

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Natividad Fernández Sola*

Sumario: I. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007 Y SU PRECEDENTE. BASES JURÍDICO-POLÍTICAS PARA LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. II. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN DE PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO. III. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN PARA UNA ACCIÓN EXTERIOR AUTÓNOMA. IV. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN EN RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA. V. CONCLUSIONES.

I. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007 Y SU PRECEDENTE. BASES JURÍDICO-POLÍTICAS PARA LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El 23 de abril de 2007, festividad de San Jorge, el Boletín Oficial de Aragón publicaba la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón¹.

El nuevo Estatuto viene a reemplazar al aprobado por LO 8/1982, de 10 de agosto, modificado por la LO 5/1996, de 30 de diciembre. Cuenta con 107 artículos, frente a los 61 de su antecesor, de los que cuatro (artículos 92-95, capítulo III del Título VII se refieren a las relaciones con la Unión Europea, y tres más (artículos 96-98, capítulo IV del Título VII) a la acción exterior de la Comunidad Autónoma.

Sin duda, muchas son las novedades que la práctica jurídico-administrativa e institucional del Estado autonómico ha introducido en el terreno que ha dado en

* Profesora Derecho Internacional Público y *Jean Monnet* de Derecho Europeo. Universidad de Zaragoza.
Email: nfernan@unizar.es

¹ BOA nº 47, de 23 de abril de 2007.

denominarse de *para-diplomacia* o *diplomacia regional*². La evolución experimentada en este cuarto de siglo, no podía sino encontrar su reflejo en los nuevos Estatutos de Autonomía, y el de Aragón no es una excepción a esta afirmación.

En una sociedad internacional globalizada, es ocioso indicar que esta evolución se inscribe en un proceso generalizado iniciado en los años setenta, principalmente entre los Estados desarrollados, de reestructuración del Estado y de sus unidades subnacionales al objeto de crear redes eficientes para el desarrollo económico. Este fenómeno de regionalización puede verificarse claramente tanto en América del Norte, como en Europa o en Australia, y se produce de forma paralela al proceso de gobernanza más allá del Estado nación llevado a cabo para reforzar la democracia y el bienestar social a través de las Organizaciones internacionales³.

Si bien tradicionalmente cualquier estudio sobre la acción exterior de los entes territoriales tiende a centrarse en los efectos beneficiosos de la misma para los intereses de la región y de sus ciudadanos, no es menos cierto que dicha actividad, adecuadamente gestionada y constitucionalmente encuadrada, ejerce o puede ejercer también un influjo positivo en la política exterior del Estado que se ve enriquecida gracias a una mayor interacción de actores de diferentes niveles y, como ha puesto de relieve MORATA, por una diversificación de los temas objeto de la cooperación internacional⁴.

La proyección exterior de la Comunidad Autónoma, ha encontrado su base jurídica en la Constitución de 1978, esencialmente en sus artículos 148 y 149.1.3, y en el Estatuto de Autonomía⁵. Lo mismo puede decirse del resto de las Comunidades Autónomas españolas pese a que los respectivos textos autonómicos de la primera época, y ante la escasez normativa del tema, resultaron bastante dispares a la hora de

² MAGONE, J. M.: "Paradiplomacy Revisited: The Structure of Opportunities of Global Governance and Regional Actors", en M. Kölling, S. Stavridis, N. Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones: Actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, pp. 3-28. Con carácter precursor en nuestro país, F. ALDECOA, M. KEATING (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, M. Pons, 2000.

³ Ver al respecto M. ZÜRN ("From Interdependence to Globalization", en W. Carlsnaes, T. Risse, B. A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2002 pp. 235-254) y J. ROSENAU ("Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch", en I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multilevel Governance*, Oxford University Press, 2004, pp. 31-48).

⁴ MORATA, Francesc: "The Euro-region and the C-6 Network: The New Politics of Sub-National Cooperation in the West-Mediterranean Area", en M. Keating, J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass & Co.Ltd, pp. 292-305.

⁵ Además conviene tomar en consideración el artículo 97 de la Constitución que reserva al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, los artículos 93 y 94 de la Carta Magna que establecen el procedimiento de autorización al Gobierno para la prestación del consentimiento en obligarse mediante tratado internacional y el artículo 63.2 del mismo texto fundamental que atribuye funciones internacionales al Jefe del Estado, principalmente la de manifestar el consentimiento del Estado en obligarse convencionalmente. En el segundo nivel, citaremos el artículo 40.3, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón como uno de los más representativos y singulares en un análisis estatutario comparado.

atribuir dichas competencias. Ha sido la práctica por ellas desarrollada, junto a la labor interpretativa de los textos señalados y la consiguiente valoración de la acción exterior autonómica llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, las que han conducido a la situación actual.

La primera ha dado lugar a manifestaciones como la extensión de oficinas y delegaciones autonómicas, viajes de Presidentes y Consejeros de las CCAA, la conclusión de acuerdos, diferentes actuaciones de cooperación transfronteriza o interregional, las actividades de promoción comercial en sentido amplio, la atención a los emigrantes, la cooperación al desarrollo o la proyección cultural.

El Tribunal Constitucional, por su parte, en paralelo a la formalización política e institucional de esta práctica autonómica, ha manifestado una línea de tolerancia creciente hacia la misma que, entendemos, ha contribuido a una normalización de la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Particular relevancia a este respecto tuvo la sentencia 165/1994 al establecer los límites de la capacidad de las CCAA de llevar a cabo actuaciones con proyección internacional⁶. Pronunciamiento que, con sus fallos técnicos supuso, sin embargo, un avance respecto a la anterior interpretación restrictiva para las Comunidades Autónomas de la reserva a la competencia estatal de las “relaciones internacionales” que realiza la Constitución española en su artículo 149.1.3.

Junto a la limitada base jurídica de la “paradiplomacia” regional, existen fundamentos políticos y económicos para potenciar su desarrollo. En este sentido, señala COLINO como factor funcional, el propio ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas en su vertiente exterior⁷; una aplicación, según entendemos, en foro doméstico, del principio de paralelismo de competencias internas-externas consagrado en su día por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su dictamen 1/76, aplicado a la interpretación extensiva de las competencias exteriores de la CE⁸. Otros factores políticos de importancia en algunos casos giran en torno a la búsqueda de una autoafirmación identitaria y de legitimación de los gobiernos regionales de algunas Comunidades Autónomas. Más comunes son los factores económicos fruto de la internacionalización de la economía y del crecimiento de los

⁶ STC 165/1994, de 26 de mayo, en el conflicto positivo de competencias nº 1501/88, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Gobierno de la Comunidad Autónoma vasca. Esta sentencia representa una evolución jurisprudencial considerable con respecto a las STC 26/82, de 24 de mayo, 44/82, de 8 de julio, o 58/82, de 27 de julio.

⁷ COLINO, C.: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Documento de trabajo 10/2007, OPEX, Fundación Alternativas, p. 17. Acerca de la base política y funcional de la acción exterior autonómica, en particular, en su vertiente económica, ver también M. KÖLLING, “La cooperación económica y las regiones”, en M. Kölling, S. Stavridis, N. Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones: Actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, pp. 129-153.

⁸ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *El reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones exteriores, con especial referencia a los acuerdos internacionales*, Ed. Cometa, Zaragoza, 1988. Dictamen 1/76, de 26.4.1977, *Recueil* 1977, pp. 745-762.

flujos entre fronteras que llevan a las CCAA a potenciar sus propios intereses y su competitividad en este terreno; lo que unido a la alegación de algunas deficiencias del servicio exterior del Estado para la promoción de estos intereses particulares completan el cuadro explicativo de las raíces de la proliferación de actuaciones exteriores de las CCAA españolas.

Precisamente, a la hora de explicar las razones que justificaban un cambio en los Estatutos de Autonomía, las principales que se citan, aunque no quiere decir que sean las más importantes como factor decisorio, son la necesidad de consagrar elevándola a rango estatutario la práctica exterior común a todas ellas en mayor o menor grado, y el ajuste a los mecanismos de toma de decisiones de la UE para permitir la mayor y más clara participación autonómica⁹.

Una vez señalados estos elementos generales comunes a la proyección exterior autonómica, el análisis de la acción exterior de la Comunidad Autónoma aragonesa en el nuevo Estatuto se desarrollará en torno a dos ejes. El primero se refiere a la acción común del Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de las relaciones exteriores, es decir, a la participación de ésta en la acción exterior del Estado. El segundo hace referencia a la actuación exterior autónoma, es decir, aquella donde la Comunidad Autónoma realiza una actuación en ejercicio de sus competencias y que, podemos calificar de complementaria a la desarrollada por el Estado¹⁰.

Ambos tipos de actuaciones son los habituales, no sólo de las CCAA españolas sino también de muchos entes territoriales parte de Estados compuestos. Al margen de las mismas quedarían las actuaciones autónomas pero no complementarias de la acción exterior del Estado sino contradictorias, es decir, las que ponen de relieve una voluntad rupturista de corte secesionista. En principio, estas últimas no son contempladas, como es evidente, por los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006, si bien el TC debe pronunciarse todavía sobre el recurso contra el Estatuto de Autonomía catalán por entender los recurrentes justamente lo contrario.

II. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN DE PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO

Bajo este epígrafe, como hemos indicado, ponemos de relieve las posibilidades de acción exterior común entre la CA y el Estado, la cual tiene su campo principal, aunque no exclusivo, en la actividad convencional del Estado.

⁹ Declaraciones del Presidente de la Junta de Extremadura, García Varas, a RNE, el 18.7.2007.

¹⁰ Seguimos la tipología adoptada por César Colino, quien analiza estas dos modalidades ordinarias de acción exterior de las Comunidades Autónomas, junto a la de simple seguimiento de la política exterior del Estado y la de corte rupturista con ésta (C. COLINO, *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, cit.).

Como ha venido siendo tradicional, las CCAA se ven investidas de la capacidad de *instar al Gobierno la conclusión de tratados internacionales, de ser informadas al respecto y de ejecución de los mismos* en los ámbitos relevantes de sus competencias. Ambas capacidades fueron recogidas de manera asimétrica en los distintos Estatutos de Autonomía de la primera época, dando lugar, como señalan PONS y SAGARRA, a una clamorosa falta de uniformidad normativa¹¹ que, sin embargo, no se tradujo en desigualdades clamorosas en la práctica. Con todo, tales disposiciones han pecado a mi juicio de insuficiencia pues plasman unos pretendidos derechos de las Comunidades Autónomas sin que se precisen con nitidez las obligaciones análogas del Gobierno central¹².

En esta línea, el primer Estatuto de Autonomía de Aragón se limitaba a reconocer la posible solicitud “al Gobierno de la Nación de la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón y, en especial, en las derivadas de su situación geográfica como región fronteriza” (artículo 40.3). Con todo lo limitado que resultara este precepto, constituía una cierta novedad en el panorama estatutario español, no por la competencia en sí, sino por la peculiaridad de los intereses internacionales derivados del carácter fronterizo de la región. Este precepto ha sido el eje del Gobierno autonómico para reivindicar permanentemente una mejora de los transportes ferroviarios por el Pirineo central, ante la pasividad demostrada por el Ejecutivo galo al respecto.

Y precisamente, en materia de transportes podemos apreciar una de las modificaciones tendencialmente ampliadoras de competencias, o al menos explicitadoras de las mismas, en el Estatuto de 2007. Si el Estatuto de 1982 señalaba entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la de ferrocarriles, carreteras y caminos que transcurran íntegramente por el territorio de la misma, el actual incorpora la participación en la planificación y gestión de infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal, incluidas carreteras, aeropuertos u otras modalidades de transporte (artículo 71.11 a 14).

Estas disposiciones apoyan la participación de la Comunidad Autónoma en ámbitos en los que, hasta ahora, ésta quedaba condicionada, a falta de previsión expresa, a la buena disposición del Gobierno central a favorecerla. Aunque, en principio, no se refieren a proyección exterior de la Comunidad Autónoma, su inclusión permite

¹¹ PONS RAFOLS, F. J. y SAGARRA TRIAS, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Tribuna Internacional 8, CEI, Barcelona, 2006, p. 88.

¹² Aunque me parece acertada la interpretación dada a estos preceptos por S. Beltrán (S. BELTRÁN GARCÍA, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, UAB, 2001, p. 42), la laguna sigue presente como ha puesto de relieve gran parte de la doctrina (ver por todos, M. PÉREZ GONZÁLEZ, J. PUEYO LOSA, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho*, VI Jornadas de la AEPDIRI, Santiago de Compostela, 1981, p. 34 y C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1996, p. 282).

clarificar algunos ámbitos donde la acción exterior del Gobierno, si va a revestir una forma convencional, podrá ser instada por la CA y ésta ser informada de manera útil al respecto. Para evitar la indefinición jurídica de las obligaciones estatales en relación a estos aspectos, con buen criterio el nuevo Estatuto de Autonomía remite al desarrollo legislativo que incumbe al Estado.

De esta forma entiendo se amplía el campo de actuación de la Comunidad Autónoma aragonesa con proyección exterior, pero también se incrementan las posibilidades de coordinación centro-periferia en materias que pueden afectar a la Comunidad Autónoma. La ley estatal de remisión, que puede ser específica para cada sector material de actuación contemplada en el Estatuto, deberá establecer el cauce adecuado para la comunicación con la CA. De este modo, adelante, la legislación del Estado en la mayoría de los campos sustantivos de actuación a los que se refiere en estos términos el Estatuto de Autonomía de Aragón y cualesquiera otros, debiera prever de manera sistemática la posible y deseable participación de las CCAA, todas o las afectadas por el asunto en cuestión, y establecer cauces claros de comunicación e intercambio de opiniones al respecto.

Volviendo a las competencias relacionadas con la actividad convencional del Estado, las facultades de instar al Gobierno la celebración de un tratado internacional y de ser informada sobre su evolución, han tenido un desarrollo fáctico más allá de lo que decía el Estatuto de 1982. Y es que, al menos en un caso puesto de relieve por FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, se ha llegado a la participación de la CA aragonesa, igual que otras CCAA fronterizas con Francia en la propia negociación, dentro de la delegación negociadora española cara a la conclusión del Tratado de Bayona de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, de 10 de mayo de 1995¹³. Este tratado, ejemplo de convenio marco que cobija futuras actuaciones de cooperación transfronteriza de entes regionales y locales de ambos lados del Pirineo, dentro del espíritu fomentado por la Convención marco europea de cooperación transfronteriza de los entes territoriales, de 1980¹⁴, muestra como el ejercicio de competencias autonómicas (cooperación transfronteriza), está condicionado por la actuación internacional del Estado o, si se prefiere, como la política exterior del Estado en este ámbito, no puede encontrar realización efectiva si no es con el concurso obligado de las CCAA y entes locales. Por lo tanto, se pone de manifiesto nítidamente la necesidad de cooperación y el carácter complementario de las actuaciones en los diversos niveles de la Administración Pública.

Recogiendo este positivo precedente, el nuevo Estatuto prevé que

La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la legislación estatal, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de sus competencias y específico interés, en su caso. En estos supuestos,

¹³ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, Univ. Rey Juan Carlos, 2001, p. 44.

¹⁴ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, de 21 de mayo de 1980, en vigor para España desde el 25 de noviembre de 1990 (BOE 16 de octubre de 1990).

podrá solicitar al Gobierno que, en las delegaciones negociadoras, se integren representantes de la Comunidad Autónoma (artículo 97.2).

Desaparece así la un tanto anacrónica referencia a ser informada sobre “los proyectos de legislación aduanera en lo que afecten a materias de su específico interés” que aparecía en el Estatuto de 1982; texto pensado en un momento todavía previo a la integración de España en las Comunidades Europeas y lejos de las exigencias actuales del entorno comunitario.

La primera reflexión que suscita el nuevo precepto es la positiva inclusión como parámetro para suministrar información a la Comunidad Autónoma, no solo de sus competencias sino de su interés específico. Con ello se da entrada a tratados en los que el objeto de negociación sea una competencia de titularidad estatal (por ejemplo, infraestructuras o aguas, que excedan del territorio de la CA) en cuya materialización la CA tenga intereses políticos, económico o de otra índole.

Un segundo comentario merece la redacción en forma de posible solicitud al Gobierno de participar en las delegaciones negociadoras con terceros Estados o sujetos internacionales. Posibilidad que no se ve acompañada de una obligación correlativa, ni siquiera de comportamiento por parte del Gobierno. Es evidente, por un lado, que un Estatuto de Autonomía no es el instrumento adecuado para articular obligaciones del Gobierno del Estado hacia las CCAA, sino más bien para perfilar capacidades y competencias de la Comunidad Autónoma. Y ello nos lleva, por otro lado, a la mención a la legislación estatal de acuerdo con la cual se procederá a la información a la CA de Aragón de la elaboración de tratados y convenios que le conciernan. En este sentido, creo necesario insistir en la aprobación de una ley nacional de tratados, sede donde debieran recogerse de manera lo más clara posible, las obligaciones del Gobierno en este campo y los mecanismos institucionales más adecuados para dar cumplimiento a este precepto estatutario, por lo demás, también presente en otros Estatutos de autonomía como el catalán.

Finalmente, el Estatuto contempla con idéntica fórmula a la utilizada en 1982, la ejecución dentro de territorio aragonés de las obligaciones derivadas de tratados internacionales y de actos normativos de las Organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma (artículo 97.3). Aun cuando el *ius contrahendi* pertenezca al Estado porque a él le incumbe la responsabilidad internacional en caso de incumplimiento¹⁵, desde un punto de vista de Derecho interno, la Comunidad Autónoma es responsable de la ejecución de las obligaciones internacionales del Estado español que dependan de su competencia.

En su día, la referencia a la ejecución de actos normativos de las Organizaciones internacionales resultó novedoso al ser el único Estatuto, junto al de la región de Murcia, que la contemplaba, pensando en la futura aplicación de las normas de Derecho

¹⁵ Artículo 4 del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional del Estado aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001.

comunitario europeo. Como era obvio, esta práctica se ha generalizado en todas las CCAA, pese a la inicial imprevisión estatutaria y, en la actualidad, es una competencia de todas ellas. De otro modo, se produciría un vaciamiento de competencias regionales, vía ejecución de resoluciones de Organizaciones internacionales, principalmente la Unión Europea, nada despreciable habida cuenta de la expansión material de competencias comunitarias y pese al principio de subsidiariedad. No obstante, al ubicarse esta disposición del Estatuto bajo el epígrafe “tratados y convenios internacionales”, debe entenderse que su alcance es más amplio y alcanza a cualquier acto normativo de cualquier otra Organización internacional pues lo relativo al Derecho de la UE se contiene en un capítulo aparte dentro de este título VII del Estatuto de 2007.

Si anteriormente he citado la participación en la planificación de infraestructuras u obras de titularidad estatal como vía posible de ampliación de la participación de la Comunidad Autónoma en la política exterior española, otra posibilidad en este sentido vendría de la mano de la noción de “*afectación al interés de la Comunidad Autónoma*”. PALOMARES AMAT ha señalado que, aunque estamos ante un concepto jurídico indeterminado, su virtualidad reside en la posible superación del estricto límite que constituyen las competencias autonómicas permitiendo una expansión de las potencialidades de intervención jurídica de los Gobiernos autonómicos en asuntos europeos¹⁶.

El recurso a esta noción puede permitir acceder a una representación de la CA en organismos internacionales en los que esté presente España, como también puede servir de criterio de apertura del servicio exterior del Estado a la Comunidad Autónoma aragonesa cuando sus intereses se vean afectados por la misma.

La *presencia en organismos o en conferencias internacionales*¹⁷ es factible como parte de la delegación española o a título de observadores si el organismo internacional en cuestión lo permite. Nada dice sin embargo el Estatuto de Autonomía al respecto pero entiendo que debe considerarse tal posibilidad como una mera prolongación exterior de las competencias de la Comunidad Autónoma, siempre dentro del respeto a la exclusividad del *ius representationis* estatal. Así, hipotéticamente, podría pensarse en una participación en organismos como la Organización Mundial del Turismo habida cuenta de la competencia exclusiva de la CA en la materia; participación que requeriría de la autorización estatal. Aunque jurídicamente posible considero políticamente poco probable dicha participación por cuanto exigiría de análoga previsión para todas las CCAA con el efecto de rechazo por parte de la Organización y de impacto negativo sobre la imagen exterior unitaria de España,

¹⁶ Entiendo esta afirmación hecha refiriéndose al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a su participación en la elaboración y aplicación del Derecho comunitario aplicable a la Comunidad Autónoma aragonesa por cuanto los términos de los artículos 92.1, 93.1 y 97.1 del Estatuto de Aragón son análogos. Ver Miquel PALOMARES AMAT, “Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006”, *REEI*, nº, 2007, pp. 4-6.

¹⁷ Dejamos al margen en este apartado los organismos internacionales de cooperación interregional y por tanto integrados por entes territoriales subestatales, a los que me referiré en el apartado siguiente.

contraria a nuestros intereses, como país y como CCAA aisladamente consideradas, a medio plazo. Otra cosa, es la toma en consideración de los puntos de vista de las CCAA por el Gobierno a la hora de elaborar su posición ante estos organismos, o la información puntual de lo acordado en ellos a las CCAA, en su caso, afectadas.

Como estos supuestos de organismos internacionales de alta política son de remota accesibilidad para las CCAA, ejemplos prácticos de cuanto aquí se plantea serían la participación en organismos de promoción sectorial económica o comercial del Estado, o en viajes o misiones comerciales o promocionales, así como en ferias organizadas por el Estado. Pensemos en actividades de organismos como Turespaña, el Instituto Cervantes, el ICEX, etc.

Al más alto nivel parece asentarse la práctica de participación de Presidentes de Comunidades Autónomas en reuniones del Presidente del Gobierno español con los Jefes de Gobierno de Portugal, Marruecos y Francia. La Comunidad Autónoma aragonesa ha participado en este concepto a título informal en la cumbre hispano-francesa celebrada en Zaragoza en 2004 y oficialmente en la cumbre hispano-francesa celebrada en Barcelona en 2005 y relativa a cooperación transfronteriza.

Por otro lado, además de la participación autonómica en organismos de promoción sectorial y en cumbres bilaterales, una apertura del servicio exterior del Estado a representantes o delegados autonómicos, no prohibida por el Estatuto ni por ninguna otra norma, aunque muchas veces no claramente deseada por las Comunidades Autónomas, facilitaría la coordinación de la acción exterior del Estado en su conjunto y evitaría actuaciones autónomas de éstas ante la percepción de que los intereses de la Comunidad Autónoma no son bien defendidos por el servicio exterior estatal.

En este sentido, el proyecto de ley de reforma integral del servicio exterior¹⁸, integra a todas las Administraciones del Estado, con lo que se facilitará esta clara coordinación de todos los agentes públicos que contribuyen a la acción exterior del Estado. Anticipo de cuanto decimos puede ser la futura Agencia española de promoción del sistema universitario español, organismo público que desarrollará sus funciones en un ámbito que constituye, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 73) una competencia compartida, la enseñanza. En el citado organismo se darán cita la Administración General del Estado (Ministerio de educación, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de cultura), las CCAA, las Universidades a través del Consejo de Coordinación Universitaria y otros organismos públicos como el Instituto Cervantes, la AECI, la Fundación Carolina, etc.

Finalmente, a mi juicio, del Estatuto de 2007, se pueden extraer al menos otros tres campos donde es posible apreciar una participación de la CA, ejerciendo sus competencias en políticas que, en sus líneas básicas, desarrolla el Gobierno. Tal es el

¹⁸ Proyecto presentado al Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005 y discutido al hilo del debate de los presupuestos generales del Estado para 2006, pero todavía no agotada su tramitación parlamentaria. Retraso salvado con la adopción de algunas medidas urgentes por parte del Gobierno.

caso de la participación, en su caso, en la *gestión del sector público estatal*, que entiendo erróneamente contemplada desde un punto de vista sistemático entre las competencias exclusivas por el artículo 71. 32. Siendo la prevista una actividad eventual de participación, más correcta sería su ubicación entre las competencias compartidas del artículo 75.

Casi otro tanto podría decirse de la *cooperación al desarrollo* en solidaridad con los pueblos y países más desfavorecidos (artículo 71.36). La actuación de las CCAA en este terreno no se generalizará hasta las movilizaciones del año 1995 en torno al 0'7%, si bien el título jurídico para esta asunción de competencias es dudoso, por no decir inexistente¹⁹. Puesto que la política de cooperación al desarrollo en España se articula sobre la base la Ley 23/1998²⁰ y del Programa nacional de cooperación al desarrollo, aunque la actividad de la CA en este ámbito sea reflejo de la solidaridad de la sociedad aragonesa, no deja de ser una actividad enmarcada en un ámbito nacional al que no puede contradecir y sí complementar o explicitar. Uno de los rasgos principales de esta cooperación autonómica es su carácter no reembolsable que supone un tercio del total de la AOD española con estas características. No obstante, el hecho de que se trate de una cooperación descentralizada y para la cual, las CCAA tienen su propio presupuesto, lleva a Colino, a incluir la actividad dentro de las de carácter autónomo que desarrollan los entes territoriales regionales.

El valor añadido de la cooperación descentralizada al desarrollo debido a su cercanía al ciudadano y la consiguiente participación de la sociedad civil en el diseño de la misma, no debe ocultar que, en ocasiones, se recurre a ella tan sólo como vía para respaldar una presencia autonómica en el exterior, limitada por otras vías. En estos casos, como se ha señalado, las ONGD son percibidas como entidades subcontratadas a título de meros ejecutores presupuestarios, sin tomar en consideración su verdadero papel como agentes de cooperación que contribuyen a diseñar estas políticas²¹.

En el caso de Aragón, en 2000 se aprobó la Ley autonómica de cooperación para el desarrollo²²; normativa que establece un órgano de coordinación de las Administraciones públicas implicadas, la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo, y un órgano consultivo, el Consejo Aragonés de Cooperación para el

¹⁹ La vía constitucional directa para esta asunción de competencias sería la del artículo 150 de la Carta Magna que permite esta transferencia de competencias del Estado a las CCAA. El nuevo precepto estatutario, aunque escueto, constituye base competencial suficiente para la Comunidad Autónoma al incluirse, erróneamente a mi juicio, entre las competencias exclusivas de ésta.

²⁰ Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, en cuyo articulado se reconoce el papel de las CCAA y de los entes locales en la cooperación al desarrollo.

²¹ Ver C. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, "Comunidades Autónomas españolas y la política de cooperación al desarrollo: una evaluación general", en Kölling, Stavridis, Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Fund. M. Giménez Abad, Prensas UZ, 2007, p. 260.

²² Ley 10/2000, de 27.12.2000, pionera en España.

Desarrollo²³. El Plan director de la cooperación aragonesa para el desarrollo (2004-2007)²⁴ establece los objetivos básicos y las prioridades sectoriales y geográficas de la misma. Éstos no pueden contradecir los establecidos con carácter general por el Estado. Es esta una forma de evitar la ineficacia de proyectos subvencionados por las CCAA cuya ejecución es anual, período a todas luces insuficiente para alcanzar resultados evaluables salvo que se inscriban en un marco de actuación más amplio y coordinado. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo debiera jugar un papel destacado a este respecto. Incluso diríamos, que para ser eficaz, los objetivos de cooperación al desarrollo deben estar concertados no sólo a nivel nacional sino también a escala europea y mundial a través de la UE y de las Naciones Unidas respectivamente.

Se da la paradoja de que la CA destina una parte de los fondos de cooperación al desarrollo a la firma de convenios de cooperación con la AECI; concretamente Aragón, como alguna otra CA, ha participado en el programa ARAUCARIA de la Agencia Española. Es este campo idóneo para la coordinación de las políticas de cooperación de las CCAA y de la Administración General del Estado, si bien una continua derivación de fondos hacia la cooperación estatal vaciaría *de facto* el contenido de la competencia autonómica. Incluso, el Plan Director del Gobierno de Aragón contempla las aportaciones directas a organismos internacionales, principalmente iberoamericanos o vinculados al sistema de las Naciones Unidas²⁵; facultad criticada por las ONGD si tan sólo conlleva una ventaja publicitaria para la Administración autonómica sin auténtico contenido real de cooperación.

Por esta razón y aunque es cierto que este tipo de cooperación descentralizada goza de mucho eco popular y tiene un cierto valor identitario, a mi juicio, la catalogaría entre las actividades de participación de las CCAA en una política nacional más amplia.

Las críticas a la ubicación de estos dos epígrafes del artículo 72 desaparecen, sin embargo, a la hora de contemplar las *políticas de integración de los inmigrantes*, y la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros. Disposición adecuadamente incluida entre las competencias compartidas del artículo 75. Precisamente, en aras de esta colaboración con el Estado, el nuevo Estatuto no va más allá en este ámbito como, en su momento, hizo la Generalitat catalana al establecer un servicio para gestionar la contratación y los permisos de entrada de trabajadores

²³ Decreto 11/2002, de 22 de enero, aprueba el Reglamento del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo y el Decreto 12/2002, de 22 de enero, aprueba el Reglamento de la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo.

²⁴ Ver referencia y citar siguiendo a Colino los planes de Cataluña, Junta de Andalucía, País Vasco o Madrid.

²⁵ Por esta vía se ha suscrito Convenios de Colaboración con la Organización de Estados iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; ver J. C. MARTÍN MALLÉN, "Aragón y la cooperación al desarrollo", en Kölling, Stavridis, Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales...* cit., pp. 290-291.

inmigrantes y facilitar a las empresas de la CA la contratación en origen de trabajadores extranjeros. Estos aspectos parecen entrar de lleno en el Derecho de extranjería que compete al Estado. Razón por la que el Gobierno central presentó conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, posteriormente retirado²⁶.

¿Significa esto que es imposible para una CA establecer un sistema que permita gestionar la contratación y los permisos de entrada de trabajadores inmigrantes? Entiendo que esta afirmación no puede realizarse de manera taxativa pero sí debe ser matizada teniendo en cuenta que, el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 reconoce la competencia meramente ejecutiva de la CA en materia de trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo (artículo 77.2). Esto significa que, sólo en desarrollo de una normativa estatal que así lo previera, y en las condiciones establecidas por la misma se podría imaginar una tal actividad que tendría pues un carácter simplemente ejecutivo. Cosa lógica si tenemos en cuenta que la participación preceptiva de la CA se limita a la determinación del contingente de inmigrantes, realizada sobre la base de las perspectivas laborales que ofrece anualmente cada Comunidad Autónoma.

Más amplio al respecto resulta el Estatuto de Autonomía de Cataluña al reconocer la competencia ejecutiva “en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”. Estas diferencias entre Comunidades Autónomas pueden subsistir o, como ha ocurrido en el devenir de los primeros Estatutos de Autonomía y la práctica autonómica subsiguiente, procederse lentamente a una igualación *de facto* en gran número de competencias²⁷.

Por lo demás, como es bien sabido, la política nacional de empleo se desarrolla en el marco de la estrategia coordinada para el empleo, regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La estrategia de coordinación de políticas de empleo iniciada por la UE a través de las directivas de empleo y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo obligan a nuestro país a establecer objetivos cuantificados de actuación con los desempleados, hasta el punto de condicionar la distribución del Fondo Social Europeo al logro de dichos objetivos²⁸. Situación que muestra bien a las claras el carácter forzosamente complementario de las actuaciones de la Administración Central y autonómica en la materia.

²⁶ Autos del TC 79/2004, de 10 de marzo y 458/2004, de 16 de noviembre. El Estatuto de Autonomía de Andalucía se expresa en iguales términos que el catalán. Ver comentarios respecto de esta competencia en PONS y SAGARRA, *La acción exterior de la Generalitat...*, cit., p. 49.

²⁷ Acerca de los fenómenos de igualación competencial primero, de igualación institucional después y de configuración de los Estatutos de Autonomía como Constituciones autonómicas, ver F. LÓPEZ RAMÓN, “Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria”, en F. López Ramón (ed.), *De la reforma estatutaria, Monografías de la RAAP*, VIII, 2005, pp. 15-33.

²⁸ RUBIO EIRE, J. V.: “Gobiernos regionales y el desafío de la inmigración ilegal: el ejemplo de Andalucía”, en Kölling, Stavridis, Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales...* cit., p. 165.

En cierto modo, se incluyen entre las acciones de participación de la CA en la acción exterior del Estado, la competencia ejecutiva en materia de ferias internacionales que se celebren en Aragón (artículo 77.5). Respecto de la misma, la Comunidad Autónoma, en aplicación de la legislación estatal, puede dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, pudiendo ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública.

En definitiva, en estos ámbitos de acción común con participación autonómica que incluyen los tratados sectoriales, la política exterior sectorial y la representación en órganos y delegaciones estatales, suele existir un interés compartido que debe traducirse en una posición estatal ante los órganos internacionales o de otros países; de ahí que, como indica COLINO, los principios que rigen en ellos son los de integración, unidad de acción exterior, lealtad institucional y respeto a las competencias internas, así como los de participación y colaboración²⁹.

III. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN PARA UNA ACCIÓN EXTERIOR AUTÓNOMA

Como he señalado al principio, junto a la participación en la actividad convencional del Estado y en su política exterior, de forma más o menos limitada, según los casos, la proyección internacional de las CCAA tiene otras manifestaciones que se han ido consolidando por vía consuetudinaria y a través de la interpretación del Tribunal Constitucional. El nuevo Estatuto de Autonomía explicita estas manifestaciones de acción exterior autónoma, complementaria y paralela a la estatal, fundamentalmente en sus artículos 96 y 98.

Este ámbito de complementariedad o actuación paralela a la del Estado nos conduce a lo que se ha denominado para-diplomacia regional y a la cooperación interregional, cuyo principal objetivo suele ser económico al perseguir un aumento o captación de inversiones extranjeras, la promoción directa de la Comunidad Autónoma, la exploración de nuevos mercados, o las mejoras en infraestructuras y la comunicación con el exterior.

Sus principales manifestaciones son las de conclusión de acuerdos de colaboración y relaciones de otro tipo con sujetos regionales de otros Estados, organismos internacionales e incluso terceros Estados, la promoción comercial y cultural, los viajes oficiales y la apertura de delegaciones u oficinas en el exterior.

No previstas por el Estatuto de Autonomía de 1982, estas actividades se han ido desarrollando de manera informal al margen del marco jurídico, que no en contradicción

²⁹ COLINO, C.: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, cit., p. 14.

con él. En buena medida son recogidas por el nuevo Estatuto de Autonomía, como también hacen los textos de otras CCAA.

La primera referencia que realiza el artículo 96 del texto estatutario es a las oficinas en el exterior, para continuar con la suscripción de acuerdos de colaboración. Ambos instrumentos son contemplados como impulsores de la proyección exterior de Aragón y promotores de sus intereses en dicho ámbito.

El reconocimiento explícito de la posible apertura de *oficinas en el exterior*, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1994, se realiza con la limitación del respeto a la competencia exclusiva del Estado en representación exterior y derecho de legación diplomática, recogida por la Constitución en su artículo 149.1.3 y 10. Por tanto, siguiendo los términos de aquél pronunciamiento del Alto Tribunal, las oficinas de Aragón en el exterior o cualquier otra manifestación autónoma externa deberán ser necesarias para el ejercicio de las competencias de la CA, no implicar su actuación ejercicio del *ius contrahendi*, por tanto, no generar obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidir –negativamente– sobre la política exterior del Estado y no generar responsabilidad internacional de éste. Queda pues claro que no se trata de órganos de representación de la CA ante sujetos internacionales para lo cual, de acuerdo con las normas bien conocidas de Derecho diplomático, sería preciso el consentimiento y previo reconocimiento por parte del Estado o la Organización internacional receptores; de ahí que esta representación pertenezca en exclusiva al Estado.

En la actualidad, la Comunidad Autónoma no tiene más que una de estas oficinas “delegación de la propia Comunidad” que es la de Bruselas, no en otras capitales del mundo como ocurre con alguna CA.

El desarrollo estatutario plasmado en el texto de 2007 se ha traducido rápidamente en una mayor institucionalización o consolidación de la estructura orgánica encargada de la acción exterior. Institucionalización progresiva de la presencia exterior como queda de manifiesto en el reciente Ejecutivo salido de las elecciones autonómicas 2007, con la designación por vez primera de una Comisionada para las Relaciones Exteriores, directamente dependiente del Presidente del Gobierno. Hasta ahora, en el organigrama de la Diputación General de Aragón (DGA), existía un Director General de Acción Exterior, dependiente de la Consejería de Economía. La razón de esta ubicación se encontraba en el peso específico, casi exclusivo, de los temas comunitarios en los primeros momentos de actuación exterior de la Comunidad Autónoma y a la importancia, dentro de éstos, de las ayudas de los Fondos Estructurales. Razón que había llevado también a la creación de una oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas. La actual remodelación aporta la nueva figura de la Comisionada para las Relaciones Exteriores cuya denominación y ubicación ya nos dan pistas de su cometido y de un cierto grado de personalismo presidencialista en la orientación de la proyección exterior

de la CA³⁰. Paulatinamente, la figura del Director General de Acción Exterior se había ido rodeando de nuevas facultades, tales como la cooperación al desarrollo, con el apoyo de una Oficina encargada de la gestión de este tema. En la recién aprobada estructura del nuevo Gobierno de Aragón, tanto el Director General de Acción Exterior como el Director de la Oficina en Bruselas dependen orgánicamente de la Presidencia. Esta reestructuración es adecuada si tenemos en cuenta la expansión cualitativa de los temas objeto de proyección exterior, lejos de la dimensión exclusiva económico-europea y con un calado político cada vez mayor. Por otro lado, también de forma coherente con la tarea a desempeñar, la gestión de la cooperación al desarrollo desaparece de las atribuciones del DG de Acción Exterior para pasar a manos del Director de inmigración, dependiente de la Consejería de Servicios Sociales. Esto ha de garantizar, en mi opinión, una mayor sensibilidad en la orientación social de la cooperación al desarrollo, que quizá se traduzca en un mayor esfuerzo económico en este terreno, ya alejado de las preocupaciones meramente presupuestarias. Eso sí, existe el riesgo, como se ha criticado en otras CCAA³¹, de que la política aragonesa de cooperación al desarrollo devenga un instrumento más de la política de inmigración centrándose tan solo en aquellos países de origen del mayor número de inmigrantes a Aragón, lo que sin duda desvirtuaría su carácter de ayuda y solidaridad hacia los pueblos más necesitados.

En principio valorada positivamente, esta “especialización” de las distintas facetas de la proyección exterior aragonesa puede acarrear el resultado negativo no buscado de falta de coordinación entre las Consejerías implicadas y la propia Presidencia; agravado por la aparición de organismos público-privados como por ejemplo la Agencia “Aragón Exterior”, empresa pública adscrita al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, que realiza tareas de promoción comercial y de atracción de inversiones extranjeras, con oficinas abiertas en diversas ciudades del mundo representativas por su potencialidad económica³². Riesgo que habría que conjurar asignando a la nueva Comisionada para las Relaciones Exteriores un rol coordinador de la misma y garante de una “unidad de acción exterior autonómica”, al tiempo que interlocutor con el Ministerio de Asuntos Exteriores para garantizar la unidad de acción exterior del Estado.

La nueva disposición estatutaria aragonesa referida a las oficinas en el exterior no entra acertadamente en la determinación del estatuto jurídico del personal de las mismas. Tema que ha suscitado recelos políticos y dudas jurídicas ante la pretensión de hacerlo así de Comunidades Autónomas como la catalana.

³⁰ Denominación análoga a la utilizada en la Comunidad Autónoma Canaria donde existe un Comisionado de Acción Exterior.

³¹ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, C.: “Comunidades Autónomas españolas y la política de cooperación al desarrollo: una evaluación general”, *cit.*, pp. 283-285.

³² Oficinas en China, en Pekín, Shanghai y Hong-Kong; en Budapest, Varsovia, Londres, San José de Costa Rica, en Belgrado (con extensión a Croacia y Montenegro), en Caracas, con extensión a Colombia, en Buenos Aires con extensión a Uruguay y Paraguay y en Santiago de Chile con extensión a Perú, Ecuador y Bolivia.

Una manifestación de la para-diplomacia autonómica, no la más importante en cuanto a contenido y resultados pero sí una de las más visibles y aparentes por sus formas, es la de los *viajes de los Presidentes y Consejeros autonómicos*. Es lógico que tales viajes no se contemplen estatutariamente pues no se trata de una actividad *stricto sensu*, sino de un medio para hacer efectivos algunos objetivos tales como la promoción comercial, política o cultural, el estrechamiento de vínculos con las comunidades de inmigrantes, el impulso a proyectos de cooperación internacional o que se enmarcan en la participación en asociaciones internacionales o para participar en organismos transfronterizos.

Aunque se han realizado habitualmente, más en los últimos años, Aragón no es Comunidad pionera en este campo, ni ha destacado por su abundancia. Lo que puede interpretarse como muestra de una ponderación, antídoto de algunos de los principales inconvenientes que se han puesto de relieve en esta actuación externa autonómica: su coste económico y el deterioro de la imagen exterior del Estado si no hay una adecuada planificación tanto en cuanto a contenidos, como en cuanto a formas a guardar³³.

A diferencia de lo que ocurre cuando representantes autonómicos o agentes económicos de una CA se integran en un viaje oficial del Ministerio español correspondiente, estas visitas tiene un carácter excluyente y exclusivo pues su objetivo es la promoción de la Comunidad Autónoma frente a ofertas análogas que pudieran proceder de otras, pudiendo incluso llevar a situaciones dudosamente legales, como es el caso de la pugna por los mayores incentivos fiscales a las inversiones extranjeras. En otros casos, dar a conocer a la CA internacionalmente como realidad diferenciada, si no se hace con tacto exquisito, puede perjudicar la imagen exterior del país o debilitar su fuerza internacional.

También la práctica de las CCAA ha dejado sentada la normalidad constitucional de los *acuerdos de colaboración*. Como es bien sabido, nos encontramos ante una modalidad contractual que recibe denominaciones diversas, nunca la de “tratados”, porque no son acuerdos regidos por el Derecho internacional ni que generen obligaciones internacionales ni, por tanto, responsabilidad internacional. Respetan pues la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la Constitución si, con estas condiciones, su objeto recae sobre una atribución competencial estatutaria. Tras la comunicación de los mismos al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación³⁴, éste realiza un examen de su legalidad y otro de su oportunidad política, con lo que se facilita la unidad de acción exterior del Estado o, mínimamente su coherencia. Por lo demás, la presencia de las

³³ COLINO, C.: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política...*, cit., p. 35. Recoge el autor datos estadísticos que vienen a demostrar que la importancia de esta práctica está al margen de consideraciones ideológica, o del tipo de CA de la que se trate. Depende más bien de la personalidad de cada dirigente político.

³⁴ RD 1317/1997, de 1 de agosto, BOE de 29 de agosto de 1997, sobre la comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de las CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras. Exige pues la publicación en el BOE de estos convenios para su eficacia general.

CCAA en organismos internacionales, a título consultivo o de observador, exige, por las mismas razones, la autorización del Estado³⁵.

Entiendo que, como relación bilateral recíproca que es la de las CCAA con el Estado, también éste debe comunicar a aquéllas sus posturas de política exterior, incluso no sólo las que tengan relación con las competencias autonómicas, para, de este modo, evitar actuaciones exteriores contradictorias con las mismas.

Su ámbito primordial de desarrollo es el de la cooperación interregional y transfronteriza, fomentada por la política regional europea, en particular, a través de los fondos estructurales. Baste recordar al respecto la creación de programas como INTERREG, ENVIREG o STRIDE que presuponen la existencia de redes regionales capaces de elaborar proyectos plurirregionales.

La cooperación interregional es la manifestación por excelencia de la acción exterior autonómica fuera del ámbito institucional de la UE³⁶. Por ello se han creado asociaciones regionales que la favorecen como la Asamblea de las Regiones de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales dependiente del Consejo de Europa o, por citar algunas de las que Aragón forma parte, la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, la Conferencia de Regiones Europeas de la Diagonal Continental, o la Asociación Europea de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña.

Para facilitar este tipo de cooperación cuando se desarrolla entre regiones a ambos lados de una frontera, el Convenio marco de cooperación transfronteriza al que antes me he referido, prevé modelos de acuerdos entre ellas favoreciendo de este modo el estrechamiento y formalización de sus vínculos. En su aplicación precisamente se concluye el Tratado de Bayona de 1995 entre España y Francia en el que se amparan las distintas formas de cooperación en la zona fronteriza plasmadas en instrumentos que no conllevan obligaciones jurídicas.

A una mejora en la cooperación contribuyen también organismos de animación de la misma como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos³⁷ entre cuyas regiones participantes, con exclusión de Andorra, se constituyó en 2005 un Consorcio por el que se le dota de personalidad jurídica. Hecho que ha de facilitar su gestión directa de programas europeos³⁸. Más recientemente, en la zona pirenaica centro-oriental, la fórmula cooperativa entre regiones vecinas ha sido la de la Euroregión que funciona

³⁵ COLINO, C.: *La acción internacional...*, cit., p. 55.

³⁶ MARTÍN MALLÉN, J. C.: “La participación institucional y política de las regiones en los organismos europeos”, en F. López Ramón (ed.), “De la reforma estatutaria”, *Monografías de la RAAP*, VIII, 2005, p. 388. Sobre cooperación transfronteriza, ver M. BERNAD, “La coopération transfrontalière régionale et locale”, *RCADI*, vol. 243, 1993-IV, pp. 294-418.

³⁷ E. PERALTA, N. FERNÁNDEZ SOLA, “El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial”, *Revista de Instituciones Europeas (RIE)* 1994, nº 2, pp. 499-527. Organismo creado en 1983 (Declaración Jaca-Oloron St. Marie, acuerdo de creación firmado el 4 de noviembre), celebra en 2007 su 25º aniversario. <http://www.ctp.org>.

³⁸ BOA nº 150 de 20 de diciembre de 2005.

como grupo de debate y presión, como *lobby*, ante las instituciones en los asuntos del interés de las regiones que la integran. Primero se constituyó la Euroregión Cataluña, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon en 1991, a la que seguirá la Euroregión Pirineos-Mediterráneo en 2004 que, junto a las anteriores, incorpora a Aragón y Baleares³⁹.

Para facilitar la creación de grupos con personalidad jurídica propia, sorteando los inconvenientes de las distintas legislaciones nacionales, capacitados para gestionar programas interregionales o transnacionales, la Comisión propone la introducción de la figura jurídica de la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza, aprobada en 2006⁴⁰. Ésta debe permitir la suscripción de convenios con otras colectividades territoriales para gestionar programas transfronterizos. Así, Aragón suscribió convenios de colaboración con Midi-Pyrénées y Aquitania⁴¹. Pero también se constituyen foros como la Conferencia de Presidentes de Regiones con poderes legislativos (REGLEG) con una clara orientación de reforzar la representación regional en las instituciones comunitarias.

Como puede apreciarse, se trata de modalidades flexibles e informales de cooperación entre regiones europeas vecinas y con intereses comunes, principalmente centrados en la actuación conjunta ante la UE para, dentro del ámbito de sus competencias, desarrollar su colaboración a través de programas y facilitando instrumentos permanentes de cooperación.

En estas condiciones, aunque no previsto estatutariamente, estas fórmulas cooperativas no plantean incompatibilidades jurídicas con los textos normativos primarios. Igualmente es posible la pertenencia a varias de estas agrupaciones cuya ventaja principal es la flexibilidad y la detección de intereses comunes en pro de los que trabajar conjuntamente. El riesgo residiría en una excesiva burocratización de estructuras que debieran ser enormemente ágiles y en la politización, sobre todo si una de las entidades integrantes prevalece sobre las demás.

Al margen de la cooperación transfronteriza, las CCAA han venido concluyendo este tipo de acuerdos no normativos con otras entidades territoriales subestatales, con Organizaciones intergubernamentales y con Estados terceros.

³⁹ La Carta de Perpignan de 19 de octubre de 1991 constituye la Euroregión con las tres regiones citadas. La Declaración conjunta de 29 de octubre de 2004 abre el desarrollo de actividades de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo. En 2006 Aragón decide la suspensión de su participación en la misma. Ver declaración en la sección de relaciones exteriores de la website de la Generalitat catalana, <http://gencat.net>.

⁴⁰ Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DO L 210, de 31.7.2006.

⁴¹ Protocolo de acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Conseil Régional de l'Aquitaine y la Diputación General de Aragón, de 20 de septiembre de 1989, renovado en 2001, y Convenio de cooperación transfronteriza entre el Conseil Régional de Midi-Pyrénées y el Gobierno de Aragón, Resolución de 29.10.2001.

Es destacable que la nueva previsión estatutaria del artículo 96.2 no especifique el sujeto socio de los mismos. Recurriendo a la práctica desarrollada hasta el momento puede decirse que serán otros entes territoriales, órganos de un Estado extranjero o un organismo internacional. El límite aquí, naturalmente, está en las competencias de la Comunidad Autónoma. La disposición resulta más escueta, pero no por ello más limitada, que la del artículo 195 del Estatuto de Autonomía de Cataluña al contemplar el apoyo de los órganos de representación exterior del Estado a las iniciativas de la Generalitat en este terreno⁴². Y es que, siempre actuando dentro de sus competencias, el ejercicio “contractual” de conclusión de acuerdos de cooperación por parte de las CCAA, para ser eficaz en mayor grado, requerirá el concurso del servicio exterior del Estado (órganos internos y externos). Lejos de rayar la inconstitucionalidad, entiendo esta previsión como una acertada forma de concertación e información mutua en aras de una mejor satisfacción de los intereses de la Comunidad Autónoma respetando el *ius contrahendi* del Estado.

Indirectamente, el Estatuto nos da una respuesta a la cuestión de los eventuales socios externos de Aragón al precisar los ámbitos de cooperación exterior preferente, a potenciar mediante acuerdos o por cualesquiera otras vías. Estas prioridades se derivan nuevamente del hecho geográfico limítrofe de la CA que lleva al Estatuto a proclamar la promoción de la cooperación con las regiones europeas con las que Aragón comparte, por esta situación, intereses económicos, sociales, ambientales y culturales (artículo 98). Precepto de gran importancia por cuanto incide en un elemento clave de la acción exterior autonómica que, para ser exitosa, además de los instrumentos jurídicos y materiales, requiere partir de una formulación clara de sus propios intereses y buscar la interacción activa estratégica con regiones que comparten similares intereses o problemas⁴³.

De esta manera, con el nuevo Estatuto, la cooperación interregional europea que venía desarrollándose de forma bilateral o multilateral queda expresamente contemplada en el nuevo texto. Otra cosa será la actitud de cada gobierno autonómico frente a la política exterior del Estado que, como afirma COLINO, puede ser de sesgo unilateral con una estrategia de clara acción exterior, de carácter complementario o paralelo a la acción exterior del Estado o de renuncia a desarrollar sus propias acciones exteriores⁴⁴.

Por otro lado, incluimos en este apartado, lo que podríamos denominar la *proyección exterior de las competencias exclusivas*. Se trata de la extensión natural del bloque competencial autonómico consagrado en la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía a la acción exterior; el ejercicio de una competencia propia más allá del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

⁴² El artículo 197 del Estatuto catalán directamente se refiere a la conclusión de acuerdos interregionales - categoría que incluiría los transfronterizos-, o con otros territorios y, con una sistemática a mi juicio equivocada, la promoción de la cooperación al desarrollo.

⁴³ KÖLLING, M.: *cit.*, p. 133.

⁴⁴ COLINO, C.: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española, cit.*, p. 42.

Podemos aquí señalar las ya referidas competencias de carreteras, aeropuertos y transporte terrestre, pero también la del tratamiento especial de zonas de montaña o espacios naturales protegidos, que lleva, como hemos visto, a participar en la asociación europea de regiones de montaña, la cooperación para el desarrollo, el turismo, la cultura y, especialmente, el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (artículo 71.32). Por esta vía, y aunque sólo el comercio interior entra dentro de las competencias exclusivas de la CA, tanto Aragón como otras Comunidades españolas han venido desarrollando actividades de promoción internacional del comercio y de atracción de inversiones, normalmente a través de oficinas permanentes de promoción económica y de la participación en ferias. Aragón Exterior, organismo al servicio del Gobierno de Aragón dispone como hemos visto de oficinas de esta naturaleza en 12 capitales con delegación incluso en otras próximas.

Cabe cuestionar con carácter general la existencia misma de estas iniciativas. Resulta explicable que si las CCAA más potentes disponen de estos mecanismos, las demás hagan otro tanto pero en términos de rentabilidad económica y resultados, toda esta inversión daría fruto mayores mediante una promoción comercial nacional. Late por tanto una actitud de desconfianza hacia la acción de Gobierno en pro de los intereses generales, o de sobrevaloración de la labor que aisladamente cada Comunidad Autónoma puede realizar “frente” a las demás. Ahora bien, en este régimen también comprensible de competencia entre autonomías, y siendo por tanto este régimen de promoción comercial y económica su consecuencia más clara, sólo cabe abogar por una optimización de los recursos empleados y la cooperación cuando sea posible entre CCAA y de éstas con el Gobierno del Estado en los Ministerios competentes.

En síntesis, en este tipo de actuaciones autónomas, a diferencia de lo que ocurre con las de participación en paralelo con el Estado, los intereses representados por los dos niveles pueden ser complementarios o compartidos pero la CA considera que su modo de abordarlos puede ser diferente y más eficaz que la estatal. Como existe un riesgo de que se produzca duplicidades o ignorancia mutua entre ambos, aquí también deben imponerse como criterios de actuación la coordinación, la lealtad federal y el intercambio de información⁴⁵.

Para conjurar los riesgos de descoordinación de la política exterior española en su conjunto por actuaciones no concertadas de las CCAA, el Gobierno tiene la competencia exclusiva de dictar medidas para regular y coordinar las actividades con proyección externa de los entes territoriales, como máxima autoridad responsable de la dirección de la política exterior española. Bien es cierto que, hasta el momento, no ha ejercido dicha competencia.

⁴⁵ COLINO, C.: *Idibem*, p. 15.

IV. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN EN RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Como ya he apuntado, el artículo 40.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón resultó innovador al incorporar, cuatro años antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, la previsión de ejecución de “actos normativos de las Organizaciones internacionales en lo que afecten a materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma”. La práctica posterior a dicha adhesión mostró la necesidad jurídica de esa capacidad ejecutiva para todas las CCAA en virtud del respeto al reparto competencial y de responsabilidad exclusiva del Estado por incumplimientos del Derecho comunitario. En otros términos, porque las competencias de las CCAA que habitualmente desarrollan hacia el interior, en la propia Comunidad Autónoma, pueden tener que desarrollarse en el exterior y no respetaría el reparto competencial la devolución por esta vía de competencias autonómicas al Estado. Como cada vez son más también las competencias que se asumen por las instituciones de la UE, se incrementa el volumen de asuntos comunitarios que afectan a competencias regionales, en nuestro caso de las Comunidades Autónomas.

La presencia regional en la UE ha ido evolucionando en dos frentes, el interno y el comunitario. Así, la creación del Comité de las Regiones en el Tratado de Maastricht de 1992, la posible presencia directa de éstas en el Consejo a través de la delegación nacional correspondiente tras el Tratado de Ámsterdam de 1997⁴⁶ o su limitada legitimación a la hora de interponer recursos de anulación ante el Tribunal comunitario son manifestaciones de la evolución en sede comunitaria. La Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE) y las Conferencias sectoriales⁴⁷, el establecimiento de una Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER⁴⁸, la apertura por parte del Estado y el acuerdo con las CCAA de la vía para participación directa de éstas en comités y grupos de trabajo del Consejo y en las propias formaciones de éste

⁴⁶ Artículo 203 TCE, “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”.

⁴⁷ Particular relevancia tiene el acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la CARCE que establece el procedimiento genérico a aplicar por cada Conferencia sectorial en las fases ascendente y descendente, la Ley 2/1997, de 13 de marzo que contiene la articulación de esta participación y los acuerdos de la CARCE de octubre de 1997 para articular la participación autonómica y los Comités y grupos de trabajo del Consejo y de 9 de diciembre de 2004 para su participación en el Consejo e incorporando dos nuevos Consejeros Autonómicos a la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER (*BOE* nº 64, de 16 de marzo de 2005). Estos últimos acuerdos han sido comentados por J. L. CASTRO RUANO (“Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes. El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004”, *Unión Europea Aranzadi*, nº 8-9, 2005, pp. 5-11) y M. URREA (“La articulación española de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante. Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *RGDE*, 2005, www.iustel.com).

⁴⁸ Real Decreto 2105/1996, de 21 de septiembre.

constituyen las evidencias ya conocidas y abundantemente comentadas de la evolución en foro doméstico⁴⁹.

Como se ha puesto de relieve doctrinalmente, la CARCE y las Conferencias sectoriales no han funcionado adecuadamente como instrumentos de participación de las CCAA siendo, más bien un instrumento de información a las mismas⁵⁰. Esta función tiene escasa virtualidad dada la existencia de oficinas de todas las Comunidades Autónomas españolas en Bruselas precisamente con una función de información, promoción y *lobby*. Esta constatación lleva a proponer una necesaria reestructuración de ambas fórmulas para dotarlas de mayor operatividad y sistematicidad en su funcionamiento.

Podría alegarse en su descargo, que estos dos mecanismos institucionales han surgido y se han desenvuelto en un contexto de desconfianza, primero del Estado hacia las CCAA y viceversa, para pasar después a una fase de tanteo mutuo de los límites de acción, sin olvidar las reivindicaciones de trato diferencial de ciertos Ejecutivos autonómicos. Circunstancias que si no en todo, pueden justificar parcialmente sus pobres resultados.

El nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 consagra un capítulo, el III, de su Título VII a las relaciones con la Unión Europea contemplando todas las facetas de la misma que la práctica cotidiana revela de interés y de obligada participación de la Comunidad Autónoma. Sistematizando estos aspectos, podríamos afirmar que abordan una implicación orgánico-institucional y otra normativa. Así, por un lado, se hace referencia a la presencia-representación institucional, a la participación en los órganos e instituciones comunitarios y la legitimación de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal de Justicia; mientras, por otro lado, se aborda la participación en la elaboración y aplicación del Derecho comunitario.

Dentro de cada uno de estos aspectos, se pueden distinguir también competencias de Aragón autónomas, junto a otras en las que se prevé su acción participativa en la política global del Estado ante la Unión Europea.

Analizaremos brevemente cada una de ellas. En primer lugar, se realiza una afirmación un tanto tautológica pero similar a la contenida en otros Estatutos de

⁴⁹ MARTÍN MALLÉN, J. C.: “La participación institucional y política de las regiones en los organismos europeos”, *cit.*, pp. 399 y ss; MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Participación directa de las Comunidades Autónomas en la UE”, *RDCE*, vol.22, 2005, pp. 759-802; PALOMARES AMAT, M.: “Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de Autonomía...”, *cit.*; y en Stavridis, Kölling, Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones... cit.* ver RUIZ ROBLEDO, A.: “Un análisis de las regiones europeas más activas en las políticas mundiales”, pp. 29-54, PASQUIER, R.: “Regional Lobbying and the EU Constitutional Treaty: An Assessment”, pp. 83-96 y VARA ARRIBAS, G.: “Gobernanza multinivel en la UE y las regiones, con o sin una Constitución”, pp. 97-118.

⁵⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, *RDCE*, vol.22, 2005, pp. 774-775.

Autonomía, de participación de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos que establece la legislación estatal, en los asuntos relacionados con la UE que afecten a las competencias o intereses de Aragón.

La razón de esta inclusión expresa puede traer su causa precisamente del silencio del texto anterior. No puede dejarse de hacer notar que la participación que se prevé es amplia pues no sólo se refiere a cuestiones de la competencia de la Comunidad Autónoma sino también que afecten a sus intereses. Además, los términos escogidos de conformidad con la legislación estatal ponen en evidencia, si ello era menester, que los asuntos relacionados con la Unión Europea son una política de Estado en los que, por imperativo del reparto competencial constitucional, deben actuar conjuntamente Estado y Comunidades Autónomas.

La siguiente precisión, esta vez de orden orgánico, se refiere al establecimiento de una delegación para la presentación, defensa y promoción de los intereses de la Comunidad Autónoma ante las instituciones y órganos de la Unión Europea. Quizá el verbo “establecer” en futuro no haya sido una buena elección puesto que tal delegación existe ya y no se trata, aparentemente, de cambiar sus funciones o su estatuto jurídico. Aquí nos encontramos ante una acción puramente autónoma de la Comunidad sin participación estatal.

El nuevo artículo 94 relativo a la participación en instituciones y organismos europeos, recoge los ya citados acuerdos alcanzados al respecto en el seno de la CARCE puesto que su objeto es prever dicha “participación directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la UE que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal”.

Hasta ahora, la Comunidad Autónoma de Aragón ha estado presente en cuatro Comités⁵¹, así como en dos Consejos de Ministros de Agricultura y Pesca en 2005 y 2006 y en un Consejo de Medio Ambiente ese mismo año.

Finalmente, el nuevo Estatuto prevé, como acción autónoma de la Comunidad Autónoma la de recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. Esto significa que sólo goza de esta legitimación para recurrir en nulidad o por omisión (artículos 230 y 232 TCE) en las condiciones en las

⁵¹ De acuerdo con la distribución acordada con la Administración Central, a la Comunidad Autónoma aragonesa le corresponde participar en los Comités de Agricultura Ecológica, de aplicación del VI Programa marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, en el de aplicación de la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) y en el de aplicación del Programa de Acción comunitaria en el ámbito de la salud pública (2003-2008). En este último solo en el período 2003-2004. Ver la sección de documentación del Ministerio de Administraciones Públicas, www.map.es. Destaca la existencia de Comités abiertos a la participación autonómica pero que ninguna CA ha solicitado. Nos parece más adecuado hablar también en estos casos de “comités del Consejo” pues como tales actúan, como órganos intergubernamentales, aunque lo hagan ante la Comisión

que podrían recurrir las personas físicas y jurídicas, es decir, cuando sean destinatarias de la norma impugnada o contra las que le afecten de forma directa e individual; lo que aplicado a las CCAA podría significar, cuando la disposición invocada afecte directamente a la CA o sus competencias. Habida cuenta de que esta legitimación resulta limitada a juicio de las regiones para la defensa de sus intereses y competencias, como lo han hecho saber en las últimas modificaciones de los Tratados constitutivos, éstas deben recurrir al Gobierno del Estado cuya legitimación al respecto es la más amplia (artículo 95.2).

Pese a la novedosa inclusión de esta disposición en el Estatuto, sin embargo, no hace más que recoger el contenido del acuerdo de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997, acuerdo relativo a la participación de las CCAA en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De acuerdo con el mismo, y más detalladamente que la disposición estatutaria comentada, las CCAA pueden instar al Gobierno a actuar ante el Tribunal de Justicia para impugnar disposiciones que consideren ilegales si entran en el ámbito de sus competencias, contra omisiones que les perjudiquen, contra otro Estado miembro por incumplimiento, para intervenciones como coadyuvantes o para solicitar dictamen sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional a suscribir por la Comunidad Europea con el Tratado. La Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones relacionadas con la Defensa del Estado español ante el Tribunal de las Comunidades Europeas es la encargada en cada caso de determinar si procede o no acceder a la petición formulada por una Comunidad Autónoma.

Una situación compleja puede producirse en caso de que los intereses de varias CCAA resulten contradictorios en cuanto a su actuación ante el Tribunal de Justicia. En tal situación parece evidente que el resultado sea la no actuación del Estado salvo que alguna de las posturas autonómicas coincida con lo que se considere el interés general.

Por último, este capítulo se refiere también a la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la elaboración de la posición del Estado ante la UE, principalmente ante la institución legislativa por excelencia, como también en la aplicación de la normativa que de ello se derive, para lo que el Estatuto remite a la legislación estatal. Dicha participación se produce en los asuntos que inciden en sus competencias e intereses en la fase ascendente y en el ámbito de sus competencias en la fase descendente. Mayor novedad puede encerrar la previsión de participación del legislativo autonómico, las Cortes de Aragón, en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma (artículo 93.3). Y es que, la evolución democrática en el proceso legislativo de la UE tiende a dar entrada a los Parlamentos nacionales para garantizar el respeto del principio de subsidiariedad⁵². Cuando dicho seguimiento ha de efectuarse en un Estado de

⁵² El protocolo nº 30 anejo al TUE y al TCE (1997) se refiere a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el protocolo nº 9 al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea (1997). Ninguno de ellos hace referencia a los Parlamentos territoriales que existen en algunos países de estructura federal ni a su papel en el proceso legislativo comunitario ya que sólo los Estados son sujetos del mismo a través de sus gobiernos en el Consejo y de sus ciudadanos en el

estructura compleja donde los entes territoriales asumen competencias legislativas residenciadas en sus propios Parlamentos territoriales, dicho control debe recaer en las manos de éstos.

V. CONCLUSIONES

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, como los que le precedieron en el proceso de reforma estatutaria, formaliza una práctica constitucional asentada y detalla las variadas facetas de la acción exterior de la Comunidad Autónoma más allá de su participación en asuntos relacionados con la UE. De este modo queda plasmada una clara evolución tanto en el contenido de la acción exterior de Aragón como en su regulación jurídica.

Y es que los nuevos Estatutos de Autonomía suponen la consolidación legal de una práctica anterior, con lo que se elimina en gran medida el factor incertidumbre jurídica que pudiera existir en la acción exterior autonómica. Conocidos los límites de actuación de cada ámbito, establecidos cauces de cooperación y, sobre todo, entendido el carácter complementario de Estado y Comunidades Autónomas en la configuración de la política exterior española y de la posición nacional ante la UE, los mimbres esenciales de una sólida trama de cooperación y entendimiento están colocados, a falta de activarlos de forma adecuada por ambas partes.

De esta manera, España se incorpora al proceso de institucionalización de las cooperaciones interregionales, reflejo de un mayor grado de madurez y congruencia de la acción exterior de las regiones europeas.

Si se han de establecer rasgos distintivos con otras CCAA, podríamos destacar el énfasis en las implicaciones exteriores para Aragón de su situación geográfica fronteriza, por lo que ello conlleva de relaciones interregionales transfronterizas, como de impulso a las redes de comunicación con el país vecino.

Tanto el Estatuto de 2007 como la práctica exterior de la Comunidad Autónoma permiten apreciar una actuación moderada de Aragón en este ámbito, al menos desde un punto de vista cuantitativo (viajes oficiales, oficinas en el exterior, acuerdos de colaboración); actuación que se desarrolla en aquellos casos de mayor interés e impacto para la efectividad de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Esto no significa en modo alguno dejación de sus derechos de participación en todos los foros multirregionales de interés para el desarrollo de sus competencias, en el Comité de las Regiones, en los Comités del Consejo o como representante de todas las demás CCAA en alguna formación de esta institución comunitaria.

Parlamento Europeo. Sin embargo, la non-nata Constitución Europea, al establecer el papel de los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad (artículo I-11 y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), hubiera permitido una organización interna que facilitara un papel más activo por parte de los parlamentos regionales en esta materia.

Como nos dejó apreciar la evolución de la acción exterior de las CCAA experimentada durante la época de vigencia de los anteriores Estatutos de Autonomía, las diferencias que hoy traslucen los nuevos textos pueden acabar siendo irrelevantes por cuanto se tiende hacia una igualación competencial. A ello puede colaborar la importante reestructuración institucional operada en el Gobierno de Aragón y el impulso que se ha querido dar con ello a la acción exterior autonómica.

La paulatina homogeneización de los Estatutos de Autonomía con una progresiva equiparación de las competencias y de las instituciones de autogobierno favorecen la consideración de las CCAA como parte del Estado e instrumento su política exterior.

Finalmente, el peso específico de la acción exterior de una Comunidad Autónoma suele corresponder con su peso político y económico en el conjunto de las CCAA aunque también dependa de la personalidad de quien ostenta la Presidencia y, porque no decirlo, del nivel reivindicativo e identitario de la Comunidad Autónoma frente al Estado. En este sentido, Aragón se ha caracterizado por un ejercicio de sus poderes de acción exterior o de proyección externa de sus competencias con absoluta lealtad institucional y sin veleidades de arrebatarse al Estado o reivindicar de él el traspaso de competencias que le pertenecen. Esta postura, común a la mayoría de las CCAA, puede facilitar una expansión de la acción exterior autonómica si las autoridades regionales saben aprovechar adecuadamente los instrumentos del servicio exterior del Estado y éste, a su vez, abre esas posibilidades a las CCAA. Actitud de colaboración con la que ambas partes ganan; unas en capacidad de proyección externa sin inversiones desmesuradas, otra con una mayor garantía a la coherencia de la política exterior nacional. De este modo se respeta el irrenunciable principio de unidad de acción exterior del Estado sin desconocer el papel y valor añadido para nuestra política exterior de una presencia ordenada de las CCAA en este ámbito.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

BELTRÁN GARCÍA, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmics/UAB, Barcelona, 2001.

COLINO, César: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Documento de trabajo 10/2007, OPEX, Fundación Alternativas.

CONDE MARTINEZ, Carlos: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de Gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio: “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”, *Rev. CIDOB d’afers internacionals*, nº 69, 2005, pp.61-88.

FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo: “Comunidades Autónomas y comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)”, *RGDE*, 2004, www.iustel.com.

GARCÍA SEGURA, Caterina: “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *REP*, 91,1996, pp.235-264.

JÁUREGUI, G.: *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1986.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (ed.): “De la reforma estatutaria”, *Monografías Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, 2005.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “Participación directa de las Comunidades Autónomas en la UE”, *RDCE*, vol.22, 2005, pp.759-802.

PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel. (dir.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994.

PÉREZ TREMPES, Pablo (coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Barcelona, M. Pons-IEA, 1998.

PONS RAFOLS, Xavier, SAGARRA TRIAS, Eduard: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Tribuna internacional 8, CEI, Barcelona, 2006.

REMIRO BROTONS, Antonio.: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, M. Ramírez (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, Pórtico ed., 1979, pp.353-377

STAVRIDIS, Stelios, KÖLLING, Mario, FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *The International Relations of the Regions: Sub-National Actors, Para-Diplomacy and Multi-Level Governance*, Zaragoza, Fundación M. Giménez Abad, Universidad de Zaragoza, Cortes de Aragón, 2007.