

LA SOLIDARIDAD AUTONÓMICA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
Profesor de Derecho Administrativo
Universitat Oberta de Catalunya

SUMARIO: 1. LA AYUDA AL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO.—2. LA AYUDA AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES: 2.1. *La ayuda al desarrollo de los Länder en Alemania.* 2.2. *La ayuda al desarrollo de las colectividades territoriales en Francia.* 2.3. *La actuación exterior de las Regiones en Italia.*—3. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 3.1. *La extensión de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales.* 3.2. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas.*—4. LA AYUDA AL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 4.1. *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas.* 4.2. *La solidaridad de las Comunidades Autónomas en un mundo globalizado.*

1. LA AYUDA AL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

La globalización ha incrementado la integración y la interdependencia entre países y mercados más allá de las fronteras estatales. Pero también ha incrementado los niveles de desigualdad a nivel mundial (1). A pesar de que la liberalización del comercio, la reforma de las políticas internas y las corrientes de capital hacia los países en desarrollo puedan suponer grandes avances en materia de desarrollo, la ayuda al desarrollo sigue cumpliendo un cometido esencial (2). La cooperación y la ayuda al desarrollo se constituyen como el complemento necesario de los procesos de globalización económica. Competitividad y solidaridad han de ser las dos caras necesarias de la globalización (3).

La ayuda al desarrollo está constituida por aquellos recursos que, con un elemento de liberalidad o concesionalidad, se destinan al desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo. Superando las fronteras estatales, la ayuda al desarrollo va adquiriendo una dimensión

(1) Véase una síntesis breve de los análisis sobre las relaciones entre globalización y desigualdad en José Antonio ALONSO (2003), «Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda», en José Antonio ALONSO y Valpy FITZGERALD, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de las donantes*, Madrid: Catarata, pág. 159.

(2) Respecto a la financiación del desarrollo, véase el Consenso de Monterrey, adoptado en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo [A/CONF.198/3] celebrada en marzo de 2002, y los documentos preparatorios que se elaboraron para dicho evento.

(3) Informe técnico del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo [A/55/1000], pág. 19.

más global, financiando también el suministro de los bienes públicos globales (4).

La ayuda al desarrollo puede ser canalizada por las Administraciones públicas, lo que se conoce por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE como ayuda oficial al desarrollo (AOD) (5). El sector privado y la sociedad civil, especialmente las ONGD, también realizan una importante tarea en el ámbito de la ayuda al desarrollo. Estas aportaciones se suman a las ofertadas en condiciones de mercado financiadas por el sector privado destinadas, de manera más o menos directa, a favorecer los procesos de desarrollo.

A pesar de la importancia de la ayuda al desarrollo como complemento de los procesos de globalización económica, en los últimos años se vienen realizando nuevas lecturas sobre cuál debe ser su papel en el futuro. Si bien, como afirma HAQ, la mayor parte de la ayuda al desarrollo responde a las necesidades de la guerra fría, respondiendo a criterios políticos, siendo su relación con la pobreza mundial o con los objetivos de desarrollo humano muy tenue (6), está emergiendo un nuevo marco de ayuda al desarrollo centrado más directamente en la gente. Más allá de los debates que en las décadas anteriores se vienen suscitando sobre el papel y la eficacia de la ayuda al desarrollo (7), surge una nueva agenda de la ayuda que se centra cada vez más en los problemas planteados por la globalización (8).

A partir de aquí se pueden distinguir en la actualidad dos modelos que, aunque no se encuentran de forma pura en la realidad, facilitan elementos definidores de dos aproximaciones opuestas a la ayuda al desarrollo: un modelo liberal-conservador de ayuda al desarrollo y un modelo de ayuda al desarrollo basado en el concepto de ciudadanía mundial, que encuentra su fundamento en una visión social y democrática de la globalización (9).

(4) Informe técnico del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo [A/55/1000], pág. 52.

(5) El CAD establece que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se destine a finalidades de desarrollo económico y social y no a otras finalidades como pueden ser las comerciales o militares, incluya un elemento de liberalidad o concesionalidad que ha de ser de más del 25% y se destine a alguno de los países incluidos en la parte I de la lista elaborada por el CAD.

En aquellos casos en que los destinatarios no estén incluidos en la parte I de la lista, el CAD se refiere a ayuda pública. Finalmente, existen otras aportaciones del sector público, que son las aportaciones financiadas por el sector público a favor de los países en desarrollo, que figuran en la lista de beneficiarios de la ayuda que no responden a los criterios de la definición de la AOD o ayuda oficial. Nos encontraríamos aquí con buena parte de las actuaciones que se incluyen bajo el concepto de cooperación al desarrollo.

(6) Mahbub ul HAQ (1992), «Human development in a changing world», *Occasional Papers. Human Development Report Office (HDRO)*, vol. 1.

(7) No entraremos en este debate. Sobre el debate y las críticas actuales a la ayuda al desarrollo, véase Roger C. RIDDELL (1996), *Aid in the 21st century*, Discussion Paper, New York: United Nations Development Program-Office of Development Studies.

(8) De todas formas, este proceso aún se encuentra en un estadio inicial, como observa SANAHUJA [José Antonio SANAHUJA (2002), «Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial», en *La Unión Europea: actor de la cooperación internacional (marzo 2002)*, Barcelona: Fundació La Caixa, pág. 5].

(9) Seguimos en este análisis a José Antonio SANAHUJA (2002), «Cooperación al desa-

Ambos modelos critican el actual sistema de ayuda al desarrollo y proponen nuevos objetivos e instrumentos.

El primer modelo es fruto de una visión del desarrollo que responde al marco elaborado por el Consenso de Washington y se basa en el aseguramiento de la liberalización de los flujos de capitales y el acceso al mercado mundial, junto con la adopción de políticas nacionales que permitan atraer esos flujos y promuevan la competitividad de la economía y el buen gobierno. Este modelo considera que la ayuda puede llegar a tener un papel limitado y subsidiario o complementario respecto al mercado, promoviendo la adopción de políticas económicas y marcos regulatorios favorables al mercado, la financiación de las inversiones necesarias para la plena integración en el mercado global, así como de servicios sociales que pueden tener un retorno positivo a la economía (10). Además, la ayuda sirve como instrumento para la corrección de los fallos del mercado (11). Desde este modelo, la ayuda al desarrollo debe basarse en las políticas exteriores y los intereses nacionales de los Estados donantes. Tal y como afirma SANAHUJA, «[e]l modelo reafirma la validez de un modelo de ayuda basado en las políticas exteriores y los intereses nacionales de los Estados, y los principios de voluntariedad y discrecionalidad que, con pocas excepciones, siguen rigiendo la ayuda de los países industrializados» (12).

El segundo modelo se basa en una nueva conceptualización del desarrollo como desarrollo humano. En el marco de la globalización son nuevos los problemas y los retos que surgen y que requieren la instauración de nuevas instituciones y de nuevos instrumentos internacionales para hacerles frente. En este sentido, las Declaraciones de las Cumbres Mundiales celebradas por Naciones Unidas durante los noventa son un claro ejemplo (13). El papel de la ayuda al desarrollo es, desde esta perspectiva, asegurar la provisión de unos niveles mínimos de salud, educación y nutrición que

rollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial», *op. cit.*

(10) Ésta sería, por ejemplo, la aproximación a la ayuda que tradicionalmente se había apoyado desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Véase al respecto Banco Mundial (1998), *Assessing aid. What works, what doesn't and why*, Washington-New York: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank-Oxford University Press.

P. J. SCHRAEDER, S. W. HOOK y B. TAYLOR (1998), *Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of american, japanese, french, and swedish aid flows*, «World Politics», vol. 50, núm. 2, muestran cómo esta situación también es propia de los programas de cooperación de donantes bilaterales.

(11) Siguiendo a SANAHUJA, serviría para afrontar los males públicos globales, las externalidades negativas del mercado mundial y, en el plano social, la ayuda constituiría una red de seguridad internacional para atenuar los costes sociales derivados de los procesos de integración en la economía global [José Antonio SANAHUJA (2002), «Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial», *op. cit.*].

(12) José Antonio SANAHUJA (2002), «Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial», *op. cit.*, pág. 10.

(13) La primera que se celebró fue la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York en 1990, y la última, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002.

permitan alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo y el suministro de bienes públicos globales (14).

España no está al margen de este debate, que se manifiesta en numerosas acciones, programas y proyectos que se llevan a cabo. Pero, además, la ayuda española al desarrollo se caracteriza por la juventud de las políticas de ayuda al desarrollo y por la pluralidad de actores que ayudan al desarrollo.

La ayuda española al desarrollo tiene apenas tres décadas de existencia. A pesar de ello, la evolución ha sido considerable, especialmente si se tiene en cuenta que, en 1980, España aún era considerada por el Banco Mundial como país beneficiario de ayuda (15). En la actualidad, España ayuda al desarrollo con más de dos millones de euros, lo que representa el 0,28 del Producto Nacional Bruto (PNB) (16).

La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, además de la sociedad civil y, de forma incipiente, las empresas, ayudan, en diversos niveles y con diversas motivaciones, al desarrollo. Ésta es una particularidad del modelo español de ayuda al desarrollo que ha sido positivamente valorada, por ejemplo, por el CAD de la OCDE, quien ha destacado la importancia de la ayuda descentralizada en España y ha manifestado el interés que puede tener esta aportación desde el punto de vista teórico a otros países miembros del CAD (17).

La creciente importancia de la ayuda canalizada por las Comunidades Autónomas y los entes locales, conocida como ayuda descentralizada, se puede observar en la Tabla 1, que refleja el notable incremento experimentado en la última década, constituyendo en la actualidad aproximadamente el 15% del total de la AOD española.

(14) Véase la Resolución aprobada por la Asamblea General sobre Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social (A/RES/S-24/2), adoptada el 1 de julio de 2000 en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el Futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización.

El CAD ha asumido estas metas en 1996. Véase CAD (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París: OCDE. Posteriormente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional también han asumido estos objetivos. Véase el documento *Un mejor mundo para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, suscrito por Naciones Unidas, la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 2000 [http://www.paris21.org/betterworld/pdf/bwa_s.pdf].

(15) Como afirma el CAD, «[e]l caso de España es digno de alabanza por los notables avances realizados en la cooperación al desarrollo desde la última reunión *inter pares*», que se realizó en 1998 [CAD (2002), *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo: España*, París: OCDE, pág. 7].

Sin embargo, son aún muchos los aspectos que se deben mejorar, tal y como han destacado tanto el propio CAD como la doctrina [por ejemplo, Adolfo RODRÍGUEZ GIL (2001), «La cooperación pública al desarrollo y el caso español», en Luis NIETO PEREIRA, *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid: Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pág. 133] y la sociedad civil española [por ejemplo, Intermón (2001), *La Ayuda Oficial española al Desarrollo 2001/2002*, Madrid: Intermón].

(16) Véase, respecto a la evolución de la ayuda española al desarrollo, José Antonio ALONSO (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores-Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

(17) CAD (1998), *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo: España*, París: OCDE.

El crecimiento de recursos por parte de las Comunidades Autónomas viene acompañado por el diseño e implementación de políticas de ayuda al desarrollo. Estas políticas autonómicas de ayuda al desarrollo se han perfilado a través de la aprobación de numerosas leyes y planes. A partir de la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo, hasta nueve Comunidades Autónomas (Madrid, Aragón, Navarra, Cataluña, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Andalucía) han aprobado leyes que, de manera completa y general, regulan sus actuaciones en el ámbito de la ayuda al desarrollo, definiendo los objetivos, prioridades e instrumentos de la ayuda descentralizada, así como los mecanismos de relación entre las diferentes Administraciones públicas que ayudan al desarrollo (18).

Tabla 1: Ayuda descentralizada 1994-2003 (miles de euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGE	1.023.746	922.157	845.786	966.217	1.121.987	1.097.485	1.434.984	1.698.786	1.441.929	1.770.448
CC.AA.	17.682	45.646	61.351	59.073	95.543	102.075	130.333	118.207	174.480	216.902
Entes locales	14.268	42.504	55.125	65.715	73.600	80.235	87.146	90.619	91.112	91.112
Total AOD	1.055.696	1.010.307	962.262	1.091.005	1.291.130	1.279.795	1.652.464	1.907.612	1.707.521	2.078.462
Porcentaje AD/AOD	3,03	8,73	12,10	11,44	12,40	14,35	13,16	10,94	15,55	14,82
Porcentaje AOD/PNB	0,28	0,24	0,21	0,23	0,25	0,23	0,28	0,30	0,26	0,28

Fuente: PACI y seguimiento PACI (1994-2003).

Esta pluralidad de políticas de ayuda al desarrollo, que son muestra de la dispersión de recursos y de la fragmentación del poder, no debe verse sino como una manifestación de los procesos que vienen caracterizando diversos ámbitos de intervención pública. Desde la perspectiva de los poderes públicos, la ayuda al desarrollo constituye un ámbito de intervención pública que se estructura en lo que se conoce como gobernanza multinivel, que se caracteriza por una distribución y compartición de poderes entre diferentes niveles de gobierno con «ningún centro de autoridad acumula-

(18) La mayor parte de las Comunidades Autónomas han aprobado normas en materia de ayuda al desarrollo, principalmente en el ámbito organizativo y en el relativo a las ayudas y subvenciones a ONGD, sin entrar a regular, por tanto, aspectos generales. Véase una recopilación de la normativa autonómica sobre ayuda al desarrollo en <http://www.iigov.org/cpd/?p=08>.

da» (19). En vez de ello, se producen relaciones diversas entre múltiples niveles de autoridad —estatal, autonómico y local—, formando redes de políticas para colaborar. Ello no es sino una manifestación de la creciente interdependencia entre los diferentes niveles territoriales.

2. LA AYUDA AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES

El proceso de globalización económica, así como la internacionalización de la política, han convertido en habituales las actuaciones de las entidades subestatales en el exterior de sus respectivos Estados (20). Éste no es un fenómeno aislado ni extraordinario ya que hace tiempo que se viene produciendo, y no únicamente en España, sino también en la mayor parte de los países descentralizados, donde los entes subestatales vienen realizando estas actividades. A pesar de ello, la realización de estas actividades va adquiriendo mayor importancia y complejidad jurídica al no existir un marco constitucional ni haberse establecido en muchos casos un marco normativo específico.

A continuación se realiza una aproximación al régimen jurídico de la ayuda al desarrollo de los Länder en Alemania, las colectividades territoriales en Francia y las Regiones en Italia. La elección de estos tres países no es ociosa. Cada uno de ellos responde a un modelo diferente de descentralización territorial y ha resuelto de manera diferente la intervención subestatal en la ayuda al desarrollo.

2.1. *La ayuda al desarrollo de los Länder en Alemania*

La Constitución Federal contempla la intervención limitada de los Länder en el exterior. Sin embargo, los Länder han ido ampliando con el tiempo el ámbito de actuaciones en el exterior, lo que ha supuesto que tradicionalmente hayan sido mal vistas por la Federación y que hayan sido objeto de una amplia controversia que se ha saldado, finalmente, con la aceptación generalizada de la actuación exterior de los Länder sometida a ciertos límites, después de un largo proceso evolutivo (21).

(19) Expresión tomada de Liesbet HOOGUE (1996), «Introduction: Reconciling EU-wide policy and national diversity», en Liesbet HOOGUE, *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.

A pesar de ello, el CAD afirma que «sobre el terreno, hay que fortalecer la coordinación entre los distintos actores españoles» [CAD (2002), *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo: España*, París: OCDE, pág. 60].

(20) Caterina GARCÍA SEGURA (1996), *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 91, enero-marzo, pág. 235.

(21) Véase una descripción de la evolución de la actuación exterior de los Länder en Rafael BUSTOS GIBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, págs. 173 y ss., y Pablo PÉREZ TREMPES, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons-Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autònoms.

Resumidamente, podemos observar cómo el artículo 32 de la Ley Fundamental establece que la Federación tiene la competencia para conducir las relaciones con los Estados extranjeros y reconoce a los Länder el derecho a ser escuchados cuando un tratado afecte a las condiciones particulares. Además, se establece que los Länder pueden concluir acuerdos internacionales en materias que sean de su competencia legislativa con autorización del Gobierno Federal (22).

Por tanto, a pesar de que los Länder tengan la posibilidad de actuar en el exterior (bien sea de acuerdo con el art. 32.2 Ley Fundamental o bien sea por tratarse de relaciones informales), nunca podrán desarrollar una política exterior propia, ni afectar a la política exterior de la Federación, ni mantener delegaciones diplomáticas ni consulares, y, además, en todo caso la actuación se verá sometida al principio de *Bundesstreu* (solidaridad) (23). En otras palabras, en Alemania se reconoce la capacidad de los Länder de actuar en el exterior, con el límite de que estas actividades no afecten a las materias propias del Derecho internacional (24).

Centrando nuestra exposición en la ayuda al desarrollo, la primera cuestión que llama la atención es la ausencia de una norma que de forma general regule la ayuda al desarrollo. Ni el Estado ni ninguno de los Länder han aprobado ninguna ley en la materia. Ello no quiere decir que la política de ayuda al desarrollo se realice al margen del Derecho, pero en todo caso la regulación no se contiene en normas con rango de ley (25). Entre otras consecuencias, esto ha supuesto que la ayuda al desarrollo descentralizada en Alemania se caracterice por la búsqueda continua de un espacio por parte de los Länder en el marco de la Constitución Federal, que reserva al Estado las competencias en materia de relaciones internacionales (26).

A pesar de no existir un marco legal en el que se desarrollan las actividades de ayuda al desarrollo de los Länder y sus relaciones con la política de cooperación del Estado, se han ido adoptando desde los años sesenta algunos documentos a fin de establecer mecanismos de coordinación, complementariades e intercambio de información entre las actuaciones de ayuda al desarrollo que se realizan desde Alemania (27). Por ejemplo, la

(22) Por su lado, el artículo 24 hace referencia a las actuaciones exteriores en materia comunitaria (procesos de integración).
(23) R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 176-177.

(24) Bustos destaca que los Länder pueden realizar actividades en el exterior sin ningún tipo de limitación cuando éstas se sometan al Derecho privado o no estén reguladas por el Derecho internacional [R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 176].

(25) Como señala la Resolución de los Primeros Ministros de los Länder de 28 de octubre de 1988, «no obstante la responsabilidad básica del Gobierno federal en la política de desarrollo, los Länder han contribuido significativamente a construir y mejorar las relaciones con los estados en desarrollo a través de sus variadas actividades».

(26) La Resolución de los Primeros Ministros de los Länder de 28 de octubre de 1988 reconoce que los Länder realizan sus acciones de ayuda al desarrollo en el marco de sus competencias constitucionales y sus posibilidades y en coordinación con el Estado.
(27) Véanse las Resoluciones de los Primeros Ministros de los Länder de 3-4 de mayo

Resolución de los Primeros Ministros de los Länder de 9 de julio de 1998 establece la necesidad de llevar a cabo una cooperación entre ellos, en el marco de la división del trabajo de acuerdo con la experiencia interna e internacional y una eficiente concentración de energías y recursos (28).

2.2. *La ayuda al desarrollo de las colectividades territoriales en Francia*

La Constitución no contiene referencia alguna a la actuación exterior de las colectividades territoriales en Francia. El reconocimiento de la actuación exterior de las colectividades locales en Francia se remonta a 1983, momento en que la Circular del Primer Ministro de 26 de mayo de 1983 reconoce sus actividades en el exterior (cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y de urgencia, acciones de promoción económica y cultural, localización de préstamos).

En dicha Circular se prevé que «los municipios, los departamentos y las regiones pueden, en el ejercicio de sus atribuciones, ser llamados a mantener contactos con las colectividades locales de otros países y en particular, aquéllos con las regiones, en el marco de la cooperación transfronteriza a que se refiere el artículo 65 de la ley de 2 de marzo de 1982». El único requisito que se establecía era que el Gobierno estuviese informado de forma sistemática y regular de la actividad exterior de municipios, departamentos y regiones, a fin de poderles dar consejo y también de poder controlar, velar en la terminología de la Circular, por el respeto al marco jurídico existente y la no interferencia en la política exterior de Francia (29).

La *Loi d'orientation* núm. 92-125, relativa a la Administración territorial de la República, de 1992, es la que introduce un auténtico reconocimiento de la acción exterior de las colectividades locales en Francia (30). En dicha Ley se prevé que «las colectividades locales y sus agrupaciones pueden concluir convenios con las colectividades territoriales extranjeras y sus agrupaciones, dentro de los límites de sus competencias y en el respeto a los acuerdos internacionales de Francia» (31). Al igual que el sistema instituido en

de 1962, 26-28 de octubre de 1977, 28 de octubre de 1988, 15 de diciembre de 1994 y 9 de julio de 1998. También, Grupo de trabajo de los Länder sobre coordinación y cooperación en la cooperación al desarrollo por los Länder de la República Federal de Alemania de 22 de junio de 1998.

(28) Se cita a partir del documento *Development Co-operation by the States of Germany*, elaborado por el *Information Service Education North-South. World University Service (WUS)*, en enero de 2002.

(29) A fin de llevar a cabo este control, se creó la figura del Delegado para la acción exterior de las colectividades locales, que, adscrito al Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, estaba encargado de recabar información sobre la acción exterior de las colectividades locales, transmitir al Gobierno los problemas derivados de la acción exterior de las colectividades locales y asegurar la coordinación de la Administración General del Estado con relación a la acción exterior de las colectividades locales.

(30) *Loi d'orientation* núm. 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la Administración territorial de la República («Journal Officiel» de 8 de febrero de 1992). Los preceptos de la *Loi d'orientation* relativos a la ayuda descentralizada han pasado a integrar parte del Código General de las colectividades territoriales (arts. L.1112-1 y ss.).

(31) Artículo 131 *Loi d'orientation* núm. 92-125.

1983, el acuerdo debe ser comunicado al representante del Estado (en principio, al Prefecto) y a partir de ese momento entrará en vigor (32).

La *Loi d'orientation* núm. 92-125 no define ni el contenido ni la finalidad de la ayuda descentralizada, ya que únicamente se refiere a los actores —las colectividades territoriales francesas (33) y las colectividades territoriales extranjeras (34)—. Pero sí establece tres mecanismos a través de los que las colectividades territoriales francesas y sus asociaciones pueden realizar su acción exterior: firmar convenios o contratos con las colectividades territoriales extranjeras, participar en el capital social de sociedades de economía mixta local o participar en agrupaciones de interés público (35). Y, además de estos mecanismos, se contempla la posibilidad de utilizar otros como son los hermanamientos o la cofinanciación de proyectos por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores (36).

La *Loi d'orientation* núm. 92-105 precisa que las colectividades locales territoriales realizarán sus actividades de ayuda al desarrollo en el marco de sus competencias y con respeto a los acuerdos internacionales de Francia. Es decir, de acuerdo con la legislación francesa, la competencia para cooperar y ayudar al desarrollo no es una competencia nueva, sino una manera particular de ejercer las competencias ya reconocidas (37). Esto significa que las colectividades locales no pueden intervenir en ámbitos que sean competencia exclusiva del Estado (diplomacia, defensa, justicia) y no pueden ser parte ni concluir un acuerdo internacional con un Estado (38).

Además de estar sometida a estos límites, la ayuda al desarrollo francesa debe ser objeto de un control de legalidad por parte del Prefecto, como

(32) La *Loi d'orientation* núm. 92-125 ha sido objeto de una interpretación por parte de la Circular común Interior/Asuntos Exteriores de 26 de mayo de 1994. La Circular de 1994 observa que las colectividades locales pueden relacionarse con las colectividades territoriales en países extranjeros. La Circular señala que el acuerdo no adquirirá carácter ejecutivo hasta que no se haya transmitido al Prefecto y sea publicado.

(33) Circular común Interior/Asuntos Exteriores de 20 de abril de 2001, que ha sustituido a la anterior de 26 de mayo de 1994. La Circular incluye un listado detallado de las colectividades locales y sus agrupaciones que pueden realizar cooperación descentralizada. Los organismos autónomos locales están excluidos de la aplicación de la Ley al no estar expresamente previstos.

(34) Artículo 131-1 *Loi d'orientation* núm. 92-125.

(35) Sobre los convenios, véase la Circular común Interior/Asuntos Exteriores de 26 de mayo de 1994.

(36) Una colectividad territorial puede solicitar la cofinanciación de un proyecto de cooperación al Ministerio de Asuntos Exteriores, quien puede otorgar la subvención imputada a los créditos desconcentrados de ayuda descentralizada del propio Ministerio. En relación a la cofinanciación, véase Ministère des Affaires Étrangères (2000), *Guide de la coopération décentralisée. Échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, París: La Documentation Française, págs. 121 y ss.

(37) En todo caso, se debe recordar que los entes locales franceses tienen dos tipos de competencias, las atribuidas legalmente en las leyes de descentralización y otras normas y las que se derivan de la cláusula general de competencia (arts. L.2121-29, L.3211-1 y L.4222-1, para los municipios, departamentos y regiones, respectivamente).

(38) Artículos 131.1 y 133.2 *Loi d'orientation* núm. 92-125, modificada por la Ley 95-115, de 4 febrero 1995 («Journal Officiel» de 8 de febrero de 1992), que establece que no se puede adoptar ningún acuerdo entre una colectividad territorial, o agrupación de las mismas, y un Estado extranjero.

sucede en general con las actuaciones de las colectividades territoriales en el exterior. A estos efectos, las colectividades locales están obligadas a transmitirle los acuerdos en que se plasmen las actuaciones de ayuda al desarrollo para que así puedan entrar en vigor (39).

La *Loi d'orientation* núm. 92-125, además de prever la participación de las colectividades territoriales francesas en el ámbito de la ayuda al desarrollo, también ha creado la Comisión Nacional de la Ayuda Descentralizada (40).

2.3. *La actuación exterior de las Regiones en Italia*

La Constitución italiana reserva en exclusividad al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales. A pesar de ello, con el tiempo, las Regiones italianas han empezado a realizar diversas actuaciones en el exterior, lo que ha implicado que se haya ido reduciendo el ámbito de las competencias exclusivas estatales en el exterior (41). En este proceso evolutivo ha tenido un papel muy relevante la Corte Constitucional, que con sus sentencias ha ido delimitando el papel del Estado y de las Regiones en el ámbito exterior (42).

En la actualidad, el diseño de la distribución de competencias respecto a las actuaciones exteriores lo encontramos en el Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994, de dirección y coordinación en materia de acción exterior de las Regiones y Provincias Autónomas (43). De este Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994 (44) destaca la clasificación de las actuaciones externas que pueden llevar a cabo las Regiones, a las que les será de aplicación un diferente régimen jurídico (45).

(39) Artículo 131.1 *Loi d'orientation* núm. 92-125, de 6 de febrero.

(40) Véase también el Decreto 94-937, de 24 de octubre, relativo a la Comisión Nacional de Ayuda Descentralizada («Journal Officiel» de 30 de octubre de 1994).

(41) En un principio, ni la Corte Constitucional ni el Ministerio de Asuntos Exteriores reconocían a las Regiones ninguna competencia exterior [Francesc PAU VALL (1987), *En torno al hermanamiento entre California y Cataluña*, «Autonomies», núm. 6, pág. 201].

(42) Véase un análisis de la evolución jurisprudencial en R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 235 y ss.

(43) A pesar de la existencia de esta regulación, no se puede considerar cerrado el tema. P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ y E. ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 154.

(44) Anteriormente se había aprobado el Decreto del Presidente de la República (DPR) 616/1977, que regulaba las relaciones internacionales reservadas a los poderes centrales y las actividades promocionales de las Regiones, a través del cual se transferían a las Regiones determinadas competencias (por ejemplo, la realización de actividades promocionales en el exterior o la ejecución de reglamentos y directivas comunitarios). Con el DPR 616/1977 se reconoció que las Regiones podían realizar actividades en el exterior siempre que contasen con el consentimiento del Estado y se realizasen en su ámbito de competencias e intereses.

(45) Debemos destacar en este punto que las relaciones de las Regiones con la Unión Europea son objeto de una regulación específica.

— Relaciones internacionales en sentido estricto, que son competencia exclusiva del Estado (46).

— Actividades promocionales a fin de favorecer el desarrollo económico, social o cultural de acuerdo con su ámbito de competencias propias o delegadas, que pueden realizar las Regiones bajo autorización del Gobierno central.

— Actividades de relevancia internacional. Éstas se diferencian en dos grupos en función del régimen jurídico aplicable. Así, hay actividades de relevancia internacional que están sometidas a un régimen de comunicación al Gobierno (47) y otras actividades que son de libre ejercicio (48).

Además de definir este sistema, el Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994 fomenta los instrumentos de coordinación entre el Estado y las Regiones. Esta coordinación se establece para cada una de las actuaciones regionales en el exterior a través de la intervención de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas.

Se debe tener en cuenta que hay actividades con relevancia exterior, como es el caso de la cooperación y ayuda al desarrollo, que no son objeto de regulación por el DPR de 31 de marzo de 1994, ya que están reguladas por otras normas. En particular, la regulación de la cooperación al desarrollo en Italia la encontramos en la Ley de 26 de febrero de 1987, de Cooperación de Italia con los países en vías de desarrollo (49).

De acuerdo con el artículo primero de dicha Ley, la cooperación al desarrollo es una parte integrante de la política exterior italiana con unos objetivos de solidaridad. La Ley, a continuación, se encarga de fijar los objetivos y los principios de la cooperación italiana, y también define las actividades de cooperación al desarrollo (50). No todas ellas pueden ser realizadas por las Regiones y los entes locales italianos. Existe un grupo de actividades que las Regiones y los entes locales podrán realizar directamente en base a las directrices establecidas en la Ley, y bajo la promoción y coordinación del Ministro de Asuntos Exteriores de acuerdo con el Ministro del Tesoro (51).

(46) Sería el caso de la conclusión de tratados, definición de la política exterior, etc.

(47) Por ejemplo, las visitas de cortesía en el área extraeuropea; hermanamiento de ciudades; declaraciones de principios e intenciones para el establecimiento de modalidad de consulta y colaboración a fin y efecto de actuar mediante el ejercicio unilateral de las competencias propias.

(48) Por ejemplo, el estudio e información sobre diversos ámbitos; intercambio de información y experiencias; participación en conferencias; visitas de cortesía al área europea; relaciones derivadas de acuerdos o formas de asociación fruto de la cooperación interregional transfronteriza.

(49) «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana» de 28 de febrero de 1987.

Véase una evolución de la cooperación al desarrollo italiana en PIRERANGELO ISERNIA (1995), *La cooperazione allo sviluppo*, Bologna: Il Mulino, págs. 75 y ss.; CARLO MARIA SANTORO (1993), «La cooperazione allo sviluppo: forma e strumento di politica estera», en CARLO MARIA SANTORO, *I problema della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, Bologna: Il Mulino, pág. 50.

(50) Véase artículo 2 Ley de 26 de febrero de 1987.

(51) Serían actividades tales como la realización de proyectos de desarrollo integra-

En el marco de la Ley de 26 de febrero de 1987, diversas Regiones y Provincias Autónomas han ido aprobando leyes reguladoras de la ayuda descentralizada. En concreto, son 16 las Regiones y dos las Provincias Autónomas italianas que han aprobado leyes en el ámbito de la ayuda descentralizada (52).

3. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución no prevé en su articulado nada en relación con la ayuda al desarrollo más allá de lo previsto con carácter genérico en el preámbulo. Este hecho resulta lógico si observamos que en el año 78, momento en que se redactó la Constitución, España estaba iniciando su proceso para dejar de ser un país receptor de ayuda internacional para convertirse en donante. La ayuda al desarrollo no fue un tema que formase parte de la agenda constitucional. Tampoco los Estatutos de Autonomía, que fueron redactados poco tiempo después de la Constitución, recogen mención alguna al respecto.

Pero más allá del ámbito de la ayuda y la cooperación al desarrollo, desde la perspectiva de la actuación exterior del Estado, el constituyente, a pesar de ser consciente de las consecuencias que la nueva articulación territorial del Estado tendría en el ámbito exterior (53), no pudo solventar de una manera clara y con visión de futuro la participación autonómica en el ámbito exterior y por ello optó en aquel momento por mantener, como veremos a continuación, una actuación única y unitaria de la acción exterior del Estado (54).

La Constitución prevé en su articulado la distribución de competencias

dos; la contratación de personal cualificado para tareas de cooperación para el desarrollo; el apoyo a la realización de proyectos e intervenciones por parte de ONG, o la promoción de programas de educación respecto a los temas del desarrollo

Además, las Regiones, Provincias Autónomas y entidades locales podrán presentar propuestas a la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo, que es el órgano competente para la ejecución de la política italiana de cooperación al desarrollo (art. 10 Ley de 26 de febrero de 1987).

En la misma línea, el Reglamento de ejecución de la Ley (DPR núm. 177, de 12 de abril de 1988).

(52) Véase una recopilación de la normativa regional sobre ayuda al desarrollo en el Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo (<http://www.oics.it>). Un análisis de la legislación regional de ayuda al desarrollo, en José Luis RHI-SAUSI y Andrea STOCCHIERO (1998), *Modelli della cooperazione decentrata delle regioni e la politica di prossimità nel mediterraneo e nei balcani*.

(53) Como ha observado BUSTOS, a la vista de las discusiones parlamentarias, el constituyente conocía los problemas que plantea la descentralización política respecto a las relaciones exteriores [Rafael BUSTOS GISBERT (1995), *Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 45, pág. 54].

(54) REMIRO BROTONS ha señalado gráficamente que los constituyentes se negaron a profundizar en las consecuencias del Estado autonómico en el orden internacional, «aceptando de hecho la superposición de dos imágenes estatales: compleja ad intra y unitaria ad extra» [Antonio REMIRO BROTONS (1984), *La acción exterior del Estado*, Madrid: Tecnos, pág. 236].

respecto a materias que, como la cooperación y la ayuda al desarrollo, tienen efectos en el exterior del territorio del Estado. Por un lado, el artículo 149.1.3 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Por otro lado, el artículo 149.1.10 CE establece que el Estado también tiene competencia exclusiva en materia de comercio exterior (55). De una primera lectura de estos preceptos podría deducirse la competencia exclusiva del Estado en el ámbito exterior y la consiguiente imposible intervención de las Comunidades Autónomas en esta materia (56).

Ahora bien, la lectura de los Estatutos de Autonomía permite rechazar esta conclusión. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (57), por ejemplo, prevé en su articulado tres preceptos que hacen una referencia mínima a la intervención de la Generalitat de Catalunya en materias de incidencia en el exterior; en particular, en la ejecución de tratados, en la solicitud al Estado para que celebre tratados en el ámbito cultural y en la información sobre los tratados y convenios en materia que sean de su específico interés (58).

Sin embargo, de la lectura de estos preceptos podemos avanzar que, a pesar de la exclusividad aparente de las competencias estatales en materia internacional y de que las disposiciones estatutarias sean modestas, éstas muestran, aunque sea de forma limitada, que las actuaciones exteriores no son un campo totalmente ajeno a las Comunidades Autónomas y que, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden intervenir en el exterior (59). De hecho, como iremos viendo a continuación, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han realizado una interpreta-

(55) Hay otros preceptos de la Constitución que hacen referencia a las actuaciones en el exterior. Encontramos artículos que se refieren a la celebración de tratados (arts. 93-96), a la dirección de la política exterior (art. 97) o a la sanidad exterior (art. 149.1.16), por ejemplo.

Diversos autores han puesto de relieve la incoherencia del artículo 149.1 CE al reconocer, por un lado, la competencia sobre las relaciones internacionales en el número 3 y, por otro, otras manifestaciones de las relaciones exteriores (comercio —149.1.10— o sanidad —149.1.16—) [Araceli MANGAS MARTÍN (1987), *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid: Tecnos, págs. 222-223; Alberto PÉREZ CALVO (1993), *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, págs. 30 y ss.].

(56) Ésta es, precisamente, la lectura que hace A. PÉREZ CALVO (1993), *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, op. cit.

(57) En el resto de Estatutos de Autonomía podemos observar cómo hay tres tipos de cláusulas relacionadas con la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Unos Estatutos recogen que las Comunidades Autónomas podrán ejecutar las normas internacionales en aquellas materias en las que tengan competencias. Otros prevén que la Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los tratados y convenios cuando afecten a materias de su interés. Finalmente, un último grupo de Estatutos establecen que la Comunidad Autónoma podrá instar la celebración de tratados (para la protección de emigrantes, en materia de cultura o, en general, en materias de interés para la Comunidad Autónoma).

(58) Artículo 27 EAC.

(59) En la misma línea, entre otros, R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 128-129; Pablo PÉREZ TREMPES (1991), *Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, «Autonomías», núm. 13, págs. 24-25.

En cambio, PÉREZ CALVO cuestiona la constitucionalidad de estos preceptos [A. PÉREZ CALVO (1993), *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, op. cit.].

ción de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que ha permitido ir abriendo el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior.

En unos momentos en los que las relaciones con el exterior van adquiriendo cada vez mayor importancia y los flujos económicos, sociales y culturales sobrepasan las fronteras de los Estados, no sería posible mantener la rigidez histórica en las relaciones del Estado con el exterior articuladas exclusivamente a través de los órganos centrales (60). Además, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea el año 1986 acentuó esta necesidad de abrir la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participen en las decisiones con efectos en el exterior (61). Finalmente, no podemos olvidar el importante papel que en la actualidad tiene la ayuda oficial de las Comunidades Autónomas en el total de la ayuda oficial al desarrollo española.

Ante este panorama, la aproximación a la ayuda al desarrollo de las Comunidades Autónomas se realizará en tres partes. En primer lugar, expondremos la extensión de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, lo que nos permitirá, en segundo lugar, delimitar la actuación autonómica en el exterior. A partir de aquí, en tercer lugar, se analizará el contenido de la competencia autonómica de ayuda al desarrollo, lo que nos permitirá exponer su fundamento jurídico.

3.1. *La extensión de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales*

La reserva en exclusiva para el Estado de las relaciones internacionales no puede llevarnos a concluir que todas las actividades que tengan una relevancia en el exterior hayan de considerarse competencia exclusiva del Estado. Así lo entiende la doctrina y ha ido aceptando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de una interpretación del artículo 149.1.3 CE y concordantes en un sentido restrictivo que no incluya toda conexión con el exterior en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado.

(60) De hecho, más allá del estudio que se realizará a continuación, debemos tener en cuenta que las Comunidades Autónomas desde el momento de su creación están llevando a cabo una importante actividad de muy diverso tipo que tiene efectos en el exterior. Un análisis sistemático y exhaustivo de las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas, en Carlos CONDE MARTÍNEZ (2000), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración territorial*, Madrid: Tecnos, págs. 131 y ss.

(61) El Tribunal Constitucional considera que el régimen competencial en las materias comunitarias ha de ser diferente del previsto por las relaciones internacionales, dado que las Comunidades Autónomas tienen un interés directo en los asuntos comunitarios: véase, por ejemplo, la STC 165/1994, de 26 de mayo.

Precisamente este fenómeno ha sido el más estudiado y el que ha sido objeto de una mayor intervención legislativa y jurisprudencial. Véase, al respecto, Santiago MUÑOZ MACHADO (1985), *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 14, pág. 30. Últimamente, E. ROIG MOLÉS (2002), *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Superados los planteamientos iniciales del Tribunal Constitucional que limitaban al máximo la intervención exterior de las Comunidades Autónomas (62), en la actualidad el Alto Tribunal la ha aceptado abiertamente. Así, la STC 125/1984, de 20 de diciembre, afirma que, a pesar de la relevancia exterior del turismo y su peso en la balanza exterior, no se puede llevar a cabo una interpretación extensiva del título estatal previsto en el artículo 149.1.10 CE que vulnerase las competencias autonómicas en la materia (63).

Esta línea jurisprudencial, mantenida posteriormente, fue objeto de algún paso atrás como el que se desprende de la lectura de la STC 137/1989, de 20 de julio. En este caso se enjuiciaba un comunicado de colaboración suscrito entre el Consejero de Territorio y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Galicia y el Gobierno del Reino de Dinamarca. El Alto Tribunal consideró que el acuerdo, independientemente de que generase o no efectos vinculantes, era nulo porque estaba claro que había una invasión de las competencias que la Constitución en diversos preceptos reserva en exclusiva al Estado en materia de celebración de tratados internacionales (arts. 149.1.3, 93, 94, 97 CE). Según el Tribunal Constitucional, la Constitución no contiene ninguna salvedad o excepción al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de la materia ante la que nos encontramos (64).

La propia sentencia recogía el voto particular firmado por cuatro magistrados que defendían que la solución fundamentadora de la sentencia se basaba en un concepto demasiado *rígido y expansivo* de las relaciones internacionales que impide a las Comunidades Autónomas «toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad internacional de éste frente a otros Estados».

Las sentencias posteriores parecen dirigirse más en el sentido del voto particular. Así, la STC 80/1993, de 9 de marzo, afirma que «la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea», puesto que, como mantiene esta sentencia, una interpretación en este sentido supondría una *reordenación* del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. (65).

(62) Véanse las SSTC 44/1982, de 8 de julio; 76/1982, de 14 de diciembre, y, posteriormente, la 137/1989, de 20 de julio.

(63) FJ 1.

En la misma línea, las SSTC 153/1989, de 5 de octubre (FJ 8); 79/1992, de 28 de mayo (FJ 1); 80/1983, de 10 de octubre (FJ 3); 14/1994, de 20 de enero (FJ 1); 165/1994, de 26 de mayo (FJ 5); 175/1995, de 5 de diciembre (FJ 3).

(64) FJ 2.

(65) FJ 3. En la misma línea, SSTC 153/1989, de 5 de octubre; 54/1990, de 28 de marzo; 76/1991, de 11 de abril, y 100/1991, de 13 de mayo. También, la STC 175/1995, de 27 de mayo (FJ 3).

Esta idea ha sido repetida por sentencias posteriores del Tribunal Constitucional tanto en relación al comercio exterior como a la sanidad exterior e, incluso, a las relaciones internacionales (66).

Especialmente relevante es la STC 165/1994, de 26 de mayo. En esta sentencia se resuelve un conflicto de competencias entre el Estado y el Gobierno vasco en relación a un decreto de este último regulando las funciones de la Oficina Vasca en Bruselas. El Tribunal Constitucional parte de la idea de que para conocer la extensión de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales se debe realizar una interpretación sistemática de la Constitución. De acuerdo con esta interpretación, el Alto Tribunal concluye que las relaciones internacionales, como materia jurídica, no se pueden identificar con cualquier actividad en el exterior ni tampoco con la acción política en el exterior (67).

La misma sentencia extrae las consecuencias en relación al papel que podrán jugar las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior y el papel que juegan las competencias estatales en la materia, limitando las relaciones internacionales a las relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que excluye de tal noción a los entes territoriales dotados de autonomía política. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el elemento que permite distinguir cuándo nos encontramos o no ante relaciones internacionales es la existencia de sujetos internacionales y de una regulación jurídico-internacional.

Por tanto, serán competencia exclusiva del Estado todas las materias reguladas por el Derecho internacional público y, en particular, las relativas a la celebración de tratados, el establecimiento de legaciones diplomáticas, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional.

La doctrina ha añadido a estos elementos una quinta facultad exclusiva de los órganos centrales: la dirección de la política exterior (68). Esta facultad también ha sido incorporada por el Tribunal Constitucional (69).

De la lectura del artículo 97 CE se deriva que será competencia del Gobierno central la dirección de la política exterior, entendida como «todas aquellas actividades (exteriores o no) que, sin estar regidas por el Derecho Internacional, puedan condicionar la posición del Estado-sujeto en la Co-

(66) En materia de comercio exterior, SSTC 8/1991, de 17 de enero; 100/1991, de 13 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre, y 313/1994, de 24 de noviembre. En materia de sanidad exterior, SSTC 115/1991, de 23 de mayo, y 329/1994, de 15 de diciembre. En materia de relaciones internacionales, véase SSTC citadas *supra*, nota 63.

(67) FJ 5.

(68) A. MANGAS MARTÍN (1987), *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., pág. 229; S. MUÑOZ MACHADO (1985), *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*, op. cit., pág. 33; P. PÉREZ TREMPES (1991), *Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op. cit., págs. 9-10; R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 327 y ss.

(69) STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 5).

munidad Internacional y, por tanto, influir en las relaciones, presentes o futuras, de Derecho internacional del Estado» (70).

Algunos autores consideran que no es necesario llevar a cabo esta distinción, ya que la competencia estatal para dirigir la política exterior se deriva de la propia competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Ahora bien, consideramos que, a la vista del contenido que el Tribunal Constitucional ha dado al concepto de relaciones internacionales, la competencia del Gobierno estatal prevista en el artículo 97 ha de tener un contenido diferenciado y, por tanto, no incluido en el del artículo 149.1.3 CE. Pero no por ello debe desvincularse. En particular, la dirección de la política exterior pretende garantizar la unidad de la acción exterior del Estado (71), englobando aquellas actividades que persiguen posicionar al Estado en la comunidad internacional. Desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, su actividad exterior se podrá ver reducida o limitada por esta competencia siempre y cuando pueda incidir o condicionar la posición de España y, por tanto, influir en las relaciones de Derecho internacional que pueda llevar a cabo el Estado (72).

De esta competencia se deriva también, según el Tribunal Constitucional, dentro de la competencia exclusiva del Estado, «la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales» (73). Ahora bien, la extensión de la coordinación estatal vendrá determinada por el tipo de competencias existentes en cada momento (74).

(70) R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 330.

(71) En esta línea, BUSTOS afirma que «la necesaria unidad de acción en este tema, derivada de la defensa de intereses de la totalidad del Estado, no puede verse menoscabada por la intervención autonómica justificada únicamente en que tales actuaciones no se encuentran sometidas, *stricto sensu*, al Derecho Internacional» [R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 328].

(72) Igualmente, R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 329-330.

A este respecto es de interés traer a colación el ATC de 10 de marzo de 2004 relativo a un asunto en el que el Tribunal Constitucional afirma que la atribución a las oficinas de la Generalitat de Cataluña en el exterior de funciones que, sin estar directamente vinculadas al ejercicio de concretas competencias autonómicas, les permitan promover relaciones de diversa índole, no sólo con las instituciones del país, sino también con los órganos de gobierno del país, «es susceptible de producir confusión ante los órganos del Estado en cuyo territorio se halle la oficina, acerca de la titularidad del *ius legationis* del Reino de España, comportando de tal modo una perturbación afectante a la acción exterior del Estado», lo que justifica, según el autor, el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado (FJ 4).

(73) STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 6).

(74) En este punto es importante recordar la diferencia entre la coordinación como principio y la coordinación como competencia. De acuerdo con la STC 32/1983, de 28 de abril, la coordinación como principio es la coordinación que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema. La coordinación como competencia, en cambio, que ha sido objeto de análisis, entre otras, en la STC 214/1989, sería la atribución a un ente de un poder de dirección para la integración de las actuaciones de los entes coordinados para la consecución de un interés público de carácter superior.

Es decir, la dirección de la política exterior por parte del Estado se tendrá que entender en dos sentidos. Por un lado, como dirección efectiva de las relaciones internacionales desde la perspectiva del Estado como sujeto de la comunidad internacional. Por otro, como capacidad de impulso y de coordinación de las actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas para garantizar la posición internacional del Estado, pero sin que pueda derivarse la limitación de las competencias autonómicas de una manera discrecional (75).

3.2. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*

El elemento principal desde el punto de vista de la distribución de competencias, y probablemente el más complejo, que se deriva de la ayuda al desarrollo de las Comunidades Autónomas es que mayoritariamente se realiza en el exterior tanto de su territorio como del territorio estatal (76).

A pesar de que, como consecuencia de todo lo que se ha dicho anteriormente, podamos observar que es constitucionalmente posible la acción exterior de las Comunidades Autónomas, puesto que las competencias del Estado en esta materia no agotan toda la acción exterior, nos proponemos en este punto ver cuál es el fundamento de la actuación exterior de las Comunidades Autónomas a fin de poder delimitar la extensión de la ayuda al desarrollo de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en principio, las actividades de las Comunidades Autónomas con proyección exterior se han de realizar de manera instrumental a sus competencias y, además, no podrán implicar el ejercicio del *ius contrahendi*, ni originar obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, ni generar responsabilidad frente a sujetos internacionales ni, finalmente, incidir en la política exterior española (77).

En la actualidad, las Comunidades Autónomas llevan a cabo un amplio conjunto de actividades que tienen relevancia en el exterior y que van des-

La diferencia entre ambas concepciones del principio reside en que en el segundo caso estaríamos ante un interés común superior que se articularía con el establecimiento de una instancia coordinadora/directora del resto y, en cambio, en la coordinación como principio organizativo los intereses propios, así como sus representantes, estarían en pie de igualdad.

(75) En la misma línea, R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 331, y P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ y E. ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 188.

(76) Es interesante al respecto recordar la distinción que establecía el anteproyecto de ley catalán de cooperación al desarrollo («DOGc» de 15 de junio de 1999) entre actividades de cooperación, que son las realizadas por los agentes sociales o por los poderes públicos para ayudar a determinados países y pueblos a construir las condiciones y capacidades necesarias para el desarrollo humano, y de solidaridad internacional, que son las realizadas por los agentes sociales o por los poderes públicos a fin de elevar la sensibilización, la educación, la formación, los valores y las capacidades conducentes a una mejor y mayor cooperación con los países y pueblos en vías de desarrollo.

(77) STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 6).

de el fomento del desarrollo económico, social o cultural de la Comunidad Autónoma a los acuerdos de amistad, pasando por el acopio de información de instituciones supranacionales o la participación en asociaciones de regiones a nivel internacional. Además, las Comunidades Autónomas ayudan al desarrollo.

Las actividades de relevancia exterior son actividades que se realizan en el exterior de las Comunidades Autónomas, diferenciadas de las relaciones internacionales, que no tienen relación con el Derecho internacional público ni implican consecuencias para el poder exterior del Estado, de acuerdo con lo que se ha comentado anteriormente. Éste sería el marco en el que las Comunidades Autónomas podrían realizar actividades en el exterior de su territorio y del territorio del Estado (78).

Las actividades autonómicas en el exterior son, en general, instrumentales para el ejercicio de competencias propias de las Comunidades Autónomas (79). Así, por ejemplo, la promoción exterior de la cultura es un aspecto instrumental de la competencia autonómica sobre cultura (80). Lo mismo sucede en el caso del turismo (81), del comercio (82) o de la promoción exterior de las empresas de una Comunidad Autónoma. En estos casos nos encontramos ante aquellas actividades que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, desarrollan las Comunidades Autónomas. Siguiendo al Tribunal Constitucional, en los casos de actuaciones instrumentales en el ámbito exterior, las actividades de las Comunidades Autónomas se habrán de reconducir al título competencial sustantivo con el que mantienen la conexión instrumental.

Ahora bien, no todas las actividades exteriores que llevan a cabo las Comunidades Autónomas tienen esta relación de instrumentalidad con títulos competenciales autonómicos, ya que podríamos estar ante actividades que derivan «del propio carácter de entes territoriales dotados de autonomía política y representativos de los intereses de la colectividad» (83). Estas actividades no son reconducibles a las competencias que tienen encomendadas, sino que se podrían incluir en lo que VIVER I PI-SUNYER deno-

(78) No hay acuerdo entre la doctrina para denominar estas actividades. Así, BORRÁS las llama actividades de relevancia internacional [Alegria BORRÁS (1990), «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, págs. 29 y ss.]; PÉREZ TREMPs observa que las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas se pueden distinguir entre las actividades promocionales y las actividades de alcance internacional [P. PÉREZ TREMPs (1991), *Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op. cit., pág. 24]; finalmente, JÁUREGUI las llama actividades transnacionales o actividades de alcance internacional [Gurutz JÁUREGUI (1986), *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales. Investigación para la autonomía*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, págs. 159-165].

(79) STC 165/1994 (FJ 3).

(80) STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 6).

(81) STC 125/1984, de 20 de diciembre (FJ 5).

(82) STC 153/1989, de 5 de octubre (FJ 8).

(83) R. BUSTOS GISBERT (1996), *Las relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 353; P. PÉREZ TREMPs, M. A. CABELLOS ESPÍERREZ y E. ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 183-184.

mina actividades no competenciales de las Comunidades Autónomas (84). En particular, «no son competenciales las actuaciones que desarrollan un papel meramente instrumental respecto a otras actividades sustantivas o principales ni las que supongan ejercicio de una simple facultad» (85).

El Tribunal Constitucional no establece de manera explícita y general cuáles son los criterios que permiten distinguir una competencia de una simple facultad. A pesar de ello, de su jurisprudencia parece deducirse que lo que caracteriza a las facultades es el hecho de tratarse de actividades que no producen efectos externos, ni directamente ni a través de los procedimientos administrativos de los que forman parte. Según VIVER I PI-SUNYER, éste sería el caso de los actos políticos, los actos internos (técnicos y materiales y jurídicos) y los actos que tienen relevancia o repercusiones externas inmediatas pero son simplemente actos materiales y técnicos (86). Serían los casos, por ejemplo, de los acuerdos de amistad y hermanamiento o las declaraciones institucionales sobre la situación política de Estados o pueblos extranjeros.

En todos estos casos se permitiría que las Comunidades Autónomas llevaran a cabo actividades en el exterior sin tener un título competencial expreso sobre aquella materia (87).

Además, no puede olvidarse que el esquema expuesto sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior puede ser alterado. Así, es posible que el Estado, usando los mecanismos previstos en la Constitución, pueda permitir a las Comunidades Autónomas la realización de actividades que le corresponderían en exclusiva (88). Por tanto, mediante el consentimiento del Estado, las Comunidades Autónomas podrán realizar actuaciones que en principio corresponden al Estado.

(84) Carles VIVER I PI-SUNYER (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona: Ariel, págs. 68 y ss. Siguiendo a este autor, el Tribunal Constitucional ha aceptado el carácter de no competencial de las siguientes actividades: registro de empresas cinematográficas; emisión de informes no preceptivos; actividad cartográfica; regulación de las relaciones entre el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda y las empresas estatales.

(85) C. VIVER I PI-SUNYER (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, op. cit., pág. 69.

(86) C. VIVER I PI-SUNYER (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, op. cit., págs. 73-74.

(87) Como afirma TREMPs, «es habitual que la actuación política responda a un ejercicio difuso del conjunto de las competencias con que cuenta una Comunidad Autónoma» [P. PÉREZ TREMPs, M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ y E. ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 184].

(88) Nos estamos refiriendo a la ley orgánica de transferencias y a los convenios marco (art. 150 CE).

Esto ya se ha hecho en el caso de la Unión Europea y de la cooperación transfronteriza. Existen convenios entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Asuntos Exteriores en materias como la cooperación al desarrollo y el proceso de integración europea. También hay otras habilitaciones tácitas (por ejemplo, en el caso de las visitas de los presidentes autonómicos al exterior).

4. LA AYUDA AL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (89)

Como ha observado, por ejemplo, WHITE, «la historia de la ayuda demuestra que sus motivaciones son una combinación de interés y altruismo. Los donantes hacen ayuda por objetivos loables, que pueden acogerse bajo el ámbito genérico de los propósitos humanitarios, pero a su vez persiguen su propio interés político y comercial» (90). Esta combinación está aceptada generalmente. Así, el CAD considera que los donantes, además de por motivos humanitarios y solidarios, también cooperan por interés propio, entendiendo que la prosperidad de los países en desarrollo ofrece oportunidades para los bienes y servicios producidos en los países industrializados; además, ayuda a disminuir las presiones migratorias, las tensiones sociales, el terrorismo y los conflictos armados y problemas medioambientales (91).

Ello nos permite distinguir dos tipos de motivos que nos llevan a diferenciar entre cooperación y ayuda al desarrollo, considerando que los motivos que llevan a los Estados a cooperar o a ayudar al desarrollo son diferentes (92). Se puede observar cómo en el caso de la cooperación se

(89) No analizamos en este trabajo el fundamento jurídico de la ayuda al desarrollo ni su eficacia, que generalmente se deriva de los compromisos internacionales adquiridos por España: Carta de Naciones Unidas; Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas [Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970]; Declaración sobre el derecho al desarrollo (Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986); Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993.

Desde el Derecho interno, el fundamento de la cooperación al desarrollo se deriva, generalmente, del preámbulo de la Constitución, respecto al que surge la duda de su valor jurídico. A pesar de que está ampliamente aceptado de que el preámbulo forma parte de la Constitución como texto jurídico, surge la duda respecto a su valor normativo. TAJADURA observa que el preámbulo tiene un valor normativo indirecto, ya que de sus disposiciones no se pueden deducir derechos ni deberes para los ciudadanos o los poderes públicos ni pueden ser consideradas como fuente de competencias para ningún órgano del Estado [Javier TAJADURA TEJADA (1997), *El preámbulo constitucional, ciencia política y derecho constitucional*, Granada: Comares, pág. 26]. El Tribunal Constitucional mantiene también esta tesis en las SSTC 36/1981, de 21 de noviembre (FJ 7), o 1/1982, de 28 de enero (FJ 1).

(90) Howard WHITE (1999), «Algunas consideraciones sobre el futuro de la ayuda», en José Antonio ALONSO y Paul MOSLEY, *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: AECI, UIMP, ICEI, Civitas, pág. 126.

En esta línea, ALONSO mantiene que «[e]ste rasgo del sistema de ayuda genera numerosos problemas, especialmente como consecuencia de la subordinación de las acciones de ayuda a la lógica que imponen los intereses y conveniencias del donante» [José Antonio ALONSO (2003), «Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda», *op. cit.*, pág. 28]. Igualmente, José Antonio SANAHUJA (2002), «Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial», *op. cit.*, pág. 4.

(91) CAD (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, París: OECD, pág. 6.

(92) Más allá de la distinción terminológica que se plantea en el texto y de la opción que se tome, es importante destacar su fundamento basado en la pluralidad de motivos de la ayuda al desarrollo. Véase, al respecto, M. BREUNING (2002), *Foreign aid, development assistance, or development cooperation: What's in a name?*, «International Politics», núm. 39.

A pesar de la opción tomada en el texto, se debe poner de relieve que las leyes aproba-

persigue la satisfacción de intereses propios (que pueden ser en determinados casos contrarios o no favorecer excesivamente los intereses de los beneficiarios en desarrollarse) (93). En el de la ayuda, en cambio, se persigue la satisfacción de intereses de los beneficiarios respecto al desarrollo de los países en desarrollo y el interés mutuo respecto a este bien público. Así, la cooperación al desarrollo es una manifestación de la colaboración pública y privada que supone la satisfacción de los intereses propios de todos aquellos que intervienen, con el objetivo final, eso sí, de favorecer el desarrollo. Pero no se favorecerá únicamente el desarrollo de los países más pobres, sino que también se favorecerá el desarrollo de los países ricos (94). Habrá una satisfacción mutua de intereses, aunque vale la pena insistir en que los recursos que se vehiculan a través de los mecanismos de cooperación al desarrollo pueden presentar algún rasgo diferente de aquellos canalizados por el mercado; por ejemplo, una disminución del nivel comercial o de lucro, a pesar de que no sea éste un elemento definidor de la cooperación, y una clara orientación al desarrollo.

En resumen, la cooperación al desarrollo se utiliza para contribuir no únicamente a los intereses de sus beneficiarios, sino también a los de los donantes, y la ayuda al desarrollo persigue la satisfacción principal de los intereses de sus beneficiarios.

Esta distinción no nos debe llevar a criticar la cooperación respecto a la ayuda por sus menores o mayores motivos solidarios o su mayor o menor relación con los intereses de los beneficiarios, pero sí que nos ha de permitir tener claro en cada momento ante qué nos encontramos, con las consecuencias jurídicas que ello puede tener. En particular, éste es un aspecto importante que, a nuestro entender, tiene importantes consecuencias

das hasta el momento, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, se refieren a la cooperación al desarrollo, refiriéndose únicamente a ayuda como ayuda oficial al desarrollo en los términos definidos por el CAD.

Dejamos al margen de estas consideraciones el carácter desigual o paritario que se pueda derivar de los términos ayuda y cooperación al desarrollo.

(93) Revisando la literatura sobre los motivos de la ayuda puede traerse a colación la existencia de dos conceptos de ayuda o cooperación al desarrollo. El propuesto desde una corriente realista según la que la cooperación al desarrollo responde principalmente al interés nacional del donante, ya que a la cooperación al desarrollo favorece la seguridad, la influencia política, los flujos comerciales o la inversión en los países beneficiarios.

Desde la corriente idealista, la cooperación al desarrollo (o ayuda al desarrollo, como la utilizamos en el texto) se relaciona con motivos éticos y humanitarios con el objetivo de paliar la pobreza en el mundo y favorecer el desarrollo.

Esta diversidad de motivos ha sido reconocida por numerosos autores. Por ejemplo, Manuel GÓMEZ GALÁN y José Antonio SANAHUJA (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid: CIDEAL, pág. 18, y, últimamente, I. RODRÍGUEZ MANZANO y J. A. SOTILLO LORENZO (2003), *Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: Reflexiones para un debate en el caso español*, «Revista Española de Derecho Internacional», vol. LV, págs. 162-168.

(94) ALBURQUERQUE señala ante esta situación que «[d]e ahí que exista en la práctica un campo posible de relaciones de cooperación internacional muy estrechamente ligado a las relaciones comerciales y financieras entre países desarrollados y subdesarrollados, no siempre fácil de delimitar» [Francisco ALBURQUERQUE (1992), *Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo*, «Información Comercial Española», núm. 702, febrero, pág. 21].

al plantearse la distribución de competencias sobre la ayuda al desarrollo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que permite introducir el criterio del interés como elemento diferenciador entre la ayuda y la cooperación al desarrollo.

Esta distinción conceptual encuentra, a nuestro entender, su reflejo en la cooperación española y, en particular a los efectos que ahora estamos analizando, en la legislación adoptada por el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como a modo de ejemplo se puede observar a continuación (95).

En primer lugar, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) (96), a pesar de reconocer que la política española de cooperación internacional para el desarrollo expresa la solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo (97), afirma que «[l]a política de Cooperación Internacional para el Desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior» (98).

En segundo lugar, a diferencia del texto estatal, la Ley catalana 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo, por citar un ejemplo, reconoce que «[e]l objeto de esta Ley es establecer y regular el régimen jurídico al que se ha de ajustar la actividad de la Administración de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo y de solidaridad internacional, entendidas como bienes públicos globales en cuya realización se ha comprometido la sociedad catalana» (99).

A pesar de que no se puedan extraer conclusiones definitivas de ambas frases, su lectura pone de manifiesto la coexistencia de intereses diversos que encuentran un acomodo diferente en la legislación española de ayuda al desarrollo.

4.1. *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas*

De acuerdo con el concepto manejado en las páginas anteriores, la cooperación al desarrollo persigue contribuir no únicamente a los intereses de sus beneficiarios, sino también a los de los donantes. Por tanto, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, al hablar de cooperación al desarrollo se estaría planteando que éstas persiguen satisfacer intereses propios en el exterior más allá de la satisfacción de los intereses de los be-

(95) En la cooperación española al desarrollo hay una abusiva presencia de otros intereses —comerciales y de promoción cultural—, así como un porcentaje elevado de ayuda de carácter ligado, es decir, condicionada a la adquisición, por parte del receptor, de bienes y servicios españoles, y de créditos FAD. En concreto, España es, tras Italia, el país que da más ayuda ligada, y los créditos FAD suponen entre un 20 y un 25% del total de la AOD.

(96) «BOE» de 8 de julio de 1998.

(97) Artículo 2 LCID.

(98) Artículo 3 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

(99) Artículo 1 Ley de Cataluña 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo.

neficiarios. Ello nos lleva a tener que plantear cómo se conectan los intereses autonómicos con la asunción efectiva de competencias.

Desde este punto de vista, es interesante recordar que el artículo 137 CE reconoce la autonomía de las Comunidades Autónomas y los entes locales para gestionar sus intereses respectivos (100). La Constitución española establece el criterio del interés como articulador de la organización territorial del Estado y, en particular, por lo que nos interesa destacar aquí, como delimitador de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo ha manifestado reiteradamente el Tribunal Constitucional ya desde la primera de sus sentencias referidas a la autonomía, donde se reconoce que en la Constitución «la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la CA» (101). Así, según el Tribunal Constitucional, la consecución del interés general de la nación y también de los intereses supracomunitarios corresponde a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias y que la consecución del interés general propio de cada Comunidad Autónoma se refleja en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto de Autonomía (102).

En esta misma línea se ha manifestado la doctrina. Siguiendo a MUÑOZ MACHADO, la distribución de competencias se lleva a cabo siguiendo dos criterios fundamentales que vienen dados, por un lado, por la coexistencia y la complementariedad de los principios de unidad y autonomía y, por otro, por el criterio del interés general (103). Para LÓPEZ GUERRA, hablando de la realización de actividades de fomento en el seno del Estado social, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se tendrá que hacer en función de que la materia en cuestión pueda regionalizarse o no (104). Según VIVER I PI-SUNYER, el bloque de la constitucionalidad al repartir las materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas reconoce el criterio del interés al que responde la actuación (las obras públicas de interés general se atribuyen al Estado; las de interés

(100) SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 25/1981, de 2 de julio.

(101) STC 4/1981, de 2 de febrero.

(102) STC 42/1981, de 22 de diciembre.

Igualmente, Antoni BAYONA I ROCAMORA (1992), *El derecho a legislar en el estado autonómico*, Madrid: Tecnos-Escuela d'Administració Pública de Catalunya, pág. 85. Esta relación también ha sido puesta de relieve por BERMEJO VERA y VIVER I PI-SUNYER, quienes además destacan el contenido multifuncional y polivalente de la noción de interés general, su contenido político y la dificultad para su determinación [José BERMEJO VERA (1984), *El «interés general» como parámetro de la jurisprudencia constitucional*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 10-II, págs. 104 y 105, y Carles VIVER I PI-SUNYER (1990), *Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 25, septiembre-diciembre, pág. 89]. Igualmente, Enoch ALBERTÍ (1983), *El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978*, «Revista de Derecho Político», núms. 18-19.

(103) Santiago MUÑOZ MACHADO (1982), *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid: Civitas, págs. 203-206.

(104) Luis LÓPEZ GUERRA (1988), *Conflictos competenciales, interés general y decisión política*, «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 1, septiembre-diciembre, págs. 87 y ss.

autonómico, a las Comunidades Autónomas) y el del territorio (se atribuyen a las Comunidades Autónomas las carreteras y caminos cuyo itinerario transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad respectiva; el resto corresponde al Estado) (105).

A partir de aquí, el hecho de que la cooperación al desarrollo se realice en el exterior no es obstáculo alguno para considerar la competencia autonómica en la materia, puesto que existe un interés autonómico y, como se ha expuesto anteriormente, existe una relación de instrumentalidad respecto a una competencia autonómica.

Por tanto, desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo que puedan realizar las Comunidades Autónomas, siempre y cuando se pueda vincular a intereses autonómicos en el exterior (promoción económica y comercial, difusión de la cultura o identidad, difusión de la autonomía en el exterior) y que medie una relación de instrumentalidad con títulos competenciales autonómicos formalmente reconocidos, se podrá considerar que las Comunidades Autónomas ostentan competencias para ello.

Este esquema de distribución de competencias en materia de cooperación al desarrollo que facilita la determinación de las competencias autonómicas en la materia presenta diversos problemas, tal y como se apunta a continuación.

En primer lugar, el esquema propuesto limita la competencia autonómica a los programas y proyectos autonómicos de cooperación al desarrollo en los que haya una manifestación en el exterior de intereses autonómicos. Un análisis de la cooperación autonómica al desarrollo muestra que está formada por un conjunto muy diverso y variado de actuaciones en diversos sectores (infraestructuras y servicios económicos, infraestructuras y servicios sociales y sectores productivos) (106). A pesar de que con algunos proyectos las Comunidades Autónomas puedan estar gestionando intereses propios en el exterior, esta situación no es ni mucho menos generalizada (107). Además, aunque en la mayoría de estos ámbitos las Comunida-

(105) C. VIVER I PI-SUNYER (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, op. cit., pág. 66.

(106) De acuerdo con el seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2001, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la ayuda descentralizada se distribuyó ese año de la siguiente manera: cobertura de las necesidades sociales básicas (36,89%); actividades educativas (9,91%); actividades culturales (1,62%); investigación y ciencia (0,10%); agricultura (7,95%); actividades de carácter multisectorial (4,20%); defensa del medio ambiente (1,45%); desarrollo institucional y buen gobierno (8,08%); participación social (1,27%); prevención de conflictos y construcción de la paz (1,53%); mujer y desarrollo (3,33%), y otros sectores (20,24%) [pág. 138].

Véase una descripción general de la cooperación española al desarrollo en J. A. ALONSO (1999), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., y, como ejemplo de la cooperación autonómica, la *Memòria de Cooperació al Desenvolupament*, editada por la Direcció General de Relacions Exteriors de la Generalitat de Catalunya, o el Informe *L'Ajut Oficial al Desenvolupament a Catalunya 2001-2002* (junio 2003), elaborado por Intermón-Oxfam.

(107) Además del análisis de los proyectos autonómicos de cooperación al desarrollo, que por su extensión no se realiza en este artículo, también se puede traer a colación que un porcentaje muy importante de la cooperación autonómica al desarrollo se canaliza a través de ONGD y que el porcentaje vinculado a la adquisición de bienes o servicios autonómicos (ayuda ligada) es muy reducido.

des Autónomas ostentan competencias (educación, sanidad, comercio, cultura, agricultura, turismo, etc.) (108), la cooperación al desarrollo no debe entenderse vinculada instrumentalmente a ellas.

En segundo lugar, el esquema propuesto supone vincular exclusivamente la contribución autonómica al desarrollo a los intereses de la Comunidad Autónoma, lo que puede ser contrario al principio de apropiación de los procesos de desarrollo (*ownership*), internacionalmente reconocido (109).

En tercer lugar, el esquema propuesto implica dejar un amplio abanico de posibilidades para la intervención estatal, tanto por la existencia de títulos horizontales que inciden directamente en las competencias autonómicas (por ejemplo, en materia de relaciones internacionales o de ordenación general de la economía) como por la titularidad de un mayor número de materias sobre las que puede incidir la cooperación al desarrollo. Además, no se puede obviar que no todas las competencias son exclusivas, sino que existen competencias compartidas y concurrentes. Esto dificultaría la determinación de cuándo un programa estatal o autonómico se hace de acuerdo con las competencias propias de la entidad territorial (110).

En cuarto lugar, el esquema propuesto no se corresponde con los programas y proyectos que ejecutan actualmente las diferentes Administraciones públicas. Siguiendo el esquema propuesto, parecería lógico que quien tenga la competencia para actuar en un ámbito sectorial a nivel interno se especialice en la cooperación al desarrollo destinada a satisfacer aquellos mismos intereses en los países en desarrollo, básicamente porque ya tendrá el conocimiento previo y las capacidades necesarias para poder realizar todas las actividades en su territorio (tanto a nivel de preparación y ejecución como de evaluación y control). El análisis de la composición de la cooperación al desarrollo, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, revela que esto no es siempre así.

(108) Por ejemplo, con carácter exclusivo, la Generalitat de Catalunya goza de las siguientes competencias: cultura (art. 9.4 EAC); patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico (art. 9.5 EAC); archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros centros de depósito cultural (art. 9.6 EAC); investigación (art. 9.7 EAC); carreteras y caminos (art. 9.14 EAC); ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable; puertos, helipuertos, aeropuertos (art. 9.15 EAC); aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; instalaciones de producción y transporte de energía (art. 9.9.16 EAC); asistencia social (art. 9.25 EAC); juventud (art. 9.26 EAC); promoción de la mujer (art. 9.27 EAC).

También es de competencia plena de la Generalitat la regulación y administración de la educación (art. 15 EAC) y corresponde a la Generalitat de Catalunya el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 17 EAC).

(109) El artículo 2.2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, afirma que «todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo».

(110) Esto ha llevado a algún autor a hablar de la cooperación al desarrollo como una «especie de materia que, por su propia naturaleza, está sometida a un régimen de “concur-rencia competencial”» [P. PÉREZ TREMP, M. A. CABELLOS ESPÍERREZ y E. ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 233].

En quinto lugar, el esquema propuesto no se corresponde con la distribución interna de las competencias. Desde un punto de vista empírico, una observación de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo que son gestionados por las Comunidades Autónomas muestra que la mayor parte del volumen de los programas son gestionados por el órgano encargado de la cooperación y la ayuda al desarrollo, y no por el órgano sectorial competente en la materia de la respectiva Comunidad Autónoma (111).

Finalmente, la principal limitación que se deriva de la aproximación que se ha realizado anteriormente es precisamente su fundamento, la relación de instrumentalidad. No podemos olvidar que la cooperación al desarrollo configura, o debería configurar, una política pública autónoma del resto de las políticas públicas que llevan a cabo el Estado y las Comunidades Autónomas (112). La cooperación al desarrollo persigue, o debería perseguir, contribuir a la consecución del desarrollo de sus beneficiarios y no a la promoción exterior de los intereses autonómicos. Es decir, las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo no se deberían basar en la existencia de intereses propios de las diferentes colectividades territoriales donantes, sino que se debería basar en la concurrencia de intereses de terceros, los países y las colectividades en desarrollo, y de intereses globales.

En otras palabras, la propuesta de articulación competencial que hemos realizado en las páginas anteriores no reconoce la existencia de la cooperación al desarrollo como título competencial autónomo, vinculándolo a la existencia de otros títulos competenciales.

La aproximación que se ha descrito en las páginas anteriores encuentra una manifestación en la cooperación española al desarrollo y en la LCID. Ésta establece que «[s]e integran dentro de la Cooperación Internacional para el Desarrollo el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones» (113), y «expresa la solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo y, particularmente, con los pueblos más desfavorecidos de otras naciones» (114). Pero, a continuación, se reconoce que la política española

(111) De todas formas, no puede obviarse cómo la mayoría de las Comunidades Autónomas atribuyen a un mismo órgano la política de ayuda al desarrollo y la acción exterior, particularmente la política de relaciones con la Unión Europea. En 2001, sólo Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears y Navarra atribuían competencias en materia de ayuda al desarrollo a los órganos de carácter sectorial.

(112) La utilización del modal responde al hecho que en la actualidad hay una abusiva presencia de otros intereses —comerciales y de promoción cultural— en el diseño de las acciones de ayuda al desarrollo. En esta línea se han manifestado, por ejemplo, J. A. ALONSO (2001), *Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo*, «El País» de 2 de agosto, o Interión (2001), *La Ayuda Oficial española al Desarrollo 2001/2002*, op. cit.

(113) Artículo 1 LCID.

En el preámbulo, la LCID afirma que la política española de cooperación al desarrollo tiene su origen en el preámbulo de la Constitución, en que se establece que la nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.

(114) Artículo 2 LCID.

de cooperación al desarrollo es un aspecto fundamental de la acción exterior del Estado (115).

Desde esta perspectiva, la LCID regula la cooperación al desarrollo que realiza la Administración General del Estado pero, a su vez, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación al desarrollo del conjunto de Administraciones públicas españolas (autonómicas y locales) y los mecanismos de relación y colaboración (116). La LCID parte, por tanto, de la existencia de una competencia estatal en la materia que permite establecer unos principios, objetivos y prioridades aplicables a todas las Administraciones públicas. Estaríamos ante algo parecido a un tipo de competencia compartida en la que el Estado fija los principios y las Comunidades Autónomas los desarrollan, limitando la extensión de la política autonómica de ayuda al desarrollo.

En esta línea se desarrolla el resto de la Ley. De acuerdo con el artículo 20 LCID, la ayuda descentralizada es la expresión solidaria de las sociedades autonómicas. La LCID basa, además, la ayuda descentralizada de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en los principios de autonomía presupuestaria y de autorresponsabilidad, y establece que debe respetar las líneas generales y directrices establecidas por el Congreso de los Diputados (117).

La lectura de la LCID permite confirmar la vinculación de la política autonómica y local de cooperación al desarrollo a la política exterior del Estado. A pesar de que se legitima la intervención de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en materia de cooperación y ayuda al desarrollo, basada en el principio de solidaridad, se otorga al Estado, por el hecho de que se realice en el exterior, un papel preeminente en la política española de cooperación al desarrollo, que se materializa en la competencia estatal para fijar los objetivos y las prioridades de la ayuda descentralizada.

Ahora bien, es importante resaltar que, de acuerdo con la LCID, la política autonómica de cooperación y ayuda al desarrollo se basa además en el principio de autonomía, aunque su efectivo desarrollo viene directamente condicionado por la posibilidad de disponer de recursos financieros para poder sufragar dicha política y, por tanto, su autonomía presupuestaria. De aquí que para valorar el nivel de autonomía de las Comunidades Autónomas en la definición de sus políticas de ayuda al desarrollo sea necesario valorar la extensión de la autonomía financiera y la incidencia del Estado en ella.

De acuerdo con el Alto Tribunal (118), las Comunidades Autónomas

(115) Artículo 3 LCID.

(116) Artículo 1.2 LCID.

(117) Artículo 20 LCID. El artículo 15.1 LCID establece que: «Al Congreso de los Diputados corresponde establecer cada cuatro años, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. A tal efecto, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados, posteriormente a su aprobación, el Plan Director Plurianual al que se refiere el artículo 8 para su debate y dictamen».

(118) Como observa RAMAYO, no hay en el ordenamiento español un concepto de autonomía financiera [Juan RAMALLO MASSANET (1993), *El poder de gasto del Estado: sub-*

únicamente pueden gastar en actividades que estén conectadas con las competencias materiales que se deriven de los artículos 148 y 149 de acuerdo con los respectivos Estatutos de Autonomía, lo que no sucede en el caso del Estado (119). Esto quiere decir, como ha observado RODRÍGUEZ BEREJO siguiendo al Tribunal Constitucional, que «el Estado, en uso de su soberanía financiera, puede disponer de sus propios fondos para asignarlos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica» (120).

4.2. *La solidaridad de las Comunidades Autónomas en un mundo globalizado*

A pesar de lo expuesto en el epígrafe anterior, se debe insistir en la idea de que el desarrollo es un bien público de los países en desarrollo y que, por tanto, las políticas de ayuda al desarrollo deben configurar políticas autónomas, no instrumentalmente vinculadas a las políticas sectoriales competencia de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el paradigma que está ganando terreno en los últimos años, el desarrollo puede ser visto como el proceso de expansión de las libertades reales que la gente valora (121). No basta con incrementar el crecimiento económico para mejorar el desarrollo. Es necesario que este crecimiento se traslade a los seres humanos (122). El crecimiento económico

venciones y orden competencial, «Documentación Administrativa», núms. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, pág. 405].

(119) Por lo que se refiere a la posesión de competencias como condicionamiento de la autonomía financiera, la STC 13/1992, de 6 de febrero, establece que «el poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce “dentro”, y no “al margen”, del orden de competencias» (FJ 6). Ello no quiere decir que el poder de gasto del Estado no se vea sujeto a ninguna condición (FJ 8). Igualmente lo ha observado, entre otros, Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO (1995), *Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 44, mayo-agosto, págs. 48-19.

(120) A. RODRÍGUEZ BEREJO (1995), *Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes*, op. cit., pág. 49.

(121) Amartya SEN (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, pág. 3. De acuerdo con dicho autor, «[e]l papel constitutivo de las libertades se relaciona con la importancia de las libertades sustantivas para enriquecer la vida humana. Las libertades sustantivas incluyen capacidades elementales como ser capaz de evitar privaciones y hambres, desnutrición, morbilidad creciente y mortalidad prematura, así como las libertades asociadas con ser capaz de leer, capaz de realizar cálculos aritméticos, gozar de participación política y libertad de expresión, etc.» (pág. 36). «Por lo que se refiere a las libertades instrumentales encontramos las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad de protección» (pág. 38).

(122) Como afirma SEN, «sin ignorar la importancia del crecimiento económico, se debe mirar más allá» [A. SEN (1999), *Development as Freedom*, op. cit., pág. 14].

STIGLITZ afirma al respecto que «el desarrollo consiste en transformar las sociedades, en mejorar las vidas de los pobres, en hacer posible que todo el mundo tenga las mismas oportunidades y que todo el mundo tenga acceso a una asistencia sanitaria y a una educación dignas» [J. STIGLITZ (2002), *El malestar de la globalización*, Barcelona: Empúries, pág. 324].

es necesario, pero no suficiente, para la mejora del desarrollo humano (123). El desarrollo humano tiene diversas dimensiones, todas ellas necesarias, lo que convierte al desarrollo en un bien multivectorial, poliédrico o multidimensional (124).

El desarrollo es un proceso que pertenece a sus destinatarios (125) y, por ello, son sus intereses los que deben guiar las políticas de ayuda al desarrollo (126). Ahora bien, no puede escaparse la idea según la cual el desarrollo también tiene manifestaciones que van más allá de los beneficiarios. Debe observarse que el desarrollo no es únicamente un interés de sus beneficiarios, un bien público nacional, puesto que tiene consecuencias más allá de estos territorios. El desarrollo tiene un impacto, o externalidades si utilizamos la expresión económica, más allá de las fronteras de un Estado. Precisamente es este impacto el que, a nuestro entender, introduce una nueva manera de entender la ayuda al desarrollo que permite proponer un nuevo fundamento jurídico.

Abundando en esta línea, debemos traer a colación un concepto que está teniendo una importante profusión en los últimos años desde la perspectiva que acabamos de introducir: es el de bien público global. De acuerdo con KAUL, los bienes públicos globales se caracterizan por dos requisitos (127). Por un lado, sus beneficios han de tener suficientes cualida-

(123) En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano 2001 reconoce que «[p]or eso el desarrollo significa más que crecimiento económico, el cual solamente constituye un medio, aunque muy importante, para ampliar las opciones de la población» [PNUD (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, New York-Oxford: Oxford University Press, pág. 11].

(124) De acuerdo con el párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo (Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986), es evidente que en ésta se considera el derecho al desarrollo como el derecho a un proceso de desarrollo, pues en ella se describe este proceso como «el mejoramiento constante del bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste». Véase también ARJUN SENGUPTA (1999), *Primer Informe del Experto independiente en el Derecho al Desarrollo*, E/CN.4/1999/WG.18/2, Ginebra: Comisión de Derechos Humanos-Consejo Económico y Social-Naciones Unidas, págs. 67 y ss.

(125) Según la OCDE, «las estrategias de desarrollo centradas en el país (*country-owned development strategies*) y los objetivos deben resultar de un diálogo abierto y colaborativo entre las autoridades de los países en desarrollo, la sociedad civil y el sector privado a partir de sus objetivos compartidos y sus contribuciones respectivas al esfuerzo común» [OECD (2000), *Development Co-operation 1999 Report*, DAC Journal 121, París]. Véase, asimismo, I. SMILLIE y H.-B. SOLIGNAC LECOMTE (eds.) (2003), *Ownership and partnership. What role for civil society in poverty reduction strategies*, París: Development Centre Studies-OECD.

(126) Véase, sin embargo, en esta línea, el Plan Director de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya 2003-2006, en que se afirma que «la concepción de la cooperación al servicio del desarrollo humano sostenible, entendido como un derecho individual y colectivo y como un bien público global, rechazando explícitamente la práctica de formas de cooperación establecidas directamente en beneficio propio o que no incidan en las demandas y necesidades de la sociedad receptora» [Resolución del Parlamento de Cataluña 1699/VI, de 19 de febrero de 2003, sobre el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006 («DOGC», núm. 3872, de 28 de abril de 2003)].

(127) Inge KAUL, Isabelle GRUNBERG y Marc A. STERN (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, New York-Oxford: UNDP-Oxford University Press.

Posteriormente, KAUL *et al.* han propuesto una definición revisada de los bienes públi-

des públicas, es decir, se caracterizan por la no rivalidad en el consumo y la no exclusividad. Por otro lado, sus beneficios son casi universales en términos de países (cubriendo más de un grupo de países), de gente (agrupando a todos los grupos de gente) y de generaciones (extendiéndose a las generaciones actuales pero también a las futuras). Esta propiedad hace a la humanidad como conjunto el *publicum* o beneficiario de los bienes públicos globales (128).

Son numerosos los bienes que en la actualidad son considerados por la doctrina como bienes públicos globales. Entre ellos podemos destacar como ejemplos: el clima, la capa de ozono, las normas y los principios universales (como los derechos humanos), el conocimiento y las redes de información (como Internet), la paz, la salud, la estabilidad financiera, la sostenibilidad medioambiental (129). Esta lista, que algunos autores amplían hasta más de 60 bienes, no incluye generalmente al desarrollo (130).

Si consideramos el desarrollo desde sus múltiples dimensiones, podemos considerar que éste goza de las características de los bienes públicos globales, o al menos lo hace parcialmente (131). En particular, desde el punto de vista global, a pesar de que, como se afirmaba anteriormente, el desarrollo es un bien público nacional, las manifestaciones más allá de sus

cos globales, caracterizándolos porque tienen una potencialidad especial de ser públicos si producen beneficios no-excluyentes, no rivales o ambos, y son públicos de hecho si son no-excluyentes y están disponibles para que todos los consuman [I. KAUL, P. CONCIENÇÃO, K. LE GOULVEN y R. U. MENDOZA (2003), *Providing global public goods*, New York-Oxford: UNDP-Oxford University Press].

(128) A pesar de la aproximación que estamos realizando, no podemos olvidar que, siguiendo a GABAS y HUGON, coexisten dos concepciones doctrinales diferentes de bienes públicos globales, una más centrada en los fallos del mercado, que supone una visión minimalista de la ayuda al desarrollo, y una concepción de los bienes públicos globales en términos de economía política, que supone una concepción maximalista de la ayuda al desarrollo desde la perspectiva de la ciudadanía global [J.-J. GABAS y P. HUGON (2001), *Les biens publics mondiaux: conceptions et implications pour la coopération internationale*, Haut Conseil de la Coopération Internationale; en dirección Internet: <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/sy001.htm>].

(129) Véase un análisis detallado de diferentes bienes públicos globales en I. KAUL, I. GRUNBERG y M. A. STERN (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, op. cit.

(130) De todas maneras, como ha puesto de relieve PRATS: «Este proceso de autonomización y sustantivación del desarrollo como bien público diferenciado de los intereses nacionales de los países donantes es un proceso sólo conseguido parcialmente, pero que avanza impulsado principalmente por la opinión pública y por los agentes sociales de estos países» [J. PRATS (2000), *Proyecto nacional i solidaritat global*, Institut Internacional de Governabilitat; en dirección Internet: <http://www.iigov.org>].

Sin entrar en el análisis de las relaciones entre pobreza y desarrollo, podemos traer a colación a ALONSO, quien afirma que «[d]e hecho, la superación de la pobreza extrema presenta, al menos de forma parcial, los rasgos propios de un bien público impuro, un bien de producción conjunta. En gran medida, porque la pobreza es fuente de otra serie de problemas que afectan a la capacidad de gobierno del sistema internacional, a su estabilidad y posibilidad de progreso» [José Antonio ALONSO (2003), «Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda», op. cit., pág. 162].

(131) No se puede olvidar que no todos los bienes públicos han de gozar en toda su extensión de las características a las que nos hemos referido. De hecho, pocos bienes públicos son puros. Por ello, al hablar del desarrollo nos referimos a un bien público global impuro.

fronteras son numerosas (132), ya que el desarrollo (o subdesarrollo) de determinados países tiene consecuencias a nivel internacional (desde la paz o la equidad mundial hasta las crisis sanitarias o financieras, las amenazas a la seguridad, las presiones migratorias o las catástrofes medioambientales) (133). Probablemente, la expresión de KANBUR, quien se refiere al desarrollo como un bien público global específico de un país, es la que sintetiza mejor la caracterización del desarrollo que hemos realizado en las líneas anteriores (134). Podemos resumir, pues, nuestra aproximación a través de las siguientes palabras del Plan Director de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya, al afirmar que «[e]l desarrollo se configura al mismo tiempo como un bien público nacional —de los países en desarrollo— y global —de la comunidad internacional. Como bien público nacional, el desarrollo es responsabilidad de los gobiernos, del sector privado y de la sociedad civil de los países en desarrollo. A éstos corresponde la titularidad primaria del derecho y el deber de contribuir al desarrollo. La comunidad internacional tiene la responsabilidad del acompañamiento asociativo de las acciones, proyectos o programas de los agentes nacionales para el desarrollo» (135).

La consideración del desarrollo como bien público global es la que sirve de fundamento, a nuestro entender, de los programas de ayuda al desarrollo y que nos da una visión diferente de la propia de la cooperación al desarrollo, basada en los intereses de los donantes y en una óptica unilateral, y hasta cierto punto restrictiva, que no responde a las necesidades que se plantean en la actualidad en un mundo caracterizado por la interdependencia y los problemas globales (136).

(132) Según la Declaración sobre el derecho al desarrollo, la consecución del desarrollo es una responsabilidad que concierne a todos los seres humanos, individual y colectivamente, y a los Estados, tanto a nivel nacional como a nivel internacional (art. 2.2).

En la misma línea se expresa la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000 (XXV), al afirmar que «[l]a responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente» [A/RES/55/2].

(133) En esta línea, ALBUQUERQUE, al señalar que «[l]a cooperación internacional al desarrollo debiera sustentarse, en consecuencia, en la creciente conciencia respecto a la existencia de una responsabilidad internacional colectiva, así como en la convicción de que el progreso de los países subdesarrollados resultará beneficioso para el propio desarrollo global de la economía mundial, así como para el logro de los objetivos deseables de extensión de la paz y seguridad internacionales» [F. ALBUQUERQUE (1992), *Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo*, op. cit., pág. 24].

(134) KANBUR incluye bajo esta noción el crecimiento, la reducción de la pobreza y la mejora de los indicadores sociales [R. KANBUR (2001), *Cross-border externalities, international public goods and their implications for aid agencies*, Working Paper; en dirección Internet: <http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/>, pág. 2].

(135) J. PRATS (2000), *Projecte nacional i solidaritat global*, op. cit.

(136) Igualmente, José Antonio SANAHUJA (2002), «Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial», op. cit.

Siguiendo a MAESTRO YARZA, «[n]o se ha de considerar que uno es solidario con unos desconocidos, sino con colectivos con los que existe una intensa relación de interdependencia —aunque no pertenezcan al propio país o incluso queden distanciados en el espacio— con los que se ha de interactuar, porque cada vez tenemos más problemas comunes.

Esta conclusión nos lleva a replantear el fundamento de la intervención autonómica en la materia. La propuesta de articulación competencial en el ámbito de la ayuda al desarrollo que presentamos a continuación se basa en la consideración de que el desarrollo humano no es únicamente un bien público de las sociedades en desarrollo, sino que es un bien público global. Ello tiene importantes consecuencias en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayuda al desarrollo y no son sino manifestación de las transformaciones que la globalización está introduciendo en el papel de los Estados, con sus consecuencias en el ámbito del Derecho. Cuando se incrementan las interdependencias y los intercambios entre diferentes territorios más allá de las fronteras de los Estados, las competencias de los diferentes niveles territoriales no pueden ser vistas como compartimentos estancos al disolverse las barreras entre ellos, lo que requiere nuevos mecanismos de interrelación y colaboración (137).

Es decir, no se puede valorar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayuda al desarrollo como si se estuviese hablando de la realización de intereses propios a nivel interno, ni tampoco como la realización de la política exterior del Estado, como manifestación de los intereses estatales más allá de las fronteras estatales. Al considerar que la titularidad del desarrollo, el bien cuya satisfacción se persigue fomentar con la ayuda al desarrollo, corresponde primariamente a sus beneficiarios y no a los donantes, no se puede aplicar el criterio del interés respectivo como atributivo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este esquema, válido desde la perspectiva de la distribución de competencias para gestionar los intereses propios internos, no lo es cuando estamos hablando de colaborar en la consecución de los intereses de otros.

La consideración del desarrollo como un bien público global implica que corresponde a todos los ciudadanos la realización de actividades que contribuyan al desarrollo de aquellos que se encuentran en una peor situación de desarrollo, y por ello los poderes públicos españoles lo asumen como bien público propio, de interés general, lo que implica y justifica su intervención a través de la ayuda al desarrollo. Recordemos, por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas cuando prevé como principio fundamental «conseguir la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social o humanitario, y la promoción y el impulso al respecto de los derechos del hombre y las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lengua o reli-

Se trataría, en definitiva, de resaltar la idea de corresponsabilidad [Irene MAESTRO YARZA (2002), «Cooperació al desenvolupament: una visió crítica», en José María VIDAL VILLA, *Cap a un món més o menys igualitari? Globalització, desenvolupament i cooperació internacional*, Barcelona: Pòrtic-Els Juliols, Biblioteca Universitària, pág. 174].

(137) Como observa HARLOW, «el contexto en el que el derecho administrativo post-moderno debe operar y los problemas a los que debe hacer frente tienen una naturaleza global» [Carol HARLOW (1998), *European administrative law and the global challenge*, European University Institute, Working Paper, vol. RSC No 98/23].

gión» (138). Y, además, en esta línea, el preámbulo de la Constitución española reconoce la cooperación entre todos los pueblos de la tierra. Y, posteriormente, el artículo 2 reconoce el principio de solidaridad; a pesar de que sea en primera instancia aplicable a nivel interno, nada interfiere para que sus efectos puedan manifestarse hacia el exterior. Tampoco podemos olvidar lo que consagra la LCID y las leyes autonómicas aprobadas en materia de cooperación y ayuda al desarrollo

Por ello, el Estado y las Comunidades Autónomas como gestores de los intereses propios de sus colectividades han de intervenir para canalizar los impulsos sociales, la solidaridad, en el ámbito de la ayuda al desarrollo que les expresa su ciudadanía para colaborar en la consecución del desarrollo de las colectividades menos desarrolladas y, al fin y al cabo, de la humanidad. Precisamente es la autonomía de las Comunidades Autónomas, como principio, la que ha de garantizar que las respectivas colectividades puedan expresar su solidaridad respecto a los países y comunidades en desarrollo y, de este modo, las Comunidades Autónomas puedan realizar sus actuaciones en el ámbito de la ayuda al desarrollo (139).

Este hecho, basado en el principio de solidaridad y de autonomía previsto en la Constitución, legítima, a nuestro entender, la intervención autonómica, y también estatal, en el ámbito de la cooperación y la ayuda al desarrollo (140). Y permite afirmar que la ayuda al desarrollo es una competencia indistinta del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la base de los principios de autonomía, solidaridad y unidad que caracterizan el Estado autonómico.

Finalmente, desde la perspectiva del principio de unidad pueden plantearse algunas limitaciones a la competencia autonómica sobre la ayuda al desarrollo. En particular, las Comunidades Autónomas, al ejercer las actividades en el ámbito de la ayuda al desarrollo, tendrán que respetar las competencias estatales en materia exterior, como las que se deriven de la adquisición de responsabilidad internacional o aquellas que puedan causar perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior (141).

(138) Artículo 1.4.

(139) Véase el artículo 20 LCID.

(140) Como ha señalado PÉREZ TREMP, «es la propia autonomía, entendida como un conjunto de competencias y defensa de intereses, la que justifica constitucionalmente la actividad exterior de las Comunidades Autónomas como instrumento ordinario para su correcto ejercicio» [P. PÉREZ TREMP, M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ y E. ROIG MOLÉS (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 184].

(141) En todo caso, los perjuicios entendemos que deben ser ciertos, tal y como se desprende de la lectura del ATC de 10 de marzo de 2004, en el que el Tribunal Constitucional afirma que, a pesar de las alegaciones de la Abogacía del Estado sobre el daño patente que se deriva de la creación de una oficina por la Generalitat de Catalunya en el exterior que coordine la red de oficinas de información y selección laboral en origen y las diferentes delegaciones vinculadas a organismos que dependen de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal Constitucional considera que no se debe mantener la suspensión del precepto impugnado puesto que los daños alegados se basan en «afirmaciones que se limitan a posibles perjuicios futuros de carácter incierto» (FJ 5).

Además de la competencia estatal en materia de dirección de la política exterior como límite de las actuaciones autonómicas en este ámbito, y teniendo en cuenta lo manifestado anteriormente sobre la autonomía de las políticas de ayuda respecto a los intereses españoles en el exterior, pueden existir casos en los que en virtud de esta competencia estatal pueda intervenir, bien adoptando medidas y mecanismos de coordinación (142), bien limitando o reduciendo la actuación autonómica siempre y cuando pueda incidir o condicionar la posición de España, influyendo en las relaciones de Derecho internacional (143).

Las reflexiones anteriores han tenido, a nuestro entender, su manifestación en las normas autonómicas aprobadas hasta el momento. De la lectura de los nueve textos legislativos que se han aprobado hasta el momento (Comunidad de Madrid, Aragón, Navarra, Cataluña, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Andalucía) podemos deducir algunos elementos relevantes a los efectos que estamos analizando, que exponemos a continuación (144).

Las nueve leyes parten de la idea que el fundamento de las políticas autonómicas en el ámbito de la ayuda al desarrollo se basa en la solidaridad de las respectivas sociedades, y ninguna de las leyes autonómicas se funda, o al menos no se explicita, en las competencias exteriores de las Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, podemos traer a colación el preámbulo de la Ley de Aragón 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo (LCDA) (145):

«La cooperación para el desarrollo es una de las expresiones de la solidaridad de la sociedad con los pueblos desfavorecidos del mundo, una expresión de la colaboración no lucrativa en la promoción de un desarrollo sostenible que permita alcanzar sociedades más justas y desarrolladas social y económicamente».

(142) Recuérdese a este efecto lo que reconoce la STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas (FJ 6).

(143) Un caso en esta línea, a pesar que sea discutible, sería el de una Comunidad Autónoma que decidiese ayudar al desarrollo a un Estado con el que haya un embargo internacional o a una comunidad que no goce de reconocimiento internacional, y que pudiera de esta forma comprometer internacionalmente la posición de España.

(144) A pesar de ello, debe ponerse en relieve que el Decreto 201/1997, de 1 de julio, del Gobierno valenciano, sobre regulación de las bases para la cooperación internacional al desarrollo y del régimen específico de fondos destinados a la cooperación con países en vías de desarrollo, contempla aspectos generales sobre la política valenciana de ayuda al desarrollo. Igualmente, la Ley del Principado de Asturias 11/999, de 3 de junio, de concesión de suplemento de crédito destinado a financiar diversos programas de cooperación al desarrollo.

(145) En la misma línea, los preámbulos de la Ley de la Comunidad de Madrid 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid; Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo; Ley de La Rioja 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo; Ley de Castilla-La Mancha 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y Ley de Andalucía 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Que posteriormente se recoge en el articulado al afirmar que (146):

«La cooperación para el desarrollo es una de las expresiones de la solidaridad del pueblo aragonés con los pueblos más desfavorecidos de otros Estados».

El reconocimiento de la solidaridad se traduce en el establecimiento de una responsabilidad de ayudar al desarrollo que corresponde a las Comunidades Autónomas. Es ilustrativa la Ley de Galicia 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo (LCDG), que en su artículo 1.1 prevé que (147):

«El objeto de la presente Ley es regular las acciones con que la Comunidad gallega asume la responsabilidad de cooperar con otros países para propiciar su desarrollo integral, contribuir a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes y aliviar y corregir las situaciones de pobreza y propiciar un desarrollo humano solidario y estable, que incluya mayores cuotas de libertad y un reparto más justo de los frutos del crecimiento económico».

El aspecto que presenta algunas diferencias en las diversas leyes aprobadas es el relativo al reconocimiento y papel que otorgan a la legislación estatal y, en general, a las relaciones con la política estatal de ayuda al desarrollo definida en los planes director y anual. En algunos casos se establece que la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Autónoma se basa en la autonomía presupuestaria y en la autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, siguiendo el contenido de la LCID (148). En otros casos se prevé explícitamente que la política autonómica de ayuda al desarrollo se aplique respetando los principios, objetivos y prioridades previstos en la legislación estatal (149).

Finalmente, todas las leyes aprobadas, incluida también la LCID, pre-

(146) Artículo 2.1.

Igualmente, la Ley de Extremadura 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.

(147) El artículo 1 Ley de Cataluña 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo, establece que «el objeto de la presente Ley es establecer y regular el régimen jurídico al cual se ha de ajustar la actividad de la Administración de la Generalidad en materia de cooperación al desarrollo y de solidaridad internacional, entendidas como bienes públicos globales en la realización de las cuales se ha comprometido la sociedad catalana».

(148) Leyes de la Comunidad de Madrid, de Extremadura y de Andalucía.

(149) Leyes de la Comunidad de Madrid y de Cataluña.

Más explícita es la Ley de Galicia, que, después de afirmar que la LCID «establece las bases que han de regular la acción de la cooperación realizada desde las comunidades autónomas y las entidades locales», prevé posteriormente en el articulado que los planes directores se elaborarán de acuerdo con las líneas generales y directrices establecidas en el Plan Director de la cooperación para el desarrollo del Estado. Además, otorga carácter supletorio a la legislación estatal.

vén el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos (150) y de coordinación y complementariedad entre sus actuaciones (151).

(150) Artículo 20.2 LCID.

(151) Artículo 8.3 Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, artículos 2 y 6.2 Ley de Cooperación al Desarrollo de Aragón, artículo 3.*h*) Ley Foral de Cooperación al Desarrollo de Navarra, artículos 6 y 23 Ley de Cooperación al Desarrollo de Cataluña, artículos 4 y 10 Ley de Cooperación al Desarrollo de La Rioja, artículo 8 Ley de Cooperación al Desarrollo de Extremadura, artículo 7 Ley de Cooperación al Desarrollo de Castilla-La Mancha, artículo 4 Ley de Cooperación al Desarrollo de Galicia y artículo 10 Ley de Cooperación al Desarrollo de Andalucía.