gestión en el marco laboral: fomento del empleo, formación para el empleo, orientación e información, prospección, registro de demanda e intermediación en el mercado de trabajo.



Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente en cada momento<sup>56</sup>.

En consecuencia, en el marco del Área Socio-Laboral se incorporan actuaciones encaminadas a mejorar la formación para el empleo, la orientación laboral, la incorporación al mercado de trabajo o el fomento del autoempleo, entre otras acciones, bajo la premisa de igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta, además, aquellas actuaciones que mejoren las condiciones laborales, en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales. En este sentido, entre los ejes fundamentales fijados por el Gobierno Andaluz para conseguir la Segunda Modernización de Andalucía, se incluye conseguir más bienestar para todos, ampliando el acceso de los servicios públicos a las capas medias y garantizando la inclusión social y la desaparición del género como factor de discriminación o limitación de oportunidades.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para ser alcanzados por medio del desarrollo de programas concretos y específicos en el periodo 2006-2009:

1. Promover la valoración de la diversidad cultural como factor de lucha contra el racismo y la xenofobia, desarrollando medidas que favorezcan el acceso y la promoción de los hombres y las mujeres inmigrantes en el mercado laboral y su participación igualitaria en la vida social comunitaria.
2. Mejorar y favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante en el sector agrario y pesquero.

---

<sup>56</sup> Artículo 10 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.



3. Facilitar el conocimiento del mercado de trabajo en Andalucía en relación con la población inmigrante y favorecer la difusión y utilización de dicho conocimiento.
4. Facilitar el acceso de la población inmigrante residente en Andalucía a la red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.
5. Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo.
6. Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo.
7. Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la Iniciativa Comunitaria EQUAL de Andalucía.
8. Conocer la participación de mujeres y hombres inmigrantes en diversas convocatorias de subvenciones dirigidas al fomento del empleo en Andalucía.
9. Favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante residente en Andalucía mediante el acceso a la Formación Profesional Ocupacional.
10. Desarrollar la cualificación del profesorado de la F.P.O. en materias relacionadas con la interculturalidad y la inmigración.
11. Impulsar estudios orientados a la detección de necesidades formativas de la población inmigrante.
12. Desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía.
13. Facilitar la integración social y laboral de menores procedentes de la inmigración.
14. Abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las situaciones que generan la incorporación de personas inmigrantes al mercado de trabajo.



15. Promover y fomentar actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales y de mejora de las condiciones de trabajo, en relación con el fenómeno migratorio.

III Área socio-sanitaria, cuyo principal responsable es la Consejería de de Salud a través del Servicio Andaluz de Salud (SAS); y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, a través de la Dirección General para las Drogodependencias y Adicciones y el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM).

En el área sociosanitaria, la competencia legislativa está compartida entre la propia Unión Europea<sup>57</sup>, el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos; mientras que la ejecución de esta política pertenece exclusivamente a la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>58</sup>.

En España, la Ley de Extranjería reconoce a los extranjeros inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, el derecho a la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones que los-las nacionales, especificando concretamente que los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. Los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas

---

<sup>57</sup> A nivel europeo hay que destacar el “Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003- 2009)”, que constituye una parte esencial de la estrategia de la Comunidad Europea en materia de salud.

<sup>58</sup> La legislación estatal sobre sanidad establece las bases ordenadoras para la creación del Sistema Nacional de Salud, cuyo objeto es disponer acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas sanitarias como medio para poder asegurar a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a la protección de la salud, a fin de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito andaluz, el Sistema Sanitario Público de Salud se ha consolidado como el garante del derecho a la protección de la salud, de forma universalizada y equitativa, sin que nadie pueda verse discriminado por ninguna circunstancia de nacimiento, racial, etc.



condiciones que los españoles y las extranjeras embarazadas tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.

En este sentido, la Ley de Salud de Andalucía confiere el carácter de titular de los derechos en ella contenidos a los extranjeros residentes en cualquiera de los municipios de Andalucía y a los no residentes en Andalucía que tengan establecida su residencia en territorio nacional, aunque sin perjuicio de ello se garantiza a todas las personas en Andalucía las prestaciones vitales de emergencia.

En esta área se contemplarán las acciones que se realizan en materia de atención a drogodependencias y adicciones y salud mental.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para ser alcanzados en el periodo 2006-2009:

1. Facilitar el acceso al Servicio Sanitario Público de Andalucía a la población inmigrante.
2. Mejorar la calidad asistencial de los problemas de salud de la población inmigrante y sus familias.
3. Incorporar la perspectiva y las necesidades de la población inmigrante en la atención del programa de salud materno infantil.
4. Ampliar el Plan de Atención a Cuidadores y Cuidadoras adaptándolo a los problemas de salud de las familias inmigrantes.
5. Atender las necesidades de salud de las personas inmigrantes que ejercen la prostitución.
6. Reducir los riesgos y daños derivados del consumo de drogas y las adicciones entre personas de origen extranjero mediante medidas



adaptadas a los patrones de consumo y las características culturales y lingüísticas de esta población.

7. Impulsar el acceso y la adaptación de la atención socio sanitaria y la promoción de la salud a las personas de origen extranjero con problemas de drogodependencias y adicciones.

IV Área de Inclusión y Bienestar Social, cuyo principal responsable es la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social; a través de la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión, estando prevista una actuación interadministrativa que englobe a las Corporaciones Locales, Organizaciones Sindicales y Entidades privadas sin ánimo de lucro.

En esta área también confluyen las competencias de la Unión Europea; de la Administración Central y Autonómica, teniendo que destacar aquí los Planes Andaluces para la Inclusión Social 2003-2006, y de Apoyo a las familias que ya incluyen un tratamiento individualizado hacia la población inmigrante en Andalucía.

En esta área se establece un especial compromiso en los servicios sociales comunitarios, y con programas específicos para menores, jóvenes y mujeres inmigrantes.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para alcanzar en el periodo 2006-2009:

1. Desarrollar el proyecto Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de efectos Indeseados, con la finalidad de establecer mecanismos de coordinación entre entidades públicas y privadas que



permitan mejorar la convivencia entre la población inmigrante y autóctona en zonas transfronterizas, a través de la realización de actuaciones de atención social, investigación, formación y sensibilización social.

2. Promover la participación social y el asociacionismo de la población inmigrante, así como el agrupamiento en federaciones, redes y otras estructuras análogas.
3. Desarrollar modelos de actuación, catalogados como buenas prácticas, con objeto de favorecer la integración de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida.
4. Fomentar el acceso normalizado de la población inmigrante al sistema público de Servicios Sociales.
5. Informar, orientar y asesorar a la población inmigrante sobre la realidad de la sociedad andaluza, facilitando el proceso de integración.
6. Promover la participación, el asociacionismo y el voluntariado social entre la población inmigrante
7. Ofrecer atención inmediata y primera acogida a menores extranjeros no acompañados.
8. Ejercer a través del acogimiento residencial de Centros de Protección de Menores la guarda y tutela de menores precedentes de la inmigración en situación de desamparo.
9. Informar, orientar y asesorar a las mujeres inmigrantes sobre sus derechos y obligaciones, así como de los recursos a los que tienen acceso.
10. Facilitar el acceso de las mujeres extranjeras e inmigrantes, que hayan sido víctimas de la violencia de género, a los recursos de información, asesoramiento, atención y acogida.



V Área de equipamientos, alojamiento y vivienda. Estas actuaciones son ejecutadas por las Consejerías de: Gobernación, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y de Administración Local; de Obras Públicas y Transportes, a través de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y para la Igualdad y Bienestar Social, a través de las Direcciones Generales de Servicios Sociales e Inclusión y de Infancia y Familia.

Por lo que respecta al derecho a las ayudas en materia de viviendas, el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/2000, contiene el siguiente precepto:

“Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.”.

El artículo 47 de la Constitución reconoce el derecho a la vivienda para los españoles, por lo que se ha producido, con la introducción del artículo 13 de la Ley Orgánica mencionada, una extensión del derecho originariamente atribuido a los españoles, a los extranjeros residentes y titulares de un permiso de trabajo y residencia.

La competencia en materia de vivienda, conforme al artículo 148.1.3ª de la Constitución y al 13.8 del Estatuto de Autonomía, corresponde a las Autonomías, que habrán de incluir en sus programas sobre viviendas a los extranjeros residentes regulares en la Comunidad. No obstante; por cuanto el Estado Central tiene competencia exclusiva para legislar sobre las bases de coordinación económica (art 149.1.13º CE); para establecer las bases de la ordenación del crédito (art 149.1.11º); para la regulación del Derecho Civil y de las bases de las obligaciones contractuales (art 149.1.8º); ha podido salvar parte de su competencia sobre esta materia y con la vigencia de los Planes





Estatales de Vivienda<sup>59</sup>, nos lleva a concluir que estamos ante una competencia compartida, cuyas lindes son y serán siempre polémicas<sup>60</sup>.

En Andalucía y en relación con la población inmigrante los esfuerzos se han orientado hacia la obtención de viviendas dignas en régimen de alquiler para los temporeros, para la población inmigrante en situación de especial vulnerabilidad y especialmente dotar de inmuebles suficientes a la Red de Recursos y Centros de protección de menores, para atender el aumento de población de menores procedentes de la inmigración.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para alcanzar en el periodo 2006-2009:

1. Promover y mejorar los equipamientos e infraestructuras de los municipios andaluces.
2. Promover el alojamiento y los servicios de atención básica destinados de forma transitoria a hombres y mujeres inmigrantes en situación de vulnerabilidad.
3. Promover, en coordinación con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la creación, adecuación y equipamiento de centros y servicios destinados a personas inmigrantes que tengan por objetivo de facilitar su participación e integración.

---

<sup>59</sup> El Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 recoge la previsión de que las viviendas acogidas a la financiación tengan características adecuadas a ocupantes con circunstancias específicas definidas, tales como jóvenes, tercera edad, inmigrantes u otros, y siempre que dichas actuaciones sean acordes con la integración social de dichos colectivos, adoptando las siguientes modalidades: subvenciones, subsidiación de los préstamos cualificados, ayudas económicas directas destinadas a facilitar el pago de la entrada para el primer acceso a la vivienda en propiedad, etc.

<sup>60</sup> En este sentido Ver SSCT 152/1988, 39/1992 y 13/1992.



4. Fomentar, en municipios de alta movilidad laboral, la promoción de viviendas y unidades habitacionales en régimen de alquiler, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales desplazados de su residencia habitual, especialmente a la población inmigrante.
5. Promover el alojamiento temporal o normalizado de la población inmigrante.
6. Aumentar y mejorar la capacidad de acogida de la Red de Recursos y Centros de protección de menores, para atender el aumento de población de menores procedentes de la inmigración.

VI Área de cultura, ocio y participación. Los organismos responsables del logro de estos objetivos del II Plan Integral para la Inmigración son la Consejería de Cultura, a través de la Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, a través del Instituto Andaluz de la Mujer y del Instituto Andaluz de la Juventud, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a través de la Dirección General de Actividades y Promoción Deportiva, la Consejería de Gobernación, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, a través de la Dirección General de Innovación y Administraciones Públicas.

Al igual que en anteriores casos estamos ante una competencia compartida entre el Estado Central (arts 150.28º CE) y las Comunidades Autónomas (Arts 148.1 14º a 17º CE) con unas fronteras marcadas más por la agenda política que por un rigor hermenéutico a la hora de interpretar la Constitución.

En este campo la labor de la Junta de Andalucía se centra en promover y favorecer el intercambio de culturas en todas sus manifestaciones, para



conformar así una sociedad abierta, rica y plural. Dos son los caminos que se impulsan para lograr este objetivo: Por un lado la programación de actividades deportivas y de ocio que tiendan a integrar la población inmigrante con la andaluza; y en segundo lugar buscar una mayor participación de la población extranjera en los distintos ámbitos de la sociedad.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para alcanzar en el periodo 2006-2009:

1. Programas, medidas y/o actuaciones que, dentro del Plan de Deporte Local, faciliten el fomento de actividades físico – deportivas dirigidas al colectivo inmigrante, con el fin de favorecer su socialización, normalización e integración en la comunidad.
2. Impulsar un espacio de debate y reflexión sobre la situación de las mujeres inmigrantes en nuestras provincias y capacitar a los agentes sociales que intervienen con población inmigrante de las herramientas e instrumentos de implementación del enfoque integrado de género.
3. Fomentar el asociacionismo de mujeres inmigrantes para promover su participación y facilitar su integración en la sociedad de acogida.
4. Promover la integración de jóvenes inmigrantes en el movimiento asociativo juvenil.
5. Promover la participación de los jóvenes inmigrantes en los programas europeos.
6. Ofrecer y asegurar el acceso de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales al servicio bibliotecario, al mismo nivel que el resto de los ciudadanos y ciudadanas, facilitándoles recursos y servicios adecuados a su situación y necesidades, favoreciendo el



conocimiento de su cultura e idioma por parte del resto de los usuarios y usuarias de las bibliotecas municipales y fomentando el uso de la Biblioteca Pública como lugar de encuentro e intercambio de la diversidad cultural.

7. Implicar a la población inmigrante extranjera en programas de voluntariado cultural.
8. Impulsar y potenciar espacios de debate y reflexión sobre el fenómeno migratorio en las provincias andaluzas.
9. Favorecer y potenciar la participación en la Sociedad de la información de las personas inmigrantes existentes en Andalucía.

VII Área de Atención Jurídica, Los organismos responsables de la ejecución de las medidas de esta área son la Consejería de Justicia y Administración Pública, a través de la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia; la Consejería de Gobernación, mediante la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, mediante Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión. La gestión de dichas medidas recae sobre los Colegios de Abogados, Sindicatos, Asociaciones y Servicios Sociales Comunitarios.

En principio la Administración de Justicia es una competencia que le compete en exclusiva al Estado Central (art. 149.5º CE); e incluso si siguiendo a Montesquieu quisiéramos considerar a la Administración de Justicia como uno de los tres pilares del Estado español resultaría impropio que sus competencias entraran en el mercadeo de competencias entre el Estado Central y las Autonomías. Sin embargo el devenir político español hacen albergar pocas esperanzas de que con el tiempo podamos seguir hablando de una única Administración de Justicia española; para pasar a hablar de múltiples



cada una intervenida por los poderes ejecutivos de cada Comunidad Autónoma.

Primeros pasos ya se han dado, y en nuestro campo tenemos que hablar que la Comunidad Autónoma andaluza ha conseguido que se le transfiera la competencia para administrar los fondos que se adscriben al pago de los letrados, procuradores, y demás personal de la justicia que cobran sus honorarios a cuenta del derecho de justicia gratuita reconocidos a sus clientes<sup>61</sup>. Como quiera que se le ha reconocido a todos los inmigrantes, sin tener en cuenta su situación regular o irregular, dicho derecho<sup>62</sup> y que en la práctica la gran mayoría se acogen a esta medida, la partida presupuestaria destinada a esta materia es lo suficientemente importante como para que el II Plan Andaluz le dedique un tratamiento individualizado.

En el mismo no solamente se hace mención al acceso pleno a la justicia por parte de la población inmigrante, sino que también se incide en la labor de asesoramiento; y en dar un tratamiento especial a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad.

Tres son pues los objetivos que se marca el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía para el periodo 2006-2009:

1. Posibilitar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de personas extranjeras y prestación de asistencia legal.

---

<sup>61</sup> Las funciones relativas al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, fueron asignadas a la Consejería de Justicia y Administración Pública por Decreto 139/2000, de 16 de mayo (BOJA núm. 59, de 20 de mayo del 2000), mediante el traspaso de competencias efectuado por el Real Decreto 142/1997, de 31 de enero, y la ampliación del mismo por el R.D. 2074/1999, de 30 de diciembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

<sup>62</sup> Artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.



2. Posibilitar el asesoramiento jurídico e información integral a inmigrantes.
3. Posibilitar la ayuda y atención a personas de origen extranjero víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

VIII Áreas de formación, investigación y sensibilización social. En estas áreas el papel motriz corresponde a la Consejería de Gobernación, a través de las Direcciones Generales de Coordinación de Políticas Migratorias. Se prevé que los programas que se impulsen tengan carácter interdepartamental para posibilitar la participación de otras Consejerías tales como la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la Consejería de Empleo, la Consejería de Salud, o la Consejería de Justicia.

Estas materias mientras se ejerciten sobre competencias propias de la Junta de Andalucía estarían amparadas por el marco competencial autonómico. El problema surge cuando se ejercitan, por ejemplo, campañas de sensibilización social global sobre una competencia exclusiva del Estado central, como es la inmigración, a pesar de que se hayan ido arañando pequeñas competencias de forma indirecta como estamos viendo. En todo caso la Administración Central no ha planteado ningún conflicto de competencias por lo que se prevé que la acción de la Junta de Andalucía pueda transcurrir pacíficamente en estos campos.

En el área de formación la labor de la Junta de Andalucía se orienta a garantizar la especialización y cualificación de los recursos humanos profesionales, así como la calidad de las actuaciones que se realicen en esta área.



En el área de Investigación la labor se centra en el estudio de la realidad migratoria, a fin de permitir que las políticas públicas cuenten con elementos objetivos y científicos a la hora de la toma de decisiones.

Por último, en el área de sensibilización social se busca ofrecer información veraz que permita una comprensión del fenómeno migratorio por parte de todos los ciudadanos, así como de los y las profesionales de la materia. Se quiere en esta área fomentar especialmente los valores solidarios y de aquellos que promueven la diversidad como factor de cohesión social.

En concreto los objetivos pormenorizados incluidos en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes:

1. Mejorar la formación en materia de inmigración de profesionales que desarrollan su trabajo en contacto directo con inmigrantes o bien contribuyen a difundir conocimientos y crear opiniones y actitudes en la ciudadanía (docentes, periodistas, etc.)
2. Favorecer el intercambio y la transformación de conocimientos entre personas que intervienen o investigan en el ámbito de la inmigración.
3. Conocer la realidad de la población inmigrante con una perspectiva de género.
4. Formar a profesionales de diferentes ámbitos de especialización en Interculturalidad y promover la incorporación de la perspectiva intercultural en los programas y acciones formativas dirigidos a estos y estas profesionales, que pueden estar, o no, relacionados con la población inmigrante extranjera.
5. Sensibilizar a través de la formación del personal de la gerencia pública local en el área de la interculturalidad.



6. Formar a profesionales del ámbito jurídico para que la atención a la población inmigrante demandante de asistencia jurídica gratuita sea la adecuada.
7. Fomentar el respeto a la diversidad cultural de la sociedad a través de acciones que promuevan la formación y la educación en valores entre la comunidad universitaria.
8. Realizar estrategias de formación, investigación y sensibilización con el colectivo de profesionales relacionados con la atención y educación a menores inmigrantes.
9. Potenciar los conocimientos y habilidades en mediación intercultural de los profesionales que trabajan en el ámbito de las drogodependencias y adicciones.
10. Promover la adquisición de valores que faciliten la integración, la valoración positiva del hecho inmigratorio y el respeto a la diversidad entre la población joven de acogida.
11. Mejorar la cualificación del personal de los servicios públicos de empleo con relación a la población inmigrante.
12. Mejorar la cualificación del personal de los servicios públicos de empleo con relación a la población inmigrante.
13. Impulsar y fomentar la formación reglada en materia de Mediación Intercultural.
14. Conocer la realidad de la inmigración en Andalucía, de los factores que la determinan, de sus repercusiones, desigualdades entre mujeres y hombres, así como su evolución en el ámbito autonómico, provincial y local.
15. Mejorar el conocimiento del fenómeno migratorio en Andalucía, el impacto en ámbitos económicos, sociales o culturales, así como su evolución ya sea con relación a Andalucía, el territorio nacional u otros territorios autonómicos o provinciales.





16. Generar ideas e instrumentos que puedan servir a los responsables públicos locales en la gestión del fenómeno migratorio en el ámbito municipal
17. Investigar el fenómeno migratorio, la diversidad cultural y temas relacionados con la interculturalidad: migraciones, racismo, xenofobia, nacionalismos... etc.
18. Análisis y estudio de los procesos de integración social de la población inmigrante.
19. Analizar y estudiar la situación de las personas de origen extranjero, en relación con el consumo de drogas y las
20. adicciones en Andalucía, contemplado la perspectiva cultural.
21. Mejorar el conocimiento del mercado laboral, así como las características socioeconómicas de la población inmigrante en relación con el empleo, en relación con su inserción sociolaboral.
22. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de la población do de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas.
23. Contribuir a mejorar el conocimiento del fenómeno de la inmigración por parte de la sociedad de acogida en general y, en particular de profesionales que trabajan en contacto directo con la población inmigrante o que contribuyen directamente a la formación de opiniones y actitudes de la población hacia esta realidad (docentes, periodistas, profesionales de atención sanitaria, social, etc.).
24. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de las mujeres y hombres inmigrantes, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas,



- promoviendo campañas específicas de sensibilización en los medios de comunicación.
25. Realización de acciones de sensibilización hacia la realidad migratoria que favorezcan la participación de entidades de carácter público y privado.
  26. Difundir aquellas novedades y cuestiones de actualidad, en materia de inmigración, que puedan afectar a las Entidades Locales
  27. Impulsar acciones en las que las mujeres sean las protagonistas y beneficiarias de un acercamiento social, económico y cultural entre las dos orillas del estrecho de Gibraltar.
  28. Promover la igualdad de trato de la población inmigrante respecto a la española.

IX Área de Cooperación al Desarrollo. El impulso de las políticas derivadas de esta área corresponde a la Consejería de Presidencia, a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.

De acuerdo con el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía se fundamenta en “la necesidad de contribuir a que la vida de las personas de los países menos avanzados se desenvuelva en condiciones dignas, siendo su objetivo último la erradicación de la pobreza humana mediante la promoción de un desarrollo socioeconómico y sociocultural sostenible”.

Si bien compartimos la opinión de que es necesario actuar en los países de origen de los inmigrantes como mejor medio para frenar o al menos moderar estos flujos humanos, y que todo lo que se haga en estos países será poco; no es menos cierto que tras este planteamiento tan correcto, desde el punto de vista humano, esconde una usurpación sin ningún título jurídico de una parcela



del poder tan clave en la soberanía nacional como es la dirección de la política exterior de un País.

Si se estudian las Leyes andaluzas que regulan la cooperación internacional de esta Comunidad observamos que se sustentan en oscuras entelequias.

El punto de partida es la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En la exposición de motivos de esta Ley se dice que la misma se justifica en “la necesidad de contribuir para que la vida de personas de países menos favorecidos se desenvuelva en condiciones dignas”, pero no se cita título competencial alguno.

Esta argumentación es muy válida cuando sostiene una acción política, jurídicamente correcta, dirigida a impulsar la solidaridad entre las personas y naciones. Sin embargo, es más que discutible e incluso puede verse como de mera retórica, cuando de lo que se trata es de arrancar una competencia exclusiva del Estado Central sin título jurídico alguno.

A partir de allí, el camino se vuelve más fácil, pues ya la siguiente norma se justifica y apoya en la anterior, y así sucesivamente.

Aún con todo, y al no haberse recurrido esta normativa ante el Tribunal Constitucional, la Junta de Andalucía ha empezado a desarrollar en esta áreas sus funciones en la esfera internacional.



Esta situación ha llevado a que la Junta de Andalucía haya asumido compromisos con terceros estados, como si fuera un actor más de la escena internacional (Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá o Marruecos)<sup>63</sup>.

Estos acuerdos se plasman bajo la denominación de “Declaración de Intenciones, o Memorándums”. Esta terminología de segundo nivel esconde verdaderos compromisos internacionales entre las partes; que suponen importantes desembolsos económicos para la hacienda autonómica andaluza (37.957.073,95 € en el año 2005)<sup>64</sup>. La simple lectura de estos acuerdos lleva a concluir que no estamos ante meras exposiciones voluntariosas entre las partes; sino ante verdaderos compromisos que se articulan por medio de la

<sup>63</sup> [Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de Chile en materia de desarrollo regional y local \(26 de mayo de 2001\)](#)

[Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de Chile en materia de empleo y servicios sociales \(18 de junio de 2001\)](#)

[Declaración de intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía \(España\) y la República de Costa Rica \(07-04-2004\).](#)

[Declaración de Intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía y la República de Cuba \(15 de mayo de 1999\)](#)

[Declaración de intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Repúblicas de Honduras, Nicaragua, Guatemala y el Salvador ante la grave situación planteada por los daños ocasionados por el Huracán Mitch](#)

[Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de el Salvador para la cooperación.](#)

[Memorándum de entendimiento entre la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá y la Administración de la Junta de Andalucía. Periodo 1998-2001.](#)

[Declaración de Intenciones para la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos para el periodo 2003-2006. 19 de marzo de 2003](#)

[Memorandum de entendimiento relativo a la creación en el Norte y en el Oriental del Reino de Marruecos del Programa "Red de Centros de Empresas e Innovación" entre la Junta de Andalucía, el Ministerio de Industria, de Comercio y de Adaptación de la Economía, la Agencia para la Promoción y Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias del Norte del Reino y la Agencia para la Promoción y Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias de la Oriental del Reino.](#)

[Memorándum de Entendimiento entre la Junta de Andalucía y la Secretaría de Estado encargada de la Familia, la Infancia y las Personas discapacitadas del Reino de Marruecos para la Cooperación en materia de políticas sociales.](#)

En todo caso se están realizando subvencionado Proyectos den Terceros Países con los que no se ha firmado ningún instrumento internacional; caso de los Territorios palestinos, Mauritania, Territorios Saharais, Indonesia y Pakistán.

<sup>64</sup> Balance de la Cooperación Andaluza en el año 2005. Informe de la Junta de Andalucía. Año 2006.



creación de comisiones de seguimiento de los mismos con representantes de ambas partes, y que en el caso de Marruecos llevan asociados un verdadero y sustancial Programa de Desarrollo Transfronterizo en territorio marroquí (con un montante de 12.313.512,80 euros; lo que supone el 31,25 % de toda la Ayuda internacional de la Junta de Andalucía)<sup>65</sup>.

Centrándonos en los Objetivos establecidos en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, estos son los siguientes:

1. Contribuir en la medida de las posibilidades, a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible de los países cuyos flujos migratorios se encuentren entre los que mayor número de inmigrantes aportan a la Comunidad Autónoma de Andalucía.
2. Sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales, así como impulsar el establecimiento de cauces de participación y solidaridad social en las acciones de cooperación.
3. Promover la participación directa de personas migrantes en programas y proyectos de desarrollo en sus países de origen.

### Coordinación de las Políticas Migratorias

Siendo esta la situación existente en Andalucía, y dado el carácter fragmentario de cada una de las acciones en que tiene competencia la Junta de Andalucía, o se ha irrogado, era y es necesario la creación de un organigrama institucional que coordine la acción de cada Consejería por un

---

<sup>65</sup> Lo que lo convierte con diferencia en el primer preceptor de ayuda andaluza; seguido de el Salvador (12,27 %), y Honduras (12,23%). Balance de la Cooperación Andaluza en el año 2005. Informe de la Junta de Andalucía. Año 2006.



lado y la acción de la Junta de Andalucía con el resto del Estado español y la Unión Europea por otro.

A nivel andaluz, si bien la ejecución de cada política corresponde a cada Consejería según sus competencias, es la Consejería de Gobernación a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias<sup>66</sup> el ministerio que tiene como misión coordinar; analizar; planificar e impulsar toda la labor en materia de inmigración. De esta forma la Consejería de Gobernación asume la responsabilidad política global en materia de inmigración a nivel autonómico andaluz.

Dependiente de esta Consejería de Gobernación se ha creado también con carácter consultivo una Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias<sup>67</sup> presidida por el titular de la cartera de Gobernación. En esta Comisión participan los altos cargos de toda las Direcciones Generales con alguna competencia en materia de inmigración. Su principal cometido es el de asesoramiento de la Consejería de Gobernación en materia legislativa, de coordinación y planificación de políticas migratorias.

Para asegurar una coordinación entre la Junta de Andalucía y los entes locales andaluces (Ayuntamientos, Mancomunidades y Municipios, y Provincias) se han creado los Foros Provinciales de Inmigración<sup>68</sup> dependientes de cada Delegación Provincial de la Junta de Andalucía, existiendo uno por cada provincia andaluza.

---

<sup>66</sup> - [Decreto 199/2004, de 11 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación.](#)

<sup>67</sup> Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias. Modificado por el Decreto 116/2005, de 3 de mayo.

<sup>68</sup> Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. Corrección de errores en BOJA nº243, de 15/12/2005.



Estos foros de carácter consultivo tienen como principal fin poder coordinar las políticas autonómicas con las municipales; y un mejor seguimientos sobre el terreno de las políticas diseñadas desde los Órganos centrales de la Junta de Andalucía. Estos foros integran a un representante de la Administración General del Estado para lograr una marco cooperación entre las tres Administraciones Españolas.

De carácter también consultivo es el Foro Andaluz de la Inmigración<sup>69</sup>, adscrito a la Consejería de Gobernación. Este Foro, único para toda Andalucía, tiene como fin permitir la participación de los agentes sociales más afectados por la inmigración; bien sea porque trabajan con los mismos de forma solidaria, ONGs; o porque tienen responsabilidades en la economía andaluza, sindicatos, empresarios...<sup>70</sup>

A nivel estatal la Junta de Andalucía participa como todas las Comunidades Autónomas en el Consejo Superior de Políticas de Inmigración<sup>71</sup>. Este Consejo dependiente del Ministerio de Trabajo Español reúne a representantes de los Ministerios de la Administración Central con competencias en materias de inmigración; a representantes de las Comunidades Autónomas y de los Municipios con mayor implantación integrados en la Asociación de Entidades Locales.

Las Funciones de este Consejo son la de servir de cauce de colaboración, coordinación y trasvase de información entre todas las Administraciones con competencias en el marco de la Inmigración. La Consejería de Gobernación es

<sup>69</sup> [Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración. BOJA nº 34 de 22/03/2001](#)

<sup>70</sup> El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 creó el Observatorio Permanente Andaluz de las Inmigraciones (OPAM); con el con el objetivo de mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y la evolución de la inmigración en Andalucía.

<sup>71</sup> Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo superior de política de inmigración, reformado por el Real Decreto 507/2002, de 10 de junio



el Departamento de la Junta de Andalucía encargada de representarla en este Consejo<sup>72</sup>.

Igualmente cada Consejería Andaluza en el ámbito de sus competencias y en el despacho ordinario de su trabajo también abordan cuestiones referentes a la inmigración en las Comisiones Mixtas existentes con la Administración Central. Este es el caso de la Comisión Mixta de Traslados dependiente del Ministerio del Interior, en la que se discuten sobre los cupos de inmigrantes que cada Comunidad Autónoma puede asumir para descargar de los mismos a otras Regiones españolas más afectadas por la inmigración ilegal.

En el ámbito europeo la participación andaluza tiene un perfil más discreto. Su presencia se centra en la participación activa en todas aquellas Redes Europeas de Intercambio de experiencias en materia de inmigración<sup>73</sup>;

- 
- <sup>72</sup> a) Servir de cauce de colaboración, comunicación e información entre las Administraciones Públicas que componen el Consejo en materia de integración de los inmigrantes.  
b) Intercambiar información y asistencia, así como formular propuestas tendentes a promover la integración social y laboral de los inmigrantes.  
c) Recabar información de los agentes sociales y económicos implicados en el fenómeno de la inmigración.  
d) Emitir informe, con carácter previo, al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra, según lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.  
e) El análisis de las propuestas formuladas por los miembros que componen el Consejo que tengan incidencia en la citada materia.  
f) Seguimiento y evaluación de las materias relacionadas con la integración del inmigrante tratadas en las diferentes Conferencias Sectoriales.  
g) La aprobación de las normas de régimen interno que se estimen procedentes para el mejor desarrollo de sus trabajos.  
h) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación a la política de integración social y laboral de los inmigrantes.

<sup>73</sup> Entre ellas destaquemos el Proyecto FORINTER, que consiste en el diseño, ejecución y evaluación de un Plan de Formación en Materia Intercultural, dirigido al personal de las Administraciones Públicas de Andalucía, cuya finalidad es iniciar un proceso político y técnico que implique nuevas maneras de pensar y enfocar las políticas, los modos organizativos y la forma de trabajar de las instituciones, basado en la incorporación transversal de la perspectiva intercultural.

Este Proyecto se encuentra enmarcado en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, está cofinanciado por la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo y su temporalización es de dos años, desde enero de 2005 a diciembre de 2006.





en este ámbito se ha de destacar la participación en la Red ERLAI, donde Andalucía participa de hecho en el intercambio de experiencias junto a otras regiones europeas como la ciudad de Berlín (Alemania), la Prefectura de Preveza (Grecia), la Emilia\_ Romagna ( Italia), ...

De relevancia es la presencia Andaluza en el Proyecto Interreg III A España- Marruecos a través de su participación en el Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados (OMEPEI).

Este Programa está enmarcado dentro del Programa Operativo España-Marruecos de la Iniciativa Comunitaria Interreg III A, y propone actuar, de forma global, en las provincias de Málaga y Cádiz y, para determinadas acciones específicas, en las provincias limítrofes de Huelva, Granada, Sevilla y Córdoba. La finalidad que persigue el proyecto es establecer redes de intercambio y estructuras de cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos.

Andalucía participa también en el Proyecto Europeo Equal Arena.

Este Proyecto se inscribe en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal. El objetivo general es fomentar la participación en igualdad de la población extranjera residente en Andalucía, especialmente, en el ámbito laboral. Tiene como línea de actuación principal la sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia. La sensibilización se dirige tanto a la población inmigrante como a la población autóctona de las provincias de Almería, Cádiz y Huelva<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> La Iniciativa Comunitaria Equal también incluye una parte transnacional, denominada Alameda, que tiene como objetivo la realización de actividades y productos transnacionales para la mejora de las condiciones laborales de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes en las regiones de Andalucía, Valonia y Lombardía.



Por último hagamos mención al hecho de que Andalucía por medio de su participación en el Comité de las Regiones está haciendo valer a nivel europeo su papel como frontera exterior de Europa a fin de poder plantear los problemas específicos que la inmigración plantea a esta Región, a fin de que cuando se aúnen criterios e nivel europeo en esta materia sea tenida en cuenta la experiencia andaluza.

### Tendencias para el futuro y Conclusiones.

Resumiendo la situación presente, podemos concluir provisionalmente que la Junta de Andalucía ha ido reservándose y asumiendo una parcela de la competencia de inmigración por una triple vía: en el menor de los casos por la transferencia directa de una competencia desde el Estado Central (caso de los honorarios que debe de pagar a los abogados del turno de oficio que asisten a los inmigrantes); en algunos casos asumiendo por ocupación parcelas de poder que no le pertenecen de ninguna forma (caso de la cooperación al desarrollo internacional); y en la mayor parte por medio de la extensión de sus competencias de asistencia social hacia la población inmigrante de forma que por vis atractiva regula o se ejerce competencias sobre materias propias de la legislación de extranjería.

Antes de seguir avanzando es necesario tener presente que en cualquier Estado políticamente descentralizado (autonómico, federal o cantonal) nunca las lindes exactas entre la competencias del poder central y los regionales es nítida y exacta. Siempre es aconsejable la existencia de una “tierra de nadie” que permita al conjunto del Estado adaptarse a las cambiantes situaciones políticas. A veces serán los Estados federales quienes ocupen las parcelas de poder ubicadas en dicha zona gris a fin de permitirles un mayor autogobierno; y



otras será necesario que el Estado Central se expanda en dicho terreno y detraiga dichas competencias por ser necesaria una mayor centralización.

Por ello, en nuestro actual sistema constitucional español es tan defendible, desde el punto de vista jurídico, que la Junta de Andalucía, actuando bajo el paraguas de la competencia exclusiva que tiene en el campo de la educación, impulse un proyecto andaluz para escolarizar a los niños subsaharianos que llegan a nuestras costas, como que sea el Estado Central quien ejerciendo su competencia exclusiva sobre inmigración sea quien impulse un Proyecto nacional con los mismos objetivos.

Van a ser las propias necesidades de la Región, y de la Nación en unión a la situación política las que dependiendo de las circunstancias inclinarán la balanza a uno u otro lado. En todo caso el triunfo de uno u otro platillo de la balanza puede y debe ser cambiante.

En consecuencia, no estamos de acuerdo con la actual redacción que se le ha dado al artículo 61 que regula la competencia en inmigración en el actual Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y que se ha remitido desde el Parlamento Andaluz a las Cortes Españolas<sup>75</sup>.

“Corresponde a la Comunidad Autónoma:

a) La competencia exclusiva en las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes.

b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación

<sup>75</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de mayo de 2006.



y resolución de los recursos presentados y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

c) La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.”

Los defensores de este artículo tienen su principal apoyo en que el mismo es prácticamente un duplicado del artículo 138 de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>76</sup> ya en vigor<sup>77</sup>. Pero no es menos cierto que dicha asunción de competencias no ha sido reclamada por todas las Comunidades

---

<sup>76</sup> Artículo 138. Inmigración.

1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.

b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.

c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.

d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.

e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.

b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V.

<sup>77</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (BOE de 20 de julio de 2006).



Autónomas españolas<sup>78</sup>; y que dicho Estatuto ha sido ya recurrido ante el Tribunal Constitucional<sup>79</sup>.

Centrándonos en exclusiva en el artículo 61 del Proyecto de Reforma del Estatuto Andaluz consideramos que hay una clara extralimitación unilateral del ámbito competencial andaluz. Una cosa es que una competencia se expanda y colateralmente invada el campo de otras, donde ya hemos indicado que sin abandonar el rigor científico deben de aceptarse unos márgenes de flexibilidad temporal; y otra muy diferente es intentar construir permanente y formalmente una competencia andaluza en un campo que es constitucionalmente exclusivo del Estado Central a base de pegotes de pequeñas parcelas de poder conquistadas.

Pues no solamente se hace andaluza, como ya se ha hecho catalana, una competencia que es exclusivamente de todos los españoles, sino que además se dice que parte de la misma es exclusiva, por lo que las posibilidades de que el Estado Central español recupere competencias que un día cedió y que la Constitución española le permite recuperar, simplemente desaparecen.

Siendo este el punto de partida, dicho artículo es atacable desde muchos flancos. Primeramente por el hecho de que al elevar al rango semi-constitucional la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad

---

<sup>78</sup> Así la reciente reforma del Estatuto Valenciano no contiene disposición alguna sobre inmigración a la hora de enumerar las competencias de la Generalitat valenciana. (BOE Nº 86 de 11 de abril de 2006).

<sup>79</sup> En concreto nos estamos refiriendo a al Recurso firmado por el letrado D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde en representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso el 31 de Julio de 2006. Recientemente ha sido presentado un segundo recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo (Recurso núm. 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre), cuyos planteamientos coinciden en parte con el Recurso de D. Federico Trillo-Figueroa, aunque es de un menor calado al impugnarse una parte menor del articulado. Ciertas Comunidades Autónomas también han anunciado su voluntad de recurrir dicho Estatuto como Aragón o Valencia.



Autónoma andaluza, éstas quedan petrificadas, lo cual encorseta al sistema. De aprobarse la actual redacción de este artículo si el Estado Central quisiera recuperar su potestad para emitir los permisos de trabajo de los ciudadanos extranjeros, como hasta aquí ha venido sucediendo, deberá de reformarse nada menos que todo un Estatuto. Mejor hubiese sido dejar la pelea competencial en la arena de las leyes y reglamentos que permiten una mejor acomodación a las pasiones políticas de cada momento.

De hecho se ha invertido el flujo del poder desde el Estado Central a las Autonomías. Hasta la actualidad los Reales Decretos de transferencias de servicios han sido normas paccionadas, aprobadas en virtud de decisión última del Estado Central y no de una Comunidad Autónoma separadamente, como lo demuestra el hecho de que el Tribunal Constitucional ha insistido en que tales determinaciones tienen exclusivamente un valor interpretativo, y que no pueden variar el orden constitucional establecido en la Constitución Española<sup>80</sup>.

Ahora se pretende el establecimiento por cada Comunidad Autónoma de forma unilateral, general e imperativa, de principios de articulación de relaciones institucionales para vincular con los mismos al Estado. Por lo que el flujo del poder empieza a girar en sentido inverso, sino es que se estanca.

Desde otro flanco, pero en íntima conexión con lo anterior, estimamos que los mandatos que desde el Proyecto de Estatuto Andaluz se hacen al legislador español, a fin de que cuando se tomen decisiones en materias de inmigración que afecten a Andalucía, y preceptivamente cuando se quiera fijar el

---

<sup>80</sup> La STC de 28-1-1986, nº 11/1986 establece: “es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros.”. En el mismo Sentido STC 2-6-1987, nº 88/1987.



contingente de trabajadores extranjeros, se cuente con la decisión andaluza son del todo rechazable. Ninguna Comunidad puede anticipar regulaciones que pertenecen a la legislación estatal según la Constitución. No es posible condicionar la autonomía dispositiva del legislador estatal cuando el mismo actúa dentro de una competencia exclusiva propia.

En el fondo el Proyecto de Estatuto Andaluz en este artículo, así como en otros más cuyo análisis no es el sujeto de esta Exposición, bebe de la teoría catalana del “blindaje de competencias”, que supone que a fin de salvaguardar permanentemente unas cotas de poder regionales, asumir en el Estatuto, en sustitución de la legislación básica estatal, así como en sustitución también de la legislación reguladora de algunas instituciones estatales, la tarea de precisar las competencias; no sólo las autonómicas sino también fijar las que les corresponden al Estado Central.

Por ello, y tras el vuelco de timón que el actual momento de reforma de Estatutos ha dado al sistema competencial español, la futura Sentencia del Tribunal Constitucional marcará un antes y un después en la historia constitucional española. Bien sesgando los excesos en los que al parecer de unos, y también de este Autor, están incurriendo ciertas Comunidades Autónomas dejándose llevar por una excesiva ambición política; o bien autorizando el proceder de las mismas y abriendo las puertas a un nuevo Estado español donde el centro del peso político descansará cada vez más en las Autonomías y residualmente en el Gobierno Central, abriéndose una nueva era política desconocida hasta la actualidad en la Historia española.

Zaragoza, 5 de octubre de 2006.



## COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: UNA EVALUACIÓN GENERAL<sup>81</sup>

Por **Carmen González Sánchez**

Coordinadora del informe anual

*La realidad de la ayuda*, Intermón Oxfam

Uno de los ámbitos en los que las regiones en España tienen mayor dimensión internacional es la cooperación al desarrollo, la cual tuvo su origen en la década de los 80 de forma puntual y se generalizó a partir de las movilizaciones del 0,7 de 1995/96.

En este artículo se muestra el análisis realizado desde Intermón Oxfam sobre los principales aspectos de la cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas tras diez años de recorrido<sup>82</sup>. En primer lugar, se aborda la evolución cuantitativa con el objetivo de obtener una valoración de la trayectoria y el peso de esta cooperación en el total de la AOD española. En segundo lugar, se describe la distribución geográfica y sectorial de la misma. A continuación, se presta atención al marco legal y a los órganos de gestión, participación y coordinación de la cooperación descentralizada. Un cuarto apartado trata las diferentes modalidades y áreas de intervención y para concluir se recogen otros aspectos a destacar. En cada uno de estos apartados se señalan las recomendaciones que Intermón Oxfam propone para mejorar la calidad de la cooperación descentralizada.

---

<sup>81</sup> Este artículo se basa en el capítulo del informe de *La realidad de la ayuda 2005-06*, “La Cooperación Descentralizada, diez años después”, elaborado por Jorge Castañeda y Marta Arias, Intermón Oxfam

<sup>82</sup> La cooperación de las Comunidades Autónomas está incluida en la Cooperación Descentralizada, la cual hace referencia tanto a la realizada por las CCAA como por los entes locales. A lo largo del artículo nos centraremos en la Comunidades Autónomas. No obstante, una gran parte de las conclusiones son aplicables al conjunto de la cooperación descentralizada.





Previamente es importante destacar una serie de particularidades que proporcionan a la cooperación de las Comunidades Autónomas un considerable **valor añadido: la cercanía al ciudadano**, lo que facilita la participación de la sociedad civil en el diseño de la política de cooperación, **la significativa contribución de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en la gestión del presupuesto y la menor presencia de intereses** (políticos, económicos y comerciales) **en el diseño de sus instrumentos.**

Sin embargo, el análisis de Intermón Oxfam lleva a concluir **que se trata de un potencial que todavía sigue sin aprovecharse al máximo.** Así, la cercanía al ciudadano no siempre se aprovecha para plantear y respaldar programas de sensibilización y educación para el desarrollo de una manera estratégica; los intereses políticos se hacen presentes en diversas ocasiones en clave de política interna (recurriendo a la cooperación descentralizada como una vía de respaldar una presencia autonómica en el exterior, limitada por otras vías); y las ONGD se perciben en ocasiones como meras ejecutoras del presupuesto, prácticamente entidades a las que se subcontrata, y no tanto como agentes a tener en cuenta a la hora de diseñar la política de cooperación.

## ***EVOLUCIÓN CUANTITATIVA***<sup>83</sup>

Dado el carácter internacional y multidisciplinar del seminario en este apartado recogeremos principalmente las tendencias más representativas y las conclusiones globales a nivel cuantitativo y en menor medida el detalle sobre cada comunidad y las comparativas entre los últimos datos publicados.

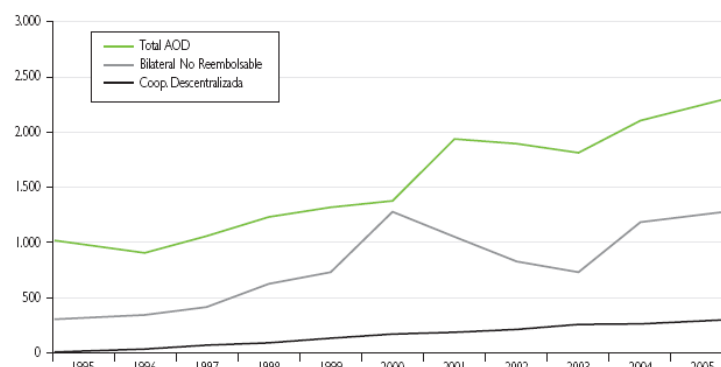
---

<sup>83</sup> Los datos proporcionados en este apartado corresponden a la información suministrada por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. En repetidas ocasiones se han encontrado diferencias con los datos suministrados por los gobiernos regionales a Intermón Oxfam. Es imprescindible por tanto una mejora en la transparencia y una homogeneización de la metodología de medición de las partidas de cooperación.

De forma general, **la cooperación descentralizada**, que incluye tanto la realizada por comunidades autónomas como por entidades locales, **ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos diez años**. El total de fondos se ha multiplicado por más de cuatro, pasando de algo más de 88 millones de euros en 1995 a 388 millones en 2005, según datos recogidos en el último Plan Anual de Cooperación Internacional<sup>84</sup>. Como consecuencia de ese crecimiento, en este periodo, los presupuestos de cooperación de gobiernos autonómicos y entidades locales han pasado de suponer un 9% del total de la AOD española a superar el 15%.

Una de las particularidades a destacar de la cooperación descentralizada es que, en consonancia con su compromiso con la lucha contra la pobreza, **el total de sus fondos tiene carácter no reembolsable**. Es por ello que parece digno de mención que la AOD de comunidades autónomas y entidades locales **supone actualmente más de un tercio del total de la cooperación no reembolsable española**.

Evolución de las partidas de AOD total, AOD bilateral no reembolsable y AOD descentralizada, periodo 1995-2005 (en millones de euros)

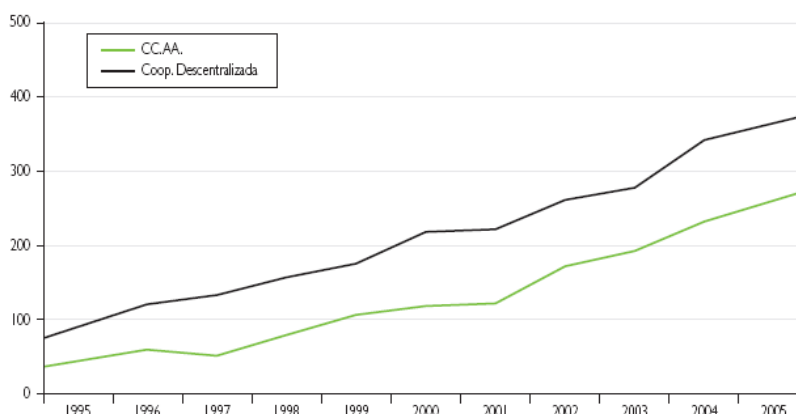


<sup>84</sup> En el momento de cooperación al desarrollo de las previsiones.

os sobre la

Tradicionalmente, **en la cooperación descentralizada, el mayor volumen de los fondos es aportado por las comunidades autónomas**, tendencia que se viene agudizando en los últimos años: los ayuntamientos, diputaciones, consejos insulares y fondos de cooperación han pasado de gestionar el 48% de la AOD descentralizada en 1995 a menos del 29% en 2004.

Evolución del total AOD descentralizada y la AOD de las comunidades autónomas, periodo 1995-2005 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 1995 a 2003, del Avance del PACI Seguimiento 2004 y del PACI Previsiones 2005.

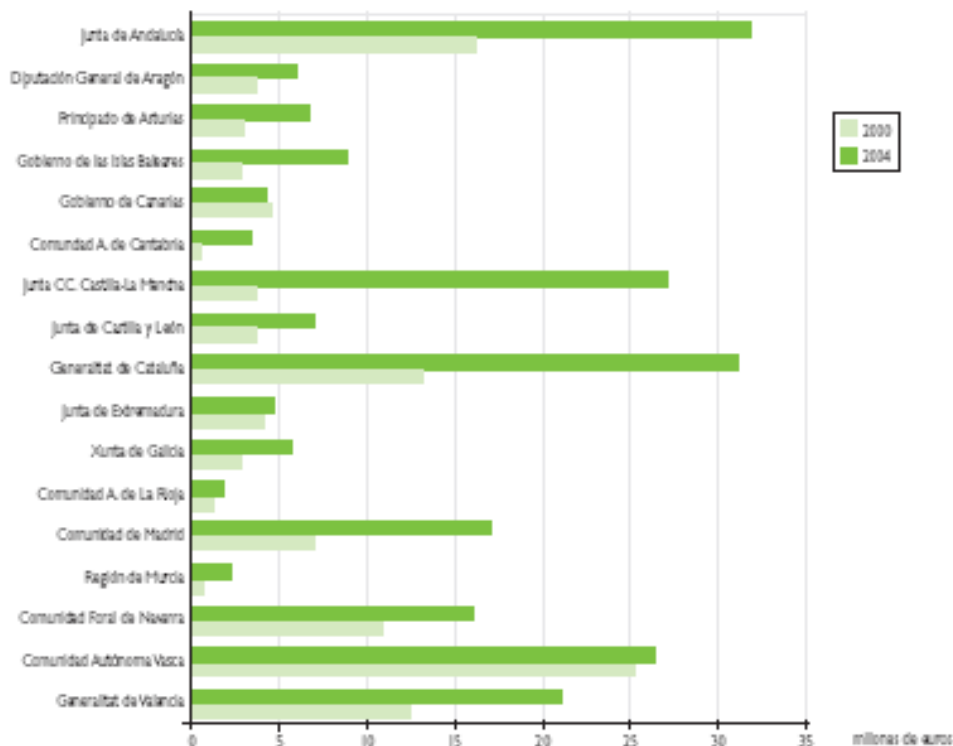
Casi todas las administraciones han incrementado sus fondos dedicados a cooperación en términos absolutos, aunque **la evolución de cada uno de ellos ha sido muy dispar** y en determinados ejercicios se han producido



retrocesos en el total destinado, lo que denota cierto desinterés por consolidar políticas de cooperación propias. Estos altibajos generan la sensación de que el presupuesto de cooperación es una de las partidas consideradas “menores” y que puede disminuir cuando las necesidades presupuestarias de la entidad de que se trate se incrementan en otras materias.

Sin embargo, a pesar de esos altibajos, también nos encontramos algunas comunidades autónomas que han incrementado su esfuerzo notablemente. Quizá el caso más destacado sea el de la **Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha**, cuya AOD se ha multiplicado por siete en los últimos cinco años. El extremo negativo lo encontramos en el caso del Gobierno canario que en 2004 ha reducido su AOD total con respecto al año 2000.

Fondos dedicados a cooperación al desarrollo por los gobiernos autonómicos, años 2000 y 2004 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 2000 y de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

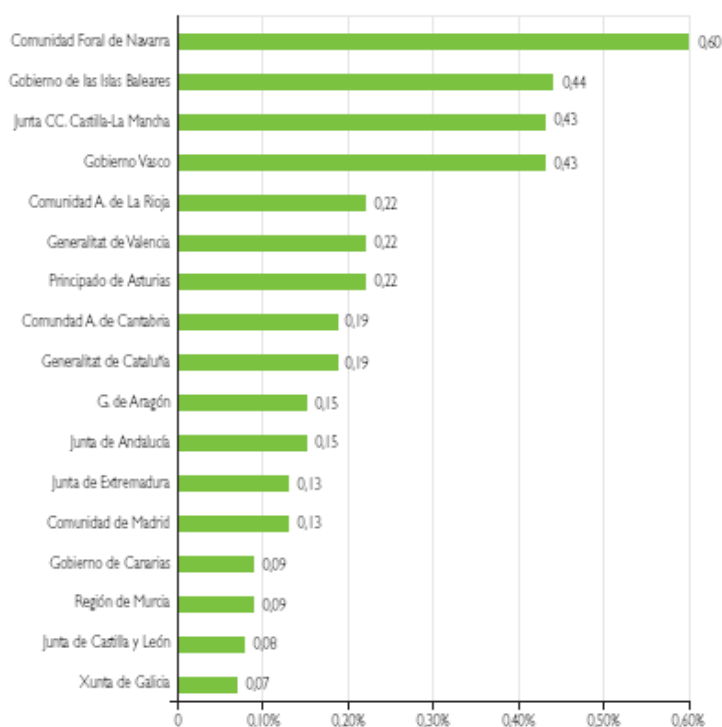
Si nos referimos al esfuerzo relativo por comunidad autónoma, es necesario primeramente señalar la **divergencia de criterios a la hora de definir el compromiso presupuestario de las diversas administraciones**. La inmensa mayoría recogen la mítica cifra del 0'7%, pero existen importantes diferencias a la hora de considerar sobre qué se calcula ese porcentaje. Cada Administración toma como base una partida diferente, pero casi nunca los presupuestos totales.

Desde Intermón Oxfam somos conscientes de que cada gobierno autónomo tiene diferentes recursos presupuestarios, que existen diversos niveles de competencias transferidas e incluso regímenes fiscales específicos en algunos casos, pero con todo consideramos imprescindible poder contar con un criterio homogéneo, necesario para valorar el esfuerzo relativo que realiza cada Administración. Muchos de los criterios utilizados para rebajar el

compromiso presupuestario podrían ser igualmente replicables por la Administración central (que no gestiona ni mucho menos el 100% de su presupuesto), pero en definitiva no se trata de establecer un porcentaje de gestión una vez que se han descontado una serie de gastos obligatorios, sino de fijar un compromiso solidario sobre el total de recursos de los que, en primera instancia, dispone una Administración (independientemente de que parte de los mismos estén previamente comprometidos).

Tal y como se observa en el gráfico siguiente, ninguno de los gobiernos autonómicos cumple el objetivo de destinar el 0'7% de su presupuesto a AOD, y **tan sólo cuatro de ellos, gobiernos navarro, balear y vasco y Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, superan el 0'33%**. Si no se producen incrementos importantes, dado el contexto de crecimiento de la AOD en el ámbito estatal, la cooperación descentralizada corre el riesgo de convertirse en una línea minoritaria en el total de la cooperación española, perdiendo, de este modo, la posición de prestigio que hasta ahora ostentaba.

Porcentaje del presupuesto consolidado destinado a AOD, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y del Ministerio de Administraciones Públicas.

(\*) Existe una diferencia notable entre el cálculo realizado en este informe y en el Avance del PACI Seguimiento 2004. Según este documento, el esfuerzo presupuestario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en 2004 se sitúa en torno al 0'35%.



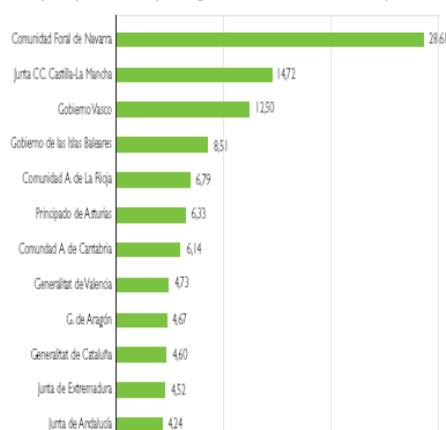
La mayoría de las administraciones han establecido objetivos presupuestarios mayores de los actuales y han mostrado interés por contar con una normativa específica para esta política, sin embargo los avances siguen siendo lentos y los incumplimientos han sido frecuentes. Por ejemplo, todos los grupos parlamentarios de las Cortes de Castilla y León alcanzaron en 1995 un compromiso según el cual, tras un crecimiento gradual cada año, en 2000 se llegaría al 0'7% del presupuesto. Sin embargo, en 2004, ese porcentaje se situaba en el 0'08%.

Asimismo, creemos que los objetivos fijados por algunas administraciones son claramente mejorables, ya sea por la partida sobre la que se calcula el 0'7%, por el amplio periodo temporal fijado para alcanzar ese porcentaje, o por ambas a la vez. Entre los compromisos de los distintos gobiernos autonómicos, uno de los mejor valorados desde Intermón Oxfam es el del Gobierno vasco que fija en su Plan Director que su AOD pasará desde el 0'5% del presupuesto total hasta un 0'65% en el periodo 2005 – 2008, con la intención de alcanzar el 0'7% en ejercicios posteriores.

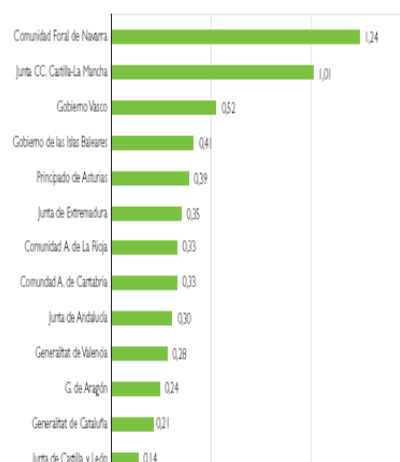
**En Intermón Oxfam consideramos que, aunque la mayor parte del esfuerzo para destinar el 0'7% de la Renta Nacional Bruta a cooperación para el desarrollo debe realizarse desde la Administración General del**

Otro de los parámetros que desde Intermón Oxfam utilizamos para medir el esfuerzo que realiza cada Comunidad Autónoma es la cantidad que se dedica a AOD en función de los habitantes de cada territorio autonómico, e información sobre el esfuerzo relativo en función de la riqueza de cada región, medida por el PIB per cápita.

AOD per cápita destinada por los gobiernos autonómicos, año 2004 (en millones de euros)



AOD per cápita / PIB per cápita (%) por comunidades autónomas, año 2004





Como viene siendo habitual, **el Gobierno de Navarra es el más generoso en términos per cápita**. Aunque debería tenerse en cuenta, como hemos señalado en otras ocasiones, que esta situación se ve favorecida por el particular régimen de financiación de la Comunidad Foral, que incrementa considerablemente su capacidad de gestión presupuestaria. También destacan sobre el resto los gobiernos balear y vasco (este último también con un régimen de financiación particular como en el caso de Navarra) y, una vez más, la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha. Sin embargo, hay que decir que estos tres últimos gobiernos autonómicos han reducido su esfuerzo por habitante en el último ejercicio. A ellas se unen otras tres administraciones, entre las que destaca el Gobierno canario, como el que más ha reducido su esfuerzo por habitante desde el año 2000.

Cuando medimos el esfuerzo en función de la riqueza, nos encontramos con una distribución de las comunidades autónomas bastante similar a la resultante de distribuir las en función de la AOD per cápita, con una salvedad interesante: **las regiones más empobrecidas ascienden posiciones en esa segunda clasificación con respecto a la primera, lo que indica un mayor esfuerzo por su parte, pese a disponer de niveles de renta bastante**





**menores.** Otro dato a destacar es que los gobiernos vasco, balear y canario, la Junta de Andalucía, la Comunidad de Madrid y la Junta de Extremadura han visto reducir, entre 2000 y 2004, su esfuerzo medido por el índice *AOD per cápita / PIB per cápita*.

Resulta especialmente preocupante el caso de la Comunidad de Madrid que, pese a ser una de las regiones más enriquecidas del país, haberse dotado de numerosos instrumentos de planificación y contar con un competente equipo técnico, gestiona un volumen de fondos bastante reducido que la colocan sistemáticamente en las últimas posiciones en su esfuerzo solidario, independientemente del método de medición que utilicemos. Aunque reconocemos el importante salto cuantitativo de la AOD madrileña, que ha pasado de casi 10 millones de euros en 2003 a más de 17 en 2004, creemos que la asignatura pendiente de la Comunidad de Madrid sigue siendo la de los recursos, del todo insuficientes para una entidad de tal envergadura.

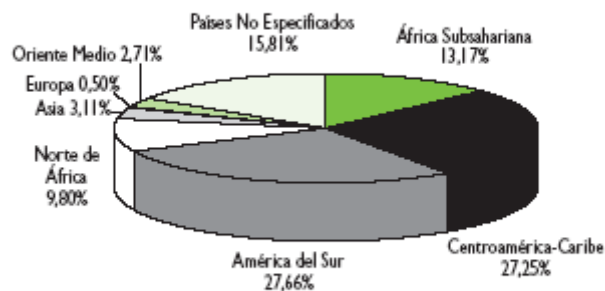
## ***DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL***

La cooperación de las Comunidades Autónomas ha seguido, en lo que respecta a su distribución geográfica, los mismos criterios que el resto de la cooperación española, lo que supone una **alta concentración en América Latina**. Si bien una cierta concentración geográfica es buena, porque incrementa el impacto sobre los beneficiarios, destaca el **bajo porcentaje de proyectos en África Subsahariana**, el área donde se encuentran la mayoría de países incluidos por Naciones Unidas en su lista de 49 países menos adelantados.

En 2004, África Subsahariana sigue recibiendo de la cooperación de las comunidades autónomas prácticamente el mismo porcentaje de fondos que en el año 2000, concretamente, el 13'2%. América Latina, recibió el 55% de los fondos, repartidos prácticamente a partes iguales entre Centroamérica – Caribe

y América del Sur. En este punto vuelven a destacar las deficiencias en la información suministrada, ya que no se han especificado los países a los que se dirige un 16% de los fondos.

Reparto de la AOD de las comunidades autónomas por áreas geográficas, año 2004 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

En Intermón Oxfam consideramos que **la atención a América Latina debería complementarse -no sustituirse- con una mayor apuesta por África Subsahariana, en general, y por los PMA en particular.**

Desde algunas administraciones se afirma que, dado que la mayor parte de los fondos de la cooperación descentralizada -alrededor del 80%- se ejecuta vía ONGD, esta distribución geográfica viene marcada por la especialización de las organizaciones españolas en la región latinoamericana. Si bien esto es cierto, también lo es que dichas preferencias del sector no gubernamental están condicionadas por las prioridades geográficas marcadas desde las distintas administraciones. Así, en las bases y convocatorias de subvenciones estudiadas para este informe se aprecia una clara preferencia por los países de habla hispana.

Dada la preferencia histórica de las ONGD por Latinoamérica y las mayores dificultades a las que se enfrentan a la hora de trabajar en África Subsahariana, desde las administraciones se deberían establecer mecanismos

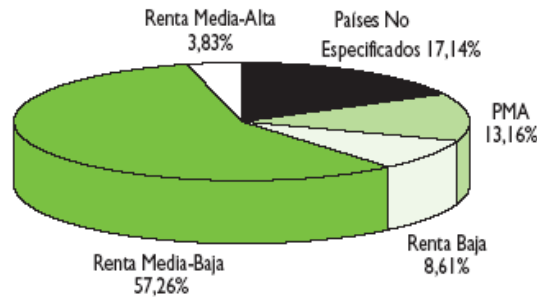


para facilitar el trabajo en esa región, principalmente en lo relativo a la justificación, los mayores costes de los proyectos,... con el fin de facilitar un incremento del trabajo en esta parte del mundo.

Otra de las características más relevantes de la distribución geográfica es la **alta concentración del gasto en un número reducido de países en el caso de América Latina y una alta dispersión en el caso de África Subsahariana**, por lo que en esta región a la falta de recursos se une el menor impacto y estabilidad de los fondos recibidos. En el caso de la cooperación de las comunidades autónomas, los fondos destinados a África Subsahariana, el 13'2% del total, se dispersan por 31 países, mientras que Centroamérica – Caribe y América del Sur, reciben, cada una, algo más del 27% de los fondos, a repartir entre 11 países para cada una de las regiones. Esta situación determina unas diferencias en el gasto medio por país muy importantes, situándose, de nuevo, África Subsahariana a bastante distancia de los países latinoamericanos.

La preferencia por América Latina que comentábamos anteriormente queda también reflejada en el reparto de la **AOD descentralizada en función de los niveles de renta** de los países receptores. Como puede observarse en el siguiente gráfico, **tan sólo se destina el 13'2% de los fondos a los PMA y el 8'6% a países de renta baja**. Este dato contrasta con el 61'1% del gasto realizado en los países de renta media. Como ya indicábamos más arriba, son de destacar las deficiencias en el suministro de información de las comunidades autónomas: casi un quinto de su AOD no ha podido ser clasificada según este criterio con los datos suministrados por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Reparto de la AOD de las comunidades autónomas por grupos de renta, año 2004 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

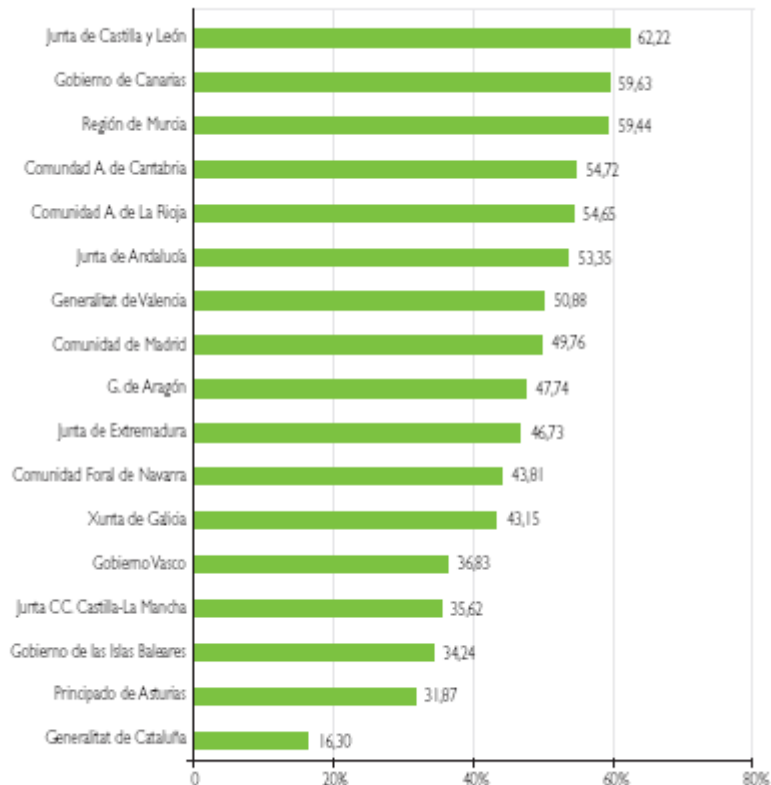
**Los gobiernos autonómicos deberían destinar al menos el 20% de su AOD bilateral a los PMA.**

Pese a la concentración en América Latina que comentábamos anteriormente, existe una **importante dispersión geográfica del gasto**. Si medimos el grado de concentración en función del porcentaje de gasto acumulado por los cinco principales receptores, podemos ver que en más de la mitad de las comunidades autónomas dicho índice no llega al 50%, destacando los casos del Principado de Asturias, el Gobierno balear y, especialmente la Generalitat de Cataluña, donde se da una alta dispersión del gasto pese a que el Plan Anual 2004 recoge el objetivo de destinar el 65% de los fondos a siete países: Marruecos, Bolivia, Ecuador, Mozambique, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

También es de destacar que a excepción de la Generalitat valenciana, el Gobierno de la Región de Murcia, la Generalitat de Cataluña y los gobiernos canario y navarro, en el resto de comunidades autónomas ningún PMA está entre los cinco principales receptores de AOD, siendo lo habitual que el primero de ellos aparezca en la novena o décima posición. Por el contrario, nos

encontramos con políticas de cooperación como la riojana o la gallega que tienen a Argentina, un país de renta media – alta, como segundo receptor de

Concentración de fondos en los cinco principales países receptores, año 2004 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

AOD.

Quizá ese problema de dispersión venga determinado por **una indefinición en las prioridades geográficas**. Todas las administraciones estudiadas en este informe, salvo el Gobierno de Canarias, la Comunidad de Madrid, la Xunta de Galicia y la Diputación de Barcelona, establecen como prioritarios a 15 o más países, a pesar de lo reducido de alguno de sus presupuestos. No son pocos, además, los casos en los que sólo se hace referencia a los continentes, al conjunto de países receptores según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE o los países prioritarios para la cooperación española.



En Intermón Oxfam creemos que debería haber una relación clara entre el volumen de AOD y el número de países prioritarios y que las prioridades geográficas deben determinarse, con la participación de las ONGD, en función de las potencialidades de cada cooperación

Dentro de esta falta de focalización de las intervenciones quizá pudiéramos destacar algunas administraciones que priorizan en sus baremos las áreas geográficas en función del Índice de Desarrollo Humano elaborado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Posiblemente esta opción conduzca a una dispersión geográfica, aunque puede favorecer el destino de fondos hacia los países más empobrecidos, paliándose, de este modo, una de las deficiencias de la cooperación descentralizada que ya hemos comentado a lo largo de este apartado.

## ***DISTRIBUCIÓN SECTORIAL***

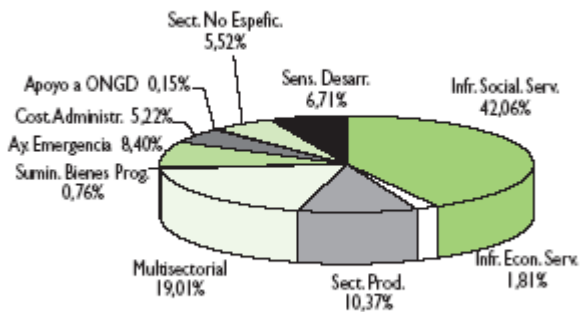
Entre las administraciones **autonómicas no existe un criterio uniforme para realizar el reparto sectorial de la ayuda**, lo que dificulta el seguimiento y análisis de la AOD descentralizada. Sería recomendable que, tanto en la definición de las prioridades sectoriales, como en el posterior análisis del destino de los fondos, se utilizaran los criterios establecidos por el CAD de la OCDE.

A esos problemas de definición de sectores de actuación se une **una falta de concreción por parte de las administraciones descentralizadas**: la gran mayoría de bases y convocatorias de subvenciones recogen tal cantidad de sectores (es habitual que lleguen o superen los diez subsectores, pese a la limitación de sus fondos) que es difícil encontrar un ámbito de trabajo que no quede recogido. De este modo, **a la dispersión geográfica se une una falta de especialización sectorial considerable**.

Los gráficos muestran **una clara preferencia de la cooperación autonómica por los servicios e infraestructuras sociales**, especialmente

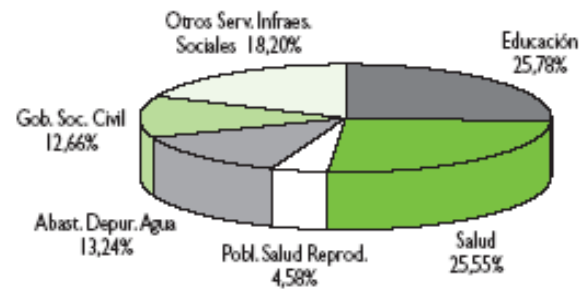
por la educación, seguida de los sectores salud y gobierno y sociedad civil, lo que denota que se trata de una cooperación orientada al desarrollo humano y a la erradicación de la pobreza. De hecho, en 2004 las comunidades autónomas destinaron alrededor del 30% de su AOD distribuible<sup>85</sup> a estos sectores, superando con creces lo establecido en el conocido como Compromiso 20/20, acordado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague, y lo destinado

Distribución sectorial (%) de la AOD de las comunidades autónomas, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Distribución (%) por subsectores del capítulo "Infraestructuras sociales y servicios"



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

por el total de la cooperación española que ascendió en 2004 al 17'6%. No obstante, hay que señalar que dicho porcentaje se ha reducido en algo más de cuatro puntos porcentuales con respecto a 2003.

La opción de algunas administraciones de fijar prioridades conjuntas nos parece positiva, siempre que no se conviertan en un corsé rígido que limite las

<sup>85</sup> El CAD establece la medición del porcentaje destinado a necesidades sociales básicas en base a la AOD distribuible en vez de la AOD total. La diferencia en dicho porcentaje es notable en el conjunto de las comunidades autónomas dependiendo del criterio de medición que utilicemos, ya que el porcentaje destinado a necesidades sociales básicas desciende hasta el 22'2% medido sobre la AOD total. En el caso catalán, dicho porcentaje se triplica pasando del 10'4% destinado a necesidades sociales básicas si lo medimos en función de la AOD total al 30'6% si lo medimos en función de la AOD distribuible.



decisiones de actuación de las ONGD. Creemos que una correcta distribución sectorial puede ser un buen complemento a las prioridades geográficas que se establezcan con miras a asegurar que el reparto de la AOD llega a las poblaciones más vulnerables.

En Intermón Oxfam defendemos que a la hora de definirse las prioridades sectoriales deberían tenerse en cuenta, como variable principal, las necesidades de los sectores de población más empobrecidos de los países considerados prioritarios. Los fondos destinados a necesidades sociales básicas deberían alcanzar, como mínimo, el 20% de la AOD distribuible.

## **MARCO LEGAL Y ORGANIZATIVO**

A lo largo de los últimos cinco años se han producido **avances importantes en lo relativo al desarrollo legislativo y de planificación en algunas comunidades autónomas**, que se ha concretado en la aprobación por los parlamentos autonómicos de leyes de cooperación y la redacción de planes directores y planes anuales. Consideramos positiva la aprobación de estos mecanismos de planificación siempre que permitan fijar prioridades y mejorar la coordinación entre los distintos actores, así como realizar un seguimiento, un control y una posterior evaluación, con la posibilidad de establecer procesos de aprendizaje y corrección de los programas de cooperación al desarrollo. Asimismo, entendemos **que la planificación debe estar en consonancia con los recursos comprometidos o ser el anticipo para incrementos importantes de los fondos**. De poco sirve contar con una ley de cooperación y/o planes director y anuales, si no existe un mínimo aceptable de fondos para ser gestionados con esas herramientas.

También creemos que en el diseño de esos mecanismos de planificación debe contarse con la participación de los agentes implicados en la política de cooperación, siempre teniendo en cuenta que la participación no debe confundirse con una delegación de responsabilidades desde la administración hacia las ONGD y el resto de agentes.





Es positivo que aquellas comunidades que cuenten con un presupuesto de AOD importante se doten de leyes de cooperación y/o planes directores y anuales, lo que permitirá tener una visión a largo plazo de la política de cooperación. La elaboración de esa legislación debe ser participativa y recoger los puntos de vista de los diferentes agentes.

**A la vez que se iban elaborando leyes y planes directores y anuales, en algunas comunidades autónomas se han creado agencias de cooperación y en la mayor parte de ellas se han ido constituyendo consejos de cooperación y otros órganos de coordinación como comisiones interterritoriales, comisiones interdepartamentales o comités para gestionar la acción humanitaria. En algunas de ellas se han constituido también grupos de trabajo sobre otros temas, normalmente en el seno de los consejos de cooperación. Por ejemplo, en el de Extremadura se han creado las comisiones de trabajo de “Planes y Reglamentos”, “Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas”, “Sensibilización, Comercio Justo y Alterglobalización” y “Sahara Occidental”.**

Como decíamos anteriormente, uno de los rasgos diferenciales de la cooperación descentralizada es su cercanía al ciudadano. La existencia de **consejos asesores** con una amplia presencia de la sociedad civil y con unas funciones de establecimiento de criterios y control de las actuaciones de cooperación es una de las mejores muestras del interés de una administración por acercar la cooperación a la sociedad. Por tanto, consideramos positiva su creación como mecanismo de participación, para abrir espacios de diálogo entre las administraciones y el resto de agentes de la cooperación. Para evitar duplicidades en los esfuerzos y asegurar las sinergias entre las diferentes administraciones, sería interesante buscar fórmulas de coordinación entre los consejos locales, provinciales y autonómicos. En algunas comunidades, como en el caso de Aragón, se ha optado por la creación de uno, de ámbito regional, con representación de las distintas administraciones.



En Intermón Oxfam creemos que cada región debe apostar por un modelo centralizado o por el impulso a consejos múltiples en función de sus características concretas y de su trayectoria previa. Si se opta por un modelo múltiple, volvemos a destacar la necesidad de la concertación entre los consejos de distintos niveles.

**La composición de los consejos de cooperación es muy variable.** Todos ellos cuentan con la participación de la Administración y de las ONGD, representadas individualmente o a través de las coordinadoras, a los que se unen, dependiendo de cada caso, vocales de sindicatos, empresarios, expertos en cooperación al desarrollo, grupos parlamentarios o municipales, cajas de ahorro, colectivos de solidaridad y/o fondos de cooperación. En cualquier caso, **es imprescindible que la presencia de la sociedad civil y de expertos sea mayoritaria**, aunque debe asegurarse que la representación de la Administración sea suficiente para establecer debates serios, representativos y propositivos.

Entre las **funciones** de los consejos de cooperación deberían incluirse las siguientes: informar sobre los textos legales relativos al programa de cooperación, a través de la elaboración de informes preceptivos sobre procesos normativos y desarrollo legislativo, proponer los criterios y prioridades que deben regir la AOD, asesorar sobre la coherencia con el resto de políticas de la Administración, impulsar la coordinación con otras entidades, promover el seguimiento del programa de cooperación, tanto el gestionado a través de ONGD como directamente, y contribuir al fomento de la sensibilización ciudadana, promoviendo campañas y actuaciones en este sentido. **En ningún caso deberían entrar entre sus competencias la participación directa en la gestión de la AOD ni en el reparto de la financiación.**

En cuanto al **funcionamiento**, creemos imprescindible la elaboración de un documento regulador en el que se deberían **establecer un número mínimo de reuniones preceptivas en cada ejercicio** y prever la creación de grupos



de trabajo, ya sean permanentes o temporales, sobre determinados temas. De este modo se asegura el papel del consejo de cooperación como instrumento de diálogo entre la administración y la sociedad civil, permitiendo a las ONGD y el resto de agentes su participación en la planificación de la política de cooperación. Además, se facilita un buen funcionamiento y una cierta continuidad a la hora de convocar sus reuniones. No obstante, aunque la regulación es una condición necesaria para el buen funcionamiento de los consejos de cooperación, no es una condición suficiente.

Por último, la Administración correspondiente debe garantizar los recursos necesarios, humanos y, en su caso, económicos, para el buen funcionamiento de los consejos de cooperación.

## **MODALIDADES Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN**

### ***La cooperación a través de las ONGD y otros Agentes***

En general, la cooperación descentralizada sigue canalizando la mayor parte de sus recursos a través de la cofinanciación de ONGD, aunque en los últimos años se están abriendo las convocatorias a otros agentes como universidades, sindicatos e incluso empresas.

En este sentido, desde la Coordinadora de ONGD - España (CONGDE) se afirma que “es positivo que se reconozca que estas instituciones [universidades y empresas] pueden aportar su experiencia en algunos campos. Sin embargo, estos agentes deben cooperar movilizando sus propios recursos, más que menguando los ya exiguos recursos económicos de las ONGD”<sup>86</sup>. Parece que lo más correcto sería **establecer normativas, presupuestos e instrumentos específicos, al margen de los de las ONGD, que permitan la**

<sup>86</sup> CONGDE (2003). *Análisis de la cooperación oficial descentralizada en el Estado español en el periodo 1999 – 2003*. [www.congde.org](http://www.congde.org)



**participación de estos otros agentes.** La Generalitat valenciana ha optado por esta alternativa y ha abierto, además de la tradicional convocatoria de proyectos de cooperación y sensibilización para ONGD, una convocatoria de subvenciones específica para financiar proyectos de investigación y formación, a la que se presentan exclusivamente universidades públicas y privadas. Como decíamos, acciones de este tipo no deberían suponer una minoración de los recursos gestionados a través del sector no gubernamental, sino un incremento de los ya existentes.

El trabajo conjunto de **la cooperación descentralizada con ONGD**, a través de convocatorias de subvenciones, constituye **un aspecto positivo que favorece su orientación a la erradicación de la pobreza y facilita la implicación de la sociedad civil** en la cooperación al desarrollo de las administraciones locales y regionales. No obstante, somos conscientes del riesgo implícito de convertir la política de cooperación en un mero reparto de subvenciones con escasa o nula implicación institucional, convirtiendo a las ONGD en meras ejecutoras de un programa que no resulta prioritario para la Administración correspondiente. Los procesos participativos de elaboración de instrumentos de planificación y seguimiento, así como el compromiso con la información y la sensibilización, o el personal que la Administración destina a estos programas son indicadores de un mayor grado de implicación.

La mayoría de organismos descentralizados utiliza **convocatorias de subvenciones a proyectos de ejecución anual**. Las convocatorias anuales tienen la deficiencia de que no facilitan el trabajo a medio o largo plazo de las ONGD en una zona determinada. Cuando una organización tiene intención de pasar de proyectos a procesos de desarrollo (recordemos que el desarrollo no se alcanza en espacios cortos de tiempo), sólo tiene la opción de presentar las distintas fases del proyecto a la convocatoria anual. El problema al que se enfrenta es que las distintas fases sólo tienen sentido en conjunto con las



siguientes: se hacen una serie de inversiones y gastos previos para el logro de unos objetivos que posiblemente no se alcancen hasta las últimas fases del proyecto, lo que prácticamente imposibilita a la ONGD su justificación y, por tanto, dificulta la obtención de cofinanciación. Es por ello que **apoyamos el trabajo con ONGD a través de convocatorias plurianuales**. En el caso de que se continúe con un sistema de convocatorias anuales, deberían favorecerse proyectos aprobados en ejercicios anteriores, siempre que exista una valoración positiva de la marcha de éstos, dotando a las convocatorias de la flexibilidad necesaria para justificar las distintas fases de los proyectos.

Además, creemos que puede avanzarse hacia un sistema de donaciones globales y acuerdos marco plurianuales para “asegurar un volumen estable de fondos a algunas ONGD, dentro de un marco de prioridades geográficas y sectoriales definido conjuntamente. Estos sistemas, además de ser más eficientes y de menor coste, permiten una planificación más estable de las organizaciones con sus contrapartes y facilitan la actuación a medio y largo plazo”<sup>87</sup>, haciendo que el impacto sobre los beneficiarios sea mayor.

Pese a que buena parte de los fondos gestionados indirectamente se asignan en convocatoria pública, en algunas comunidades autónomas **un número importante de proyectos de ONGD y de otros agentes son valorados y aprobados al margen del concurso público**, asignándose mediante convenios, lo que supone una falta de transparencia notable que dificulta un adecuado seguimiento. Este hecho resulta preocupante en el caso de Canarias y, especialmente en el de Galicia donde, en 2003, el 65% de los recursos de la Xunta se canalizaron vía convenio bilateral.

Como venimos indicando en diferentes informes de *La realidad de la ayuda*, otro de los principales problemas de la cooperación descentralizada es

---

<sup>87</sup> INTERMÓN (1997). *La Realidad de la Ayuda 1997*. Intermón, Barcelona.



la existencia de multitud de convocatorias, bases y formularios diferentes. Parece que las comunidades autónomas tratan de que los rasgos diferenciales de su política de cooperación se encuentren en estos documentos, cuando, en realidad, deberían quedar establecidos en los criterios y prioridades recogidos en su legislación. Sería interesante que en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, se avanzara hacia la homogeneización de estos documentos. De este modo, se evitaría que esa progresiva divergencia, que va aumentando año tras año, conduzca a las ONGD a situaciones de ineficiencia, llegando, en ocasiones, al colapso administrativo, en detrimento del objetivo principal de la cooperación, sin aportar ningún valor añadido a sus políticas de cooperación.

Tal y como hemos comentado en el apartado “Planificación y legislación”, algunas comunidades se han dotado de leyes de cooperación y/o planes directores y anuales que confieren un marco plurianual y estratégico a su modelo de cooperación. En el resto de casos, las administraciones descentralizadas publican cada año una **regulación para la concesión de subvenciones (bases y convocatoria)** en la que se especifican las partidas presupuestarias, las prioridades geográficas y sectoriales, los requisitos a cumplir por parte de los agentes solicitantes,... En estos casos, creemos que sería más interesante la regulación a través de, por un lado, unas bases generales estables que planteen los fundamentos de la cooperación de cada Administración a medio o largo plazo, y por otro, publicar anualmente las convocatorias con la regulación concreta relativa a cada ejercicio. Bajo esta alternativa se dota de una mayor estabilidad al programa de cooperación, se facilita la planificación de las organizaciones y se evita la discrecionalidad y dispersión en las prioridades geográficas y sectoriales, redundando en la calidad de los proyectos y en el impacto de la cooperación.



El marco normativo debería asegurar, por tanto, la determinación de las preferencias geográficas y sectoriales, así como requisitos técnicos básicos de justificación, a nivel plurianual, dejando a la convocatoria anual, la determinación de las cuantías destinadas, fechas de presentación y posibles ajustes en la base general.

Sería deseable favorecer el trabajo de las ONGD aumentando la flexibilidad en la utilización de formularios, tanto de presentación como de seguimiento de los proyectos por parte de las distintas administraciones. Con ello se reduciría la carga burocrática, en constante aumento, en la presentación y seguimiento de los proyectos y programas. Decisiones en este sentido evitarían a las organizaciones el papeleo a realizar, por ejemplo, cuando presentan un proyecto a cofinanciación de dos o tres administraciones. En esos casos, se encuentran con un trabajo de formulación y posterior de justificación doble o triple al ser distintos sus formularios. En este sentido, podría ser interesante impulsar la incorporación de las nuevas tecnologías en la gestión de los expedientes como vía de incremento de la eficiencia.

Desde Intermón Oxfam consideramos que, además, podrían seguirse las recomendaciones de presentación y justificación elaborados por la CONGDE, como criterio de referencia para la homogeneización de esos documentos.

Para facilitar el trabajo a medio y largo plazo de las ONGD es importante establecer convocatorias para proyectos plurianuales. La confianza en las ONGD debería posibilitar la adopción por parte de las administraciones de procedimientos, como las donaciones globales o los acuerdos marco plurianuales, que facilitan la planificación y limitan la burocracia.

Para el estudio de los proyectos presentados a las convocatorias de subvenciones suelen utilizarse **baremos**. Cada vez es más habitual que se hagan públicos en las bases y/o convocatorias de subvenciones, aunque algunos son de carácter interno, lo que dificulta el trabajo de las ONGD. A igual o similar calidad de los proyectos presentados, la decisión final se toma



atendiendo a criterios más subjetivos, como la experiencia o la confianza en la ONGD o un reparto que contente a la mayor parte del sector, lo que deriva, casi siempre, en una tendencia a financiar, con pequeñas cantidades, parte de los proyectos presentados, desvirtuándolos y obligando a adaptaciones forzadas. No es infrecuente, además, una preferencia o sesgo favorable en función de criterios poco o nada relacionados con la calidad e impacto de la cooperación, tales como el ámbito geográfico de actuación de la ONGD o la cercanía política.

En Intermón Oxfam partimos de la consideración de que es absolutamente necesario que los criterios de valoración estén perfectamente definidos en las bases correspondientes, garantizando la objetividad y transparencia del proceso. Algunas administraciones aseguran este punto a través de la implicación de los consejos de cooperación o las coordinadoras autonómicas en la definición de estos baremos, con resultados bastante satisfactorios en nuestra opinión.

Un punto clave a mejorar continúa siendo la **coherencia en los plazos de resolución y desembolso**. Entre las administraciones los ritmos de desembolso, tanto de los proyectos anuales como los plurianuales, son muy variables. En algunos casos se desembolsa la totalidad al inicio del proyecto como por ejemplo en el caso del Gobierno de la Región de Murcia o de la Diputación Foral de Bizkaia, lo que demuestra mayor confianza y facilita el trabajo de las ONGD; en otros, se exige la justificación de un porcentaje de los gastos del proyecto antes de proceder al desembolso de nuevas partes del mismo, lo que altera, en ocasiones, el ritmo de los proyectos.

A la habitual lentitud en el desembolso de los fondos que comentábamos anteriormente se unen unas **exigencias demasiado estrictas en lo relativo al inicio y fin de los proyectos**. Deberían flexibilizarse esos criterios siempre que estén justificados, atendiendo a la realidad de la zona en la que se desarrollan. Además, sería conveniente que los plazos de justificación tuvieran en cuenta el momento de resolución de las convocatorias. Para una ONGD es





imposible justificar en diciembre una serie de gastos de una convocatoria que se ha resuelto, por ejemplo, en junio.

Otra de las características de las convocatorias de la cooperación descentralizada la constituyen las **desproporcionadas exigencias de justificación de gastos** que las administraciones imponen al desarrollo de los proyectos, aspecto en el que se ha avanzado poco en los últimos años<sup>88</sup>. “La presentación de facturas originales que deben recorrer miles de kilómetros hasta la administración supone un peligro de extravío y una falta de consideración para con las contrapartes que deben mantenerlas en su poder con vistas a posibles inspecciones de sus administraciones respectivas. La compulsión tampoco es la mejor solución ya que no siempre son reconocidas autoridades locales en la compulsión, ni siquiera notarios, y en todo caso conlleva un desgaste administrativo considerable”<sup>89</sup>. Si el proyecto lo financian varios organismos oficiales, las facturas deben dividirse y enviarse por separado o bien compulsarse por los organismos reconocidos, que no siempre coinciden en las distintas administraciones. Adicionalmente, el trámite de revisión de los documentos originales por parte de los organismos públicos supone dejar a las organizaciones locales entre seis meses y un año sin esta documentación, situación muy delicada ante las auditorías a las que se ven sometidas también las contrapartes.

Como alternativa, desde las ONGD se ha propuesto **avanzar hacia un sistema de auditorías locales que permitan presentar un informe único de gastos**, aunque hasta el momento tan sólo se ha conseguido que algunas administraciones hayan flexibilizado algo sus requisitos de justificación, estableciendo criterios menos estrictos, sobre todo en los casos de países en

<sup>88</sup> Véase *La Realidad de la Ayuda 1997*.

<sup>89</sup> Intermón Oxfam (1999). *La Realidad de la Ayuda 1999/2000*. Intermón Oxfam, Barcelona.



situación especialmente problemática e inestable. Destacamos, en este sentido, la eficiente gestión de la Agencia Catalana de Cooperación.

El rigor no debería ir en detrimento de la calidad y eficiencia del trabajo realizado, ni debiera restar recursos a lo que en definitiva está orientada la ayuda al desarrollo: las poblaciones más empobrecidas. Hay que destacar, además, que generalmente el nivel de exigencia sobre la parte económica es mucho mayor que el control de calidad sobre los resultados de los proyectos y el verdadero impacto que representan para las poblaciones destinatarias, lo que aleja cada vez más los requerimientos de la realidad del día a día de la cooperación.

- **Un único modelo de formulario de presentación y seguimiento de los proyectos facilitaría la carga burocrática de las ONGD.**
- **Es absolutamente necesario que los criterios de valoración de las convocatorias de subvenciones estén perfectamente definidos en las bases correspondientes, garantizando la objetividad y transparencia del proceso.**
- **Debería pasarse desde el actual modelo de justificación de proyectos**

Entre los **requisitos que deben cumplir los agentes** para concurrir a las convocatorias de subvenciones, se mantiene un énfasis en la **presencia territorial** que, dependiendo de la Administración de que se trate, va desde la exigencia de tener una sede en el propio territorio, hasta que los técnicos gestores del proyecto residan en la comunidad autónoma, o en su caso la localidad, pasando por la obligación de tener socios en la región, ser activos en movilización social,... Como ya se ha mencionado en años anteriores, el criterio de presencia en el territorio no debe llevarse al extremo de provocar una mayor dispersión y menor profesionalidad de las organizaciones, ni perjudicar a



aquéllas de ámbito estatal con una presencia arraigada en diversos puntos del Estado.

En Intermón Oxfam consideramos que las administraciones, dadas las características de la cooperación descentralizada, pueden, e incluso deben, exigir a las ONGD que tengan una presencia activa en la región o localidad, realizando actividades de sensibilización, movilización social y educación al desarrollo. Asimismo, consideramos que las organizaciones deben comprometerse a devolver a la sociedad información sobre lo que se está haciendo con los fondos públicos que han recibido, como forma de justificar socialmente ese gasto, y, también, como parte de su tarea de sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática de los países empobrecidos con los que se coopera.

Otro aspecto que está tomando fuerza en los últimos ejercicios es la promoción por parte de algunas administraciones de la **participación en las convocatorias de subvenciones a través de consorcios formados por varias ONGD**. Si bien estas decisiones pueden ser interesantes como forma de coordinación entre organizaciones, y como alternativa para la atomización de los proyectos de cooperación que venimos comentando a lo largo de este capítulo, también hay que tener en cuenta que el fomento de este tipo de acuerdos no debe convertirse en una obligación para las organizaciones, ya que pueden conducir a colaboraciones demasiado forzadas. Las administraciones pueden favorecer este tipo de acuerdos, aunque, a la vez, deberían tener en cuenta que cada organización tiene su particular forma de ver la cooperación, por lo que no siempre es operativo trabajar conjuntamente, y que los consorcios quizá tengan más sentido para el trabajo de ONGD de tamaño pequeño o medio que para organizaciones con una mayor capacidad de actuación.

### **La cooperación directa de las Administraciones**

La tendencia de destinar un porcentaje de gestión para la actuación directa de la administración local o autonómica se ha mantenido –y en algunos casos consolidado– durante los últimos años.



Dentro de esta modalidad de cooperación no es infrecuente que los **gobiernos regionales destinen parte de los fondos a la firma de convenios de colaboración con la AECI** a través de los cuales se participa, principalmente, en los programas ARAUCARIA, AZAHAR y VITA. Así, la Xunta de Galicia, los gobiernos de Aragón y La Rioja, la Región de Murcia, el Principado de Asturias y la Generalitat valenciana han venido participando en los últimos años en el primero de esos programas. Si bien esta participación constituye un avance en la coordinación de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado, esta práctica no debería conducir a una derivación continua de fondos desde las administraciones subestatales hacia la cooperación estatal, entre otros motivos porque supondría una pérdida de oportunidad en cuanto a aprovechar las ventajas comparativas de la cooperación descentralizada que ya se han mencionado.

También son cada vez más comunes, dentro de la cooperación directa, **las aportaciones a organismos internacionales**, principalmente de carácter iberoamericano o vinculados al Sistema de Naciones Unidas. El Gobierno de Aragón recoge en su Plan Director esta posibilidad y la Generalitat de Cataluña ya está realizando cooperación multilateral.

En otros casos, **la mayoría, la cooperación directa se limita a un apoyo económico para un programa concreto**. El riesgo es que se realice una cooperación en sectores en los que quizá las ONGD tengan mayor capacidad de actuación y mayores ventajas comparativas, incurriendo, por tanto, en mayores costes y menores impactos. Dada la **experiencia de las comunidades autónomas españolas en procesos de descentralización política y gestión de servicios al ciudadano**, sería muy interesante que esta modalidad de cooperación se centrara en la asistencia técnica y la formación de personal en esos temas, en compartir el saber hacer en procesos de



descentralización política y administrativa y de gobernanza municipal, así como en el apoyo a la creación de mancomunidades de municipios para la cogestión de servicios públicos. Quizá en este tipo de iniciativas sea donde más sentido tiene la política de hermanamientos lo que puede evitar que caigan, como en numerosas ocasiones ocurre, en el mero acto protocolario y publicitario, sobre todo para las administraciones del Norte.

Por último, un riesgo importante de la cooperación directa es el de caer en una importante falta de transparencia y de control, particularmente en comparación con las convocatorias de proyectos presentados por ONGD. Es importante que las actuaciones directas de las administraciones cumplan con los mismos requisitos de publicidad y seguimiento que el resto de las actuaciones de cooperación, informando convenientemente a los consejos de cooperación e incluyendo el cómputo de estas actividades en las memorias e informes regulares de actuación.

### **Sensibilización y Educación al desarrollo**

Es de destacar el **compromiso de la cooperación descentralizada con la sensibilización y la educación para el desarrollo**, fundamental para aprovechar de manera efectiva el valor añadido de lo territorial y contribuir desde las administraciones autonómicas y locales a generar nuevos ciudadanos más conscientes y solidarios. Según datos del Avance del PACI Seguimiento 2004 la cooperación española destinó casi 18 millones de euros a sensibilización y educación al desarrollo. De ellos, el 86'5%, es decir, más de 15 millones de euros, correspondieron a la cooperación descentralizada, lo que supone un 6'71% del total de su AOD, como puede verse en el siguiente gráfico:

Porcentaje de la AOD destinado por las comunidades autónomas a sensibilización y educación al desarrollo, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

En Intermón Oxfam consideramos que **el porcentaje destinado a sensibilización y educación al desarrollo**, dado el compromiso de la cooperación descentralizada con la participación de la sociedad, **debe situarse, para todas las administraciones subestatales, en un mínimo del 10% del total de la AOD**. Por otra parte, es importante que se fije inicialmente el monto total que se va a destinar a esta actividad para que no se produzca una competencia entre los proyectos de cooperación y los de sensibilización. Si bien ésta es una práctica que llevan a cabo la mayoría de administraciones, algunas publican una sola convocatoria para los proyectos de cooperación y sensibilización, como por ejemplo la Diputación de Valencia.

Destacan por haber fijado un porcentaje concreto la Comunidad de Madrid (6'8%), el Gobierno de Cantabria (10%) y un mínimo del 10% en la Junta de Extremadura. No obstante, en muchas ocasiones, dichos porcentajes, independientemente de cómo se establezcan, suelen ser incumplidos. Por ejemplo, el Gobierno de Cantabria y la Junta de Extremadura se sitúan unos siete puntos porcentuales por debajo de lo previsto en su legislación, y el Gobierno de La Rioja entre cuatro y cinco puntos.



En determinados momentos, **los presupuestos de sensibilización y educación al desarrollo han sido criticados por ser una especie de cajón de sastre** en el que se engloba cualquier actividad, simplemente porque no pueden encajarse como proyectos de cooperación o de acción humanitaria, siendo en algunos casos actividades lejanas a la cooperación al desarrollo y que se han incluido en esta partida por tratar cualquier tema de ámbito internacional. En Intermón Oxfam creemos que debe garantizarse por parte de las administraciones que la partida de sensibilización y educación al desarrollo cumpla con unos requisitos mínimos para que sea considerada dentro del presupuesto de AOD. Sí parece interesante incluir dentro de esta partida acciones de estudio y formación sobre temas de cooperación y desarrollo, campo en el que puede ser positiva la participación de esos otros agentes que comentábamos anteriormente, principalmente las universidades y centros de investigación.

También consideramos positivo que se incluyera dentro de esta partida, como ya están haciendo algunas entidades subestatales como la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, la financiación de **actividades de sensibilización sobre el comercio justo**. Asimismo, las ONGD que trabajan este tema, junto a las administraciones, deberían ir más allá y estudiar la posibilidad de la cofinanciación de proyectos de carácter productivo para el trabajo con organizaciones del Sur.

En lo que respecta a la educación al desarrollo en particular, desde Intermón Oxfam creemos que las consejerías de educación de los distintos gobiernos autonómicos deben **facilitar y participar en el trabajo de sensibilización de las ONGD en la educación formal**, permitiéndoles ser parte activa en la **introducción del concepto de ciudadanía global, la educación en valores y la solidaridad**. Nos parece interesante, para ello, la decisión tomada por la Comunidad de Madrid que ha incorporado a una

persona procedente de la Consejería de Educación a la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.

En Intermón Oxfam consideramos que las administraciones descentralizadas deberían tener una convocatoria exclusiva para los proyectos de sensibilización y educación al desarrollo, fijando un porcentaje a destinar anualmente que debería situarse en, al menos, el 10% de la AOD.

### *Acción Humanitaria y Emergencias*

En la cooperación descentralizada el impulso a la acción humanitaria y de emergencias viene marcada por el tipo de interpretación que cada organismo otorgue a estos conceptos. Además, **la disponibilidad presupuestaria depende de la cobertura mediática de emergencias no previstas**. Esto significa que se mantiene una escasa previsión de esta línea, que en la mayoría de los organismos descentralizados cuenta con un reducido presupuesto que no permite planificar acciones de prevención, sino principalmente de asistencia de socorro de víctimas.

En 2004, las comunidades autónomas destinaron a acción humanitaria y de emergencias algo más del 8% de su AOD como puede observarse en el siguiente gráfico:

Porcentaje de la AOD destinada por las comunidades autónomas a acción humanitaria y emergencias, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.





Al igual que en el caso de la sensibilización y la educación al desarrollo, **debería fijarse de antemano el monto destinado a ayuda humanitaria y de emergencia. Igualmente, debería establecerse una convocatoria exclusiva** en la que se tuvieran en cuenta las particularidades de este tipo de ayuda. Sería recomendable, además, que dichas convocatorias tuvieran un carácter abierto y permanente, como ya hacen algunas administraciones. También sería recomendable reservar una parte del presupuesto del que pueda disponerse ágilmente, sin demoras, para dar una rápida respuesta a situaciones de catástrofe. La crisis en el Sudeste asiático generada por el tsunami de finales de 2004 refuerza esta opción.

**En consonancia con los objetivos fijados internacionalmente, la acción humanitaria debería suponer, aproximadamente, el 7% del total de la AOD.** Esta fijación de un porcentaje estable debe venir acompañada de un planteamiento flexible que, en función de la aparición de grandes crisis, permita ampliar los recursos destinados a emergencias, garantizando la adicionalidad de los mismos, nunca el trasvase desde otras partidas del presupuesto de cooperación. Asimismo, **las administraciones deberían tener en cuenta que los fondos destinados a emergencias y acción humanitaria deberían seguir los mismos criterios de transparencia del resto de partidas.** En otras ocasiones, parte del presupuesto se ejecuta directamente, olvidándose de la mayor eficiencia y eficacia de algunas ONGD en temas de acción humanitaria y de una de las particularidades de la cooperación descentralizada: la ejecución de presupuestos a través de organizaciones no gubernamentales.

Creemos también que es importante que **las administraciones tengan en cuenta las particularidades de la acción humanitaria y las emergencias.** Una de las principales es el mayor volumen de fondos necesarios para que este tipo de proyectos tengan un impacto real sobre los



beneficiarios. Por ello, consideramos que algunos gobiernos autonómicos, principalmente los de Aragón, Cantabria, La Rioja, Galicia y Castilla y León, deberían incrementar la cuantía media de sus proyectos, ya que en 2004 no han llegado, ni siquiera a los 50.000 euros.

La alternativa para el incremento de la cuantía media de los proyectos puede ser la coordinación entre administraciones, sobre todo entre las de nivel regional y local. Asimismo, nos parece que eliminar los costes indirectos en proyectos de estas características no responde a las necesidades ni a las exigencias de profesionalización y rendición de cuentas que se exige a las ONGD.

Dadas las características del trabajo de acción humanitaria y de emergencias de la cooperación descentralizada, creemos que es necesario:

- Establecer porcentajes estables de AOD destinados ayuda humanitaria, priorizando sectores de intervención.
- Potenciar una planificación de intervenciones humanitarias, más allá de las emergencias mediáticas, que permita una planificación de intervenciones de preparación, prevención y mitigación.
- Articular estas prioridades a través de instrumentos estables, al menos bianuales.
- Ajustar los requisitos de rendición de cuentas a la realidad de estas intervenciones.

## OTROS ASPECTOS RELEVANTES

### *Dimensión media de los proyectos*

Como ya se ha mencionado, uno de los problemas a los que se enfrentan las comunidades autónomas, y, sobre todo, los entes locales, es el de la **reducida dimensión de sus proyectos**, lo cual puede poner en peligro su impacto potencial sobre las poblaciones. Las administraciones descentralizadas deberían tener claro que la calidad debe prevalecer por encima de la diversificación. Es mejor apoyar pocos proyectos pero con sentido que muchos para satisfacer a muchas organizaciones.



## Recursos humanos de las administraciones

Aunque es uno de los aspectos en los que más se ha avanzado en los últimos años, en general **el personal a cargo de la cooperación en las administraciones descentralizadas sigue siendo escaso y con poco acceso a una formación específica en cooperación para el desarrollo**. Por ello, consideramos que los incrementos presupuestarios, que esperamos que se vayan produciendo en los próximos ejercicios, deben ir acompañados de incorporaciones de personal capacitado, así como de formación del existente en estos momentos. El fortalecimiento de las estructuras de gestión de la cooperación debe ser un aspecto relevante para las administraciones descentralizadas. Sería también positivo que el incremento de fondos se viera acompañado de un mayor esfuerzo de evaluación de proyectos cofinanciados, que permitiera abrir procesos de aprendizaje mutuo entre ONGD y administraciones regionales y locales.

### Intereses ajenos a la lucha contra la pobreza

Otro aspecto que preocupa cada vez más es la **vinculación con intereses comerciales o políticos**. Un claro ejemplo de dicha vinculación a otros intereses lo encontramos en la cooperación canaria. Su marco geográfico recoge un listado cerrado de unos pocos países de América Latina (principalmente aquéllos con presencia de comunidades canarias) y de países de África Occidental, como Mauritania o Cabo Verde, con los que existen estrechas relaciones comerciales. La Confederación de ONGD Canaria observa con preocupación que la orientación de la política canaria de cooperación esté más vinculada con los intereses comerciales de las empresas canarias, y por la búsqueda de retornos de las inversiones de cooperación, que con el objetivo central de contribuir a la erradicación de la pobreza.



De hecho, el actual Plan Director de la Cooperación Canaria hace continuas menciones a la participación de las empresas de la región en las acciones de cooperación para el desarrollo. Incluso en la valoración de proyectos se puntúan positivamente los proyectos que propicien la participación de bienes, servicios y personas vinculadas a la Comunidad Autónoma de Canarias. También resultan preocupantes las menciones que hacen algunos gobiernos autonómicos a la preferencia porque los gastos que se realicen en España se hagan en sus territorios. En Intermón Oxfam creemos que dichas **compras deberían hacerse preferentemente en el Sur y cuando sea inevitable hacerlas en el Norte**, debería regir el principio de mínimo coste, evitándose de esta manera la realización de pagos innecesarios que minoren la actividad con las poblaciones beneficiarias.

En Galicia también es habitual que se destine mediante convenios, fuera de convocatoria pública, un volumen importante de fondos que se dirigen prioritariamente a países con fuerte presencia de emigrantes gallegos como Argentina y Venezuela. Entendemos la preocupación legítima de la Xunta de Galicia por los emigrantes gallegos, aunque esto no quiere decir que esa ayuda deba considerarse como parte de su AOD. En este sentido, quisiéramos destacar que el CAD de la OCDE afirma que “para ser contabilizado como AOD, un gasto debe tener como objetivo principal, la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. El dinero dirigido principalmente a promover el bienestar de nacionales de países desarrollados (incluso si son residentes en países en vías de desarrollo) no cumple estos criterios, y por tanto, no puede ser considerado AOD”.

Resulta preocupante también que se utilice la cooperación por parte de determinadas comunidades autónomas como forma de ampliar su ámbito de competencia con respecto al Estado y como forma de reafirmar sentimientos nacionales. En este sentido, la Generalitat de Cataluña, en el Plan Anual 2004,



establece que “en coherencia con el objetivo de tener presencia en Europa como Administración única, [se fomentará el establecimiento de] contactos regulares y la colaboración con los diferentes órganos y direcciones generales con competencias en cooperación en el desarrollo, solidaridad y ayuda humanitaria”.

### Trabajo con inmigrantes y codesarrollo

Varias de las administraciones estudiadas en este informe, a la hora de definir sus prioridades geográficas, consideran, entre otros factores, el volumen de emigración que emiten los países del Sur hacia sus regiones o localidades.

En Intermón Oxfam<sup>90</sup> nos parece positivo **aprovechar la fortaleza de los inmigrantes en lo relativo al conocimiento de la realidad de sus países de origen**. Es por ello interesante, apoyar proyectos de desarrollo implicando a los inmigrantes como agentes identificadores de las líneas programáticas de acción y los proyectos específicos, así como el fortalecimiento del movimiento asociativo inmigrante, particularmente de aquellas organizaciones que lleven a cabo actividades en sus países de origen. En materia de sensibilización y de educación para el desarrollo, debería aprovecharse la presencia de inmigrantes para fomentar la convivencia y el conocimiento, la sensibilización de los ciudadanos hacia los problemas del Sur y la integración fructífera de los recién llegados.

No obstante, consideramos que **debe huirse de visiones utilitaristas** del trabajo con inmigrantes en general, y del codesarrollo en particular, que entiendan la ayuda como una herramienta más para frenar los flujos migratorios supuestamente indeseados. Igual que rechazamos la ayuda

---

<sup>90</sup> Véase el capítulo “Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?” de *La realidad de la ayuda 2001 – 2002*.



orientada a los intereses comerciales o culturales de los donantes, debemos rechazar su utilización para fines políticos o de supuesta seguridad interna.

## **CONCLUSIÓN**

Sin duda la cooperación descentralizada constituye un rasgo característico de la AOD española, uno de cuyos elementos diferenciadores es y debería seguir siendo el acercamiento a la sociedad y el hecho de canalizar la mayor parte de sus fondos a través de ONGD, así como su compromiso con la sensibilización de la población española y su baja vinculación a intereses políticos o comerciales.

Zaragoza, 6 de octubre de 2006.



**“LAS REGIONES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES:  
LOS SIGUIENTES PASOS. LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN  
EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO.”**

**Por José Luis DE CASTRO<sup>91</sup>**

*Universidad del País Vasco*

**RESUMEN**

La ponencia se centra en la acción exterior de los gobiernos No Centrales, argumentando que en los últimos años se aprecia un proceso de consolidación de este fenómeno, tanto en el Estado español, como en Europa y el mundo en general. El autor basa esta afirmación en el estudio y análisis de la evolución que, en las últimas décadas, presenta la acción exterior del País Vasco, y que en particular muestra un proceso de consolidación y afirmación progresiva.

---

<sup>91</sup> Profesor Titular de Relaciones Internacionales Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea)



## **1.- Introducción.**

En los últimos años estamos asistiendo a un proceso de consolidación de la acción exterior de los Gobiernos No Centrales tanto en el Estado español, como en Europa y en el mundo en general. Las razones para la emergencia de tal fenómeno son sobradamente conocidas y este Seminario cuyas actas ahora se publican en formato libro, no es sino un ejemplo de su importancia también en el ámbito académico. La evolución que en las últimas décadas presenta la acción exterior del País Vasco en particular y que me ocupará en las siguientes páginas, muestra bien a las claras el proceso de consolidación y afirmación progresiva de este fenómeno.

## **2.- Primeras manifestaciones de la acción exterior vasca.**

Las primeras manifestaciones de la acción exterior vasca se producen a partir del momento mismo del inicio del periodo autonómico, en la primera mitad de la década de los ochenta<sup>92</sup>. Es ésta una acción exterior reducida y limitada en sus actuaciones, como correspondía a una fase de construcción autonómica preliminar e incipiente, donde el objetivo era, precisamente, posibilitar la construcción de la autonomía misma. Eran momentos en los que, desde el punto de vista del ejercicio de la autonomía política, “estaba todo por hacer”<sup>93</sup> y, en consecuencia, en aquel entonces la acción exterior no era la

---

<sup>92</sup> Obviamente no nos referiremos en este trabajo a la acción exterior desarrollada por el primer gobierno vasco del Lehendakari José Antonio Aguirre a partir de 1936. Las particulares vicisitudes que acompañaron a aquel gobierno, también en su etapa del exilio, tuvieron como consecuencia la materialización de una acción exterior tremendamente audaz en muchas de sus facetas y realizaciones. Para un análisis en profundidad de la misma puede verse la obra de Alexander UGALDE ZUBIRI, *La acción exterior del nacionalismo vasco (1890-1939): historia, pensamiento y relaciones internacionales*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996.

<sup>93</sup> Para un análisis de esos primeros años de la implantación de la autonomía vasca *vid.* entre otros: CORCUERA, J.; *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991. UGARTE, J. (ed.); *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal





principal de las prioridades políticas. Son años en los que se llevan a cabo pocas actividades internacionales: algún viaje institucional, preferentemente realizados por el Lehendakari y apenas por parte de los Consejeros del Gobierno; la entrada del País Vasco en algunas asociaciones europeas de cooperación interregional, y poco más<sup>94</sup>.

Además, en aquellos años, las actuaciones en materia de acción exterior no respondían tanto a una planificación o programación predeterminada, buscando preferentemente la máxima eficiencia en la ejecución de las competencias derivadas del poder autonómico, cuanto a un deseo de evidenciar un cierto poder político en el ámbito de lo simbólico... Hay que tener en cuenta además que si por parte de las autoridades autonómicas vascas la acción exterior no era la principal prioridad, por parte de las autoridades del Estado, existía una gran resistencia política, y también jurídica, a cualquier manifestación autonómica en el ámbito exterior por limitada que ésta fuera.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, las iniciativas en materia de acción exterior por parte del Gobierno Vasco se multiplican: se conceden cuantiosas ayudas de cooperación para el desarrollo; se procede a una progresiva formalización de las iniciativas de cooperación transfronteriza (financiación de numerosos proyectos con cargo al Fondo vasco-aquitano de cooperación transfronteriza); se crea el servicio de relaciones con los Centros Vascos en el exterior por parte del Departamento de cultura; y, especialmente por las consecuencias que de esta actuación se derivaron, hay que mencionar también la apertura de la Oficina vasca en Bruselas en 1988, cuyos avatares

---

Herriko Unibertsitatea, 1998. Así como las memorias del primer Lehendakari de la época moderna Carlos GARAIKOETXEA, *Euskadi: la transición inacabada. Memorias Políticas*. Barcelona, Planeta, 2002.

<sup>94</sup> Para profundizar en la acción exterior vasca tanto en el periodo referido como en los siguientes *vid.* nuestro trabajo: DE CASTRO RUANO, J.L. y UGALDE ZUBIRI, A.; *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.



son suficientemente conocidos y reflejados en la literatura especializada<sup>95</sup>. Son momentos en los que comienza a evidenciarse un importante dinamismo en cuanto a la acción exterior, aunque poniendo de manifiesto una cierta falta de estructuración así como de definición y concreción de objetivos.

En la década de los 90, y tras la creación en 1991 de la Secretaría General de Acción Exterior –en adelante S.G.A.E.–, se configura lo que en cierta medida hoy constituye la acción exterior vasca. La S.G.A.E. tiene por objeto impulsar y coordinar la participación del Gobierno Vasco en las relaciones internacionales, erigiéndose en el órgano central de la acción exterior.

### **3.- La consolidación de la acción exterior vasca.**

A partir de este momento, el esqueleto de la acción exterior vasca queda constituido por las siguientes actuaciones:

- participación intensa por todas las vías posibles en la Unión Europea;
- cooperación interregional europea, tanto de carácter político (Asamblea de las Regiones de Europa, Red de Regiones Legislativas, etc.) como sectorial (Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, Asamblea de Regiones Fronterizas Europeas, Regiones Europeas de Tradición Industrial, y otras);

---

<sup>95</sup> Además del trabajo referenciado en la nota anterior, sobre esta cuestión *vid.* también FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.; “La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas” en *Revista Española de Derecho Internacional*, XLI, 1989, nº 1. Sobre la trascendente Sentencia del Tribunal Constitucional que pone punto final al litigio *vid.* también GUTIERREZ ESPADA, C.; “Las oficinas autonómicas y la STC 165 de 26 de mayo de 1994” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 127-128 de 1995; PÉREZ GONZALEZ, M.; “La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)” en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, 1994.



- presencia en redes mundiales de Gobiernos No Centrales (principalmente Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible, Red Mundial de Regiones para la Sociedad de la Información);
- cooperación transfronteriza, tanto bilateral (Euskadi-Aquitania) como multilateral (en el seno de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos);
- cooperación para el desarrollo;
- actividades promocionales de naturaleza tanto económica, como comercial, turística, cultural, tecnológica, etc.;
- apertura de Delegaciones en el exterior: Bruselas, México, Chile, Argentina y Venezuela<sup>96</sup>.

En los últimos años se han ido produciendo diferentes transformaciones en el ámbito y realización de la acción exterior; señalamos entre otras las siguientes:

1.- en el plano político y jurídico, pasamos de un marco rígido y muy restrictivo, a una situación de mayor tolerancia jurídica y apertura política. Esta transformación se produce fundamentalmente como consecuencia de un doble fenómeno: las consecuencias derivadas de diferentes sentencias del Tribunal Constitucional –especialmente la ya referida Sentencia 165 de 26 de mayo de 1994, sobre la delegación vasca en Bruselas-; cierto cambio o apertura en los gobiernos del Estado como consecuencia de la generalización progresiva de la acción exterior de prácticamente todas las Comunidades Autónomas, así como el influjo del ejemplo de otros Gobiernos No Centrales extranjeros (Flandes, Valonia, Quebec, etc.).

---

<sup>96</sup> Esta última aún pendiente de inaugurar



2.- Se produce también una cierta mejora en la regulación de las actividades de acción exterior a través de la legislación, decretos específicos y resoluciones varias. En el plano normativo, y en lo que al País Vasco se refiere, hemos de señalar la Ley de Relaciones con las Colectividades y Centros Vascos en el Exterior de 1994; próximamente se aprobará la Ley vasca de cooperación al desarrollo. Vemos por lo tanto que, en este ámbito, la tarjeta de presentación vasca es bastante exigua, por lo que hay todavía bastante margen para avanzar.

3.- Se amplían los interlocutores de la acción exterior: no sólo por un aumento sustancial de las Regiones europeas con las que hay diferentes contactos a múltiples niveles y en diferentes facetas, sino que se tienen contactos cada vez más intensos con numerosos Gobiernos No Centrales del mundo, con Gobiernos Centrales, Organizaciones Internacionales y entidades diversas.

4.- También se amplían los actores internos de la acción exterior vasca: hoy prácticamente todos los Departamentos del Gobierno están involucrados de manera creciente en la proyección exterior de sus respectivas áreas de responsabilidad y competencia. Además, también realizan acción exterior numerosos organismos autónomos y empresas públicas: entre otros, señalamos la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial, SPRI; Sociedad Pública de Gestión Ambiental; y Ente Vasco de la Energía.

5.- Como una demanda inexcusable de todo lo anterior, se ha ido incrementando sustancialmente el presupuesto y los recursos humanos destinado a la materialización de la acción exterior.

6.- Por último, señalar que se ha ido avanzando en la planificación y estructuración de la acción exterior vasca. Ya no se trata de “hacer por hacer y



estar por estar”; sino que cada vez más se concibe la acción exterior de forma organizada y planificada. Así por ejemplo se elabora un Plan Director de Cooperación al Desarrollo de carácter plurianual; se seleccionan los organismos y asociaciones en los que se participa (incluso se abandonan algunos que dejan de ser considerados relevantes como la Asamblea de las Regiones de Europa y se prioriza la participación en otros como la Red de Regiones Legislativas, Red Leg); se procura firmar convenios y acuerdos que tengan trascendencia funcional y práctica, huyendo de buscar únicamente la foto (aunque no siempre se consigue, a decir verdad...); se seleccionan más los viajes institucionales y las actividades promocionales a realizar; entre otras actuaciones.

En definitiva, se conciben las actuaciones en materia de acción exterior en función de objetivos concretos a lograr, como un instrumento para aumentar la eficacia del ejercicio de gobierno; se procura llevar a cabo un seguimiento de los resultados; marcar prioridades y dotarse de planes sectoriales por áreas.

#### **4.- La Estrategia de Acción Exterior del País Vasco.**

Una evolución como la descrita en los párrafos precedentes, necesariamente debía concluir en un nuevo paso cualitativo de la acción exterior vasca, que bien podría suponer la definición de una tendencia de actuación o ejemplo a seguir en el conjunto de las Comunidades Autónomas del resto de España; nos referimos a la Estrategia de Acción Exterior del País Vasco, aprobada por el Consejo del Gobierno Vasco de 15 de marzo de 2005<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> *Estrategia de acción exterior de la Comunidad Autónoma Vasca*; Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005.



Este Documento determina a corto y medio plazo los objetivos, las grandes líneas de acción, estructuras y recursos destinados a la acción exterior. Estimamos que es la primera vez que se elabora una planificación de estas características, tan ambiciosa y completa, en el ámbito de la acción exterior en una Comunidad Autónoma.

La Estrategia de Acción Exterior se orienta hacia la consecución de una “política exterior” vasca integral. Todos los campos de la acción política adquieren una dimensión exterior en esta época de integración europea y globalización. La acción exterior debe incluir todas las áreas de competencia y todos los Departamentos del Gobierno (cultura, medio ambiente, cooperación tecnológica, sanidad, agricultura, pesca, solidaridad, desarrollo sostenible, entre otros). Por eso precisamente es necesario un esfuerzo suplementario de coordinación y de integración, y por eso se hace imprescindible dotarse de un documento estratégico en materia de acción exterior. Esta Estrategia pretende por lo tanto, reordenar, coordinar y mejorar la acción exterior del Gobierno Vasco, diseñando un marco de actuación para el conjunto de la acción exterior vasca.

En cuanto al contenido de la Estrategia señalar que, tras evidenciar que Europa es el núcleo central de la acción exterior vasca, distingue entre políticas propias del ámbito exterior (aquellas inherentes al exterior) y políticas extrínsecas al exterior (aquellas políticas sectoriales aplicadas en un contexto internacional que las orienta y condiciona).

Las primeras están conformadas por tres áreas: colectividades vascas en el exterior (más de cuarenta mil ciudadanos vascos del exterior tienen vecindad administrativa en Euskadi; existen además más de 140 Centros Vascos diseminados por el mundo); cooperación para el desarrollo; relación



con la Organización de las Naciones Unidas (recordemos que el primer Lehendakari, José Antonio Aguirre, participó en mayo de 1945 en la Conferencia de San Francisco). Se dibuja en la Estrategia una perspectiva de colaboración departamental con las distintas Agencias Especializadas del Sistema de Naciones Unidas (el Departamento de Sanidad con la Organización Mundial de la Salud, el de Trabajo con la Organización Internacional del Trabajo, y así sucesivamente).

En cuanto a las diferentes políticas sectoriales y su afectación por el ámbito exterior, la Estrategia ha de proceder a una integración o coordinación interdepartamental; especialmente en lo que se refiere a la promoción económico/industrial y presencia en los mercados exteriores (planes de internacionalización empresarial, de apoyo a la exportación, apertura de oficinas comerciales, venta internacional de marca-país, y otras medidas); dimensión cultural (Plan vasco de la Cultura, creación del Instituto Etxepare para la promoción, difusión y proyección exterior de la cultura vasca)<sup>98</sup>; medio ambiente y desarrollo sostenible; sociedad de la información; y otras políticas sectoriales.

Como objetivos estratégicos, este Documento propone la participación directa en instituciones y órganos europeos e internacionales que trabajen en ámbitos y materias de su competencia e interés específico así como posibilitar un posicionamiento del País Vasco en el exterior como sujeto activo, especialmente en algunos ámbitos específicos.

Para todo ello, propone una serie de nuevos ámbitos de actuación, entre los que extraemos los siguientes:

---

<sup>98</sup> De forma análoga al Instituto Cervantes para el castellano y/o el Instituto Ramón Llull para el catalán.



- apertura de nuevas Delegaciones en el exterior. prioritariamente en los siguientes países: Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. En segundo lugar de prioridad se señalan Italia y Finlandia;
- clarificación y regulación de la red de Delegaciones existentes en la actualidad: Delegaciones Oficiales y otras (fundamentalmente Casas Vascas y Oficinas de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial);
- se establece la necesidad de establecer un protocolo de actuación que unifique los criterios para la firma de acuerdos, convenios, protocolos de colaboración, acuerdos de intenciones, etc., en lo que se refiere a terminología, trámites a cumplir (publicación o no en el Boletín Oficial del País Vasco, aprobación o no por el Consejo de Gobierno, entre otros);
- establecimiento de un protocolo de actuación en materia de acción exterior: coordinación, cuestiones lingüísticas, etc., tanto en las visitas recibidas como en los viajes al exterior;
- normalización de relaciones con los Ministerios españoles de Asuntos Exteriores y de Administración Pública;
- establecimiento de una estrategia global de comunicación al exterior.

En definitiva, esta Estrategia de Acción Exterior del País Vasco supone la consecución de un marco de actuación global que debe dar lugar a múltiples actuaciones concretas y programas específicos que caractericen la acción exterior vasca en la próxima década.

Zaragoza, 6 de octubre de 2006.