

LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA: ACIERTOS, DESAJUSTES, ESPECIFICIDADES OCULTAS, DESARROLLOS EN TIEMPOS DE CRISIS

THE EXTERNAL ACTION OF THE STATUTE OF ANDALUSIA: MERITS, MISFITS, HIDDEN FEATURES, DEVELOPMENTS IN TIMES OF CRISIS

Alejandro del Valle Gálvez*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LAS RELACIONES EXTERIORES DE ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE 2007. II. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS RELACIONES EXTERIORES: ACIERTOS Y DESAJUSTES. III. LAS ESPECIFICIDADES EXTERIORES IMPLÍCITAS: MARRUECOS, PORTUGAL, GIBRALTAR. IV. DESARROLLOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR EN TIEMPOS DE CRISIS. EN PARTICULAR, LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ASCENSO Y EMANCIPACIÓN. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El Estatuto de Andalucía de 2007 contiene un importante contenido de acción exterior. El trabajo analiza la estructura y originalidad de la acción exterior andaluza, así como las deficiencias y desajustes en su articulado, y sus desarrollos prácticos. Especialmente, se analiza cómo el Estatuto ha preferido silenciar las especificidades exteriores de Andalucía, y que van referidas a Marruecos, Portugal y Gibraltar, quedando por tanto implícitas en el articulado, aunque muy presentes en la práctica exterior andaluza. También se analiza la práctica post-estatutaria exterior, poniendo de relieve los importantes desarrollos producidos tanto institucionales como financieros y de prioridades en materia de cooperación al desarrollo; se trata de un ámbito exterior que ha visto su emancipación de la acción exterior, conjunto de acciones de proyección internacional tradicionalmente coordinado por la Conserjería de la Presidencia. El análisis finaliza con una valoración final del impacto severo de la gran Recesión de 2008 en la acción exterior andaluza, en particular en materia de cooperación al desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Estatuto, Andalucía, Acción Exterior, Cooperación al Desarrollo, Acuerdos de colaboración, Marruecos, Portugal, Gibraltar.

Fecha de recepción del original: 1 de abril de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 10 de junio de 2013.

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Cátedra *Jean Monnet* “Inmigración y Fronteras” de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho”, DER2009-11693 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y fondos FEDER de la UE.

ABSTRACT: The Andalusian Statute of Autonomy of 2007 contains an important content for the autonomic external action. The paper analyzes the structure and originality of the Andalusian international promotion, as well as deficiencies and imbalances in its articles. Especially, the paper discusses how the Statute has preferred to silence foreign specificities of Andalusia, particularly the ones concerning Morocco, Portugal and Gibraltar. These particularities are therefore implicit in articles, but very present in Andalusian outside practice. It also discusses the later developments in the external practice, highlighting important developments (institutional, financial, priorities) of the autonomic cooperation to development; This is an area which is now emancipated from the external action, like a set of international actions traditionally coordinated by the Regional minister of the Presidency. The analysis ends with a final valuation of the severe impact of the great recession of 2008 in the Andalusian external action, particularly in the field of development cooperation.

KEYWORDS: Statute, Andalusia, external action and cooperation to development, collaboration agreements, Morocco, Portugal, Gibraltar

I. INTRODUCCIÓN: LAS RELACIONES EXTERIORES DE ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE 2007

La fase de reformas de los estatutos autonómicos en el periodo reciente, iniciado en 2006, significó una oportunidad única para las autonomías españolas de consolidar la experiencia anterior, muy rica y variada, desarrollada en materia de acción exterior sobre la base de los Estatutos de primera generación. Oportunidad aprovechada por todos los Estatutos reformados, ya que ahora nos encontramos con bases jurídicas expresas y sólidas para promover y realizar con gran amplitud la acción exterior autonómica.

En conjunto, en efecto, podemos afirmar que nos encontramos ante la superación – parcial- del punto de partida anterior en los Estatutos de Autonomía, que era muy deficiente. Esto era debido principalmente a la ausencia de previsiones constitucionales, que ha necesitado de la progresiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional para amparar una práctica heterogénea y sin base precisa; práctica que luego era seguida de la normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas¹.

Esta práctica autonómica de actuación exterior en la primera generación ha estado muy vinculada a la evolución de la sociedad española y europea, a la pertenencia a las Comunidades Europeas/Unión Europea, al desarrollo económico y a la fuerte actividad en materia de cooperación al desarrollo. Práctica que llevó a la apertura de Oficinas y

¹ Un panorama de conjunto de la situación anterior a las reformas estatutarias podría verse entre la vasta bibliografía, ALCAIDE FERNANDEZ, J. “Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El Reino de España y las Comunidades Autónomas”, *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, n 56, 2004, pp. 69-ss; DEL VALLE GALVEZ A. “Spanish Regionalism in International and European Law”, en L. DANIELE (Ed.), *Regioni e Autonomie Territoriali del diritto internazionale ed Europeo*, Società Italiana di Diritto Internazionale, X Convegno Trieste-Gorizia 23-24 Giugno 2005, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 291-312; PARDO CUERDO, J. L. *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática no 1, Madrid 1995.

Delegaciones en el exterior, a la participación en organismos internacionales, viajes institucionales y a la firma de variados tipos de acuerdos, además de una cierta participación en la celebración de Tratados internacionales. Con las reformas estatutarias, hay un acompañamiento y una clara adecuación en la positivización estatutaria a los desarrollos prácticos anteriores. Cuestión diferente es si, en general, la técnica seguida es la más coherente y racional, pues se ha optado por dar base jurídica positiva a la acción exterior por vía estatutaria, y seguimos sin una previsión constitucional expresa para estas materias².

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la práctica había también desarrollado una amplísima actividad de cooperación internacional y europea. Desde luego, la reforma del Estatuto andaluz fue el momento para sistematizar, ofrecer seguridad jurídica y aportar nuevas perspectivas y desarrollos en estos ámbitos de actuación regional exterior. De esta forma, la práctica anterior se ha visto confirmada y reforzada con el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, que ha previsto en un contexto de “reforma tranquila”³ bases jurídicas expresas y variadas para consolidar y llevar a cabo estas prácticas de cooperación en la acción exterior⁴, en el marco de las reformas estatutarias que se iniciaron en 2006⁵. Tenemos así en la actualidad la mayoría de los temas exteriores regulados en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía⁶,

² Puede verse, ALBERTI ROVIRA, E., “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el estado, las demás comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de autonomía)”, en RUIZ-RICO RUIZ G, *La reforma de los Estatutos de Autonomía : actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / 2006*, págs. 713-736.

³ Sobre el contexto político de reforma del Estatuto andaluz, que no tuvo la desconfianza y rechazo del Gobierno central que tuvo el Estatuto catalán, MARRERO ROCHA, I. “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía”, en R. GARCIA PEREZ (Dir.) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos Madrid, 2009, pp. 67-105, en pp. 74-75.

⁴ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, *BOE* nº 68 de 20 de marzo de 2007, y *BOJA* nº 56 del 20 de marzo de 2007.

⁵ Puede verse una visión de conjunto reciente en ALCAIDE FERNANDEZ J. – CINELLI, C. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias: permanencia y cambios» en *Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea -Liber Amicorum Profesor J M Peláez Marón*, Universidad de Córdoba 2012, pp. 25-70. También, TEROL BECERRA, M. J., *Reformas estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2009, pp. 199-ss.

La *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* ha acogido diversos trabajos sobre estas reformas estatutarias: CARDONA LLORENS, J.: “Comparecencia ante la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto y la consolidación del autogobierno”, nº10 *REEI* 2005; FERNÁNDEZ SOLA, N. “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón” nº 14 *REEI* 2007; JANER TORRENS, J. D. “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía”, nº 14 *REEI* 2007; PALOMARES AMAT, M. “Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de Autonomía de Catalunya del 2006” nº 13 *REEI* 2007; PONS RÀFOLS, F. X. - SAGARRA TRIAS, E., “La acción exterior de la Generalidad en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, nº 12 *REEI*, 2006.

⁶ Respecto a la reforma estatutaria de Andalucía, pueden verse los comentarios que artículo por artículo realiza ALCAIDE FERNANDEZ J. de los Capítulos de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo del Estatuto andaluz en CRUZ VILLALON P. – MEDINA GUERRERO M. (Dirs.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, Vol. IV, pp. 3239-3322; y de CARMONA CONTRERAS A., en esta misma obra, del Capítulo de Relaciones con las Instituciones de

cuya redacción se inspiró ampliamente en las previsiones correspondientes del Estatuto catalán⁷. Este hecho es de por sí muy positivo, en cuanto supone la entronización al máximo nivel legal autonómico de las materias de actuación exterior.

La intención del presente trabajo es analizar los importantísimos cambios operados en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, valorando los aciertos pero también destacando ciertos errores y disfuncionalidades. Una particular atención será dedicada a la exploración de las causas por las que las prioridades exteriores de Andalucía se encuentran estatutariamente ausentes. El análisis teórico y valorativo normativo se complementa con el examen de los desarrollos prácticos operados, que han tenido lugar en unos años de profunda recesión económica. Esto nos permitirá tener una visión crítica de conjunto de la realidad de la acción exterior andaluza.

Con este objetivo, este Estudio analiza primero la regulación estatutaria exterior, que junto a grandes aciertos, presenta aspectos desaprovechados, ciertas incoherencias y algunos defectos técnicos (II). Un apartado analiza en especial la singularidad de las prioridades exteriores, pues es muy llamativo en el estatuto andaluz el silencio nominal sobre las principales especificidades exteriores, que son implícitamente Gibraltar, Portugal y Marruecos (III). Este análisis del Estatuto se complementa con los desarrollos normativos posteriores, que han operado principalmente en materia de cooperación al desarrollo, coincidiendo además la práctica de la actividad exterior con los ajustes y cambios de enfoque motivados por la crisis económica y financiera (IV). Finalmente unas conclusiones nos permitirán apuntar las principales ideas sobre la reforma estatutaria en materia de actividad europea e internacional de Andalucía, y sus desarrollos y cambios recientes (V).

II. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS RELACIONES EXTERIORES: ACIERTOS Y DESAJUSTES

Desde luego, la *acción exterior* es un concepto muy amplio, en la medida en que engloba todo lo que no sería actuación interior autonómica. A esta imprecisión se añade

la Unión Europea, *Ibidem*, pp. 3149-3238. Igualmente, FARAMIÑAN GILBERT. J. M. de “La acción exterior en el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en RUIZ-RICO, G. – LOZANO, J. – ANGUITA, A. *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía – Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Universidad de Jaén, 2007, pp. 251-264; FERNANDEZ SANCHEZ P. A. “El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Acción Exterior”, en *Anuario de Derecho Internacional*, 2006, 22, pp. 53-88; GALERA VICTORIA, A. “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en Vidal Beltrán J. M. – García Herrera, M. A. (Coords.) *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP, Colex, Madrid, 2005, pp. 397-407; HOLGADO GUTIERREZ, M., “Capítulo IV. Acción Exterior” y “Capítulo V. Cooperación al Desarrollo”, en TEROL BECERRA, M. (Dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant, Valencia, 2009, respectivamente pp. 647-650 y 651-652; MARRERO ROCHA, I. “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía”, en *loc. cit.*

⁷ Por ejemplo, ver las afirmaciones en este sentido de MARRERO ROCHA, *loc. cit.* p. 74. o de ALCAIDE FERNANDEZ J. – CINELLI, C., *loc. cit.*, p. 36.

que el termino “exterior” en los nuevos Estatutos, no esta bien depurado y precisado⁸. Con todo, contamos con la lectura de nuestro Tribunal Constitucional que ha dado un amplio enfoque interpretativo de la participación autonómica en las “relaciones internacionales”, reconociendo las competencias exteriores autonómicas⁹.

1. La estructura de la acción exterior

En este contexto, los Estatutos reformados suelen diferenciar dos esferas: Relaciones con la UE y Acción Exterior; sin embargo, el Estatuto andaluz diferencia la acción en tres ámbitos exteriores.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Andalucía no regula en un Título separado las relaciones exteriores o acción exterior (*lato sensu*) de la Comunidad Autónoma. Pero el Título IX del Estatuto sobre Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma contiene tres Capítulos (de los cinco del Título) vinculados específicamente a la Acción Exterior: Las Relaciones con las instituciones de la Unión Europea (Capítulo III), y reguladas separadamente la *stricto sensu* Acción Exterior (Capítulo IV), y la novedosa previsión, sistemáticamente diferenciada, de la Cooperación al Desarrollo¹⁰ en el Capítulo V¹¹.

Sin embargo estos tres Capítulos o ámbitos de acción exterior reconocidos y sistematizados en los Arts. 230 a 247 del Estatuto no agotan la actividad u objetivos internacionales autonómicos de Andalucía. A este respecto, se hace necesario dar cuenta de la referencia estatutaria, en diversas localizaciones y Títulos:

- a los cambios en el contexto internacional (Preámbulo, 14)¹²,
- a los valores y objetivos de la Unión Europea (Art. 1.4)¹³,
- a la participación de los extranjeros residentes en Andalucía (Art. 5.3)¹⁴,

⁸ ALCAIDE FERNANDEZ J. – CINELLI, C. , *loc. cit.*, pp. 33-35.

⁹ Puede verse, por ejemplo, STC 125/1984, de 20 de Diciembre, FJ 1, STC 153/1989, de 5 de Octubre, FJ 8.

¹⁰ Aunque no contemplan en Capítulo separado esta materia ninguno de los Estatutos reformados (Aragón, Baleares, Cataluña, Castilla y León), el Estatuto de Extremadura de 2011 ofrece un artículo (el 72) sobre Cooperación al Desarrollo.

¹¹ Vid. la explicación de la estructura del Título en ALCAIDE FERNANDEZ J. en *Comentarios al Estatuto op. cit.*, pp. 3254-3255.

¹² “Hoy, los argumentos que construyen la convivencia de los andaluces y andaluzas y los anhelos de éstos nacen de un nuevo proyecto histórico que debe permitirnos afrontar con garantías los retos de un tiempo nuevo, definido por los profundos cambios geopolíticos, económicos, culturales y tecnológicos ocurridos en el mundo y por la posición de España en el contexto internacional. Si durante el último cuarto de siglo se han producido transformaciones intensas en el mundo, estos cambios han sido particularmente acentuados en Andalucía, donde en ese período hemos pasado del subdesarrollo económico y cultural a un panorama similar al de las sociedades más avanzadas, como ejemplifica la inversión de nuestros flujos migratorios.”

¹³ “La Unión Europea es ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma, que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos.”

¹⁴ “3. Dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía.”

- a los acuerdos para asistir a andaluces en el exterior (Art. 6) ¹⁵,
- a los textos internacionales de protección de derechos humanos (Art. 9) ¹⁶,
- a los derechos de participación política de los ciudadanos de la Unión Europea (Art. 30. 2) ¹⁷
- a la inmigración de forma coordinada con el Estado (Art. 62) ¹⁸,
- al tránsito internacional ferroviario (Art. 64.8)
- a la proyección internacional de la cultura andaluza (Art. 68.1 y 6¹⁹),
- a los acuerdos y creación de oficinas en el extranjero para promoción turística (Art. 71) ²⁰,
- a la movilidad internacional de la juventud (Art. 74, c),
- a la proyección internacional de las empresas andaluzas (Art. 157.4),
- a la gestión de los fondos europeos (Art. 185) ²¹,
- a Gibraltar en la clara aunque implícita referencia en las Disposiciones Adicionales²²,

¹⁵ “Artículo 6. Andaluces y andaluzas en el exterior. 1. Los andaluces y andaluzas en el exterior y las comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía, como tales, tendrán derecho a participar en la vida del pueblo andaluz y a compartirla, en los términos que, en cada caso, establezcan las leyes. Asimismo, las citadas comunidades podrán solicitar el reconocimiento de la identidad andaluza, con los efectos que dispongan las leyes. 2. A efectos de fomentar y fortalecer los vínculos con los andaluces y andaluzas, así como con las comunidades andaluzas en el exterior, prestarles la asistencia y garantizarles el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses, la Comunidad Autónoma podrá, según corresponda, formalizar acuerdos con las instituciones públicas y privadas de los territorios y países donde se encuentren, o instar del Estado la suscripción de tratados internacionales sobre estas materias.”

¹⁶ “Artículo 9. Derechos. 1. Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea. 2. La Comunidad Autónoma garantiza el pleno respeto a las minorías que residan en su territorio.”

¹⁷ “La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”

¹⁸ “Artículo 62. Inmigración. 1. Corresponden a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 2. 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.”

¹⁹ “Artículo 68.6. Las actuaciones estatales relacionadas con la proyección internacional de la cultura andaluza se desarrollarán en el marco de los instrumentos de colaboración y cooperación.”

²⁰ “Artículo 71. Turismo. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; (...); la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero (...).”

²¹ “Artículo 185. Gestión de los fondos europeos. 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía.”

- a la existencia de objetivos básicos europeos e internacionales de la Comunidad Autónoma²³.

Por lo tanto, los 3 Capítulos que referimos no excluyen que haya otros ámbitos exteriores con una dimensión o actuación internacional o europea.

En suma, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía no contamos con un Título común para regular la actuación exterior autonómica, sino que los 3 Capítulos de la Unión Europea, Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo conviven con los otros relativos a las relaciones con el Estado (Cap. I) y con otras Comunidades y Ciudades Autónomas (Cap. II), en el seno del Título IX de Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma.

Esta opción no es infrecuente, ya que como señalamos se trata de una sistemática seguida por los nuevos Estatutos que llevan a cabo el tratamiento exterior dentro de un mismo Título, con la regulación de la Unión Europea, y la regulación de la Acción Exterior.²⁴ En el Estatuto andaluz nos encontramos, además, con la singularidad del tratamiento separado de la Cooperación al desarrollo, que descabalga la lógica y sistemática de esta tradicional o común *summa divisio* estatutaria UE/resto de la acción exterior.

Nos centraremos a continuación principalmente en el análisis de las previsiones contenidas en estos tres Capítulos.

2. Las relaciones con la Unión Europea

El ámbito europeo ha sido claramente privilegiado en el Estatuto andaluz, preso de *fiebre europeísta*²⁵, regulando todos los aspectos posibles constitucionalmente hablando de la relación con la UE²⁶.

²² “Disposición adicional primera – Territorios históricos. La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española.

²³ Artículo 10, 9º, 22º y 23º, del Estatuto andaluz: “9.º La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea. 22.º El fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos. 23.º La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.”

²⁴ Salvo el valenciano, que regula en Títulos separados las Relaciones con la UE, y la Acción exterior.

²⁵ “teniendo en cuenta lo que podríamos llamar fiebre europeísta de los Estatutos de segundo Estado autonómico, no resulta extraño que el Estatuto de 2007 este impregnado de referencias a Europa, tanto cita 45 veces a Europa y la Unión Europea, más del doble de las veces que menciona a España..” nos señala RUIZ ROBLEDO, A., “Capítulo III. Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea”, en TEROL BECERRA, M. (Dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant, Valencia, 2009, pp. 631-ss, en pág. 634.

²⁶ “El Capítulo III, de las relaciones con la Unión Europea, consta de diez artículos. La impresión general que se saca al leerlos es, primero, que el legislador estatuyente le ha dado la máxima importancia a fijar en el Estatuto los distintos aspectos que cabe imaginar en la incidencia de la UE sobre la Comunidad

Desde luego, el tratamiento separado de la UE se justifica por la sólida jurisprudencia constitucional que reconoce la existencia de un ámbito diferenciado, el europeo, donde la actuación autonómica se justifica material y políticamente²⁷. La Unión europea es desde luego el nivel exterior inmediato, directo y evidente de cooperación²⁸. En este ámbito europeo se produce especialmente el *gap* de la presencia regional y la necesidad de evitar el riesgo de vaciamiento competencial²⁹.

Pero además, el Estatuto andaluz cataloga a la Unión Europea como *ámbito de referencia* de la Comunidad Autónoma; en efecto, a diferencia de otros, el Estatuto de Andalucía se encuentra anclado conceptualmente de forma expresa en la Unión Europea, pues en su primer Artículo lo señala como “ámbito de referencia” autonómico. Esta esencial dimensión europea se completa significativamente además con la importante consideración de la ciudadanía europea³⁰.

De esta forma se da la paradoja de que el Estatuto andaluz contiene una adecuada y moderna adaptación a la realidad europea en su frontal y pilares, mientras que la norma superior que es la Constitución de 1978 el ámbito europeo está silenciado –salvo la entrada por la puerta trasera de la UE con la reforma del Art. 135 efectuada en septiembre de 2011-³¹.

Respecto a los contenidos del Capítulo III Relaciones con las instituciones de la UE, se trata de una abundante regulación *ex novo*, ya que no había previsión alguna en el Estatuto de 1981. Los diez artículos (230 a 239) recogen los principales aspectos de la práctica de una relación compleja y muy fluida con las instituciones de la UE³². Pero no

Autónoma de Andalucía. En segundo lugar, y desde el punto de vista jurídico, se advierte que el mismo legislador se ha visto obligado a remitir frecuentemente a la ley estatal para precisar el contenido exacto de estos artículos, sin duda para poder salvar su constitucionalidad, pues no se puede olvidar que es el Estado y no la Comunidad el que forma parte de la Unión, con la competencia exclusiva sobre relaciones exteriores (art. 149, 1, 3 CE) siempre flotando sobre estos asuntos” nos indica RUIZ ROBLEDO, A. en *Ibidem*, p. 635, quien hace abundantes referencias al recurso de inconstitucionalidad planteado contra numerosos artículos similares del Estatuto catalán.

²⁷ En efecto, la STC 165/1994, de 26 de mayo, reconoce a la UE como una estructura diferente de la tradicional de las Relaciones Internacionales, y que el orden jurídico comunitario puede considerarse a ciertos efectos como interno, FJ 4.

²⁸ El ejemplo más claro por tradicional es el de los fondos estructurales y la Cohesión económica y social, donde las autoridades regionales y subestatales fueron desde el principio asociadas a la elaboración e implementación de los programas de los Fondos, bajo el concepto de *partnership* (cooperación).

²⁹ Ver los Comentarios de CARMONA CONTRERAS A. en *op. cit.*, pp. 3154-ss.

³⁰ Al respeto de los derechos de los ciudadanos europeos, Art. 1.4; y a los derechos de participación política, el Art. 30.2 del Estatuto.

³¹ Puede verse por ejemplo la opinión de RUBIO LLORENTE, F, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011, pp. 203-210, dentro de una valoración sobre esta reforma en pp. 159-210. También, RIDAURA MARTINEZ, M J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?” *Teoría y Realidad Constitucional*, n 29, 2012, pp. 237-260.

³² La referencia a las instituciones de la UE hace referencia no sólo a las Instituciones europeas, sino en general a todos su órganos. El debate sobre si es mejor o no referirse a la UE en lugar de a las “instituciones de la UE”, en FERNANDEZ SANCHEZ P. A. “El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Acción Exterior”, *loc. cit.*, en pág. 65, y también en pág. 87.

sólo hay una detallada consolidación y solidificación a nivel estatutario de la práctica y normativa sobre participación en la UE, sino que el anterior silencio estatutario también queda superado con la regulación de nuevos ámbitos de actuación.

En conjunto, existe una clara voluntad de integrar la dimensión europea en la realidad andaluza, pero también de proteger a la Comunidad Autónoma de los peligros de un vaciamiento competencial y de la pérdida de capacidad decisional con los avances del proceso de integración.

De aquí el reconocimiento de la participación de Andalucía en la aquilatada fase *descendente* de la aplicación de las normas comunitarias, con las previsiones de desarrollo y aplicación normativa del Derecho UE (Art. 235)³³. Pero también las importantes y detalladas previsiones respecto a la *fase ascendente* de elaboración del Derecho de la UE: la participación en la voluntad del Estado, multilateral y bilateralmente³⁴ (Art. 231)³⁵ y en las decisiones de la UE (Art. 232)³⁶. También, la previsión de representación en las instituciones y organismos de la UE (Art. 234)³⁷, con un planteamiento de remisión normativa a la legislación estatal³⁸.

Igualmente contamos con bases expresas para la consulta al Parlamento de Andalucía sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del control del principio de

³³ “Artículo 235. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea. La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. 2. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.”

³⁴ Ver el Comentario de CARMONA CONTRERAS A. al Art. 231, en *op. cit.*, pp, 3161-ss.

³⁵ “Artículo 231. Participación en la voluntad del Estado. 1 La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia. 2. La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan. 3. La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado.”

³⁶ “Artículo 232. Participación en las decisiones de la Unión Europea. Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen.”

³⁷ “Artículo 234. Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea. La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente. 2. Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.”

³⁸ CARMONA CONTRERAS A. *op. cit.*, pp, 3190-3191.

subsidiariedad (Art. 237)³⁹, y para la participación en las acciones ante el Tribunal de Justicia (Art. 238)⁴⁰.

En este orden de ideas, hay que reconocer que los acuerdos logrados en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) -o CARUE⁴¹-, han sido aquí determinantes en esa redacción y previsiones: ya se trate del acuerdo de 1994⁴² sobre la participación en la formación de la posición del Estado en función de las competencias autonómicas (la posición será determinante si las competencias son exclusivas o de singular relevancia); ya sea el acuerdo CARCE de 2004 sobre la representación en la REPER⁴³; ya los acuerdos de 1990 y 1997 sobre procedimientos y acciones ante las jurisdicciones del TJUE⁴⁴.

La Delegación Permanente de Andalucía ante la UE está contemplada en el Art. 236⁴⁵, en la tendencia común a los Estatutos reformados de dotar de rigidez normativa a esta actividad autonómica, y ofreciendo un detallado elenco de funciones⁴⁶. También existe, a diferencia de otros estatutos, una previsión del deber de información del Estado a la Junta de una heterogénea serie de documentos y procedimientos⁴⁷ (Art. 233).

³⁹ “Artículo 237. Consulta al Parlamento de Andalucía. El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho Comunitario.” Una valoración de la práctica española y autonómica puede verse en ARANDA ALVAREZ E., “La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española”; *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 44, 2013, 101-153, y PALOMARES AMAT, M. “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 38, 2011, pp. 19-58

⁴⁰ “Artículo 238. Acciones ante el Tribunal de Justicia. 1. La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria. 2. En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.”

⁴¹ En su reunión de 15 de abril de 2010, la CARCE decidió cambiar su denominación por la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea –CARUE.

⁴² Acuerdo CARCE de 30.11.1994, Resolución de 10.03.1995 de la Secretaría de Estado de Relaciones Territoriales, *BOE* de 22.03.1995, y de 01.04.1995. Respecto a los acuerdos de 2004, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 22, 2005, pp. 759-805.

⁴³ Acuerdo CARCE de 09.12.2004, *BOE* n. 64 de 16.03.2005; anteriormente existía el Acuerdo CARCE de 22.07.1996, RD 2105/1996 de 20.09.1996, *BOE* n. 229 de 21.09.1996.

⁴⁴ Acuerdo CARCE de 29.09.1990, *BOE* n. 216 de 08.09.1992, y Acuerdo CARCE de 11.12.1997, *BOE* n. 79 de 02.04.1998.

⁴⁵ “Artículo 236. Delegación Permanente de la Junta de Andalucía. La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos.”

⁴⁶ Ver las valoraciones de CARMONA CONTRERAS A. *op. cit.*, pág. 3210.

⁴⁷ Iniciativas, propuestas, proyectos normativos, decisiones de tramitación, y procedimientos ante órganos judiciales europeos, señala el Art. 233: “Información del Estado. El Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la

Por último, es de destacar la previsión de potenciación de la cooperación y relaciones con las regiones europeas (Art. 239)⁴⁸. Se trata de un artículo que no parece constituir base jurídica para la firma de acuerdos (al existir base expresa en los Arts. 241 y 246), y su carácter retórico parece confirmarse con la declaración de “impulso” a la presencia regional en la “definición de las políticas” de la UE. Se justifica por la tradicional colaboración de las regiones europeas en el marco de la Asamblea de las regiones Europeas, la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, o el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa⁴⁹

3. El capítulo de <<acción exterior>> del Estatuto

Por lo que hace al Capítulo IV Acción Exterior, está compuesto por cinco artículos. La previsión y sistematización de la actividad en este ámbito es muy positiva, pues el desarrollo de actividad andaluza en el exterior⁵⁰ había conformado una práctica de envergadura.

Sin embargo hay que referir una duda conceptual y ciertas carencias.

La duda es la poca claridad de circunscribir la acción exterior a las materias de este capítulo, por lo que podría entenderse que la UE y la cooperación al desarrollo no serían, *stricto sensu*, acción exterior. En este mismo sentido, entre las carencias estatutarias está la de no contener una disposición general sobre la acción exterior autonómica.

Otras carencias detectables sería la no previsión de algunas actividades que en la práctica ha desarrollado la Comunidad Autónoma, como los viajes oficiales al exterior⁵¹. Tampoco está prevista la apertura de Delegaciones u Oficinas en el extranjero⁵²; ni

Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.”. Esta exhaustividad contrasta con la genérica determinación del destinatario en “la Junta de Andalucía”, en opinión de CARMONA CONTRERAS A. *op. cit.*, pp, 3181.

⁴⁸ “Artículo 239. Relaciones con las regiones europeas. 1. La Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses. 2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.”

⁴⁹ En La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas en 2008 que publica la Fundación CIDOB encontramos además la participación de Andalucía en la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) creada en el marco de la Unión por el Mediterráneo, para tratar temas de cooperación en el ámbito mediterráneo.

⁵⁰ La práctica de acción fuera del territorio fue avalada por la referida STC 125/1984.

⁵¹ Siguen siendo aplicables en este tema las Circulares de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores de 31.10.1983 a los Delegados del Gobierno sobre viajes al exterior de las autoridades autonómicas, y de 13.03.1984 a las Embajadas y Consulados en el extranjero. La relación de viajes puede verse en los relatorios de Acción Exterior de las Comunidades Autónomas que ha venido publicando la Fundación CIDOB.

⁵² Sí contemplan esta posibilidad los Estatutos catalán (Art. 194), extremeño (Art. 69.1.b), de Aragón (Art. 96.1), y de Castilla y León (Art. 67.3).

con carácter general, ni con el enfoque que tienen las Oficinas en países extranjeros de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior –Extenda-⁵³, salvo la previsión de la Delegación ante la UE⁵⁴.

La división en contenidos en cambio es muy aceptable, pues se diferencian claramente diversas situaciones⁵⁵.

En primer lugar, la participación en la celebración de *Tratados Internacionales* (Art. 240):

- deber de información del Estado de actos de celebración de tratados en materia de la competencia autonómica, con posibilidad de emisión de parecer y observaciones al Estado (Art. 240.1);
- participación en delegaciones negociadoras de tratados en caso de afectación competencial (Art. 240.2)⁵⁶;
- previsión de instar al Estado a celebrar Tratados en materia de su competencia (Art. 240.3);
- previsión de medidas de ejecución de tratados (Art. 240.4).

En suma, se trata del reconocimiento de una cierta involucración en el *treaty making power* competencia del Estado, que es el único que puede decidir la asunción de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado⁵⁷.

En segundo lugar, la novedosa previsión de celebración de *acuerdos de colaboración*⁵⁸ para la promoción de intereses⁵⁹, obligándose el Estado a prestar apoyo a iniciativas con

⁵³ La Empresa Pública de la Junta de Andalucía creada en 1985 con el nombre de Comercializadora de Productos Andaluces (CdeA), cambia en 2003 su denominación a Extenda- Agencia Andaluza de Promoción Exterior, www.extenda.es.

⁵⁴ Tras la importante STC 165/1994 *cit.*, se generalizó la apertura de Oficinas por las CCAA en el exterior (Bruselas en particular), lo que fue reconocido y regulado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del estado, *BOE* n. 90 de 15.04.1997, Art. 36.7

⁵⁵ “Artículo 240. Tratados y convenios. 1. La Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes. 2. Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras. 3. La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia. 4. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.”

⁵⁶ Existe alguna practica de interés, como la participación de las CCAA y entidades locales transfronterizas con Francia en el proceso de celebración del Tratado bilateral hispano-francés sobre cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales, Bayona, 10.03.1995, *BOE* n. 59 de 10.03.1997.

⁵⁷ “...en el Derecho español el *treaty-making power* pertenece al Estado y únicamente a él”, señala el FJ 4 de la STC 137/1989, de 20 de Julio.

⁵⁸ “Artículo 241. Acuerdos de colaboración. La Junta de Andalucía, para la promoción de los intereses andaluces, podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. Con tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta de Andalucía”. Los Acuerdos de colaboración están previstos también en los Estatutos catalán (Art. 195), extremeño (Art. 69.1.d), de Aragón (Art. 96.2), y de Castilla y León (Art. 67.1).

sus órganos de representación exterior. A diferencia del artículo anterior, aquí ya nos encontramos con el reconocimiento de un cierto *ius contrahendi autonómico* propio (diferente del *ius ad tractatum* del Estado), del que existe ya una práctica relevante autonómica que coincide con una tendencia general europea⁶⁰. Lo más razonable es centrar esta posibilidad de acuerdos en los que celebre Andalucía con Estados y Organizaciones Internacionales⁶¹, y en general, con entidades subestatales vecinas; y excluir de esta sede los acuerdos transfronterizos -pues este último tipo de acuerdos, de forma inexplicable, se han localizado sistemáticamente en el Capítulo siguiente de Cooperación al Desarrollo-.

Con todo, hay que destacar que el concepto de *acuerdos de colaboración* puede presentar de por sí cierta confusión y problemas sobre su alcance jurídico⁶², más complicados si se les conecta explícitamente con la noción de “acuerdos no normativos”⁶³.

Por otra parte, merece una reflexión la utilización de la fórmula *suscribir acuerdos* que, en principio es llamativa por impropia o incorrecta para los acuerdos internacionales⁶⁴,

⁵⁹ Destacando que la promoción de intereses andaluces determina el objeto y fin de estos acuerdos, y la ausencia de procedimiento de celebración de estos acuerdos, en particular por lo que hace a la intervención del Parlamento de Andalucía, ALCAIDE FERNANDEZ, J. *op. cit.*, p. 3277-3278.

⁶⁰ BELTRAN GARCIA, S. en *Los Acuerdos Exteriores de las Comunidades Autónomas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Generalitat de Catalunya – Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2001, llega a considerar esta práctica como una costumbre emergente al menos en el ámbito de acuerdos transfronterizos, vid. Cap IV, pp. 121-ss, y pp. 162-163.

⁶¹ La práctica de celebración de este tipo de Acuerdos de colaboración, Memorandos, Protocolos Declaraciones conjuntas, Comunicados de colaboración, Acuerdos de cooperación, etc, incluida la práctica de Andalucía de firma o conclusión de instrumentos con Estados y Organizaciones Internacionales, puede verse en FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas – Balance de una Práctica consolidada*, Ed. Dilex, Madrid, 2001, en particular Cap V, pp. 125-ss; igualmente, en BELTRAN GARCIA, S. *Los Acuerdos Exteriores de las Comunidades Autónomas op. cit.*, en particular pp. 85-ss.

⁶² PONS RAFOLS X. y SAGARRA TRIAS, E. (*La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, CEI, 2006, pp. 101-ss.) analizan esta problemática, donde los acuerdos de colaboración parecen confirmar una práctica establecida pero imprecisa en cuanto a destinatarios y alcance jurídico, problemáticas que ya habían sido puestas de relieve en la importante obra de BELTRAN GARCIA, S. *Los Acuerdos Exteriores op. cit.*, 2001, en particular pp. 101-ss.

⁶³ Esta es la opción del Estatuto de Valencia que combina ambas ideas cuando se refiere en el Art. 62.5 a “Acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales” (subrayado nuestro). Esta opción ha encontrado una opinión poco favorable de la doctrina, ver por ejemplo la opinión de JUSTE RUIZ, J. – ENGUÍDANS WEYLER A. “La Dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana” en GARCIA PEREZ R. (Dir.) *La acción exterior...op. cit.*, pp. 179-ss, en pp. 201-203; o la muy contundente de PONS RAFOLS, X. - CAMPINS ERITJA, M. - CASTELLA ANDREU, J. M. - MARTIN NUÑEZ, E., *La acción exterior y europea de Generalitat de Cataluña – Desarrollo normativo e institucional*, Marcial Pons, Barcelona, 2012, quienes señalan a esta disposición como un concepto jurídicamente impreciso y de gran confusión, en p. 48. En general, sobre la denominación de “acuerdos no normativos”, con planteamientos críticos, A RUIZ ROBLEDÓ, “La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado Autonómico”, *Revista de Derecho Político*, UNED, nºs 71-72, 2008, pp. 481-513, en pp. 502-ss.

⁶⁴ En efecto, este término está ausente de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, ya como es conocido se utilizan las formulas de *concluir* o *celebrar* Tratados, que se firman, ratifican, aceptan o aprueban, por los Estados que serán *signatarios* de un Tratado.

y además, en castellano esta voz no parece incluir necesariamente la previa negociación de estipulaciones⁶⁵. Pero la verdad es una fórmula que está muy extendida en los nuevos Estatutos⁶⁶.

Una justificación podría ser la hipótesis de haber querido reservar la *celebración* para los Tratados Internacionales, y la expresión de *suscribir* para los acuerdos de colaboración. En este sentido, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña utiliza (Arts. 195 y 196) en catalán la misma fórmula de *subscriure, subscripció* tanto para los Acuerdos de colaboración como para los Tratados internacionales; pero en la versión en castellano diferencia entre “suscribir” acuerdos de colaboración y la “celebración” de tratados internacionales.

Así, continuando con esta hipótesis, en el caso andaluz podría pensarse que el Estatuto ha querido conscientemente diferenciar entre *celebrar* Tratados Internacionales (Arts. 240.1, 240.3, y 243) –que es la fórmula jurídico internacional correcta-, y *suscribir* acuerdos de colaboración (Art. 241), dejando la más neutra *formalización* de convenios para los acuerdos interregionales y transfronterizos del Art. 246. Pero esta interpretación racionalizadora se desmorona al comprobar que el Art. 6.2 se refiere a “instar del Estado la *suscripción de tratados* internacionales sobre estas materias”.

Este baile terminológico estatutario probablemente señala una impropiedad en la formalización jurídica de acuerdos entre la Comunidad Autónoma y entidades subestatales, Estados u Organizaciones Internacionales, y hubiera necesitado de una opción consciente tras un debate entre diversas posibilidades : quizás la plurivalente *firma*, o *firmar*, hubiera podido por ejemplo ser una alternativa, reservando la *celebración* para los Tratados.

En tercer lugar, nos encontramos en este Capítulo con la previsión de *participación*, en el seno de la delegación española, en organismos internacionales (Art. 242)⁶⁷. Igualmente, en cuarto lugar, la previsión de *solicitud de celebración* por el Estado de determinado tipo de tratados culturales (Art. 243)⁶⁸.

⁶⁵ El Diccionario de la Real Academia Española señala en su Vigésimo Segunda edición las siguientes acepciones de este verbo: “1.- Firmar al pie o al final de un escrito. 2. Convenir con el dictamen de alguien. 3. Dicho de una persona: Obligarse a contribuir como otras al pago de una cantidad para cualquier obra o empresa. 4. Abonarse para recibir alguna publicación periódica o algunos libros que se hayan de publicar en serie o por fascículos”.

⁶⁶ Puede verse, TEROL BECERRA, M. J., *Reformas estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, en pp. 105-108.

⁶⁷ “Artículo 242. Participación en organismos internacionales. La Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales en asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma, en el seno de la delegación española. Podrá hacerlo directamente cuando así lo permita la normativa estatal.” El Estatuto de Cataluña se refiere específicamente a la UNESCO en el Art. 198 de Participación en organismos internacionales, al igual que el Estatuto de Castilla y León, Art. 67.2

⁶⁸ “Artículo 243. Relaciones culturales con otros Estados. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos.”

Cierra el Capítulo por último una previsión de *participación en foros y encuentros* de colaboración con los “países fronterizos” con Andalucía que lleve a cabo el “Estado español” (Art. 244⁶⁹). Aunque los supuestos de “países fronterizos” o lindantes con Andalucía son limitados (en principio, sólo Portugal y Marruecos) esta disposición puede cubrir perfectamente el caso de Gibraltar y la cooperación con el Reino Unido por la problemática “frontera”/Verja con Gibraltar⁷⁰. No se especifica en cambio el formato y procedimiento de esta participación⁷¹.

En conjunto, este Capítulo de Acción Exterior (*stricto sensu*) presenta ciertos problemas y carencias:

- a) Carencias por la ausencia de disposición general, y también de previsión de viajes oficiales, así como la ausencia base general para la apertura de Oficinas en el exterior⁷². En particular, la etiqueta de las materias reguladas como de “acción exterior” deja por oposición a las materias de Unión Europea y de Cooperación al desarrollo en un terreno impreciso, impropiamente “exterior” según el Estatuto; o al menos jurídicamente no pertenecientes estrictamente a la “acción exterior” de Andalucía.
- b) Problemas de sistemática de contenidos, pues el Art. 243 (solicitud al Gobierno de celebración de Tratados culturales) es en realidad una especificidad o desarrollo del Art. 240.3 (solicitud al Estado de celebración de Tratados en materias de su competencia)⁷³; a menos que sigamos la improbable interpretación de que el Art. 243 hace referencia a Tratados culturales fuera de las materias de competencia autonómica. También existe cierto solapamiento con lo previsto en el Art. 6.2 (instar al Estado a suscribir acuerdos para vinculación y asistencia a andaluces en el exterior).
- c) Problemas de de terminología imprecisa o conceptos indeterminados: “afectación directa y singular” a materias de competencia autonómica del Art. 240.1 y del Art. 240.3⁷⁴; ausencia de definición de expresiones como “particulares vínculos culturales o históricos”, “intereses andaluces”(Art. 241), “países fronterizos” (Art. 244).
- d) En fin, tenemos la utilización de terminología jurídica defectuosa o discutible: es el caso de la *suscripción* de acuerdos; y de la problemática –por poco delimitada jurídicamente– fórmula de los “acuerdos de *colaboración*”.

⁶⁹“Artículo 244. Participación en foros y encuentros. La Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía.”

⁷⁰ Por expresarlo con brevedad, Gibraltar plantea un problema de delimitación y otro de demarcación fronteriza. El Tratado de Utrecht no expresó con claridad la delimitación de la frontera de la ciudad cedida, que España entiende se encuentra en las murallas y fortificaciones de 1704. Por otra parte, la Verja en el istmo es para Reino Unido una frontera internacional, pero para España sólo un paso fronterizo de una frontera no demarcada de común acuerdo. Al respecto, puede verse DEL VALLE GALVEZ, A., “La Verja de Gibraltar” en A. del Valle Gálvez – I. González García (Eds.), *Gibraltar 300 años*, Cádiz, 2004, pp. 155-ss.

⁷¹ Al respecto, ALCAIDE FERNANDEZ J. – CINELLI, C. , *loc. cit.*, p. 60.

⁷² Manifestando su sorpresa ALCAIDE FERNANDEZ J. – CINELLI, C. , *loc. cit.*, pp. 55-57.

⁷³ Por ello FERNANDEZ SANCHEZ considera que el Art. 243 es innecesario, *loc. cit.*, en p. 62.

⁷⁴ ALCAIDE FERNANDEZ J. – CINELLI, C., *loc. cit.*, p. 46.

4. La cooperación al desarrollo

Finalmente, el Capítulo V Cooperación al desarrollo, contiene tres artículos, relativos al principio de solidaridad (Art. 245)⁷⁵, a la cooperación interregional y transfronteriza (Art. 246)⁷⁶ y a la coordinación de la acción exterior en materia de cooperación (Art. 247)⁷⁷. Se trata como hemos señalado del único de los nuevos Estatutos que contiene un Capítulo dedicado a la Cooperación al desarrollo.

Esta novedad del Estatuto andaluz se empaña empero por el probable error de localizar aquí los convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas⁷⁸, tipo de acuerdos que quizás hubiera encontrado su justo acomodo en el Capítulo IV de Acción Exterior⁷⁹. Y es que este Capítulo probablemente mezcla varias *modalidades* de cooperación⁸⁰, que no son sólo “al desarrollo”.

En efecto, la previsión de acuerdos enfoca entidades subestatales limítrofes o no con Andalucía (“interregionales y transfronterizos”), y reenvía a marcos jurídicos variados (“en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación”), lo que en realidad remite a los marcos ya del Derecho Internacional, ya del Consejo de Europa⁸¹, ya el marco UE de la Política de

⁷⁵ “Artículo 245. Principio de solidaridad. 1. El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza. 2. La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África. 3. Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.”

⁷⁶ “Artículo 246. Cooperación interregional y transfronteriza. La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación.”

⁷⁷ “Artículo 247. Coordinación de la acción exterior en materia de cooperación. La Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda.”

⁷⁸ ALCAIDE FERNANDEZ, J. *op. cit.*, p. 3304 lo califica como un “desliz”.

⁷⁹ Por su parte, FERNANDEZ SANCHEZ considera que la la cooperación transfronteriza “hubiera merecido tener un capítulo aparte o haber sido incluida en el capítulo III de Relaciones con Instituciones de la Unión Europea”, debido a su naturaleza diferente por relación a la cooperación al desarrollo y a la cooperación interregional, en *loc. cit.*, p. 75.

⁸⁰ Para MARTIN MARTINEZ, M. “El problema estriba en que el nuevo capítulo mezcla en una suerte de *totum revolutum* las diferentes modalidades de cooperación, ya sea al desarrollo, regional o transfronteriza, como si lo importante no fuera el tipo de cooperación sino el propósito que se pretende alcanzar en “Nuevos instrumentos de acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su proyección en materia de inmigración”, en “*Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración...*”, *op. cit.*, pp. 101-ss, en p. 111.

⁸¹ Nos referimos al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades territoriales (número 106 del Consejo de Europa), hecho en Madrid el 21.05.1980, BOE n. 248, de 16.10.1990. A su amparo se han firmado los tratados bilaterales de Bayona con Francia (*cit.*) y de Valencia el 03.10.2002 con Portugal (BOE n. 219 de 12.09.2003).

Vecindad Europea y del Objetivo de Cohesión Económica, Social y Territorial⁸², marcos en los que existe una práctica muy extensa⁸³. Pero esta práctica interregional y transfronteriza no se encuentra exclusivamente motivada por la Cooperación al desarrollo, con vecinos como p. ej. Marruecos.

Además su ubicación en el Capítulo anterior de Acción Exterior hubiera complementado sistemáticamente las previsiones sobre “tratados y convenios internacionales” del Capítulo IV en referencia a los Tratados Internacionales del Estado (Arts. 240 y 243), y los Acuerdos autonómicos *de colaboración* con Estados, OO.II. y otras entidades (Art. 241).

¿Cuál es el sentido entonces de este Art. 246?. Una interpretación lógica y sistemática de los tres Capítulos “exteriores” del Estatuto nos llevaría primero a descartar las relaciones en general (no los acuerdos) con las regiones europeas, previstos en el Art. 239. Y en segundo lugar, considerar que la única interpretación coherente con la localización de esta disposición en el Capítulo de Cooperación al Desarrollo es que la misma sólo habilite a la Junta a *promover formalizar cierto tipo de acuerdos* (acuerdos interregionales y transfronterizos) en la materia concreta de *cooperación al desarrollo*; pero que estos acuerdos deban tener finalmente, en caso de lograrse, su base jurídica efectiva en el Art. 241, que prevé los *acuerdos de colaboración* como disposición general de acuerdos no normativos de Derecho Internacional para Andalucía.

La interpretación que propugnamos para dar coherencia sistemática a la regulación exterior del Estatuto (y evitar la primera impresión evidente de error claro de localización), implicaría así que el Art. 246 sería una habilitación competencial para iniciar, suscitar, originar o impulsar acuerdos en materia de cooperación al desarrollo con ciertas entidades, pero llegado el momento de su formalización y firma, habría que acudir a la base jurídica de los acuerdos de colaboración del Artículo 241.

En otro orden de cuestiones, respecto al ámbito material y geográfico de la solidaridad andaluza tenemos en el enjundioso Art. 245 el establecimiento de la finalidad general de un orden internacional más justo, y los objetivos específicos de la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la paz y democracia; la acción de solidaridad debe ir destinada a los países menos desarrollados⁸⁴, y también se prevé atención preferente a ciertos países.

⁸² El marco actual de la cooperación transfronteriza europea viene constituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y su normativa de desarrollo (Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE* L 310 de 09.11.2006, pp. 1-ss.); y por las previsiones en el marco de la Cohesión Económica, Social y Territorial del Objetivo de Cooperación Territorial Europea, ver Reglamento (CE) No 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n. 1260/1999, *DOUE* L 210 de 31.07.2006, p. 25, Art. 7.

⁸³ Puede consultarse FERNANDEZ DE CASADEVANTE *op. cit.* pp. 139-ss.

⁸⁴ Objetivos que sobrepasan la solidaridad económica, ALCAIDE FERNANDEZ, J. *op. cit.*, p. 3305.

Sin embargo, aunque las actividades de cooperación se han querido concentrar en determinadas regiones y países, el resultado de la lectura de los Arts. 245.2 y 245.3 es de una excesiva amplitud, indeterminación y ambigüedad de países destinatarios : se combina un criterio material, ya que *en general*, se desplegarán actividades de cooperación al desarrollo en los países menos desarrollados; con otro criterio regional, pues *en particular* se actuará en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África; y se usan criterios variados para la *atención preferente*, que tendrán los países vecinos, culturalmente próximos, de recepción de emigrantes, o de origen de inmigrantes. Particularmente abierta y evolutiva es la cláusula referente a los países de recepción de emigrantes o de origen de inmigrantes⁸⁵, aunque pudiera resultar en algún caso contradictoria con las actuaciones de la OCDE⁸⁶. Actualmente existen 700.000 extranjeros residentes en Andalucía, y un poco más de 200.000 andaluces viviendo en el exterior⁸⁷.

Esta impresión de dispersión en el Estatuto sin embargo no se corresponde con lo que en la práctica y en la normativa se ha realizado y previsto, en particular desde la Ley Andaluza 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las planificadas intervenciones –con prioridades determinadas por el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas— se han venido concentrando principalmente en Centroamérica y en Marruecos⁸⁸.

Estos comentarios no desvirtúan lo positivo de proclamar el principio de solidaridad internacional, fundada en un importante enfoque axiológico de objetivos generales y específicos (pobreza, derechos humanos, paz y valores democráticos)⁸⁹. Igualmente

⁸⁵ Subrayando la importancia del vínculo entre cooperación al desarrollo e inmigración en esta disposición, MARTIN MARTINEZ M, *loc. cit.*, p. 112.

⁸⁶ Relativas a la lista de países destinatarios de la AOD, vid. CARRILLO DONAIRE, J. A. “La acción exterior de la Junta de Andalucía en el marco internacional extracomunitario”, en MUÑOZ MACHADO, S. – REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, 2008, pp. 1217-1247, en p. 1247.

⁸⁷ Pueden verse los datos por origen y países en *La Población Andaluza*, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Sevilla, 2011, www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/temas/tema02.html.

⁸⁸ Pueden verse, Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *BOJA* nº 51, de 31.12.2003, en particular el Art. 4 sobre Prioridades; Decreto 283/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, *BOJA* nº 11 de 16.01.2008, p. 8-ss; Decreto 276/2009, de 16 de junio, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza, *BOJA* nº 129, de 06.06.2009; Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos por Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos, *BOJA* nº 8, de 14.01.2010; Decreto 353/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza 2010, *BOJA* nº 160, de 17.08.2010; Decreto 354/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012, *BOJA* nº 158, de 12.08.2010, en particular pág. 106; Decreto 262/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Plan Anual de Cooperación Andaluza 2011, *BOJA* nº 158, de 12.08.2010, p. 6. Para una visión de conjunto de estos desarrollos, RUIZ SEISDEDOS, S. “Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía” *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 10, num. 1, 2011, pp. 85-98.

⁸⁹ Para YERGA COBOS, S., se emplean conceptos con más carga ideológica que en los otros estatutos reformados, cfr. “Análisis comparativo de los textos de reforma de los Estatutos de Autonomía en inmigración y Cooperación al Desarrollo”, en BLAZQUEZ RODRIGUEZ, I. (Coord.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración - Una visión desde la Comunidad*

muy acertada es la previsión estatutaria de *coordinación* de “las acciones exteriores (...) en materia de cooperación exterior” de Municipios, organismos autónomos o entes públicos de Andalucía (Art. 247).

III. LAS ESPECIFICIDADES EXTERIORES IMPLÍCITAS: MARRUECOS, PORTUGAL, GIBRALTAR

1. Portugal, Marruecos, Gibraltar

Es muy llamativo que el Estatuto no haya hecho referencia expresa y directa a los ámbitos principales de cooperación exterior con los países lindantes a Andalucía. Esto es sorprendente con el supuesto de Portugal, y aún más con Marruecos, pues además de la cercanía geográfica, existe con este país una tradición de cierta identificación identitaria cultural y humana, en buena medida motivado por el pasado de la España musulmana, presente hasta el S XIII en una parte de Andalucía y en la otra hasta el S XV. Igualmente, es inexplicable que no se mencione en el Estatuto la palabra Gibraltar, incluso considerando el tremendo peso de la controversia hispano-británica.

En primer lugar, Portugal, que no aparece como espacio o entidad preferente de acción exterior, pese a la evidencia de la estrecha identidad y cooperación –que llevó al Presidente de la Junta a anunciar la implantación del portugués como segundo idioma en el sistema educativo regional para 2015⁹⁰-. La tradición de cooperación con las regiones portuguesas de Algarve y Alentejo es tradicional y muy potente en la actualidad y futuro, al estar cubierta plenamente por el paraguas de programas europeos de cooperación transfronteriza, y haber sido objeto de Protocolos de Cooperación de 1995 conformados por la Administración del Estado en 2001, y que dieron lugar a dos Comunidades de Trabajo⁹¹. Y ello, incluso si consideramos la asimetría institucional y competencial existente que ya ha sido puesta de relieve⁹².

Autónoma de Andalucía, Junta de Andalucía, Sevilla, 2009, pp. 65-ss, en p. 71. Por su parte, FERNANDEZ SANCHEZ, señala que “El lenguaje es un poco anticuado”, *loc. cit.*, p. 75.

⁹⁰ ABC de 07.05.2010.

⁹¹ Un panorama general de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo, en FERNANDEZ SANCHEZ, P. A. (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008; GONZÁLEZ GÓMEZ T. - GUALDA CABALLER E. “Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía: viabilidad y expectativas de futuro desde la perspectiva del discurso”, *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad: libro de actas*, Coord. por AGUDO ZAMORA M. J. - VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., Sevilla, 2012, pp. 301-318. Igualmente, PELÁEZ MARÓN J. M “Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal”, en HERRERO DE LA FUENTE A. A. (Coord.) *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 119-138; y en *Ibidem*, BORES LAZO J. “La influencia de la adhesión de España y Portugal a la comunidad europea en sus relaciones transfronterizas: especial atención a las relaciones de Andalucía con el Algarve y Alentejo”, pp. 187-198.

⁹² Pueden verse por ejemplo las contribuciones de MORALES ARROYO, J. M, y de MONTERO ELENA, C. M., en *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza op. cit.*, pp. 133-ss y 153-ss respectivamente.

Otros Estatutos, en cambio, han optado por expresamente incluir en el articulado disposiciones relativas a Portugal: se trata de los Estatutos de Castilla y León y el de Extremadura⁹³. El de Castilla y León parte de su autodefinición como región fronteriza, con referencia expresa a las regiones de Portugal estrechamente vinculadas⁹⁴. Y especialmente el Estatuto extremeño dedica a la cooperación con Portugal uno de los cinco artículos que componen la Acción Exterior (Capítulo que engloba a las relaciones con la Unión Europea).

En segundo lugar, Marruecos. Se trata de una cooperación ya muy sólida y diversificada, en la que Andalucía ha colaborado con recursos y programas europeos y propios, ya que se trata de “una prioridad para la acción exterior andaluza”⁹⁵, y como tal ha sido el principal beneficiario de la AOD andaluza, pese a tener este país un IDH medio⁹⁶. Hay que especificar que se trata de un enfoque exterior andaluz que privilegia geográficamente a las provincias del norte (o zonas del antiguo Protectorado)⁹⁷, por lo que hay un sobreentendido de que Marruecos implica para la acción exterior efectiva de Andalucía principalmente el norte marroquí.

País protagonista para Andalucía por múltiples razones, relacionadas con motivaciones identitarias, geográficas, políticas y económicas⁹⁸, y que han llevado a que Marruecos

⁹³ El Estatuto de Extremadura dedica a la Cooperación con Portugal el Art. 71.

⁹⁴ Castilla y León se refiere a su situación geográfica como región fronteriza (Art. 68.1), y promoverá “relaciones de buena vecindad (...) con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental” (Art. 66.2).

⁹⁵ Declaraciones de la Consejera de Presidencia de la Junta, *Europa Press*, 24.05.2012

⁹⁶ Sobre esta paradoja, DESRUES, T. – MORENO NIETO, J, “La proyección exterior de la Junta de Andalucía: intereses, complementariedad y competencia en las relaciones con Marruecos”, en HERNANDO DE LARRAMENDI, M. – MAÑE ESTRADA, A. *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Ed Ariel, Barcelona, 2009, pp. 123-147, en pp. 124-ss. Por su parte RUIZ SEISDEDOS, S. señala que ha habido en la cooperación directa al desarrollo “una preponderancia de la cooperación con el área mediterránea, especialmente con Marruecos, que acaparaba alrededor del 60% de la financiación, frente a un 40% destinado a Latinoamérica”, en *loc. cit.*, pág. 93.

⁹⁷ DESRUES, T. – MORENO NIETO, J, “La proyección exterior de la Junta...”, *loc. cit.*, 2009 en p. 132. Pueden verse en particular sus excelentes análisis también en “La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, ns 79-80, pp. 247-264.

⁹⁸ “las primeras razones avanzadas para justificar la atención prestada a Marruecos suelen hacer referencia a las diferencias de desarrollo social y económico entre ambas orillas, que suelen acompañar referencias a la vecindad o a la evocación de un pasado y una cultura comunes. En realidad, subyacen también otras motivaciones de carácter más instrumental vinculadas a la proyección económica de la Comunidad Autónoma o al freno de la inmigración irregular. Asimismo, la política de la Junta de Andalucía hacia Marruecos se ha convertido en una prioridad del gobierno andaluz como lo evidencia el protagonismo que, en ella, asume el Presidente Manuel Chaves, y que resume con la fórmula siguiente <<Marruecos es la prolongación territorial natural de Andalucía>>. Es más, Marruecos sería considerado por las autoridades andaluzas como *une chasse gardée* (o coto privado) de la Junta de Andalucía dentro de las luchas de influencia que se libran las distintas Comunidades Autónomas (...). En suma, Andalucía quiere contribuir a resolver la brecha de desarrollo socio-económico que existe entre ambas orillas, al tiempo que apuesta por potenciar su protagonismo económico y el afianzamiento de una relación multidimensional estable y privilegiada”, DESRUES, T. – MORENO NIETO, J, “La proyección exterior de la Junta...”, *loc. cit.*, 2009, p. 125

sea la máxima expresión de la Junta de Andalucía como actor de la política exterior española ⁹⁹.

De hecho, existe una Fundación de gran proyección mediterránea, la *Fundación Tres Culturas del Mediterráneo*, que pese a constituir una Fundación general de Andalucía hacia el Mediterráneo y el entendimiento entre culturas, posee un fuerte componente de relación con Marruecos, ejemplificado en la propia sede de la Fundación, donación del reino alauita¹⁰⁰; de hecho, se trata del actor con mayor visibilidad de la cooperación cultural Andalucía-Marruecos¹⁰¹. En efecto, los objetivos de la *Fundación Tres culturas* resaltan su origen en una iniciativa Marruecos-Andalucía ¹⁰², convirtiéndose en una entidad paragubernamental que ha mostrado su funcionalidad en el contexto de las relaciones hispano-marroquíes ¹⁰³.

Sin embargo, lo cierto es que Marruecos no aparece referido en el Estatuto de Autonomía, como tampoco el Mediterráneo, salvo una autoreferencia geográfica-identitaria preambular¹⁰⁴.

Pese a ello, el mundo mediterráneo y el acercamiento intercultural con el mundo árabe y magrebí, es objeto de muy visibles y decididas actuaciones como la colaboración con la

⁹⁹ DESRUES, T. – MORENO NIETO, J., *loc. cit.*, 2009, 147.

¹⁰⁰ La Fundación Tres Culturas del Mediterráneo fue creada en septiembre de 1998 y constituida en marzo de 1999, por iniciativa de la Junta y del Reino de Marruecos. Puede localizarse en Internet en el enlace www.tresculturas.org. Según sus Estatutos, la Fundación cuenta con el Alto Patronazgo de los Reyes de España y de Marruecos (Art. 3), y tiene un Vicepresidente ejecutivo nombrado por el Presidente de la Junta y otro por el Reino de Marruecos (Art. 10), quedando esta Fundación de nacionalidad española bajo el Protectorado de la Junta de Andalucía (Art. 6). Según el Art. 7 sobre sus fines, la Fundación desarrolla actividades para, entre otros, fomentar un “mayor conocimiento y comprensión de las diferentes culturas, de las diferentes religiones y pueblos del Mediterráneo”.

¹⁰¹ DESRUES, T. – MORENO NIETO, J., “La proyección exterior de la Junta...”, *loc. cit.*, 2009, p. 135.

¹⁰² Podemos leer entre los objetivos de la Fundación: “El Reino de Marruecos y la Junta de Andalucía decidieron en 1998 crear un foro que, basado en los principios de la paz, el diálogo y la tolerancia, promoviera el encuentro entre pueblos y culturas del Mediterráneo. A esta iniciativa se adhiere posteriormente el Centro Peres por la Paz, la Autoridad Nacional Palestina y otras personas e instituciones de Israel comprometidas con el diálogo y la paz (...) El espíritu de esta Fundación es también reflejo de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, celebrada en noviembre de 1995 (...) La cooperación en el Mediterráneo tiene hoy más importancia que nunca y, por ello, la creciente cooperación Andalucía-Marruecos constituye uno de los ejes básicos de actuación de la Fundación. Otro ámbito prioritario es, evidentemente, Oriente Medio. Finalmente, la Unión Europea es el tercer vértice en el que la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo desarrolla su acción. Una relación privilegiada con la UE y los Países Terceros Mediterráneos nos permite convertirnos en instrumento de aplicación de políticas y ejecución de proyectos en el ámbito de la cooperación mediterránea”, www.tresculturas.org.

¹⁰³ DESRUES, T. – MORENO NIETO, J., “La acción exterior de la Junta...”, *Revista CIDOB cit.* en pp. 255-256.

¹⁰⁴ “...que Andalucía, asentada en el sur de la península ibérica, es un territorio de gran diversidad paisajística, con importantes cadenas montañosas y con gran parte de su territorio articulado en torno y a lo largo del río Guadalquivir, que abierta al Mediterráneo y al Atlántico por una dilatada fachada marítima, constituye un nexo de unión entre Europa y el continente africano. Un espacio de frontera que ha facilitado contactos y diálogos entre norte y sur, entre los arcos mediterráneo y atlántico.....”, Preámbulo, 3°.

*Casa Árabe*¹⁰⁵; o las iniciativas autonómicas creadoras de la *Fundación El Legado Andalusi*, en la que la Junta abandera la memoria y proyección internacional de la España hispano-musulmana¹⁰⁶, o de la *Fundación Barenboim-Said* enfocada a la reconciliación árabe-israelí¹⁰⁷.

¹⁰⁵ La Casa Árabe (sede en Madrid), y el Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán (sede en Córdoba), es un consorcio institucional creado en julio de 2006 mediante un convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Junta de Andalucía, la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el Ayuntamiento de Córdoba. Podemos leer en la web, www.casaarabe.es, que está presidida por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, siendo vicepresidentes el presidente de la Junta de Andalucía, la presidenta de la Comunidad de Madrid, la alcaldesa de Madrid y el alcalde de Córdoba. Los Reyes de España son sus patronos de honor. Los principales objetivos de Casa Árabe “son reforzar las relaciones políticas bilaterales y multilaterales, fomentar y acompañar las relaciones económicas, culturales y educativas, así como la formación y el conocimiento sobre el mundo árabe y musulmán. En definitiva, Casa Árabe quiere ser un espacio de conocimiento mutuo y de reflexión compartida: un punto de encuentro”.

¹⁰⁶ Se trata de una Fundación de la Junta de Andalucía en la que participa el Gobierno español, contando con el apoyo de la UNESCO y el Consejo de Europa, entre otros. Tiene la sede en Granada, y cuenta con S.M. el Rey como Presidencia de Honor, correspondiendo la Ejecutiva al Presidente de la Junta Andalucía. En la web de esta Fundación, www.legadoandalusi.es, podemos leer cómo la herencia andalusí forma parte de las señas de identidad de la cultura española y mediterránea, por lo que “La Fundación El legado andalusí pretende recuperar, difundir y poner en valor esa herencia de al-Andalus y recuperar aquella impronta de progreso y tolerancia, de creatividad e ingenio, que tanto contribuyó al renacer de Europa y a enriquecer su identidad actual”. En cuanto a sus objetivos “están centrados en la revalorización y difusión de la civilización hispano-musulmana a través de sus manifestaciones artístico-culturales y las relaciones históricas y sociales con el mundo árabe, el entorno mediterráneo e Iberoamérica. Estos propósitos se llevan a cabo a través de acciones que están enfocadas hacia la difusión del papel histórico que España y Andalucía han jugado como puente cultural entre Oriente y Occidente e Iberoamérica, gracias a una historia común compartida, que puede contribuir al conocimiento de otras culturas, y ayudar a conseguir un mundo más humano y solidario (...) Las acciones en las que se trabaja para la consecución de estos objetivos contemplan el impulso del turismo cultural y rural, las artes tradicionales y la protección y restauración de nuestro vasto patrimonio monumental y artístico, así como la recopilación de los elementos más representativos de la civilización andalusí: su historia, personajes, sus artes tradicionales y todos aquellos elementos presentes en esta herencia viva”, de forma que se de a conocer “la civilización hispano-musulmana, sus manifestaciones artísticas, sus monumentos y nuestras relaciones históricas y sociales con el mundo árabe y magrebí”.

¹⁰⁷ La Fundación Pública Andaluza Barenboim-Said, www.barenboim-said.org, con sede en Sevilla y un Centro musical en Ramala (Territorios Palestinos), es el fruto del decidido apoyo institucional de la Junta de Andalucía al proyecto del músico argentino-israelí Daniel Barenboim y del intelectual palestino Edward Said. West-Eastern Divan es un proyecto “para jóvenes músicos de Israel y otros países de Oriente Medio con el propósito de combinar el estudio y el desarrollo musical con compartir el conocimiento y la comprensión entre culturas que han sido tradicionalmente rivales. En este taller, los participantes mejoran su nivel musical mientras conviven con jóvenes de países que pueden estar en situaciones de conflicto con el suyo propio. La base de la orquesta la componen músicos árabes e israelíes acompañados de músicos españoles. El West-Eastern Divan no es únicamente un proyecto musical, es también un foro para el diálogo y la reflexión sobre el problema palestino-israelí.” En la página web podemos leer que “La Junta de Andalucía constituyó la Fundación Barenboim-Said en julio de 2004. De este modo se daba forma a la propuesta hecha por el gobierno andaluz a Daniel Barenboim y a Edward Said con la idea de establecer en Sevilla no sólo la sede del West-Eastern Divan y de otros proyectos, sino la de la propia Fundación. Se ponía así en marcha un proyecto de gran envergadura que sirve como referente de la conciliación entre culturas. Uno de los principios inspiradores de la Fundación es que la música no puede aislarse de la sociedad. Partiendo de este principio, el objetivo prioritario de la Fundación Barenboim-Said es integrar la música en el tejido de la sociedad, ámbito del que se ha ido

En tercer lugar, Gibraltar. El Estatuto de 1981 y también el de 2007, contienen una idéntica previsión respecto a Gibraltar. Y es que, aunque no se menciona, es Gibraltar el trasunto de la Disposición adicional primera¹⁰⁸ del Estatuto:

Territorios históricos. La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española.

Es muy curiosa esta consideración de la península gibraltareña como un *territorio histórico de Andalucía*, pero sin referirse explícitamente al Peñón ni a la ciudad de Gibraltar, palabra suprimida expresamente durante la tramitación de la reforma estatutaria¹⁰⁹.

Hay coincidencia general en considerar esta disposición como una cláusula que permitiría la incorporación de Gibraltar a Andalucía, tras la resolución de la controversia histórica, sin necesidad de reformar el Estatuto. Podemos valorarlo como una previsión de reincorporación de un *territorio históricamente andaluz*, el *Gibraltar andaluz*, a Andalucía; pero también como un guiño político de Andalucía y de España a la población de Gibraltar, indicando que tienen un marco institucional donde acomodarse, llegado el caso.

El proceso que prevé la disposición de ampliación territorial es el siguiente:

alejando a lo largo del siglo XX como resultado de un movimiento generalizado de especialización (...) El 20 de julio de 2004, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía autorizó la constitución de la Fundación Barenboim-Said. El proceso de creación concluyó el día 27 de julio con el acto de constitución en Sevilla ante los patronos de la Fundación.” En este contexto, la Fundación tiene como fines: -) Promover el espíritu de paz, diálogo y reconciliación, fundamentalmente a través de la música. En ese espíritu, será un referente esencial la historia de convivencia pacífica a lo largo de los siglos en Andalucía entre las distintas culturas. -) Promover la acción formativa y educativa en el ámbito de la música, siempre con el objetivo de la formación integral humanística. -) Elaborar, promover, ejecutar y difundir proyectos de formación y cooperación para el desarrollo en Andalucía, en los Territorios Palestinos y en otros países de Oriente Próximo. -) Promover la investigación y la experimentación musical.-) Promover el intercambio de información sobre cuestiones relativas a los derechos humanos, a la lucha contra el racismo y la xenofobia garantizando el respeto a la diversidad y el pluralismo.”

¹⁰⁸ “El Estatuto sólo puede estar refiriéndose a la situación de Gibraltar”, en opinión de MONTILLA MARTOS J. A., en su comentario de la Disposición, en CRUZ VILLALON P. – MEDINA GUERRERO M. (Dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía op. cit.*, tomo IV, 3369-3375, en p. 3372.

¹⁰⁹ “En los primeros textos de la comisión del parlamento andaluz que elaboró el proyecto de reforma del EAA sí apareció explícitamente el término Gibraltar, palabra que finalmente desaparecería en el proyecto de reforma, optándose por reproducir literalmente la que en el EAA del año 1981 ya fue disposición adicional primera”, ALVAREZ-OSSORIO MICHEO, F. en su comentario de la Disposición Adicional Primera en TEROL BECERRA, M. (Dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía op. cit.*, pp. 675-677, en p. 675. La misma idea la refieren ALCAIDE Y CINELLI, en *op. cit.*, p. 60. MONTILLA MARTOS en *loc. cit.*, p. 3372, reproduce la versión de esta Disposición en el Anteproyecto de Estatuto de 1980: “restablecida la plena soberanía sobre la ciudad española de Gibraltar, ésta quedará integrada en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del estatuto personal de sus habitantes”, suprimida durante la tramitación parlamentaria.

1º.- Los territorios ya han regresado (“*vuelto*”) a soberanía española, idea que dado su contenido político permitiría englobar diversas fórmulas como la co-soberanía o en general las que presupongan finalización de la vigencia del Tratado de Utrecht de 1713.

2º.- Se produce un acuerdo entre “las partes interesadas”, lo que implica a la Comunidad Autónoma y muy probablemente también a Gibraltar¹¹⁰

3º.- Las Cortes Generales deciden la ampliación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin reforma estatutaria¹¹¹.

Esta posibilidad de la Disposición adicional para la incorporación gibraltareña a Andalucía, no es la única posible para solucionar institucionalmente en la arquitectura del Estado la hipotética reintegración territorial; en efecto, igualmente podría considerarse otra solución de encaje constitucional: la de que –tras la restitución de Gibraltar a la soberanía española- se constituya en la 18ª Comunidad Autónoma española, en virtud del Artículo 144 de la Constitución, en particular su apartado b), relativo a territorios no integrados en la organización provincial¹¹², artículo concebido con el pensamiento puesto también en el Peñón¹¹³. Aparte de que mediante Tratado Internacional se acuerden otras soluciones: integración en la provincia de Cádiz, o que se constituya en la novena provincia andaluza¹¹⁴

En cualquier caso, la Disposición Adicional primera pone de relieve, implícitamente pero con apoyo jurídico de rango estatutario: que Andalucía tiene un territorio incompleto; que es “sujeto político con interés” en la controversia histórica¹¹⁵; y que Gibraltar tiene reconocido el estatuto de “parte interesada” para negociar y acordar la ampliación de la Comunidad Autónoma, tras un eventual acuerdo hispano-británico. Estas razones bastarían para haber reconocido expresamente a Gibraltar entre la acción exterior estatutaria de Andalucía.

2. Participación en foros y encuentros

En este orden de cuestiones de *olvidos* estatutarios, detectamos una buena oportunidad perdida de haber hecho referencia expresa a los tres supuestos de Portugal, Marruecos y Gibraltar. Se trata del Artículo 244 del Estatuto, que señala

¹¹⁰ El “cuerpo electoral de Gibraltar” en expresión de MONTILLA MARTOS en *loc. cit.*, p. 3373.

¹¹¹ En una suerte de procedimiento simplificado de reforma del Estatuto, previsto en el mismo, MONTILLA MARTOS en *loc. cit.*, p. 3375.

¹¹² “Artículo 144. Las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143. b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.”

¹¹³ En palabras de REMIRO BROTONS, A., *La Acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 70. Ver el análisis de MONTILLA MARTOS en *loc. cit.*, p. 3373-3375.

¹¹⁴ Estas dos posibilidades últimas las plantea ALVAREZ-OSSORIO en *loc. cit.*, p. 677.

¹¹⁵ ALVAREZ-OSSORIO, *loc. cit.*, p. 676.

Participación en foros y encuentros. La Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía.

Esta disposición la consideramos plenamente aplicable a los tres casos que venimos refiriendo. En efecto, como hemos indicado los “países fronterizos con Andalucía” engloba a Portugal y Marruecos, pero también cubre perfectamente el caso de Gibraltar y la cooperación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la problemática “frontera/Verja” con Gibraltar¹¹⁶. De esta forma el Art. 244 hace referencia no a Estados con frontera internacional con el territorio andaluz, sino a los *Estados y entidades lindantes* con Andalucía.

¿Qué se entiende por *Foros y encuentros*? Parece que pueden ser cualquier tipo de relación, institucionalizada u ocasional, que conducida por el Estado, afecte a Marruecos, Portugal y Reino Unido, y respecto a las cuales existe una obligación (“participará”) para Andalucía de tomar parte, sin que se precise el órgano ni el modo de la participación¹¹⁷. Lo cierto es que tenemos ejemplos en los tres casos para confirmar esta interpretación del Art. 244.

Así, Andalucía ha participado en las *Reuniones de Alto Nivel – RAN* que, contando con las cíclicas situaciones de crisis, se celebran entre España y Marruecos desde 1993¹¹⁸, participando Andalucía por vez primera en la VII RAN de 2005 y luego en la IX RAN de 2008.

Igualmente esta disposición cubriría a Portugal, en las reuniones que tradicionalmente se han celebrado anualmente; así Andalucía ha participado en 2005 en la 21ª Cumbre Ibérica celebrada en Évora, y en 2006 en Badajoz en la 22ª Cumbre Ibérica.

La participación ocasional o puntual en estas Cumbres y Reuniones nos señala sin embargo que la invitación a esta asistencia por el Gobierno español está muy condicionada por las circunstancias políticas.

En fin, este Artículo 244 da base jurídica a la participación de Andalucía en cualquier tipo de estructura institucional de cooperación con Reino Unido y Gibraltar. En particular, este es el caso de la participación en el Foro de Diálogo sobre Gibraltar, o Foro tripartito, establecido en 2004, y en el que la Junta participa en uno de sus órganos desde 2007; no parece casualidad esta coincidencia temporal entre el funcionamiento del Foro de Dialogo y la tramitación de la reforma estatutaria.

¹¹⁶ Ver Nota 71.

¹¹⁷ ALCAIDE FERNANDEZ, J. *op. cit.*, p. 3293 señala la práctica de la participación del Presidente de la Junta, integrado en la delegación española.

¹¹⁸ I Reunión de Alto nivel (Madrid, 3-4 de diciembre de 1993); II Reunión de Alto Nivel (Rabat, 5-6 de febrero de 1996); III Reunión de Alto Nivel (Madrid, 4-5 de julio de 1997); IV Reunión Alto Nivel (Rabat, 26-27 de abril de 1998); V Reunión Alto Nivel (Madrid, 28 de abril de 1999); VI Reunión del Alto Nivel (Marrakech, 8-9 de diciembre de 2003); VII Reunión de Alto Nivel (Córdoba-Sevilla, 29 de septiembre de 2005); VIII Reunión del Alto Nivel (Rabat, 5-6 de marzo de 2007); IX Reunión de Alto Nivel (Madrid 16 de diciembre de 2008); X Reunión de Alto Nivel (Rabat, 3 de octubre de 2012).

Como ha sido evidenciado, la cooperación transfronteriza se encuentra normalizada con Portugal y Francia, mediante un formato jurídico del Consejo de Europa, pero la cooperación con Gibraltar ha requerido de esta estructura institucional *ad hoc* del Foro de Dialogo para mediante acuerdos de *soft law* canalizar este tipo de cooperación¹¹⁹. Se trata de la consecuencia de tratarse de un territorio no autónomo cuya descolonización supervisa Naciones Unidas.

Este elemento de controversia soberana explica probablemente que Andalucía participe -pero no tome la iniciativa-, en estos foros y encuentros España-país fronterizo¹²⁰. De todas formas Andalucía nunca ha tomado la iniciativa para la celebración de acuerdos con Gibraltar para fomentar bilateralmente la cooperación transfronteriza¹²¹.

En cualquier caso, tanto los antecedentes estatutarios¹²² como la lógica llevan a que este Art. 244 avale la presencia autonómica en el Foro de Dialogo sobre Gibraltar, establecido en 2004 y en donde la Junta participa desde 2007 en su estructura, en el seno de la Comisión Mixta Campo de Gibraltar-Gibraltar¹²³. El Foro de Dialogo se encuentra actualmente en estado de bloqueo, pues tras los cambios producidos en 2011 en los Gobiernos de Reino Unido, Gibraltar y España –en particular con la llegada al poder del Gobierno de M Rajoy- se propuso por España en enero de 2012 su reconversión en un Foro *cuatripartito* que incluyera a las autoridades del Campo de Gibraltar, al considerar inaceptable la estrategia tripartita anterior. Posteriormente el Gobierno español añadió a su propuesta de recomposición del Foro a las autoridades autonómicas andaluzas, lo que era ineludible dadas las competencia autonómica en muchas de las materias tratadas por el Foro de Dialogo. Pero esta propuesta española de reformar el Foro ha sido rechazada tanto por el Reino Unido como por el Gobierno de

¹¹⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, I. "Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº. 9, 2005.

¹²⁰ El Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011 de 28 de enero, BOE nº 25 de 29.01.2011) hace referencia a la participación en foros multilaterales estatales (Art. 69.1.a) y en reuniones gubernamentales hispano-portuguesas (Art. 71.h).

¹²¹ Pueden verse las diversas posibilidades que plantea IZQUIERDO SANS C. en "Informe sobre Gibraltar", en LIÑAN NOGUERAS D. J. – MARTIN RODRIGUEZ P. J. (Eds.) *Andalucía y el futuro de Europa*, Universidad de Granada, 2006, pp. 405-ss, en particular pp. 434-ss.

¹²² Pueden verse los Acuerdos, Observaciones y propuestas sobre Relaciones de carácter internacional en el Texto original del primer informe de la Ponencia remitido a la Comisión de Desarrollo estatutario, de 21 de junio de 2005, en RUIZ ROBLEDO, A. (Coord.) *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus documentos*, Tomo I, Parlamento de Andalucía, 2007, Doc. 45, pp. 565-ss, en pp. 621-623.

¹²³ La incorporación de la Junta se hizo al órgano inferior del Foro de Dialogo o Foro tripartito, la Comisión ixta Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar - Gobierno de Gibraltar, el 12 de marzo de 2007. El Comunicado 17-2007 MAEC lo recoge, el mismo puede consultarse en pp. 464-466 del libro de GONZALEZ GARCIA, I. – DEL VALLE GALVEZ, A. (Eds.) *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson Madrid 2009. También abundantes referencias a la participación de la Junta pueden verse en los Capítulos de este mismo libro, de GONZALEZ GARCIA, I. "Resultados prácticos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas", pp. 135-ss., en concreto pág. 152 y nota 81; y el Capítulo de ROMERO BARTOMEUS, L. "El difícil proceso de la Comisión Mixta Mancomunidad - Gobierno de Gibraltar", pp. 335 - ss, en concreto pp. 342 a 345.

Gibraltar, lo que ha llevado a la paralización de los trabajos y acuerdos de esta original estructura de cooperación transfronteriza¹²⁴.

Prueba del interés de Andalucía en el tema gibraltareño, es la Proposición no de ley aprobada por el Parlamento andaluz el 21 de marzo de 2013, mediante la que la Cámara andaluza insta al Gobierno central a "normalizar las relaciones con Gibraltar y reactivar el Foro de Diálogo"¹²⁵. Pero a nadie se le escapa el trasfondo de disensión nacional en este tema de Estado, ya que el Parlamento andaluz –de mayoría PSOE-IUCA- solicita aquí la reactivación de un formato de cooperación transfronteriza con Gibraltar, que el Gobierno del Partido Popular consideró finalizado en enero de 2012¹²⁶.

En suma, no se entiende este *silencio andaluz* ni la razón por la que el Estatuto no ha hecho referencia expresa a Portugal, Marruecos y Gibraltar como objeto de atención exterior autonómica. Otros Estatutos por ejemplo sí han hecho referencia explícita a sus preferencias exteriores, motivadas por condicionantes geográficos e identitarios; es el caso del Aragón, condicionado como *territorio limítrofe*¹²⁷; o del Estatuto extremeño, que refiere a Iberoamérica y especialmente a Portugal como elemento diferencial y principio rector de los poderes públicos regionales en su proyección exterior; aparte de consagrar un artículo completo a la Cooperación con Portugal –el Art. 71, uno de los 5 artículos del Capítulo de la Acción Exterior, que engloba la Unión Europea-¹²⁸. Igualmente, es el caso de Castilla y León, que tiene presente a Portugal directa o indirectamente como por su situación geográfica como *región fronteriza*¹²⁹. Entonces, el *silencio andaluz* no parece tener como causa un impedimento jurídico o político, ya que estos dos Estatutos referidos fueron aprobados por las Cortes Generales.

¹²⁴ Vid. DEL VALLE GALVEZ A., "Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía", *Revista Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012, de 23.03.2012, Número 96, abril de 2012, pp. 18-24.

¹²⁵ *Europasur* de 22.03.2013. Proposición no de Ley en Comisión 9-12/PNLC-000246, relativa a convivencia a ambos lados de la Verja, *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* nº 127, de 18.12.2012, pp. 12-13; aprobación por la Comisión de Presidencia e Igualdad de la Proposición no de Ley, 21.03.2013, *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*. Comisiones. (Serie A) nº 122 – 21.03.2013, pp. 24-34; *Europa Sur* 22.03.2012.

¹²⁶ "El Gobierno ratifica el fin del foro tripartito sobre Gibraltar", *ABC* de 27.01.2012

127.- El Estatuto de Aragón define a la Comunidad Autónoma como "territorio limítrofe" para promover la cooperación "con las regiones europeas con las que comparte, por dicho carácter, intereses económicos, sociales..." (Art. 98.1). De igual modo, puede solicitar al Estado la celebración de Tratados "en materias de interés para Aragón y, en especial, en las derivadas de su situación geográfica como territorio limítrofe con otras regiones europeas" (Art. 97.1)

¹²⁸ Cfr., Estatuto de Autonomía de Extremadura, Art. 1.4, Art. 7.19, y Art. 71.

¹²⁹ Art. 66.2: "En particular, la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de unas relaciones de buena vecindad, basadas en el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental". Art. 68.1: "La Comunidad de Castilla y León podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Castilla y León, y en especial en las derivadas de su situación geográfica como región fronteriza".

Esta carencia se acentúa con la poca claridad de prioridades estatutarias que se establecen para Andalucía en materia de cooperación al desarrollo, en el Art. 245. Se trataba también aquí de una buena oportunidad de referir expresamente países y regiones que reflejaran la especificidad internacional o exterior de Andalucía; oportunidad finalmente perdida ya que como hemos señalado, las disposiciones de cooperación al desarrollo contienen excesiva amplitud y vaguedad en los ámbitos regionales de referencia, al hacer referencia a Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África, grandes regiones o incluso el continente entero africano.

IV. DESARROLLOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR EN TIEMPOS DE CRISIS. EN PARTICULAR, LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ASCENSO Y EMANCIPACIÓN

Respecto a los desarrollos estatutarios en materia de acción exterior, concentraremos la reflexión en torno a tres temáticas: los desarrollos normativos e institucionales vinculados a la cooperación al desarrollo, y la profunda reestructuración institucional producida con el cambio del Gobierno andaluz en 2012; la consecuente definición progresiva de prioridades regionales y temáticas en materia exterior; y el impacto de la crisis en la actuación andaluza en materia exterior, en particular en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

1. desarrollos normativos, reestructuración institucional

En primer lugar, ha habido un importantísimo desarrollo jurídico, institucional, financiero y de planificación exterior, particularmente en materia de cooperación al desarrollo.

La cooperación al desarrollo ha sido desde luego el ámbito privilegiado por la acción exterior. No sólo ha representado más del 90% del presupuesto exterior (en una línea presupuestaria progresivamente consolidada desde 1989¹³⁰) sino que muy significativamente se ha convertido en una política estructurada, desde un punto de vista de planificación de programas y objetivos, poseyendo en la actualidad un marco jurídico bien definido¹³¹, que la configuran como una acción pública madura y planificada¹³², y que tiene como rasgo distintivo la gestión directa del 50% de su presupuesto por la administración autonómica, frente a otras modalidades de gestión (indirecta de ONGDs, cooperación sindical o universitaria)¹³³.

¹³⁰ VICTORIA, V. - RUIZ SEISDEDOS, S. – PAREJO FERNANDEZ, M. A. “La acción exterior de la Junta de Andalucía” *Anuario Político de Andalucía- 2009*, pp. 280-296, en p. 288.

¹³¹ Ver *supra* Nota 88.

¹³² Ver la opinión de RUIZ SEISDEDOS, S. “Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía” *loc. cit.* , pág. 91 y pág. 96.

¹³³ RUIZ SEISDEDOS, S. “Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía” *loc. cit.* , pp. 92-93.

Además, la Cooperación al Desarrollo andaluza posee ahora una estructura institucional adecuada, desde la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AACID-¹³⁴, el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional y la Comisión de Cooperación para el Desarrollo¹³⁵.

Con todo, este fulgurante ascenso protagonista de la cooperación al desarrollo ha estado siempre centralizado en su coordinación y diseño por la Secretaria General de Acción Exterior, y aquí ha ocurrido un cambio de envergadura en 2012, pues la estructura de la acción exterior de Andalucía ha cambiado sustantivamente de forma reciente.

Debemos de partir del hecho de que el Estatuto plantea el problema conceptual de no definir la acción exterior de Andalucía. Por ello, aunque el Estatuto se refiere a la “Acción Exterior” restrictivamente (excluyendo Unión Europea y Cooperación al Desarrollo), en la organización interna de la Junta la Secretaria General de *Acción Exterior* ha englobado tradicionalmente bajo este término todos los aspectos exteriores, ya que le corresponde “la coordinación y asesoramiento general de las actuaciones de la Junta de Andalucía en el exterior, especialmente las derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea”¹³⁶. De esta forma, por ejemplo, la *Fundación Tres Culturas del Mediterráneo*, la Delegación de Andalucía en Bruselas y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo han estado tradicionalmente adscritos a Consejería de la Presidencia e integrados funcionalmente en la estructura de la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta¹³⁷; incluso esta Secretaría General ha acogido al nuevo Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía-OCTA, desde 2009¹³⁸. Se trata de un contexto en el que tradicionalmente ha primado una visión “presidencialista” de la acción exterior autonómica¹³⁹.

¹³⁴ Mediante la Ley 2/2006, *BOJA* nº 98 de 24 de mayo de 2006. Sustituyó a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional. Los Estatutos de la AACID se establecieron mediante el Decreto 1/2008 de 8 de enero, *BOJA* nº 9, de 14 de enero de 2008, p. 48.

¹³⁵ Así como el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Andalucía, Decreto 172/2005, de 19 de Julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, *BOJA* número 142 de 22/07/2005. Puede verse, DESRUES, T. – MORENO NIETO, J, “La proyección exterior de la Junta...”, *loc. cit.*, 2009, pp. 128-133.

¹³⁶ Ver Art. 7 sobre las funciones de la Secretaría General de Acción Exterior, en el Decreto 78/2010, de 30 de marzo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia (*BOJA* nº 63 de 31.03.2010, p. 6), y el Decreto 61/1995, de 14 de Marzo, relativo a la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (*BOJA* nº 44 de 18.03.1995, p. 2468), al que reenvía el primero.

¹³⁷ Anterior Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. La Delegación se encuentra integrada desde su creación (Decreto 164/1995, de 27 de junio, *BOJA* nº 104, de 25.07.1995), la Fundación ya aparece en el Decreto 347/2004, de 25 de mayo, de Estructura Orgánica (*BOJA* nº 104, de 28.05.2004), y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo creada en 2006, en el Decreto de estructura orgánica 85/2008, de 22 de abril, *BOJA* nº 83, de 25.04.2008 (y la anterior Agencia Andaluza de Cooperación Internacional en el Art. 12 del Decreto 347/2004 de Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, *BOJA* nº 104 *cit.*).

¹³⁸ Observatorio creado en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013, www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA; vid la referencia de VICTORIA, V. - RUIZ SEISDEDOS, S. – PAREJO FERNANDEZ, M. A. “La acción exterior de la Junta de Andalucía” *Anuario cit.*, p. 281.

¹³⁹ MARRERO ROCHA, *loc. cit.*, pp. 82-86.

Como decimos, una importante reestructuración se ha operado en 2012 con el cambio de Gobierno en Andalucía, tras las lecciones de marzo de 2012 que dieron lugar a un Gobierno de coalición Partido Socialista-Izquierda Unida. Con el nuevo Gobierno, la Cooperación al Desarrollo se ha desgajado de la Consejería de Presidencia, quedando adscrita a la Conserjería de Administración Local y Relaciones Institucionales la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁴⁰.

Pese a ello, la Secretaria General de Acción Exterior mantiene *la coordinación* de las actuaciones en materia de ayuda y cooperación para el desarrollo. En efecto, en un meritorio desarrollo e identificación de las funciones de esta Secretaria General, el Decreto 146/2012 ha clarificado muchos aspectos de la acción exterior autonómica y centralizado en esta Secretaría General ciertas funciones de coordinación de la administración autonómica¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ver Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, *BOJA* nº 88, de 07.05.2012, pp. 7-ss. Decreto 146/2012 de 5 de junio, de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, *BOJA* nº 115, de 13.06.2012, en particular su artículo 8.

¹⁴¹ El Decreto 146/2012 de 5 de junio, de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, *BOJA* nº 115 cit., dispone en su artículo 8: Artículo 8. Secretaría General de Acción Exterior.

A la Secretaría General de Acción Exterior, cuya persona titular tendrá rango de Viceconsejero o Viceconsejera, le corresponden, además de las previstas en el artículo 28 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, las siguientes atribuciones:

- a) La planificación, coordinación y seguimiento de la acción exterior de la Administración de la Junta de Andalucía y el asesoramiento general a sus órganos administrativos y entidades instrumentales sobre esta materia.
- b) La coordinación y seguimiento de los acuerdos y convenios de colaboración que pueda establecer en el ámbito de la acción exterior.
- c) La coordinación general de las actuaciones de la Junta de Andalucía derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea, representando a la Comunidad Autónoma ante los órganos de coordinación de la Administración General del Estado en estas materias, e impulsando y coordinando la participación de la Junta de Andalucía en instituciones u órganos de la Unión Europea, en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y en otras organizaciones regionales.
- d) El impulso y desarrollo de actuaciones de formación, información y divulgación dirigidas a la sociedad andaluza, sobre la actividad de la Unión Europea y la acción exterior, así como el fomento de la participación en redes sociales existentes para ese fin.
- e) El seguimiento y estudio de la normativa de la Unión Europea e impulso de las medidas necesarias para la eficaz adaptación de la normativa autonómica a ella, la tramitación de las notificaciones y comunicaciones de ayudas públicas, la coordinación y seguimiento de los procedimientos de infracción de la normativa de la Unión Europea, y la notificación de las reglamentaciones técnicas.
- f) La coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de ayuda y cooperación para el desarrollo.
- g) La coordinación de la cooperación territorial europea en sus tres capítulos: cooperación interregional, transnacional y transfronteriza.
- h) El impulso, coordinación y desarrollo de las relaciones de cooperación entre la Junta de Andalucía y las regiones limítrofes portuguesas del Algarve y el Alentejo, con las que conforma la eurorregión ALENTEJO-ALGARVE-ANDALUCÍA.
- i) El apoyo e impulso de las actividades relacionadas con la política y los proyectos de cooperación territorial europea en el área mediterránea, especialmente con la región vecina del norte de Marruecos y el área atlántica.
- j) Las funciones relativas a la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, que queda adscrita a la Consejería de la Presidencia e Igualdad a través de la Secretaría General de Acción Exterior. Delegación

2. Desarrollo de las prioridades de cooperación al desarrollo

En segundo lugar, correlativamente con estos desarrollos, la definición y concreción progresiva de prioridades exteriores se ha ido confirmando en los últimos años.

Desde luego, destaca en el Art. 8 del Decreto 146/2012 sobre la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, la referencia expresa a países o regiones donde tiene lugar la principal acción exterior andaluza: Unión Europea, regiones portuguesas de Algarve y Alentejo, Mediterráneo, región vecina del norte de Marruecos. Pero no debemos olvidar que se trata de un artículo de atribución de funciones a la Secretaría General de Acción Exterior, por lo que constata la realidad de acción exterior, y no la establece o determina como hubiera sido lo deseable a nivel estatutario.

Por ello, la definición post-estatutaria de preferencias en la acción exterior ha venido decididamente de la mano de la cooperación al desarrollo. En este ámbito partimos de la poca claridad del articulado en el Estatuto, pues intentan perfilarse estas prioridades sin éxito especialmente en el Art. 245.3. En efecto, ya hemos señalado la imprecisión con que establece una atención preferente a las políticas de cooperación con categorías de Estados poco definidos: ya se trate de países vecinos o culturalmente próximos, probablemente referido a Portugal y Marruecos, aunque también podría abarcar a Túnez; ya la referencia a países receptores de emigrantes andaluces y andaluzas: se trata de un elenco enorme de países, dada los flujos históricos de emigración andaluza; ya en fin los países de origen de inmigrantes hacia Andalucía: igualmente se trata potencialmente de países de los cinco continentes, si bien la inmigración subsahariana y magrebí remitiría a África.

Como se ha indicado, la práctica posterior ha llevado en el periodo reciente de aplicación de Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a una concentración de esfuerzos en Centroamérica, Marruecos y ciertos Estados y territorios, como ya habían sido predefinidos en la Ley Andaluza de Cooperación al Desarrollo de 2003¹⁴².

En esta línea, son mucho más precisos y reveladores los Planes Anuales de Cooperación Andaluza de 2009, 2010 y 2011, y el Programa Operativo de Acción Humanitaria de

que tendrá como función el seguimiento, asesoramiento, formación e información en relación con las políticas, programas e iniciativas de la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de la Comunidad Autónoma de Andalucía y cualesquiera otras que le sean encomendadas por la persona titular de la Secretaría General.

k) Asimismo le corresponde el ejercicio de las competencias de coordinación de las políticas sobre andaluces y andaluzas en el mundo.”

¹⁴² Pueden verse, Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *BOJA* nº 51, de 31.12.2003, en particular el Art. 4 sobre Prioridades. RUIZ SEISDEDOS, S. “Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía” *loc. cit.*, pp. 94 y 95 destaca cómo “entre 2005 y 2007 los máximos receptores de la cooperación son Marruecos, los países Centroamericanos, los Andinos, Cuba, la Población Saharui y Territorios Palestinos”.

2010¹⁴³. Con todo, se ha puesto de relieve la necesidad de reducir el número de países receptores¹⁴⁴.

En nuestra opinión, estas prioridades y preferencias podrían cambiar, ya que al no estar previstas a nivel estatutario, puede dejar de ser así en el futuro en la normativa de desarrollo, pues no existe al máximo nivel legal autonómico una detallada guía o mandato geográfico prioritario de preferencias.

3. Impacto de la crisis económica y financiera

En tercer lugar, hay que hacer referencia a la gran crisis económica y financiera que desde 2008 ha venido limitando la actuación andaluza en materia exterior, en particular en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y en el de apertura de sedes en el exterior.

En este sentido, a nivel nacional la Ayuda Oficial al Desarrollo acumula un recorte del 70% desde 2009, y con un presupuesto de 2000 millones de euros para 2013, se encuentra actualmente en el porcentaje del 0.15% de la renta nacional, lejos del comprometido 0.7% para 2012¹⁴⁵. El Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, aprobado por el Consejo de Ministros el 21.12.2012, supone entre otras cosas una drástica reducción de países beneficiarios (23 en lugar de los 50 países del Plan Director 2009-2012¹⁴⁶), y un mayor control en el seguimiento y evaluación de las acciones.

Situada en este severísimo contexto nacional, la cooperación al desarrollo en Andalucía no sale mal parada. Desde luego, ha sido brutal la disminución progresiva de la ayuda destinada al desarrollo, pero en línea con los recortes generalizados en la Administración. De hecho, se ha reducido de 97 millones en 2011, a 58 millones en 2012, y a 44 millones en 2013 el presupuesto de la AACID¹⁴⁷. Recortes impresionantes, aunque sin embargo, situada en el contexto autonómico español, es destacable que Andalucía siga quedando en la primera posición entre las Comunidades Autónomas: de la AOD de España, el 22.3%

¹⁴³ Pueden verse, Decreto 276/2009, de 16 de junio, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza, *BOJA* nº 129, de 06.06.2009; Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos por Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos, *BOJA* nº 8, de 14.01.2010; Decreto 353/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza 2010, *BOJA* nº 160, de 17.08.2010; Decreto 354/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012, *BOJA* nº 158, de 12.08.2010, en particular pág. 106.

¹⁴⁴ Ver la opinión de RUIZ SEISDEDOS, S. “Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía” *loc. cit.*, pág. 96, quien subraya la paradoja de que Costa Rica, con índice de desarrollo alto, figure como prioritario en la cooperación al desarrollo andaluza.

¹⁴⁵ *El País*, de 21.12.2012, “Menos cooperación y bajo la lupa”, y de 04.04.2013 “España redujo a la mitad su ayuda oficial al desarrollo en 2012”.

¹⁴⁶ Se trata de : Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos, Malí, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Mozambique y Filipinas, *Publico.es*, 21.12.2012

¹⁴⁷ Cfr. *Europa Press*, 30.10.2012 y 08.11.2012. *El País Andalucía* de 31.10.2012.

en 2009, y el 20.7% de 2010, era de Andalucía¹⁴⁸, resultando también la primera Comunidad Autónoma en el periodo 2008-2010 con el 21.29% de todos los recursos autonómicos¹⁴⁹. Incluso su mantenimiento parece haberse convertido en elemento simbólico de la línea de acción del Gobierno andaluz nacido en 2012¹⁵⁰.

Sin embargo, todo indica que se producirá una progresiva concentración en países beneficiarios, junto a una disminución de las ayudas y un mayor control de la eficacia. Se trata de análisis y consecuencias propias, pero también de líneas futuras acomodadas a los nuevos enfoques de la política oficial al desarrollo del plano nacional adoptados hasta 2016, que responden a críticas realizadas de la cooperación española en general¹⁵¹.

Por otra parte, las sedes abiertas en el extranjero por las Comunidades Autónomas españolas ha sido objeto de un fuerte cuestionamiento en la situación de crisis por la que atraviesa el país, habiendo ofreciendo el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación a las CC.AA. las instalaciones diplomáticas del Estado en el exterior¹⁵². De este cuestionamiento no se ha librado Andalucía, que cuenta con la Delegación en Bruselas y con 21 oficinas en el extranjero de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior-Extenda¹⁵³.

Sin embargo, pese a los recortes generalizados, la Junta parece mantener su apuesta por la Delegación en Bruselas¹⁵⁴ y la red de oficinas Extenda¹⁵⁵. En cambio, las Oficinas de

¹⁴⁸ Ver los anexos VII de CIDOB, *Balance de la cooperación al desarrollo española en 2009 y Balance de la cooperación al desarrollo española en 2010*.

¹⁴⁹ ABC 24.09.2012: "En el marco del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, 263.253.100,34 de euros en la puesta en marcha de 813 proyectos orientados a la reducción de la pobreza en países extranjeros. La aportación andaluza supone el 21,29 por ciento de todos los recursos autonómicos, que ascendieron entre 2008-2010 un total de 1.299.770.716 euros. Y bastante lejos de este porcentaje se sitúan comunidades más ricas como Cataluña, con el 13,61 por ciento, que es la segunda región en cuantía destinada, o la Comunidad Valenciana, con el 9,79 por ciento, que es la tercera".

¹⁵⁰ El Gobierno andaluz ha incluso anunciado que País Vasco y Andalucía suponen el 80% de la cooperación al desarrollo descentralizada en España *Europa press* 04.12.2012.

¹⁵¹ Subrayando la necesidad de calidad en la AOD española, con la necesidad de una mayor concentración en países y sectores para dotarla de mayor eficacia y hacerla más selectiva y estratégica, y de evaluaciones y rendición de cuentas a los ciudadanos, BLASCO BENGUA, A. *Una mirada crítica a la cooperación española – Hitos institucionales y obstáculos para el progreso*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y acción humanitaria, 28 de mayo de 2012.

¹⁵² Vid *El País* de 02.01.2012, y de 11.01.2012 "¿Diplomacia o despilfarro?"

¹⁵³ Vid ABC de 24.10.2011 "La Junta se gasta 3.9 millones al año en sus <<embajadas>> en el exterior"

¹⁵⁴ En el informe en comisión parlamentaria de la consejera de presidencia e igualdad S Díaz, (Noticias de la Junta 06.11.2012), destacó en materia de Acción Exterior : "Con relación a la Acción Exterior de la Junta, Díaz ha señalado que ésta sufrirá una disminución de más de 3,6 millones respecto a 2012 y que "concentrará su esfuerzo en asegurar la representación institucional, así como fomentar la integración de Andalucía en el contexto europeo e internacional". En la misma senda de ajuste presupuestario para 2103, ha anunciado que la Delegación en Bruselas verá reducida su financiación en un 15%. Según Díaz, este hecho "no supone ningún freno a que continúe siendo un instrumento clave y una pieza fundamental en el ámbito de las relaciones entre nuestra comunidad autónoma y las instituciones europeas" (...) Asimismo, ha informado de que la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo contará con un 30% menos que en el presente ejercicio, y que la Fundación Barenboim-Said verá minorado su presupuesto en un 40% menos que en 2012. Finalmente, Díaz se ha referido a las políticas de andaluces en el mundo "a las que daremos continuidad, favoreciendo la promoción de este colectivo, así como impulsando la puesta en marcha de

Japón, México y Reino Unido serán reubicadas en las respectivas representaciones diplomáticas de España, atendiendo al requerimiento del Gobierno central¹⁵⁶.

Esta reordenación se inscribe en la nueva filosofía de la acción exterior autonómica que el Gobierno ha previsto en el anteproyecto de ley de Acción y Servicio Exterior del Estado, aprobada en el Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2013¹⁵⁷. No se oculta la incidencia aquí de la aguda problemática que representa Cataluña con sus planteamientos soberanistas, y que ha llevado por ejemplo a anunciar una propia ley de acción exterior catalana¹⁵⁸.

V. CONCLUSIONES

1.- La reforma del Estatuto de Andalucía se produjo en un momento históricamente apropiado para consolidar y dar bases jurídicas estatutarias a la práctica exterior desarrollada por las CC.AA. españolas en el primer periodo de sus Estatutos. El Estatuto andaluz ha largamente aprovechado esta oportunidad, dando cabida en un texto de abundantes disposiciones en 18 artículos que contemplan actuaciones preexistentes y prevén nuevas actuaciones. La valoración es muy positiva pese a los defectos técnicos, desajustes, carencias y olvidos detectados, que son de tono menor por relación al avance de conjunto.

2.- El Estatuto plantea una estructura singular sobre la acción exterior andaluza en sentido amplio. Se ha optado por incluir dentro del Título IX sobre Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma, tres Capítulos (“Unión Europea”, “Acción Exterior” y “Cooperación al Desarrollo”). Esta estructura es una diversificación única en el panorama estatutario comparado, debido al tratamiento separado de la Cooperación al Desarrollo, formalmente desgajado de la “Acción Exterior” autonómica.

3.- El Capítulo sobre Relaciones con las instituciones de la Unión Europea merece una valoración muy positiva dada su completa regulación de los diferentes temas vinculados a la UE. Esta vinculación está realizada desde el Artículo primero del Estatuto, lo que otorga una dimensión integral al ámbito de referencia andaluz, geográfico, jurídico y político.

los medios tecnológicos y administrativos que acerquen a estos andaluces a su administración autonómica y a su tierra”.

¹⁵⁵ Extenda mantiene sus 21 oficinas en el exterior. Cfr. <http://www.extenda.es/web/opencms/red-oficinas/>. Incluso el presupuesto anual asignado a Extenda ha aumentado de 20 millones en 2012 a 24 millones de euros en 2013 (vid. Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012, *BOJA* núm. 255 Sevilla, 31 de diciembre 2011, p. 10, y Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, *BOJA* de 31 de diciembre 2012 Núm. 254, en p. 10).

¹⁵⁶ Cfr. *Sur.es* de 21.02.2013, “Extenda traslada a embajadas tres oficinas comerciales en el exterior”.

¹⁵⁷ www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2013/010313Consejo.htm. Puede verse el debate suscitado por ejemplo en *El País* de 28.01.2013.

¹⁵⁸ Cfr. *La Vanguardia* de 22.03.2013

4.- Igualmente valoraciones positivas merece el capítulo sobre Acción exterior, que contempla una pluralidad de situaciones de gran interés para la consolidación de la práctica y futuros desarrollos. No obstante, se detectan desajustes en la sistemática de contenidos en la solicitud de celebración de Tratados por el Estado, también en el uso de conceptos indeterminados y en la utilización de terminología jurídica defectuosa o discutible, como es el caso de la suscripción de acuerdos. En cuanto a la involucración en el procedimiento de celebración de Tratados por el Estado, la regulación es muy completa y avanzada.

En cambio, el reconocimiento del *ius contrahendi autonómico* plantea ciertos problemas por lo que hace a la categoría de los *acuerdos de colaboración*, y por la ubicación de los de cooperación interregional y transfronteriza en el marco de la cooperación al desarrollo. No hay claridad conceptual explícita sobre los sujetos con los que pueden celebrarse estos convenios o acuerdos, que requerirían de un desarrollo normativo autonómico para entre otros arbitrar un procedimiento y prever la participación del Parlamento autonómico¹⁵⁹.

5.- El Capítulo de Cooperación al desarrollo marca la singularidad propia estatutaria, si bien contiene un ámbito geográfico poco categorizado y alberga -posiblemente de forma errónea- la formalización de convenios interregionales y transfronterizos. Es de subrayar la sensibilidad social y adaptación a los tiempos que supone la previsión de políticas de cooperación con Estados de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.

6.- El Estatuto no contiene referencias a instituciones o entidades con proyección exterior, pues el Estatuto ha rehuido la concreción institucional de los responsables autonómicos en materia de acción exterior. Las relaciones exteriores no se vinculan al Gobierno, Parlamento ni instituciones u organismos autonómicos: las referencias a “La Junta” son constantes, pero sólo hay una referencia al Parlamento de Andalucía en el ámbito de la subsidiariedad europea¹⁶⁰. En cambio, sí hay un artículo en el Estatuto expresamente dedicado a la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en Bruselas.

7.- El conjunto de las relaciones exteriores carece sin embargo de un planteamiento global y coherente en cuanto a objetivos. Así ha sido observada una falta de estrategia y planificación de objetivos en la acción internacional, salvo en materia de cooperación al

¹⁵⁹ Sólo el Estatuto Valenciano prevé la autorización de Les Corts para este tipo de acuerdos (Art. 62.4). La necesidad de desarrollo normativo autonómico ya ha sido señalada respecto a las previsiones de acuerdos exteriores de los Estatutos catalán y valenciano, ver para el primero las opiniones de PONS RAFOLS, X. - CAMPINS ERITJA, M. - CASTELLA ANDREU, J. M. - MARTIN NUÑEZ, E., op. cit., pp. 48-49; y para el valenciano, ARRUFAT CÁRDABA, A. - CARDONA LLORENS J., “La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario” *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, N° 56, 2011, pp. 250-271, en p. 270.

¹⁶⁰ El Estatuto valenciano tiene una previsión en el Título de Relaciones con la UE, Art. 61, al Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana. También señala competencias y funciones en estas materias al Presidente, Consell, Les Corts y Comité Valenciano para los Asuntos Europeos. Por su parte, el Estatuto balear prevé la participación del Gobierno y Parlamento de las Illes Balears, Art. 102.1

desarrollo¹⁶¹. Muestra de ello podría ser la ausencia de un artículo marco en el Capítulo de la Acción Exterior, con definición de objetivos generales, o la falta de previsión de coordinación interna de todas las acciones exteriores de las entidades –y no sólo las de cooperación al desarrollo-¹⁶².

Una explicación de esta ausencia de concepción exterior podría ser el pretendido perfil bajo de la acción exterior andaluza por relación a la acción internacional del Estado. Se ha observado menos autoafirmación internacional de la identidad autonómica diferenciada que en el caso de otras Comunidades Autónomas¹⁶³. A nuestro juicio, una posible explicación –aunque insuficiente como justificación- es la siempre problemática acción exterior de España con Gibraltar y Marruecos –aunque no hacia Portugal-. De esta forma, en efecto, la complejidad y delicadeza de las relaciones hispano-marroquíes¹⁶⁴, y el altísimo voltaje de la cuestión de Gibraltar como cuestión de Estado para cualquier Gobierno, podrían haber generado por precaución una auto continencia estatutaria. Esta explicación -si se quiere, geográfica-, podría explicar que aunque los tres Capítulos establecen una serie de fines para la acción exterior, políticos o competenciales, Andalucía muestre en el Estatuto una proyección internacional de bajo relieve en estas competencias, por acomodo a la política exterior del Gobierno de la Nación. Por supuesto, por limitaciones constitucionales Andalucía no puede llevar a cabo una política exterior diferente o contradictoria con la del estado español; sin embargo, sí puede llevar cabo actuaciones y gestos importantes de apoyo y facilitación de la acción exterior del Estado¹⁶⁵.

En este sentido, la práctica nos muestra una cierta gradación de la acción exterior andaluza incluso respecto a Gibraltar y Marruecos. Aunque los dos supuestos son muy delicados, en su perfil bajo de acción andaluza ofrecen una proyección diferenciada, por lo que cabría hacer una importante diferenciación con los casos de Gibraltar y de Marruecos. Así mientras que con el Norte de Marruecos Andalucía se ha atribuido un margen de iniciativa y autonomía en la cooperación con las regiones y entidades marroquíes, en cambio, Andalucía no ha tomado iniciativas autónomas con Gibraltar, pues con actitud prudente ha secundando las propuestas y acciones del Estado, debido al contexto sensible de controversia histórica, lo que presupone un sometimiento a la política exterior de España en una tema de Estado como es el de Gibraltar¹⁶⁶.

¹⁶¹ Ya destacado por MARRERO ROCHA, *loc. cit.*, vid. pág. 79 y pág. 104.

¹⁶² Ver por ejemplo el Art. 199 del Estatuto de Cataluña, y la opinión de ALCAIDE FERNANDEZ J., *op. cit.*, pp. 33251 y 3320-3322

¹⁶³ MARRERO ROCHA, I. “La acción exterior de Andalucía en el contexto...”, en *Loc. cit.*, p. 75 y p. 103.

¹⁶⁴ Puede verse, DEL VALLE GALVEZ, A., “España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – panorama con propuestas” *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 14, 2007.

¹⁶⁵ LOPEZ ESCUDERO M. e HINOJOSA MARTINEZ, ponen el ejemplo de la contribución de Andalucía a la creación de un clima de distensión con Marruecos, en “La acción exterior de la UE y Andalucía”, en *Andalucía y el futuro de Europa op. cit.*, pp. 139-ss, en pp 140, 141 y 151.

¹⁶⁶ Al respecto, DEL VALLE GALVEZ, A. “Gibraltar y Marruecos, la difícil cooperación transfronteriza en el área del Estrecho”, en TORRES BERNARDEZ S. e. a. (Coords.) *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid 2013, pp. 317-333.

8.- Pero incluso asumiendo la razonabilidad de la autocontención *ex abundanti cautela* estatutaria exterior, llama la atención la no existencia de referencias a ciertos países u objetivos propios de Andalucía, de su geografía y su identidad, y por ende objeto preferente de la acción exterior andaluza, claramente vinculadas al mundo euromediterráneo y al acercamiento de los pueblos ribereños, y en particular a la cooperación Andalucía-Marruecos¹⁶⁷.

Podemos así plantearnos si Andalucía tiene según su Estatuto una especificidad identitaria en su acción exterior, aunque sea implícita. Como hemos visto, aunque el Estatuto en sus referencias arroja incertidumbres sobre las prioridades de actuación exterior, hay una potente especificidad que por diversas razones se ha preferido silenciar. En efecto, aparte de Europa, que es eje vertebrador común a todos los Estatutos, Andalucía tiene una especificidad no explícita: Marruecos, Gibraltar, Portugal, que son objetivos de cooperación y problemáticas transfronterizas, ocultas y presentes al mismo tiempo. Esta especificidad en la acción exterior, propia de la Comunidad Autónoma, radica en su localización geográfica y tradición cultural e identitaria —especificidades que otros Estatutos sí han explícitamente reconocido o establecido¹⁶⁸—. Sin embargo, el Estatuto ha desaprovechado la oportunidad de explicitar esta especificidad, rehuyendo incluso la contextualización geográfica —salvo la referencia en la Cooperación al Desarrollo a Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África—, sin ni siquiera mencionar el Mediterráneo¹⁶⁹.

9.- Por ello podemos afirmar que la realidad de la especificidad de acción exterior andaluza está presente, pero implícitamente, ya que no se han querido hacer visible las particularidades de estas proyecciones internacionales y exteriores naturales de la Comunidad Autónoma sobre Gibraltar, Portugal, Marruecos. Afloran en sitios dispares (Disposición adicional primera sobre territorios históricos), se sobreentienden en las referencias a los Estados con particulares vínculos culturales o históricos (Art. 243), se detectan en las referencias a las regiones y comunidades vecinas (Art. 246), o a los países vecinos y culturalmente próximos (Art. 245.3), se ve claro el Peñón y la orilla sur del Estrecho cuando se quiere participar en los foros y encuentros España-Países fronterizos (Art. 244). Pero al cabo, el Estatuto ha optado por silenciar la singularidad geográfica y fronteriza que debe determinar y que de hecho ha venido determinando buena parte de la natural acción exterior andaluza.

En conjunto, en nuestra opinión la acción exterior que el Estatuto encierra contiene una gradación de especificidades y prioridades, aunque no siempre explícitas. Explícitamente, y en primer nivel, el Estatuto andaluz contiene como especificidad de

¹⁶⁷ Ver *supra*, III .1.

¹⁶⁸ Recordemos las explícitas e implícitas referencias de los Estatutos de Aragón, Extremadura y Castilla y León, ver *supra* Nota 127, 128 y 129.

¹⁶⁹ El reconocimiento expreso de la condición fronteriza de Andalucía con especial referencia al Norte de África, Iberoamérica y la región mediterránea formaba parte de los primeros acuerdos en la elaboración del Estatuto, *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía.....op. y doc. cit. supra*, en p. 621, pero estas referencias no se trasladan al articulado en el Informe definitivo de la Ponencia de 30 de enero de 2006, *Ibidem* doc. 47, pp. 675-ss.

acción exterior a la Unión Europea. Otras especificidades, aunque implícitas, son también de primer nivel: Marruecos, Portugal, Gibraltar. Luego podríamos establecer un segundo escalón amplio de prioridades geográficas, aunque vinculadas a la cooperación al desarrollo: expresamente Iberoamérica, Magreb y África.

10.- Los desarrollos estatutarios han tenido lugar en una época de crisis que han marcado un serio debilitamiento de la vertiente de cooperación exterior; sin embargo, en perspectiva comparada autonómica, Andalucía se sigue manteniendo en las primeras posiciones en ayuda al desarrollo, y en conjunto su planteamiento exterior no se ha visto desbaratado.

Sin duda la cooperación al desarrollo ha constituido institucional, jurídica y financieramente la parte más desarrollada de la acción exterior. Encontramos una seria planificación normativa y estratégica de actuación, que han llevado a que se considere a la cooperación andaluza como “un referente claro en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos”¹⁷⁰; Si bien en su evaluación ha sido considerada como necesitada de ciertos cambios, particularmente por lo que hace a la concentración en países y actuaciones.

11.- La estructura institucional ha tradicionalmente agrupado el conjunto de las actuaciones institucionales de acción exterior. Sin embargo, el nuevo Gobierno andaluz de coalición de 2012 ha desgajado orgánicamente la cooperación al desarrollo de la Secretaría General de Acción Exterior. Paradójicamente, nos encontramos con que la originalidad del Estatuto andaluz de considerar en un Capítulo separado a la Cooperación al desarrollo, da un serio apoyo jurídico a esta opción política. El riesgo, sin embargo, es debilitar la unidad de acción exterior autonómica, ya que la cooperación al desarrollo ha sido y sigue siendo la principal vertiente de la estructura de acción exterior andaluza.

12.- La aguda crisis económica incide en replanteamientos y recortes generalizados en la acción exterior autonómica, pero también no debe olvidarse su incidencia institucional en la coordinación de los actores de la acción exterior de España. En este sentido, la futura Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado¹⁷¹ nos dará importantes claves para el diseño y la realidad de la acción exterior andaluza.

¹⁷⁰ RUIZ SEISDEDOS, S. “Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía” *loc. cit.*, pág. 85

¹⁷¹ El Consejo de Ministros de 01.03.2013 recibió un informe del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre el Anteproyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado, abriendo trámite de audiencia antes de la aprobación del Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros, *El País* de 02.03.2013