

LA ACCIÓN EXTERIOR DE ARAGÓN: UNA MIRADA A LAS «RELACIONES INTERNACIONALES» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS(*)

ELENA GONZÁLEZ VÁZQUEZ
Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales
Universidad de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO CONSTITUCIONAL.– II. EL MARCO NORMATIVO DE LA ACCIÓN EXTERIOR AUTÓNOMICA Y LA PROGRESIVA DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: 1. Los primeros Estatutos de Autonomía. 2. El avance de la descentralización en los Estatutos de segunda generación: A) Expansión de las competencias autonómicas en materia de tratados internacionales recogidas en los nuevos Estatutos de Autonomía. B) Una novedad: la dimensión eurounitaria en los nuevos Estatutos. C) Competencias de proyección exterior en los Estatutos de Autonomía. D) La cooperación transfronteriza e interregional en los Estatutos de Autonomía. 3. Dibujando el límite de la reserva estatal para las relaciones internacionales: un análisis de la jurisprudencia. 4. Año 2014: la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 5. Entonces, ¿cuáles son las principales dimensiones de la Acción Exterior autonómica?– III. ¿CÓMO SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ? EL PORQUÉ DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR EN ESPAÑA. 1. Adaptación a las exigencias de una realidad cada vez más global. 2. Atención a las demandas de los movimientos nacionalistas. 3. La adhesión a una Unión Europea de las regiones. 4. Algunas reflexiones en torno a la lealtad constitucional.– IV. LA ACCIÓN EXTERIOR DE ARAGÓN. 1. La conformación del actual Servicio de Acción Exterior: evolución de las competencias en materia de acción exterior en la estructura orgánica del Gobierno de Aragón. 2. El SAEAR como puente entre Aragón y la Unión Europea. 3. Coordinación interna de la Acción Exterior del Gobierno de Aragón: la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (CIAE). 4. Contribuciones del Gobierno de Aragón a la Estrategia de Acción Exterior del Estado y participación en el Informe Anual de Acción Exterior. 5. La participación del Gobierno de Aragón en las relaciones con la Unión Europea. A) Nivel interno: la participación de Aragón en las fases ascendente y descendente. B) Nivel externo: la participación directa de Aragón en las instituciones de la Unión Europea. 6. Proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón. 7. Cooperación transfronteriza e interregional. A) Cooperación transfronteriza multilateral a través de la participación del Gobierno de Aragón en el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. B) Convenios Marco de cooperación transfronteriza bilateral entre el Gobierno de Ara-

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 23/10/2023 y evaluado favorablemente para su publicación el 31/01/2024.

gón y las regiones francesas de Nueva Aquitania y Occitania. 8. Breve mención a la cooperación al desarrollo del Gobierno de Aragón.– V. ALGUNAS IDEAS A MODO DE CONCLUSIÓN.– VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN: Este artículo describe el proceso de descentralización que ha atravesado España en relación con sus competencias en materia de relaciones internacionales, prestando especial atención a la Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón. La investigación se ha realizado a partir de un contacto directo con la Administración pública del Gobierno de Aragón, sumado a una revisión sistemática del marco jurídico. La realidad de un mundo globalizado, la propia política de la Unión Europea y las presiones de los partidos independentistas son tres factores claves para entender la descentralización competencial que presenta la acción exterior en España. Una descentralización consolidada, principalmente, por el contenido de los Estatutos de Autonomía y por una jurisprudencia cada vez más favorable a la participación autonómica en los asuntos exteriores. Se plantea la hipótesis de que este proceso descentralizador se acelere a lo largo de la próxima legislatura como consecuencia del poder de negociación que actualmente ostenta el independentismo catalán. Una mirada a la Comunidad Autónoma de Aragón demuestra que una descentralización en materia de acción exterior compatible con un contexto de lealtad institucional es posible.

Palabras clave: Acción Exterior; relaciones internacionales; descentralización; lealtad institucional; cooperación transfronteriza; Unión Europea; Aragón (España).

THE EXTERNAL ACTION OF ARAGON: A LOOK INTO THE «INTERNATIONAL RELATIONS» OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES

ABSTRACT: *This article describes the decentralisation process that Spain has undergone regarding competences related to international relations, paying particular attention to the External Action of the autonomous community of Aragon. The research has been conducted through direct contact with the public administration of the Government of Aragon, along with a systematic review of the legal framework involved. The reality of a globalised world, the European Union's own policies, and the pressures from independence-seeking parties are three key factors to understand the decentralization of competences that the external action in Spain exhibits. This decentralisation is primarily consolidated through the content of the Statutes of Autonomy and an increasingly favorable jurisprudence towards autonomous participation in foreign affairs. The possibility is raised that this decentralising process may accelerate over the next legislative term due to the negotiation power currently held by the Catalan independence movement. A look into the Autonomous Community of Aragon reveals that it is possible to have a decentralised external action that is also compatible with a context of institutional loyalty.*

Key words: *External Action; international relations; decentralisation; institutional loyalty; cross-border cooperation; European Union; Aragon (Spain).*

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO CONSTITUCIONAL

El desarrollo de la acción exterior de las comunidades autónomas surge en un contexto en el que estas han ido demandando una proyección internacional cada vez mayor (Y. GAMARRA CHOPO, 2010: 887), tanto por motivos financieros como históricos y políticos (J. TUDELA ARANDA, citado en Y. GAMARRA CHOPO, 2010: 887). Esto se ha traducido en una progresiva descentralización de la competencia exclusiva del Estado para las relaciones internacionales.

De hecho, en el Decreto 56/2012, de 7 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior del Gobierno de Aragón, se afirma que «la presencia en el exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón constituye un avance en la mejora del autogobierno aragonés» y en «la defensa de los intereses generales de los ciudadanos aragoneses».

En los debates previos a la configuración de la Norma Fundamental, parlamentarios vascos y catalanes de ideología independentista reclamaban mayores competencias para las comunidades autónomas en materia de tratados. Como se comentará más adelante, estas aspiraciones internacionales han demostrado ser una constante en aquellos partidos de corte nacionalista periférico, quienes han jugado —y, seguramente, lo seguirán haciendo— un papel esencial en el proceso de descentralización en materia de relaciones internacionales que España ha experimentado a lo largo de las últimas décadas.

Es necesario subrayar que desde el principio existió un rechazo general por parte del parlamento constituyente hacia las tendencias descentralizadoras por las que abogaban estos grupos. Desde luego, el texto constitucional no recoge previsión alguna de una posible dimensión exterior de las competencias autonómicas. Todo lo contrario, la Constitución Española (CE) reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, así como la dirección de la política exterior y la potestad para concluir tratados internacionales, además de reservar al Rey la representación de la Nación en el extranjero. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía originales que se aprobaron poco tiempo después sí que atribuyeron a sus respectivas comunidades autónomas ciertas competencias en materia de relaciones internacionales.

Este artículo busca aprovechar la información recopilada tras un contacto directo con la Administración pública del Gobierno de Aragón y su personal funcionario (1) para arrojar luz sobre el desarrollo de las políticas públicas

(1) La autora desea mostrar su agradecimiento al Servicio de Acción Exterior del Gobierno de Aragón y al resto del personal funcionario que ha colaborado con esta investigación por sus valiosas aportaciones.

relacionadas con la acción exterior aragonesa (2). Por cuestiones de extensión, la mención de este artículo a la cooperación para el desarrollo queda reducida a una breve pincelada. Se trata, sin duda, de una dimensión sustancial de la acción exterior para la que además las comunidades autónomas gozan de particular autonomía. Esto hace que la contribución de Aragón a esta materia sea abundante y que merezca, por sí misma, una investigación aparte.

II. EL MARCO NORMATIVO DE LA ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA Y LA PROGRESIVA DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. Los primeros Estatutos de Autonomía

Como ya se ha puntualizado en la doctrina (por ejemplo, J. DE MIGUEL ZARAGOZA, 1985: 367; A. MANGAS MARTÍN, 2020: 80), los intentos de incluir en el texto constitucional el derecho de las comunidades autónomas a consultar al Gobierno durante la elaboración de un tratado internacional recibieron un claro rechazo en el parlamento constituyente. Así, el diputado catalán Barrera Costa defendió en dos ocasiones la necesidad de que una comunidad autónoma fuese escuchada cuando un tratado pudiese «afectar» a sus «condiciones particulares», argumentando que la única obligación para el Estado sería la de consulta. En ambos casos la propuesta fue ampliamente descartada, como también lo fue el voto particular n.º 424 del Grupo Parlamentario Vasco que sugería lo mismo en términos de «las condiciones particulares» de los habitantes de una comunidad autónoma.

Efectivamente, estas pretensiones no se vieron reflejadas en el texto constitucional. La Constitución otorga al Estado competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (3) (art. 149.1.3 CE), establece que el Gobierno es el director de la política exterior de la Nación y no se contempla la participación autonómica en el proceso de elaboración de tratados (arts. 93 y 94 CE). Con carácter general, no se recoge ninguna referencia a una posible acción exterior de las comunidades autónomas.

A la vista de la resistencia exhibida durante el proceso constituyente por parte de la mayoría de los grupos parlamentarios, el silencio de la Constitución

(2) En este sentido, el presente artículo busca sumarse al extenso trabajo llevado a cabo por Sergio Salinas Alcega, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza (S. SALINAS, 2009; 2010; 2014).

(3) El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha confirmado en repetidas ocasiones que la celebración de tratados o *ius contrahendi* entra dentro de las competencias consideradas de «relaciones internacionales» que la Norma Fundamental reserva en exclusiva al Estado. Sobre este punto se profundizará más adelante.

con respecto a la actividad exterior de las comunidades autónomas responde claramente a «un rechazo consciente» que, en el caso concreto del art. 93 CE, demuestra una oposición inicial ante la idea de que las nacionalidades y regiones pudiesen participar en el desarrollo normativo del Derecho derivado (J. DE MIGUEL ZARAGOZA, 1985: 372). Esto contrasta con las competencias que las diferentes comunidades autónomas han logrado incluir en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tanto en los textos originales como en las reformas estatutarias llevadas a cabo en la década de los años 2000.

Para ilustrar este punto, se plantea una revisión sistemática de las diferentes competencias en materia de acción exterior recogidas en los Estatutos de Autonomía, empezando por las primeras versiones y terminando por los Estatutos reformados. Como se verá, las primeras competencias de acción exterior que se les reconocen a las comunidades autónomas en los Estatutos de Autonomía originales son en materia de tratados. Posteriormente, a medida que avanzaba el proceso descentralizador de las relaciones internacionales del Estado y se aprobaban las reformas estatutarias, se ampliaron los mecanismos de proyección exterior autonómica y se reconocieron formalmente las diversas vías de participación de las comunidades autónomas en la esfera eurounitaria (4).

No todas las autonomías se adjudicaron inicialmente las mismas competencias en materia de tratados, y en la doctrina podemos encontrar clasificaciones diferentes de los Estatutos en función de qué dimensiones del *ius contrahendi* fueron incluidas en cada uno. De esta manera, se encuentra el derecho a instar al Gobierno a que celebre un tratado (derecho de instancia), el derecho de una comunidad autónoma a ser informada de la celebración de un tratado (derecho de información) y el derecho autonómico a implementar medidas en ejecución de un tratado (derecho de ejecución). Por un lado, Remiro Brotons (citado en S. SALINAS ALCEGA, 2010) realiza una distinción entre aquellos Estatutos que habían incluido el derecho de instancia, los que habían incluido el de información, los que habían incluido los dos y los que no habían incluido ninguno. Sin embargo, no parece tener en cuenta el derecho de ejecución. Por otro, J. DE MIGUEL ZARAGOZA (1985: 372) clasifica los Estatutos en aquellos que habrían incorporado el derecho de ejecución, aquellos que habrían incorporado tanto

(4) Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el término «comunitario» para referirse a todo lo relativo a la —hasta aquel entonces— Comunidad Económica Europea quedaba obsoleto. A lo largo del propio Tratado, se sustituye dicho adjetivo por «de la Unión», decisión lingüística que algunos Estados miembros como Francia y España han decidido imitar, siendo esta la opción que prevalece en la doctrina de estos países, así como en todas las traducciones del Derecho derivado en español y francés. En Italia, sin embargo, algunos autores han acuñado (junto a «unionale») el término «eurounitario». Es el caso de Antonio Ruggeri, profesor emérito de Derecho Constitucional de la Universidad de Messina, quien se ha pronunciado al respecto en varias ocasiones defendiendo el uso del neologismo. En este artículo se ha optado por emplear indistintamente «eurounitario», «europeo» y «de la Unión».

el de ejecución como el de información, y los que no habrían incorporado ninguno de estos, dejando fuera el derecho de instancia. Por este motivo, en este artículo se ha decidido aunar ambas clasificaciones —profundizando más en las diferentes redacciones— para ofrecer un panorama completo de las competencias en materia de tratados que recogían los Estatutos originales. De esta manera, se pueden sistematizar en:

- *Derecho de ejecución, instancia e información*: Andalucía (ejecución, art. 23.2; instancia, arts. 23.3 y 72.5; información, art. 23.1), Asturias (ejecución, art. 12.b; instancia, art. 8; información, art. 34.3), País Vasco (ejecución, art. 20.3; instancia, art. 6.5; información, art. 20.5), Cataluña (ejecución, art. 27.3; instancia, art. 27.4; información, art. 27.5) y Aragón (ejecución, art. 40.2; instancia, art. 40.1; información, art. 16.k).
- *Derecho de ejecución e instancia*: Castilla-La Mancha (ejecución, art. 34; instancia, arts. 7 y 40), Extremadura (ejecución, art. 9; instancia, art. 3), Castilla y León (ejecución, art. 28.7; instancia, art. 6) y Baleares (ejecución, art. 12.1; instancia, art. 8.2).
- *Derecho de ejecución e información*: Murcia (art. 12.2), Canarias (ejecución, art. 37.2; información, art. 37.1), Madrid (ejecución, art. 33.2; información, art. 33.1), Navarra (ejecución, art. 58.2; información, art. 68).
- *Derecho de instancia*: Galicia (arts. 35.3 y 7.2) y Cantabria (art. 6).
- *Ninguna competencia*: La Rioja y Comunidad Valenciana.

Como ya señaló en su momento J. DE MIGUEL ZARAGOZA (1985: 379), la redacción de los Estatutos revela una diferencia cualitativa entre las materias que son competencia de una comunidad autónoma y las que son objeto de su específico interés, siendo esta última noción mucho más subjetiva y permitiendo que las comunidades autónomas puedan esgrimir un interés para una amplia variedad de materias fuera de su orden competencial.

Así, todos los Estatutos originales que recogieron el derecho de ejecución especificaron que se referían a aquellos tratados que afectarían a materias de su competencia, y todos los que reservaron el derecho de información hacían alusión al interés específico de la comunidad autónoma. Por su parte, el derecho de instancia presentaba ya en ese momento diferentes matices. La mayoría de las comunidades autónomas se reservaron la posibilidad de solicitar al Gobierno la celebración de tratados con aquellos países donde existieran comunidades de personas originarias de la comunidad autónoma (Asturias, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cataluña, Baleares), aunque también se tuvieron en cuenta la presencia de lazos culturales o lingüísticos entre la autonomía y el Estado extranjero en cuestión (Andalucía, Cataluña, País Vasco

y Galicia). Por otro lado, Andalucía y Castilla-La Mancha fueron las únicas en hacer referencia a los países receptores de emigrantes de sus respectivas comunidades autónomas. Tal y como indica S. SALINAS ALCEGA (2010: 936), destaca particularmente el caso de Aragón, ya que fue la primera comunidad autónoma en hacer referencia a su situación fronteriza como motivo para solicitar al Estado la celebración de tratados con países vecinos. De hecho, el Gobierno de Aragón ha defendido en numerosas ocasiones la necesidad de mejorar las conexiones ferroviarias por el Pirineo central aludiendo al carácter fronterizo de la región (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 5). También llama la atención el caso de Canarias, que a la hora de ser informada por el Estado de la celebración de un tratado que pueda afectar a «materias de su interés», fue la única comunidad autónoma que se reservó la potestad de comunicar su «parecer» al Estado.

Por lo tanto, puede apreciarse una clara diferencia entre el debate constituyente en materia de relaciones internacionales y las consideraciones tenidas en cuenta a la hora de aprobar los Estatutos de Autonomía, apenas unos años después. Es decir, las demandas del diputado Barrera que, como se ha visto, fueron rechazadas por el constituyente, pronto fueron satisfechas por el legislador estatuyente. En este sentido, A. MANGAS MARTÍN (2020: 81) ha criticado la «flexibilidad» de una Constitución que, más que ampliada por los Estatutos de Autonomía, habría sido reformada. Pero esta descentralización que ya se aprecia en los textos originales se iría consolidando, como se verá a continuación, con las sucesivas reformas estatutarias llevadas a cabo.

2. El avance de la descentralización en los Estatutos de segunda generación

Ya en aquel entonces la doctrina pronosticaba que este proceso descentralizador iría a más (J. DE MIGUEL ZARAGOZA, 1985: 367; J. M. PELÁEZ MARÓN, 1985: 383). Esta perspectiva generó ciertos impulsos centralizadores por parte del Estado a raíz del proceso de integración europea (entre 1986 y 1992, aproximadamente), bajo el argumento de que el único responsable de garantizar el correcto cumplimiento del Derecho de la Unión Europea era el Gobierno central de cada Estado miembro (D. ORDÓÑEZ SOLÍS, 2007: 70). Efectivamente, así se establece en el art. 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y así lo confirman sentencias como la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de mayo de 1982 y, en el caso de España, así lo recoge el art. 93 CE.

Sin embargo, dotar a la actividad autonómica de una dimensión eurounitaria fue también una manera de compensar el «vaciado» competencial producido por la cesión en beneficio de la UE de competencias originalmente atribuidas a

las comunidades autónomas en sus Estatutos de Autonomía (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 8; A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 515). Es natural, por lo tanto, que el factor común a todos los Estatutos reformados sea la «pretensión de autoafirmación europea» que en varias ocasiones ha señalado la doctrina (D. ORDÓÑEZ SOLÍS, 2007: 75; Y. GAMARRA CHOPO, 2010: 890). Por otra parte, también se ampliaron las competencias en materia de tratados, proyección exterior y cooperación. Los principales factores que contribuyeron al desarrollo de esta progresiva descentralización de la acción exterior pese a la resistencia inicial del poder central se comentarán con detenimiento más adelante.

A) Expansión de las competencias autonómicas en materia de tratados internacionales recogidas en los nuevos Estatutos de Autonomía

Con el tiempo, algunas comunidades autónomas que inicialmente no lo habían hecho se atribuyeron derechos de información, como Extremadura (art. 69.2), Castilla y León (art. 240.1), Baleares (art. 102.1), Comunidad Valenciana (art. 62.1.d), Cantabria (art. 9.13) y La Rioja (14.7). También se ampliaron los derechos de ejecución, como en el caso de La Rioja (art. 14.6) y Comunidad Valenciana (art. 62.1.e), siendo Galicia y Cantabria las únicas comunidades autónomas que no han recogido esta facultad en sus Estatutos. Esto podría deberse a que, como indica S. SALINAS ALCEGA (2010: 940), el derecho de ejecución se da por supuesto en el caso de aquellas materias que pertenecen al orden competencial de las autonomías, independientemente de que estas decidan incorporarlo a sus respectivos Estatutos.

Para el caso aragonés, tras la reforma de la norma fundante autonómica del año 2007, los derechos de instancia, información y ejecución del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAr) quedan recogidos en el art. 97, además de incorporar el derecho de instancia con respecto a aquellos países en los que existen comunidades de aragoneses (art. 8.2). También lo incluyen Cataluña (art. 13), Andalucía (art. 6.2), La Rioja (art. 6.4), Comunidad Valenciana (art. 3.3) y Canarias (198.3) con sus respectivas comunidades en el exterior. Además, como puntualiza S. SALINAS ALCEGA (2010: 937), Canarias (art. 198.3) y Castilla y León (art. 68.1) introducen una alusión a su situación geográfica en relación con el derecho de instancia por efecto mimesis con el primer Estatuto de Autonomía de Aragón. Por otra parte, Andalucía (art. 243) y Baleares (art. 5) incorporan una referencia a los vínculos históricos, culturales o lingüísticos compartidos con el Estado extranjero en cuestión. Andalucía (art. 240.3) también reclama el derecho a solicitar al Estado la celebración de tratados en cuestiones relacionadas con materias de su competencia, junto con Cataluña (art. 196.3). De manera similar, pero con materias que tienen interés para la comunidad autónoma, lo recogen Madrid (art. 32.1), La Rioja

(art. 14.7), Navarra (art. 68bis.3), Baleares (art. 102.3) y Extremadura (art. 69.1.e).

Además, Aragón (art. 97.2) recoge la posibilidad de solicitar la inclusión de representantes autonómicos en la delegación negociadora del Estado para la celebración de tratados internacionales, como también lo hacen Cataluña (art. 196.2), Andalucía (art. 240), Castilla y León (art. 68.3), Baleares (art. 102.2) y Extremadura (art. 69.2).

B) Una novedad: la dimensión eurounitaria en los nuevos Estatutos

Con carácter previo a las reformas estatutarias que se llevaron a cabo a partir del año 2005, la dimensión europea de las políticas de acción exterior que las comunidades autónomas ya llevaban tiempo desarrollando en la práctica no aparecía reflejada de manera directa en los Estatutos de Autonomía. Dichas modificaciones se aseguraron de solucionar los vacíos jurídicos que existían con respecto a la participación autonómica en los asuntos eurounitarios, reflejando la importancia que esta dimensión europea había cobrado para las comunidades autónomas (Y. GAMARRA CHOPO, 2010: 890).

La Comunidad Autónoma de Aragón dedica el Capítulo III de su EAAr a las relaciones con la Unión Europea (5). Se recoge la intención futura de crear una delegación (6) ante las instituciones europeas para defender sus intereses autonómicos (art. 92.2). Con respecto a la fase de colaboración con el Estado en la formación del Derecho eurounitario, se prevé la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la formación de la posición estatal ante la Unión (art. 93.1), así como el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de las iniciativas normativas eurounitarias por parte de las Cortes de Aragón (art. 93.3). También se contempla la participación directa de la Comunidad Autónoma de Aragón en las instituciones de la UE, lo que se corresponde con la fase ascendente directa (art. 94). Por su parte, el EAAr recoge la aplicación y desarrollo del Derecho de la Unión dentro de su ámbito competencial (art. 93.2). Por último, la Comunidad Autónoma de Aragón se reserva el derecho a solicitar al Estado que defienda los intereses autonómicos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 95).

(5) En todo caso, debe tenerse presente como mero recordatorio, que el EAAr no solo es la norma fundamental del ordenamiento jurídico autonómico, sino que es una Ley Orgánica del Estado, aprobada por las Cortes Generales. Ello resulta relevante por cuanto el Estatuto no solo manifiesta la voluntad de la Comunidad Autónoma de participar en la política europea, sino que cuenta con el voto mayoritario del parlamento español en esa dirección.

(6) A pesar de esta previsión, la Comunidad Autónoma de Aragón aún no ha otorgado a la Oficina del Gobierno de Aragón ante la Unión Europea que abrió en los años 90 el carácter de delegación, como se comentará más adelante.

C) Competencias de proyección exterior en los Estatutos de Autonomía

Con el objetivo de proyectar la Comunidad Autónoma de Aragón al exterior y de promover sus intereses autonómicos, el art. 96.1 prevé la apertura de oficinas en el exterior. Otro mecanismo que se reserva Aragón para este fin es la capacidad de suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias (art. 96.2). El término *acuerdos de colaboración* se utiliza para separar esta previsión de la celebración de tratados internacionales que corresponde exclusivamente al Estado (S. SALINAS ALCEGA, 2010: 934). Esta herramienta de proyección exterior aparece en todos los Estatutos de Autonomía reformados, salvo en el de Castilla-La Mancha.

D) La cooperación transfronteriza e interregional en los Estatutos de Autonomía

Finalmente, el EAAr reformado incorpora una alusión directa a la cooperación transfronteriza e interregional que siempre ha constituido una dimensión clave de la acción exterior del territorio, antes incluso de su incorporación a la Unión Europea (art. 98). En el marco de la cooperación interregional que, como se comentará más adelante, lleva a cabo el Gobierno de Aragón (por ejemplo, entre Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco a través de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, donde cooperan con las regiones francesas de Occitania y Nueva Aquitania), cobra también relevancia el capítulo segundo del Título VII que versa sobre las relaciones entre comunidades autónomas. En él se establece que la comunidad autónoma tiene la capacidad de colaborar con otros territorios autonómicos, especialmente si comparten algún vínculo histórico o territorial, o si tienen intereses comunes (art. 91.1), pudiendo incluso suscribir «convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia» (art. 91.2). La geografía al final manda.

3. Dibujando el límite de la reserva estatal para las relaciones internacionales: un análisis de la jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha ido concretando el alcance de las competencias en materia de acción exterior que las comunidades autónomas se han ido reservando en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. El Tribunal Constitucional (TC) ya ha dictaminado en varias ocasiones (7) que no debe confundirse toda competencia relativa a la acción exterior con las relaciones internacionales que el art. 149.1.3 CE reserva en exclusiva al Estado.

(7) Por todas: STC 125/1984, de 20 de diciembre de 1984; STC 153/1989, fundamento jurídico 8.º; STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994, fundamento jurídico 5.º.

No obstante, se ha producido un cambio de parecer en lo relativo a esa cuestión, o al menos un relajamiento progresivo con respecto a algunas sentencias previas (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 3; S. SALINAS ALCEGA, 2010: 926). Por ejemplo, en la STC 44/1982, de 8 de julio, si bien es cierto que el TC reconocía el derecho de las comunidades autónomas a ejecutar tratados internacionales sin que esto supusiese una invasión del art. 149.1.3 CE, también planteaba que «la dimensión internacional» de una materia bastaba para que esta pasara a ser competencia del Estado (fundamento jurídico 4.º). Poco tiempo después, sin embargo, el TC sentenciaba que la aplicación de un tratado internacional no era motivo suficiente para adjudicar al Estado la cuestión, y que había que atender al orden competencial de la materia involucrada (STC 153/1989, de 5 de octubre, fundamento jurídico 8.º), y así lo han confirmado sentencias posteriores. Por ejemplo, en la STC 165/1994 (fundamento jurídico 6.º) se concluye que «no toda “actividad de relación exterior” de una comunidad autónoma supondrá (...) una infracción de la reserva estatal del art. 149.1.3 CE», y también lo confirma la STC 31/2010, de 28 de junio, fundamento jurídico 125.º. De no ser así, el TC reconoce que «se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias» (STC 80/1993, de 8 de marzo, fundamento jurídico 3.º).

El TC ha ido definiendo qué competencias entran dentro de las «relaciones internacionales» (STC 137/1989, fundamento jurídico 4.º; 153/1989, fundamento jurídico 8.º; 165/1994, fundamento jurídico 6.º), insistiendo en todas estas sentencias en que las relaciones exteriores de las comunidades autónomas no pueden invadir la reserva estatal para las relaciones internacionales, ni tampoco contradecir lo que establezca el Estado como director de la política exterior. Sin embargo, de acuerdo con A. MANGAS MARTÍN (2020: 84), el TC se ha acostumbrado a «pulverizar» esos límites, abriendo la puerta a la descentralización reflejada en los nuevos Estatutos, ciertas leyes estatales y «prácticas avanzadas de emulación de un Estado por la administración catalana» (8).

Además, dicha autora afirma que el TC ha demostrado al menos en dos pronunciamientos jurisprudenciales una actitud tan *complaciente como incomprensible con las pretensiones separatistas*: la STC 228/2016, de 22 de diciembre, en la que se recurre la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de acción exterior y relaciones con la Unión Europea, y la STC 135/2020, de 23 de septiembre, en la que se recurre el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la UE 2019-2022 impulsado por la Generalidad. La autora denuncia la pasividad del TC, que en ambos casos se limitó a suprimir y enmendar partes sueltas de los textos (p. 96), pero que no vio problema

(8) Se refiere, en concreto, a la *descontrolada* apertura de delegaciones exteriores con pretensiones de embajada por parte de Cataluña.

alguno con aspiraciones tales como el «posicionamiento de Cataluña en el exterior como actor internacional activo» o la generación «en el exterior [de] una opinión pública positiva hacia Cataluña y potenciar el prestigio e influencia internacionales del país» (Ley 16/2014, art. 1). Por otra parte, se declararon inconstitucionales aspectos como «la instauración de relaciones bilaterales con cuerpos consulares extranjeros» o las referencias a una «diplomacia pública» (O. MORENO CORCHETE, 2018: 168).

Por otra parte, ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno canario contra la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado – ley que se comentará en profundidad a continuación— el Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia 85/2016 que la coordinación de la acción exterior autonómica por parte del Estado no supone imponer una misma acción exterior para todas las comunidades autónomas hasta el punto de invadir la dimensión exterior de las competencias autonómicas, sino evitar contradicciones en la acción exterior que se lleva a cabo en los diferentes niveles de gobierno de España.

4. Año 2014: la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, LASEE) y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley de Tratados) han permitido delimitar mejor cuál es el núcleo esencial de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, regulando su participación en la Acción Exterior y la Política Exterior del Estado (9), solucionando algunas lagunas y ambigüedades (S. HERNÁNDEZ MARTÍN, 2015: 12). No obstante, la LASEE no está exenta de fallos técnicos —como ha llegado a señalar incluso el propio Consejo de Estado— que podrían obstaculizar la correcta aplicación de una norma que sin duda resultaba necesaria (R. GARCÍA PÉREZ, 2014: 6-7).

(9) La *Política Exterior del Estado* hace referencia a la planificación y desarrollo de las líneas de actuación que definen la relación del Gobierno con otros actores internacionales, mientras que la *Acción Exterior del Estado* consiste en todas aquellas actuaciones llevadas a cabo por «los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes», siempre «en el ejercicio de sus respectivas competencias» y respetando los principios recogidos en la Ley 2/2014, así como «las directrices, fines y objetivos» que el Gobierno haya establecido en la Política Exterior del Estado (art. 1.2 LASEE). Es decir, la competencia exclusiva del Estado para las relaciones internacionales queda patente en el rol directivo que desempeña el Gobierno con respecto a la Política Exterior del Estado, pero la definición de la *Acción Exterior* que aporta la citada ley refleja y ampara la descentralización que existe a la hora de ejecutar dicha Política. Así, el Gobierno establece las líneas de actuación, pero los niveles subestatales son los verdaderos protagonistas de la Acción Exterior del Estado.

A la LASEE también se le ha criticado —además de los errores de técnica jurídica— la falta de mecanismos políticos para resolver posibles desacuerdos entre administraciones en materia de acción exterior (A. MANGAS MARTÍN, 2013).

La LASEE reconoce a las autonomías como sujetos de la Acción Exterior del Estado (art. 5.2), pero recuerda que la dirección de la política exterior le corresponde al Estado (art. 97 CE) y que, por lo tanto, la acción exterior de las comunidades autónomas siempre deberá respetar lo que establezca la Política Exterior del Estado, adherirse a la Estrategia de Acción Exterior que fije el Gobierno y no invadir la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.3 CE. A este fin, deberán informar al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de toda actividad con proyección exterior que realicen, aunque en el caso de actividades y visitas al entorno institucional de la Unión no sea necesario (art. 5.2). Esta excepción parece demostrar que la adhesión a la UE ha favorecido la descentralización en materia de acción exterior, ampliando las competencias en materia de acción exterior de las comunidades autónomas.

En lo que se refiere a la participación autonómica en los instrumentos de planificación de la Acción Exterior del Estado, la LASEE establece que el Ministerio de Asuntos Exteriores hará llegar la Estrategia de Acción Exterior (10) a las comunidades autónomas para que estas puedan dar su opinión, que será tomada en cuenta siempre que se adhiera a la Política Exterior del Estado (art. 35.3). Además, se contempla la participación autonómica en la elaboración de Informes Anuales de Acción Exterior, que se prevé reflejarán el desarrollo de la Estrategia (art. 37.1). A pesar de las ventajas que ofrece la elaboración de estos instrumentos de cara a la coordinación Estado-autonomías, cabe mencionar que la doctrina ha criticado también la excesiva burocratización de la política exterior que supone (R. GARCÍA PÉREZ, 2014: 8), y que como se analizará más adelante, no se ha realizado con la consistencia que prevé la LASEE.

También se establece que las autonomías no podrán representar al Estado en el exterior, ni celebrar tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, ni generar directa o indirectamente «obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado» (art. 11.3), algo que ya había quedado delimitado en la STC 165/1994.

No obstante, la LASEE otorga competencias a las comunidades autónomas para celebrar acuerdos internacionales administrativos «en ejecución y

(10) La *Estrategia de Acción Exterior* incorpora las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior del Estado a partir de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior que establece el Gobierno. Su elaboración depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, en colaboración con todos los departamentos ministeriales, y deberá presentarse ante las Cortes Generales antes de ser aprobado.

concreción de un tratado internacional» en el cual se prevea esto, así como acuerdos internacionales no normativos que no sean vinculantes jurídicamente, siempre que estos acuerdos traten de materias dentro del ámbito competencial de la comunidad autónoma en cuestión (11.4). Esto parece hacer referencia a la posibilidad de celebrar acuerdos de colaboración que —como ya se ha comentado— recogen la mayoría de los Estatutos de Autonomía reformados. Con respecto a esta previsión, la doctrina ha señalado que podría llegar a ser considerada como cierta asunción por parte de las comunidades autónomas de un *ius contrahendi*, si bien no en un sentido estricto (M. CORRAL SUÁREZ y A. A. HERRERO DE LA FUENTE, 2015: 147). No obstante, en este sentido la LASEE simplemente viene a reconocer una práctica jurídica ya consolidada, ya que ya en 1989 el Ministerio para las Administraciones Públicas comunicó a las comunidades autónomas que, si bien podían celebrar acuerdos de colaboración con entidades extranjeras, estas debían seguir una serie de pautas para no contravenir la actitud centralista que por aquel entonces aún demostraba el Tribunal Constitucional: por ejemplo, que se limitaran a firmar declaraciones de intenciones no vinculantes jurídicamente, siempre con entidades de su mismo rango y notificándose al Ministerio de Asuntos Exteriores (M. CORRAL SUÁREZ y A. A. HERRERO DE LA FUENTE, 2015: 152).

Como se comentará después, la LASEE regula la apertura de oficinas autonómicas en el exterior. Así, se establece la obligación de notificar previamente esta intención al Gobierno y la necesidad de obtener el visto bueno tanto del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, como del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (arts. 12.1 y 12.2). Además, se incide en la ausencia de carácter diplomático de estas oficinas, que bajo ningún concepto podrán funcionar como embajadas (art. 12.4).

También se establece que la actividad de las entidades consorciadas vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, como es el caso de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos de la que es parte el Gobierno de Aragón, estará sujeta a lo que marca esta ley y a la Política Exterior estatal, así como a lo dispuesto por los instrumentos de planificación de la Acción Exterior del Gobierno (art. 13.1).

Por último, se prevé la participación de las comunidades autónomas en la conformación de la posición nacional ante la UE a través de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea o CARUE (11), así como a través de las conferencias sectoriales (12) (art. 14.4). Dicha participación auto-

(11) Denominada «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas» o «CARCE» hasta el año 2010 (A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 517).

(12) Las conferencias sectoriales son reuniones temáticas en las que el Estado se coordina con las comunidades autónomas para definir la posición nacional que se defenderá en los diferentes Comités y Consejos que integran el ámbito institucional eurounitario (SECRETARÍA

nómica en las conferencias sectoriales se reguló por medio de un acuerdo (13) que la CARUE adoptó en 1994 (véase sobre ello A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 518).

Por su parte, la Ley de Tratados aporta claridad a las competencias que en esta materia se atribuyeron las comunidades autónomas en sus respectivos Estatutos, ampliando lo contemplado en la ya comentada LASEE. Con la aprobación de esta ley se ha buscado unificar por completo las facultades que las comunidades autónomas poseen en materia de tratados (independientemente del contenido de sus Estatutos), reservándoles a todas amplios derechos de instancia (art. 49) y de información (art. 50), y contemplando su participación en las delegaciones negociadoras tanto en materias de su interés, como de su competencia, como motivadas por su situación geográfica (art. 51).

En el derecho de información se incluye la posibilidad de que las comunidades autónomas emitan un informe con las observaciones pertinentes al Ministerio de Asuntos Exteriores, posibilidad que no muchas habían añadido a sus Estatutos. Además, esta Ley obliga al Estado a informar motivadamente a las autonomías de todas las decisiones que se tomen a raíz de esas contribuciones. Es decir, esta Ley confirma el proceso descentralizador que ya se reflejaba en los Estatutos reservando amplias competencias en materia de tratados a las comunidades autónomas, y que contrasta notablemente con el sentir inicial del parlamento constituyente comentado al principio.

5. Entonces, ¿cuáles son las principales dimensiones de la Acción Exterior autonómica?

De la jurisprudencia mencionada y del contenido de la actual Ley 2/2014 de la Acción y el Servicio Exterior del Estado se extrae una distinción entre las diferentes dimensiones de lo que se entiende como acción exterior. Así, están las que han sido definidas (A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 515) como competencias de «proyección exterior», aquellas que constituyen el núcleo duro del art. 149.1.3 CE, y que serían:

- a) Dirigir la política exterior, estableciendo las posiciones oficiales y las prioridades del Estado en esta materia (art. 97).

DE ESTADO PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, 1995), mientras que en la CARUE se tratan aquellos asuntos que por temática no encajan en ninguna de las conferencias sectoriales (Ley 2/1997, de 13 de marzo).

(13) Se trata del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, publicado en el BOE el 22 de marzo de 1995 y el 1 de abril de 1995 (corrección de errores).

- b) Ejercer la representación del Estado en las relaciones internacionales a través de la figura del Rey, así como a través de los embajadores y otros representantes diplomáticos acreditados por el Rey (arts. 56.1 y 63.1).
- c) La celebración y conclusión de tratados internacionales (arts. 93 y 94).
- d) Ejercer la responsabilidad internacional del Estado.

Por otro lado, habría otras competencias denominadas de «proyección interior» (A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 516), y que tendrían que ver con la conformación de la voluntad exterior del Estado, así como con el desarrollo y ejecución de los tratados. Esas competencias de proyección interior, que son las que forman parte de la Acción Exterior de las comunidades autónomas serían:

- a) La participación autonómica en la elaboración o ejecución de lo que disponen la Política Exterior y la Estrategia de Acción Exterior del Estado.
- b) Las competencias de información, ejecución e instancia de los tratados internacionales por parte de los niveles subestatales.

Además, con respecto a la dimensión europea de la acción exterior autonómica (A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 516-517), se distingue una participación interna tanto de fase ascendente (la participación autonómica en la conformación de la postura nacional), como de fase descendente (la ejecución del Derecho derivado en materias de competencia autonómica), y una participación externa que implica la presencia directa de las comunidades autónomas en la esfera institucional eurounitaria.

A estas competencias también hay que sumarles las que la STC 165/1994 (fundamento jurídico 5.º) encuadra dentro del término «relaciones con relevancia internacional» (14), conformando así todo el espectro en el que se produce la acción exterior de las autonomías, y que serían:

- a) Cooperación trasfronteriza e interregional.
- b) La apertura de oficinas o delegaciones autonómicas ante organizaciones supranacionales, y su relación con los Gobiernos autonómicos.
- c) Actividades de promoción exterior, como la conclusión de acuerdos de colaboración.

La cooperación al desarrollo se ha posicionado como otro aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos, como ya recogía

(14) Diferenciándolas así de las «relaciones internacionales» del Estado que, como es sabido, son competencia exclusiva de este ex art. 149 CE.

la antigua Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo en su exposición de motivos, y como se reafirma en el preámbulo de la nueva Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante, Ley de Cooperación para el Desarrollo). En aquella primera ley ya se reconocía el importante rol de las comunidades autónomas en la puesta en marcha de las políticas de cooperación para el desarrollo (art. 20.1), pero en la actual Ley 1/2023 esta participación autonómica adquiere un papel protagonista, ya que esta dimensión de su acción exterior está contemplada a lo largo de toda la norma. Dicha dimensión estaba ausente en los primeros Estatutos de Autonomía, a pesar de que las comunidades autónomas ya comenzaban a poner en marcha acciones de cooperación al desarrollo (M. C. DEL ROMERO SÁNCHEZ-CUTILLAS, 2014: 190) que finalmente quedaron reflejadas con las reformas estatutarias.

III. ¿CÓMO SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ? EL PORQUÉ DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR EN ESPAÑA

Hay tres fuerzas principales que han contribuido a esta descentralización, sin las cuales no puede comprenderse la situación actual de las relaciones exteriores de las comunidades autónomas. Por un lado, es el resultado de una realidad cada vez más internacional como consecuencia de la globalización. Por otro, es también fruto de la presión ejercida de manera sistemática por partidos políticos de corte nacionalista. Responde, además, a las políticas de la propia Unión Europea en su apuesta por los niveles subestatales.

1. Adaptación a las exigencias de una realidad cada vez más global

En un mundo cada vez más globalizado en el que toda actividad económica, política y social tiende a adquirir inevitablemente una dimensión exterior, fue constatándose que las comunidades autónomas no podían realizar un adecuado ejercicio de sus competencias si se las vetaba de todo aquello que presentara un mínimo carácter internacional (F. ALDECOA LUZÁRRAGA, 2003: 256; F. FERNÁNDEZ SEGADO, 2002: 338). Sobre todo, teniendo en cuenta la percepción autonómica de que el servicio exterior del Estado no conseguía gestionar de manera efectiva los intereses de las economías regionales ante las demandas de un comercio exterior cada vez más dinámico (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 4). Así, se ha considerado que la autoafirmación europea reflejada en los Estatutos de Autonomía supone una respuesta coherente con «la propia realidad española de las últimas dos décadas» (D. ORDÓÑEZ SOLÍS,

2007: 76). De hecho, teniendo en cuenta que la acción exterior constituía una práctica consolidada en aquellas regiones transfronterizas —como es el caso de Aragón— no hubiera sido lógico excluir completamente a las comunidades autónomas de toda actividad internacional (J. M. PELÁEZ MARÓN, 1985: 384).

La evolución antes analizada de una jurisprudencia «cerrada y muy estatista» en la materia a una más «autonomista» parece responder a un proceso de adaptación a «las nuevas realidades» (X. PONS y E. SAGARRA 2006: 9). De hecho, tal y como apunta S. SALINAS ALCEGA (2010: 927) en el voto particular de Díaz Eimil a la STC 137/1989 previamente analizada al que se sumaron otros tres magistrados se abogaba por una interpretación más flexible del asunto en coherencia con «la realidad actual».

Como señala N. FERNÁNDEZ SOLA (2007: 2), esta progresiva «regionalización» como respuesta al desarrollo de la gobernanza global no sólo se ha producido en España, sino que se trata de un fenómeno apreciable también en el resto de Europa, así como en América del Norte o Australia. De hecho, la soberanía del Estado-Nación lleva décadas sometida a un doble proceso de fragmentación, habiéndose producido en la gran mayoría de estados modernos ceses competenciales a favor de entes tanto supra como subestatales. Esta crisis del Estado-Nación ha sido otro factor determinante en la descentralización de la acción exterior a favor de las autonomías, a medida que cada vez un mayor número de «circunstancias globales» intervienen en la gestión de la política local y regional (O. MORENO CORCHETE, 2018: 172). De la misma manera, O. MORENO CORCHETE (2018: 172) hace referencia a la tendencia por parte de la mayoría de gobiernos autonómicos de aprovechar la creciente pertenencia identitaria que sienten los ciudadanos hacia su respectiva comunidad autónoma para fortalecer su presencia y representación en el exterior alegando una defensa de los intereses regionales y una mejor gobernanza a nivel subestatal.

2. Atención a las demandas de los movimientos nacionalistas

Sin embargo, además de una necesidad innegable de adaptarse a una sociedad global e interconectada, la descentralización de la acción exterior en España responde también a otras realidades. Los impulsos de «autoafirmación identitaria» presentes en algunas autonomías han acelerado el proceso de descentralización de la acción exterior en España (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 3), y es que afirma J. DE MIGUEL ZARAGOZA (1985: 367) que «pertenece a la lógica del nacionalismo la búsqueda de vías (...) que conduzcan a la afirmación de una subjetividad internacional, aunque sea limitada». La doctrina advierte que en el caso de ciertas comunidades autónomas —como Cataluña y País Vasco— el deseo regional de autoafirmación europea puede entenderse como una estrategia para ganar autonomía frente al Estado (D. ORDÓÑEZ SOLÍS,

2007: 76), y que las actividades de proyección exterior resultan especialmente atractivas para los intereses independentistas (J. M. TRILLO SANTAMARÍA y R. C. LOIS GONZÁLEZ, 2014: 5).

El planteamiento del orden jurídico de la Unión como «interno» y diferenciado del internacional que refleja la sentencia sobre la Oficina Vasca (STC 165/1994) —aunque coherente y necesario con el proceso de integración europea— ha creado un espacio para la reinterpretación del 149.1.3 CE que ha sido aprovechada por el nacionalismo. El establecimiento de vías para la inclusión autonómica en la conformación de la posición estatal ante la UE que llevó a crear la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas fue impulsado por las demandas de partidos nacionalistas catalanes y vascos (D. ORDÓÑEZ SOLÍS, 2007: 71). Después de este éxito, en cuestión de diez años, las comunidades autónomas avanzaron rápidamente hacia una participación más directa en las instituciones de la Unión gracias a las demandas de estos partidos en «momentos de debilidad parlamentaria» (*ib.*, 90).

La consolidación de las controvertidas oficinas autonómicas en Bruselas constituyó un gran avance para aquellas autonomías con aspiraciones de autodeterminación frente al Estado. Estas oficinas comenzaron a abrirse a mediados de los 80 como figuras de Derecho Privado que eventualmente se fueron integrando en la estructura administrativa de su correspondiente comunidad autónoma, lo que en un principio hizo saltar las alarmas tanto de la Administración General del Estado como de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (S. SALINAS ALCEGA, 2009: 95-96), probablemente por considerarlo una huida del Derecho Administrativo. Esto derivó en la ya mencionada STC 165/1994 sobre la Oficina Vasca, que descartaba la posibilidad de que un ente subestatal estableciera un órgano de representación permanente en el exterior, ya que se entendía que dotarlo de un estatuto internacional, previo acuerdo con el Estado receptor u Organización internacional receptora, invadía la reserva exclusiva del Estado para las relaciones internacionales. Sin embargo, y a pesar del rechazo inicial del Estado, el Tribunal Constitucional dio su visto bueno en la citada sentencia. Después de las negociaciones llevadas a cabo en 1996 entre el Partido Popular y el partido nacionalista catalán *Convergència i Unió* (en la actualidad, *Junts per Catalunya*) con el objetivo de obtener la mayoría necesaria para gobernar, el fruto de las presiones nacionalistas no se hizo esperar: al año siguiente se aprobaba la Ley 6/1997 (15), donde se reconocía formalmente la presencia de las oficinas autonómicas en el exterior y se establecía que el Estado debía colaborar con ellas (A. MANGAS MARTÍN, 2020: 84).

(15) La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado fue derogada por la Ley 40/2015, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Tiempo después comenzaban las reformas de los Estatutos de Autonomía en los que ya se incluían referencias a la posibilidad de abrir Delegaciones. Por esa época, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que un Estado debe contar con un «sistema de representación diplomática único» y que, por lo tanto, su representación en el plano internacional depende exclusivamente de la representación permanente del Estado (A. MANGAS MARTÍN, 2020: 87). Esto descarta toda posibilidad de que las oficinas o delegaciones autonómicas —que, como reafirma la LASEE, no son embajadas— puedan llevar a cabo dicha representación de forma paralela al Estado. A pesar de ello, Cataluña ha salido bastante airosa en sus intentos de constituir una suerte de diplomacia alternativa con *Diplocat* (*Patronat Catalunya Món*-Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña) (16), algo que A. MANGAS MARTÍN achaca a la falta de mecanismos de control *ex post* para la actividad de estas oficinas autonómicas en la LASEE (2020: 9093).

Como puede verse, la influencia del nacionalismo periférico en la toma de decisiones estatales favorables a la acción exterior autonómica ha sido una constante a lo largo de la democracia española que se extiende hasta la actualidad. La LASEE supuso un intento de establecer mecanismos adecuados de control desde el Gobierno central como respuesta a esa descentralización. Por ejemplo, con ella se buscaba dar respuesta a los viajes del por aquel entonces presidente de Cataluña Artur Mas, en los que promocionaba su proyecto de Estado catalán en la esfera internacional (J. M. TRILLO SANTAMARÍA y R. C. LOIS GONZÁLEZ, 2014: 7). Más notablemente, cabe destacar que de manera paralela a la LASEE se tramitaba en Cataluña la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea y que daría lugar a la ya comentada Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2016, lo que probablemente en parte motivó la elaboración de la norma estatal (O. MORENO CORCHETE, 2018: 166167). Como ya se ha mencionado, la LASEE recoge la obligación de notificar al Ministerio de Asuntos Exteriores todas las visitas que los altos cargos autonómicos hagan al extranjero, salvo si son dentro de la Unión (art. 5.2). Esto, tal y como apunta A. MANGAS MARTÍN (2020: 88), es perfectamente coherente con el proceso de integración europeo. Sin embargo, esa excepción a la obligación de informar al Estado también

(16) El 27 de octubre 2017, el mismo día que se pone en marcha la aplicación del art. 155 CE como respuesta a la Declaración de Independencia de Cataluña a través del Real Decreto 943/2017, se aprueba el Real Decreto 945/2017 por el que se ordena el cierre de todas las Delegaciones con pretensiones de embajada que conformaban Diplocat (repartidas por más de una decena de países, algunas ante Organizaciones internacionales). Sin embargo, como apunta A. MANGAS MARTÍN (2020: 93), el cierre real fue un proceso muy lento y poco eficaz al que pronto se puso fin con la aprobación del Decreto 126/2018 de la Generalitat de Cataluña, por el que se restablecen de manera irregular muchas de las delegaciones cerradas y que fue recurrido por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

es un reflejo del papel fundamental que juegan los partidos nacionalistas a la hora de consolidar la descentralización en materia de relaciones internacionales, ya que como recuerdan J. M. TRILLO SANTAMARÍA y R. C. LOIS GONZÁLEZ (2014: 7), se introduce después de que Izquierda Unida, PSOE y los partidos nacionalistas rechazaran la propuesta inicial de tener que notificar todos los desplazamientos al extranjero.

Teniendo en cuenta las numerosas ocasiones en las que las presiones de partidos de ideología nacionalista han hecho avanzar la descentralización en materia de acción exterior y dado que, a todas luces, el Gobierno actual se enfrenta a un nuevo momento de debilidad parlamentaria —habiéndose convertido *Junts per Catalunya* en una pieza clave para la gobernabilidad del Estado tras los resultados electorales del 23 de julio de 2023— hay motivos para pensar que podrían producirse nuevos ceses competenciales en materia de acción exterior —en este caso, especialmente a favor de la Generalidad.

Por el momento, tras admitir el uso de las lenguas cooficiales en el Congreso y como parte de las negociaciones llevadas a cabo entre el PSOE y *Junts*, España ha realizado una solicitud formal ante el Consejo de la Unión Europea para incluir el catalán, el euskera y el gallego en el régimen lingüístico de la Unión. Una propuesta que, si bien por el momento carece del apoyo necesario para salir adelante debido a las reticencias de algunos Estados miembros, es una clara muestra de cómo la reivindicación de las particularidades autonómicas en el ámbito institucional de la Unión Europea se está consolidando como una práctica cada vez más habitual que puede alimentar —como se comentará a continuación— las fantasías de autodeterminación presentes en algunas comunidades autónomas.

3. La adhesión a una Unión Europea de las regiones

Y. GAMARRA CHOPO (2010: 897) señala que el creciente interés de las comunidades autónomas por la Unión Europea responde, sobre todo, a las posibilidades que ofrecen los fondos europeos, y no tanto al «color político» de los gobiernos autonómicos. No obstante, aunque esto pueda ser así en la mayor parte de las autonomías, ya se ha comentado antes que ciertas autonomías han demostrado tener un interés político detrás de sus aspiraciones europeas que va más allá de la simple captación de fondos. No es casualidad que, tal y como apunta D. ORDÓÑEZ SOLÍS (2007: 70-71), País Vasco y Cataluña hayan sido desde el principio las comunidades autónomas que más autonomía han reclamado, y las que primero demostraron tener un elevado interés por participar activamente en la esfera eurounitaria.

No obstante, como ya se ha mencionado, ampliar el papel de las autonomías dentro de la política exterior del Estado era un paso necesario para

compensar la pérdida de soberanía que a raíz de la adhesión a la Unión Europea habían experimentado en materias de su competencia las comunidades autónomas (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 8; A. MANGAS MARTÍN Y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 515). De esta manera, por ejemplo, no consultar a las comunidades autónomas sobre aquellas iniciativas europeas que pudiesen afectar a su ámbito competencial haría suponer que la adhesión a la Unión trajo consigo una centralización en favor del Estado, quitando capacidad de decisión a las autonomías.

Por otra parte, es cierto que de manera general la posibilidad de absorber fondos europeos ha potenciado la acción exterior de las autonomías, en especial la cooperación transfronteriza (J. M. TRILLO SANTAMARÍA Y R. C. LOIS GONZÁLEZ, 2014: 3). Por ejemplo, ha sido la propia UE la que más ha impulsado la cooperación transfronteriza en Aragón gracias a su compromiso político de subvencionar la cohesión territorial, social y económica de las zonas fronterizas de la Unión. Así, como se analizará después, el acceso a la gestión de los fondos INTERREG VI-A España-Francia-Andorra (POCTEFA 20212027) (17) para el desarrollo de la zona pirenaica ha favorecido que algunas regiones francesas y cuatro comunidades autónomas españolas crearan un Consorcio de cooperación transfronteriza en la zona pirenaica al que no tardó en unirse el Principado de Andorra. De hecho, también el Consejo de Europa actuó como impulsor de la cooperación transfronteriza entre regiones al crear en 1975 la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales, cuyo trabajo terminaría dando lugar al Convenio-marco Europeo de cooperación transfronteriza firmado en Madrid en 1980 y que se comentará más adelante (M. CORRAL SUÁREZ Y A. A. HERRERO DE LA FUENTE, 2015: 151). Incluso se ha llegado a señalar que este impulso de la cooperación transfronteriza por parte de la Unión ha ayudado a legitimar la idea de un Estado con fronteras líquidas y menor control del poder central, y ha ofrecido a los gobiernos regionales la oportunidad de diseñar su propia política exterior (J. M. TRILLO SANTAMARÍA Y R. C. LOIS GONZÁLEZ, 2014: 3-4).

Sin embargo —al menos en el caso de España— esa última afirmación podría resultar excesiva si tenemos en cuenta la obligación que tienen las comunidades autónomas de respetar las directrices de la Política Exterior del Estado, así como de actuar sobre la base del contenido de los tratados internacionales concluidos por el poder central (la LASEE y la Ley de Tratados son

(17) Los programas de financiación Interreg buscan impulsar la política de cooperación territorial europea, que consiste en equilibrar y promover el desarrollo económico, social y territorial de la Unión. Estos programas pueden ser de tres tipos: transfronterizos, transnacionales e interregionales. Los fondos POCTEFA pertenecen al primer tipo de programas Interreg y a través de ellos se publican convocatorias para financiar proyectos destinados al desarrollo sostenible de la zona fronteriza entre España, Francia y Andorra (Interreg POCTEFA).

contendientes al respecto). Es decir, por ejemplo y como se comentará después, la actividad de cooperación transfronteriza que realiza la Comunidad Autónoma de Aragón con las regiones francesas de Occitania y Nueva Aquitania (ya sea de manera bilateral o a través de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos) está condicionada por el contenido de los tratados de cooperación hispanofranceses firmados por el poder central (1995 y 2023).

Del mismo modo que la cooperación trasfronteriza de las comunidades autónomas está delimitada por las relaciones internacionales del Estado, la Política Exterior estatal tampoco se puede poner en marcha sin tomar en consideración los intereses y preocupaciones de los entes subestatales. Para mantener este equilibrio de fuerzas es prioritario establecer mecanismos eficaces de cooperación entre los diferentes niveles administrativos (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 6).

Por su parte, la Unión Europea ha ido mostrando con el tiempo un empeño cada vez mayor por acercar el funcionamiento de las instituciones europeas a los ciudadanos. Así lo reflejan innovaciones introducidas por el Tratado de Maastricht de 1992, como la creación del Comité de las Regiones (1994) o la integración de la representación regional en el Consejo (Gutiérrez Espada, en S. SALINAS ALCEGA, 2009: 96). Por tanto, la propia UE legitima la creciente participación de los niveles subestatales en la esfera eurounitaria al ser dicha participación perfectamente coherente con los principios vertebradoras del proceso integrador (A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, 2017: 527). Esta apertura de la Unión a las regiones continúa con la reforma del Tratado de Lisboa de 2009, que trajo consigo una participación más activa de los Parlamentos nacionales para un mejor control del principio de subsidiariedad (18) (art. 12 TUE).

Tal y como establece el art. 5.3 TUE, los Parlamentos nacionales llevan a cabo dicho control de acuerdo con lo establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Protocolo n.º 2). El Protocolo recoge lo que se conoce como el mecanismo de alerta temprana, que consiste en que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo remiten los proyectos de actos legislativos a los Parlamentos nacionales para que estos puedan producir un dictamen motivado en caso de considerar que el proyecto no cumple el principio de subsidiariedad. Así, el Protocolo n.º 2 fomenta la inclusión de los Parlamentos regionales en el sistema de

(18) Según el artículo 5.3 TUE, la aplicación del principio de subsidiariedad consiste en asegurar que allí donde la Unión tiene competencias compartidas, esta interviene sólo cuando «los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local». Así, este principio busca garantizar que las decisiones sobre materias en las que la UE no tiene competencia exclusiva se toman lo más próximo al ciudadano posible.

alerta temprana, tanto al promover consultas previas a la propuesta de un acto legislativo que tengan en consideración «la dimensión local y regional de las acciones previstas» (art. 2 Protocolo n.º 2) como al disponer que los Parlamentos nacionales pueden «consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas» (art. 6 Protocolo n.º 2). Con esta previsión de la participación de los Parlamentos regionales, la Unión Europea toma la decisión política de incluir a los entes subestatales en el desarrollo del Derecho derivado.

El interés de la Unión Europea en acercarse a los entes territoriales más próximos a la ciudadanía no es arbitrario. En las regiones reside un gran potencial para construir el ansiado *demos* europeo, la identidad territorial soñada por la UE (O. MORENO CORCHETE, 2018: 178). Esta cercanía al ciudadano puede facilitar la creación de un mayor sentimiento de pertenencia a la Unión a través de la puesta en marcha de políticas europeas a través de los niveles subestatales. Un sentimiento que puede contribuir a la subsanación del déficit democrático que frecuentemente se le critica a la UE favoreciendo, por ejemplo, una mayor participación de los ciudadanos en las elecciones al Parlamento Europeo, algo que resulta cada vez más necesario a medida que se avanza hacia una mayor soberanía por parte de la Unión.

4. Algunas reflexiones en torno a la lealtad constitucional

Ciertamente, la adhesión a la Unión ha impulsado la acción exterior de las comunidades autónomas. Por un lado, ha dotado a la cooperación transfronteriza regional de una dimensión que probablemente no habría adquirido si no fuera por el interés de la propia UE. Por otro, la inclusión de los niveles regionales en la elaboración del derecho eurounitario y su acercamiento a las instituciones de la UE ha favorecido que la acción exterior se descentralice, sobre todo en aquellos países con una organización interna bastante descentralizada de base. Además, los fondos europeos han permitido que los niveles regionales y locales adquieran protagonismo a la hora de ejecutar la política de la Unión sobre la base del principio de proximidad al ciudadano, pero afirmar que esto ha permitido a las comunidades autónomas organizar su propia política exterior parece poco acertado.

No obstante, debe reconocerse que en España el interés de una comunidad autónoma en fomentar las relaciones autonómicas con la UE puede responder a una estrategia de autodeterminación frente al Estado en algunos casos. Como se ha visto, las presiones independentistas han tenido bastante éxito a la hora de negociar en este ámbito, lo que sumado a la propia política de la UE que apuesta por una mayor relevancia de los niveles subestatales ha dado como resultado una mayor descentralización a raíz de la pertenencia a la Unión.

De todos modos —en un contexto de lealtad constitucional— la participación de las comunidades autónomas en la esfera eurounitaria y en la gestión de fondos europeos no es incompatible con la puesta en marcha de mecanismos de control por parte del Estado. Además, a medida que la globalización ha favorecido una mayor interdependencia entre los niveles de gobernanza supra y subestatales, se ha incrementado la dificultad de diseñar fórmulas de cooperación capaces de asegurar el respeto al principio de unidad de la acción exterior y a la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales que impera en España sin invadir el ámbito competencial de las comunidades autónomas (F. FERNÁNDEZ SEGADO, 2002: 338). Así, un nivel de cooperación adecuado entre el poder central y los niveles subestatales hace posible contrarrestar los excesos originados por los impulsos de autodeterminación que puedan aparecer en las autonomías a la vez que se mantienen los beneficios que la acción exterior autonómica ofrece tanto de cara a los intereses regionales como para el enriquecimiento de la política exterior del Estado (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 2).

IV. LA ACCIÓN EXTERIOR DE ARAGÓN

Como se ha visto, en un mundo globalizado es natural que aquellas materias que son competencia de las comunidades autónomas adquieran fácilmente una dimensión internacional. Es por ello por lo que todos los Departamentos del Gobierno de Aragón pueden desempeñar —en mayor o menor medida, y con más o menos frecuencia— actividades que formen parte de la Acción Exterior autonómica. El Servicio de Acción Exterior del Gobierno de Aragón (en adelante, SAEAr) coordina las actividades con proyección exterior de los diferentes Departamentos, ejerciendo también como órgano consultor. El SAEAr —que actualmente se incardina dentro de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura— juega un papel esencial en el desarrollo de las competencias de acción exterior que el EAAr asigna a la comunidad autónoma en su capítulo IV, así como aquellas relativas a las relaciones con la Unión Europea que describe el capítulo III. Es por eso por lo que este Servicio es uno de los principales agentes de la Acción Exterior autonómica, aunque como se verá a continuación, son muchos los órganos y autoridades involucrados.

1. La conformación del actual Servicio de Acción Exterior: evolución de las competencias en materia de acción exterior en la estructura orgánica del Gobierno de Aragón

En la Comunidad Autónoma de Aragón, con carácter general, las competencias en materia de acción exterior y Unión Europea se han repartido entre el

correspondiente Departamento de Economía y Hacienda y/o el Departamento de Presidencia. Estas competencias no siempre se gestionan a la vez por el mismo órgano, aunque como se verá, la tendencia ha sido a centralizarlas para ganar efectividad. En algunas legislaturas, la cooperación para el desarrollo se mantiene unida a la acción exterior y a los asuntos eurounitarios, mientras que en otras se asigna a órganos destinados a la gestión de materias como bienestar social o servicios sociales. La gestión de las Comunidades Aragonesas en el Exterior también, por su parte, ha tendido a oscilar entre la Vicepresidencia y el Departamento de Presidencia.

Dentro de esa tendencia a centralizar las competencias en materia de acción exterior se produjo un salto cualitativo durante la octava legislatura (2011-2015). A través del Decreto de 22 de julio de 2011 se mantuvieron ciertas competencias relativas a la acción exterior dentro del por aquel entonces denominado Departamento de Presidencia y Justicia, y a estas se sumaron las relaciones con las Comunidades Aragonesas del Exterior de las que anteriormente se ocupaba Vicepresidencia. Además, también se asignaron a dicho Departamento las competencias de cooperación al desarrollo que en la legislatura anterior se encontraban dentro del Departamento de Servicios Sociales y Familias. El resto de las competencias para la acción exterior —junto a muchas de las competencias relacionadas con la UE— se sacaron del anterior Departamento de Economía, Hacienda y Empleo para ser también asignadas al Departamento de Presidencia y Justicia, creándose la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación (Decreto 156/2011, de 25 de julio). Así, en esta Dirección General se centralizaron muchas competencias relativas a la Acción Exterior del Gobierno de Aragón, preparando el terreno para la configuración del Servicio de Acción Exterior tal y como es en la actualidad. De hecho, dentro de dicha Dirección General se constituyó un Servicio de Acción Exterior al que aún no se le habían asignado todas las funciones que desempeña actualmente, y que se encargaba principalmente de las competencias recogidas en el Capítulo IV del EAAr sobre la Acción Exterior de la comunidad autónoma. Junto a este SAEAr se creó el Servicio de Información y Documentación Europea (SIDE), más centrado en las competencias relacionadas con la UE que contempla el Capítulo III del EAAr. El SIDE se encargaba de gestionar un centro de información europea que fue el precursor del actual *Europe Direct* Aragón (Decreto 315/2011, de 27 de septiembre).

La Comisión Interdepartamental de Acción Exterior del Gobierno de Aragón se creó un año después con el objetivo de desarrollar una estrategia de acción exterior más coordinada y consolidada que permitiera establecer «una posición común en la defensa de los intereses de la comunidad autónoma en el exterior», ya fuese «a través de cauces bilaterales con el Estado, o bien, a través de la representación autonómica en la Unión Europea y demás foros internacionales» (Decreto 56/2012, de 7 de marzo).

En la novena legislatura (2015-2019), todas estas competencias relacionadas con la Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón se sacaron del Departamento de Presidencia para trasladarlas a uno nuevo denominado Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales (Decreto de 5 de julio de 2015). En este punto, el Servicio de Acción Exterior absorbió finalmente las funciones asignadas al SIDE, configurándose tal y como es en la actualidad (Decreto 316/2015). Tras un año de legislatura, el Servicio de Acción Exterior regresó al Departamento de Presidencia, más concretamente a la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario (Decreto 141/2016). Esta modificación buscaba «conseguir una mayor eficacia y coordinación» en la acción exterior del Gobierno de Aragón «al unificar en el mismo centro directivo la [sic] competencias (...) en materia de acción exterior, y (...) la representación, defensa y promoción de los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón ante las instituciones y órganos de la Unión Europea» que le corresponden a la Presidencia (Decreto de 1 de junio de 2016).

Durante la décima legislatura (2019-2023) que ha finalizado recientemente, el SAEAr estuvo ubicado dentro de la Secretaría General Técnica del anterior Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 6/2020). Las competencias relativas a la cooperación para el desarrollo se mantuvieron en el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, y las Comunidades Aragonesas en el Exterior se adscribieron a Vicepresidencia (Decretos 24/2020 y 17/2020).

En la actual legislatura, el SAEAr se mantiene en el renombrado Departamento de Presidencia, Interior y Cultura, pero se traslada de la Secretaría General Técnica a la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia (Decreto 102/2023), conservando todas sus competencias. Cooperación para el desarrollo continúa en el mismo Departamento (ahora Departamento de Bienestar Social y Familia), y la gestión de las Comunidades Aragonesas en el Exterior vuelve a estar en el nuevo Departamento de Presidencia (Decreto de 11 de agosto de 2023) (19).

Así, la evolución de la estructura orgánica del Gobierno de Aragón en materia de acción exterior revela una tendencia a centralizar competencias que parece responder a la búsqueda de una mayor coordinación, eficiencia y eficacia. La fina (y, como se analiza en este artículo, muchas veces difusa) línea que separa las relaciones exteriores de las comunidades autónomas de la competencia exclusiva del Estado para las relaciones internacionales y de su papel como director de la política exterior conlleva extensas labores de

(19) El Decreto de estructura del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura donde se detallan las competencias de esta nueva Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia aún está pendiente de aprobación.

coordinación entre ambas partes. En este contexto, que el Gobierno de Aragón procure mantener una coordinación interna efectiva en el desarrollo de aquellas competencias relativas a su Acción Exterior (principalmente, aquellas relacionadas con la UE y la cooperación transfronteriza) se presenta como una respuesta coherente a toda posible exigencia de rendición de cuentas por parte del Estado.

2. El SAEAR como puente entre Aragón y la Unión Europea

El Servicio de Acción Exterior realiza una función de puente que conecta tanto al Gobierno de Aragón como a todos los aragoneses con la Unión Europea. Un ejemplo de esto es la difusión interna que lleva a cabo el SAEAR de aquellas iniciativas normativas sometidas a consulta pública que la Comisión Europea publica en su página web para incentivar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas europeas (20). Esto permite ofrecer la perspectiva de las Administraciones tanto regionales como locales a la Comisión durante el proceso de elaboración de la normativa eurounitaria. Así, el SAEAR se encarga de realizar un seguimiento de todas las iniciativas que se publican para remitirles a los distintos Departamentos del Gobierno de Aragón aquellas que puedan resultar de su interés en función de su ámbito competencial. Además, con carácter general, el Servicio se encarga de difundir información relativa a los asuntos exteriores (y, especialmente, a todo lo relacionado con la UE) tanto a nivel interno como a otras entidades e instituciones.

No obstante, la función del SAEAR como puente entre Aragón y la Unión Europea queda reflejada con especial claridad en la labor que desempeña *Europe Direct* Aragón. Este centro de información europea es un cauce directo entre los aragoneses y las instituciones europeas, y ejerce funciones de consulta y difusión de información sobre la UE a la ciudadanía de la comunidad autónoma.

El Gobierno de Aragón comenzó a colaborar con la Comisión Europea para realizar esa labor de difusión ya en 1990. *Europe Direct* Aragón, como tal, inició su andadura como el *Info Point* Europa Aragón en el año 2000, y el cambio de nombre llegaría cinco años más tarde, en 2005. Desde entonces ha desempeñado su función a través de los convenios Marco 2008-2012, 2013-2017, 2018-2020 y 2021-2025 firmados entre el Gobierno de Aragón

(20) El papel de las consultas públicas en el proceso de elaboración de las propuestas normativas que lleva a cabo la Comisión se contempla en el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (Ac. 2016/512/UE del Parlamento, el Consejo y la Comisión, de 13 de abril de 2016) sobre la mejora de la legislación. En él se establece que «la Comisión, antes de la adopción de su propuesta, efectuará consultas públicas de forma abierta y transparente».

y la Comisión, así como a través de los Convenios Específicos anuales. Este centro recopila y selecciona información relativa a la actualidad de la UE para mantener al día su página web (<https://www.aragon.es/-/europe-direct-aragon>) y sus redes sociales, además de ofrecer una atención personalizada a los ciudadanos que realicen consultas. Aunque la dimensión digital cobra mucho peso en lo relativo a sus tareas de difusión, también colabora activamente con otros centros *Europe Direct* y busca socios para organizar eventos. Por ejemplo, el centro organiza anualmente charlas dirigidas a todos los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3. Coordinación interna de la Acción Exterior del Gobierno de Aragón: la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (CIAE)

Esta Comisión se crea en el año 2012 a través del Decreto 56/2012 con el objetivo de hacer un seguimiento y coordinar todas las actuaciones que el Gobierno de Aragón desarrolla en materia de acción exterior. El mencionado Decreto recoge que la Comisión se reúne mínimo dos veces al año, aunque suele hacerlo solamente una. La CIAE se encarga de gestionar la relación de los diferentes departamentos con las instituciones europeas, de evaluar la cooperación transfronteriza e interregional de la Comunidad Autónoma de Aragón y de difundir aquella información relativa a la UE que sea de interés para el desarrollo económico de la región. En el marco de la CIAE, el SAEAr expone sus líneas de trabajo y ejerce como órgano consultivo. La última reunión se celebró el 28 de enero de 2019, y en ella se discutió la participación de Aragón en el Comité de las Regiones, el impacto del *Brexit* y la estrategia de fondos europeos.

4. Contribuciones del Gobierno de Aragón a la Estrategia de Acción Exterior del Estado y participación en el Informe Anual de Acción Exterior

De acuerdo con la LASEE, el Gobierno tiene la obligación de aprobar una Estrategia cada cuatro años (art. 35), sobre la cual se elaborarán unos informes anuales a modo de rendición de cuentas (art. 37). En 2014, siete meses después de la entrada en vigor de la LASEE, el Ministerio de Asuntos Exteriores remitió al Gobierno de Aragón una versión inicial de la primera Estrategia de Acción Exterior. La Estrategia 2015-2018 contenía las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Estado, así como una matriz donde se recogía el conjunto de actuaciones en el exterior previstas por los diferentes órganos. Se solicitaba al Gobierno de Aragón que aportase cualquier modificación que considerase pertinente y que incluyese en dicha matriz las previ-

siones de actuación exterior que tuviese ese año la comunidad autónoma. En aquella ocasión, la Comunidad Autónoma de Aragón (a través del SAEAr) hizo algunas aportaciones al texto en materia de energías y seguridad alimentaria. Sin embargo, no llegó a publicarse una segunda Estrategia para el periodo 2019-2022 como correspondía, lo que A. MANGAS MARTÍN ha denunciado como una «clara infracción de la Ley por el Gobierno de España» (2020: 90).

Esta misma autora ha criticado la falta de constancia demostrada a la hora de elaborar anualmente los informes (2019: 90), comentando que sólo se realizaron en 2015 y 2016, y que ni siquiera fueron publicados en el BOE. El Gobierno de Aragón, por su parte, elaboró un Informe sobre la Acción Exterior llevada a cabo por la comunidad autónoma en 2017, pero no llegó a incluirse en ningún Informe Anual de Acción Exterior del Estado para ese año. De hecho, aún no se ha vuelto a elaborar otro informe anual.

Dicho parón quizás fue debido a que la situación del poder central con el independentismo alcanzó cotas de tensión inesperadas aquel año tras la declaración unilateral de independencia de Cataluña el 1 de octubre de 2017. Parece lógico afirmar que, tras este episodio, sumado a la inestabilidad política que culminó en la moción de censura de 2018 contra el Gobierno de Mariano Rajoy, no reinaba un ambiente de cooperación institucional que favoreciese la elaboración de los correspondientes informes anuales con la colaboración de las comunidades autónomas. De hecho, A. MANGAS MARTÍN ha criticado de la «etapa Margallo-Rajoy» la *irresponsabilidad* de haber creado ese silencio administrativo con respecto a la acción exterior autonómica en un momento clave para el separatismo catalán (2020: 91). Por otra parte, cabe señalar que la inestabilidad y los bloqueos han estado presentes en cada uno de los intentos por regular la acción exterior del Estado llevados a cabo en diferentes legislaturas, y que la inusitada velocidad con la que se procuró sacar adelante tanto la LASEE como la Ley de Tratados puede interpretarse precisamente como una respuesta del Gobierno a los avances del movimiento secesionista catalán en aquella época (R. GARCÍA PÉREZ, 2014: 2-4), como los ya mencionados viajes al extranjero de Artur Mas y la tramitación de Ley catalana 16/2014 de Acción Exterior. En este sentido, R. GARCÍA PÉREZ (2014: 10) —llevando la LASEE poco tiempo aprobada— ya expresaba su escepticismo con respecto a la *perdurabilidad* de las previsiones recogidas en ella teniendo en cuenta la falta total de apoyo que la ley había tenido por parte de la oposición, sobre todo por parte de los partidos nacionalistas.

No obstante, en diciembre de 2020, el Ministerio de Asuntos Exteriores hizo llegar al Gobierno de Aragón una síntesis de la segunda Estrategia de Acción Exterior para el periodo 2021-2024 requiriéndole cualquier comentario o propuesta de acción que considerara pertinente. Esta Estrategia ya ha sido publicada, aunque a la Comunidad Autónoma de Aragón aún no se le ha

requerido participar en la elaboración de ninguno de los informes anuales que deberían estar acompañando su implementación.

Esta Estrategia 2021-2024 contrasta con la primera en la relevancia que han dado a la participación autonómica en la Acción Exterior del Estado. En la nueva Estrategia se reserva a las comunidades autónomas un papel más protagonista, dedicándoles un apartado entero y expresando la importancia de la cooperación entre el poder central y los niveles subestatales para diseñar una Acción Exterior «potente» (2021: 93-94). De hecho, se habla de fomentar que el Ministerio de Asuntos Exteriores consulte a las autonomías en materia de acción exterior (2021: 95), y se hace una alusión directa la coordinación con las comunidades autónomas en materia de cooperación transfronteriza. La primera Estrategia, sin embargo, se limita a hacer alguna mención muy breve a la cooperación autonómica para el desarrollo, a su proyección exterior y a la capacidad de las comunidades autónomas para celebrar ciertos acuerdos. De la relación de las autonomías con la Unión Europea no se dice nada.

Esta segunda Estrategia también confirma la necesidad de «reactivar y potenciar los instrumentos de formulación y de coordinación interna previstos en la Ley 2/2014» (2021: 94). Tal y como se menciona en el apartado 3.6.2 del presente artículo, los mecanismos de coordinación que recoge la LASEE permiten al Estado monitorizar mejor la acción exterior de las comunidades autónomas. Por lo tanto, la Estrategia 2021-2024 parece reflejar un deseo estatal de recuperar cierto control ante una situación de creciente descentralización. Situación que, por cierto, se reconoce de manera explícita en esta última Estrategia, donde incluso se afirma que las autonomías «cada vez desarrollan una labor más extensa e intensa fuera de nuestras fronteras» (2021: 95).

5. La participación del Gobierno de Aragón en las relaciones con la Unión Europea

La participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de la UE está contemplada por el Capítulo III del EAAr. Como ya se ha comentado, la participación autonómica en las relaciones con la Unión se desarrolla en dos fases a nivel interno. Por un lado, en la «fase ascendente» a través de la colaboración con el Estado para determinar la postura del Gobierno central frente a la UE, así como para llevar a cabo el control parlamentario del principio de subsidiariedad. Por otro, en la «fase descendente» a partir de la ejecución del Derecho derivado para aquellas materias que son competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta participación autonómica también se pone en marcha a nivel externo, con la participación directa de Aragón en la esfera eurounitaria (tanto en las instituciones europeas, como en la Representación Permanente de España ante la UE) a través de representantes de la autonomía.

A) Nivel interno: la participación de Aragón en las fases ascendente y descendente

La planificación (fase interna ascendente) de dicha participación directa se produce a través de la coordinación con el Estado en las conferencias sectoriales y en las conferencias para los asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE). El empleo de este tipo de vías para llevar a cabo la coordinación Estado-autonomías cobra sentido teniendo en cuenta que el principal órgano de representación territorial —el Senado— cumple más bien una función de carácter partidista (S. HERNÁNDEZ MARTÍN, 2015: 14). Por otra parte, las Cortes de Aragón colaboran con las Cortes Generales en el control del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas europeas. El SAEAr participa en dicho control actuando como órgano de coordinación entre las Cortes de Aragón y los diferentes departamentos del Gobierno autonómico.

El funcionamiento de la CARUE está regulado por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en cuyo art. 1.2 se recoge que «la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las comunidades autónomas en la (...) formación de la voluntad del Estado» ante la UE. Tal y como ya se ha comentado, de acuerdo con la LASEE (art. 14.4), las comunidades autónomas pueden colaborar en el elaboración y ejecución de aquellos aspectos de la Acción Exterior del Estado relacionados con la UE a través de su participación en esta Conferencia.

En el seno de la CARUE se tratan los asuntos relacionados con la UE para los que no existe una Conferencia Sectorial específica. Por lo general, se tratan aquellos problemas jurídico-institucionales que puedan surgir a la hora de ejecutar el Derecho de la Unión. El Estado coordina la Acción Exterior que llevan a cabo las autonomías a través de la CARUE, de manera que esta actúa como un mecanismo de control. Por otro lado, el hecho de que exista este órgano de cooperación Estado-autonomías específicamente destinado a coordinar la política de Acción Exterior de las comunidades autónomas con respecto a la Unión Europea refleja la prevalencia que la dimensión eurounitaria tiene en la Acción Exterior de los Gobiernos autonómicos. De esta manera, el Estado realiza un seguimiento de la participación de las autonomías y la Administración General del Estado en el Consejo de la Unión Europea, en los comités de la Comisión Europea, en el Comité de las Regiones y en los órganos de cooperación transfronteriza (como la CTP). También se discuten los temas tratados en cada una de las reuniones de los Consejos Europeos y se comenta el desarrollo de las presidencias de la UE en cada periodo.

Dentro de la CARUE se encuentra la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, en la cual el representante del Gobierno de

Aragón es el director general (21) del departamento competente en la materia (durante la actual XI Legislatura aragonesa, el de Presidencia, Interior y Cultura). Por otra parte, la representación del Gobierno de Aragón en la CARUE le corresponde al Consejero.

De la actividad de la CARUE desde 2017 destaca la evaluación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 en lo referido a la participación de las autonomías en el Consejo de ministros de la UE, así como el reforzamiento del tratamiento de la dimensión europea en las conferencias sectoriales. Esto último refleja, una vez más, de qué manera la Unión Europea ocupa un espacio cada vez mayor en la agenda de las comunidades autónomas. También destacan la coordinación del Estado con las autonomías para gestionar el impacto de la salida de Reino Unido de la Unión y la llegada de refugiados ucranianos a España a raíz de la invasión Rusia a Ucrania en 2022. La representación del Gobierno de Aragón en el Pleno de la CARUE corresponde a la Consejería del departamento competente en la materia (como se ha mencionado antes, en esta legislatura corresponde a la Consejera del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura).

Por otro lado, el SAEAr colabora desde octubre de 2012 con las Cortes de Aragón en el control del principio de subsidiariedad. El SAEAr actúa como un puente entre las Cortes y el resto del Gobierno de Aragón, de manera que además de evaluar personalmente las iniciativas legislativas que recibe, la Asesora Técnica del Servicio envía a las Direcciones Generales competentes aquellas que puedan resultar de su interés o afectar a su ámbito de competencias. El objetivo es informar al Parlamento autonómico del criterio técnico de los diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón.

En España, el procedimiento de control de subsidiariedad está regulado a nivel estatal por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (CMUE) para su adaptación al Tratado de Lisboa. Esta Ley 24/2009, que fue modificada posteriormente por la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, establece los plazos, forma y efectos de la participación de los Parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana. En cuanto a la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como se ha comentado arriba, la participación de las Cortes de Aragón en el control del principio de subsidiariedad está recogida en el art. 93.3 EAAr.

Las Cortes de Aragón cuentan con un órgano dedicado a esta cuestión con carácter permanente en el seno de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario: la Ponencia sobre Asuntos Europeos. Así queda instituido en el capí-

(21) Durante la décima legislatura (2019-2023), el representante del Gobierno de Aragón ante esta Comisión de la CARUE no era un director general, sino el Secretario General Técnico del por aquel entonces Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

tulo II del Título XXII del Reglamento de las Cortes a partir de la modificación llevada a cabo en 2017, donde se establece que la Ponencia sobre Asuntos Europeos realiza el seguimiento de las propuestas legislativas eurounitarias que llegan a las Cortes de Aragón desde las Cortes Generales (art. 334). Además, este artículo dispone que las Cortes de Aragón también deben hacer llegar esas iniciativas al Gobierno de Aragón con el fin de conocer su criterio sobre la adecuación de una propuesta legislativa concreta al principio de subsidiariedad. Desde octubre de 2012, esta colaboración con el Gobierno de Aragón para el control del principio de subsidiariedad se ha llevado a cabo a través del Servicio de Acción Exterior del Gobierno de Aragón. A partir del parecer de los grupos parlamentarios, de los miembros de la Ponencia sobre Asuntos Europeos y del Gobierno de Aragón se elabora un dictamen que, una vez aprobado, se remite a las Cortes Generales (art. 335).

Con relación a la ejecución del Derecho derivado por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón, el SAEAr realiza una revisión de la normativa eurounitaria que se publica diariamente en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y remite a donde corresponda todo aquello que pueda resultar de interés para alguno de los órganos que componen el Gobierno de Aragón. De esta manera, el SAEAr les mantiene actualizados para que apliquen la normativa de la Unión durante el desarrollo habitual de sus competencias.

B) Nivel externo: la participación directa de Aragón en las instituciones de la Unión Europea

Como se ha mencionado, la propia Unión ha apostado por acercar sus instituciones a los entes subestatales, de manera que Aragón participa directamente en la esfera institucional de la Unión a través de la labor que realizan sus representantes autonómicos en los distintos comités de la Comisión, en el Consejo de la Unión y en el Comité de las Regiones, además de la colaboración que el Gobierno de Aragón mantiene con la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas.

La Comisión Europea desarrolla sus competencias de ejecución a través de los distintos comités y grupos de trabajo de carácter intergubernamental que conforman la llamada *comitología*. Estos comités son presididos por funcionarios de la Comisión y en ellos se establecen debates entre los diversos representantes de los Estados miembros. De esta manera, la Comisión puede tener en cuenta las perspectivas de los diferentes países de la UE antes de emitir un dictamen con el objetivo de garantizar que las medidas impulsadas se adoptan teniendo en cuenta la realidad de cada país.

La participación de las comunidades autónomas en estos comités, como puntualiza S. SALINAS ALCEGA (2014: 875), responde al hecho de que a las autonomías les corresponde ejecutar muchas de las materias que se tratan en

ellos ya que entran dentro de su ámbito competencial. Los gobiernos autonómicos participan en la comitología como representantes del Estado, de manera que la posición que adoptan frente a estos comités es la posición oficial del Estado en su conjunto, y no la particular de cada comunidad autónoma. No obstante, dicha posición oficial queda establecida en las diferentes conferencias sectoriales que el Estado realiza para coordinarse con las comunidades autónomas. Adicionalmente, el representante autonómico encargado de defender la posición de España frente a un determinado comité se asegura también de coordinarse con el resto de autonomías reuniéndose (tanto al principio como al final de cada periodo) con varios responsables autonómicos. La comunidad autónoma se encargará de elaborar un informe final una vez terminado su periodo de representación en el comité o comités asignados. Durante el actual periodo 2022-2025, Aragón participa en ocho comités, recogidos en la siguiente tabla. En el periodo 2003-2006, la comunidad autónoma participó en comités relacionados con la agricultura, la salud y la educación superior, de manera similar al periodo actual. Temáticas, como apunta M. KÖLLING (2005: 63) de notable «relevancia para los intereses propios del Gobierno regional».

Periodo 2022-2023
Comité para la aplicación del Reglamento relativo al marco jurídico eurounitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas (ERIC)
Comité para los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público
Comité sobre células y tejidos humanos
Comité del Programa del Cuerpo Europeo de Solidaridad
Comité para el reconocimiento de cualificaciones profesionales
Periodo 2024-2025
Comité permanente de investigación agraria (CPIA)
Comité permanente de medicamentos de uso humano
Comité permanente de medicamentos veterinarios

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea está compuesto por un miembro del Gobierno de cada Estado miembro, respetando así el principio eurounitario de representación de los Estados. Tal y como establece el art. 16.2 TUE, «el representante de cada Estado miembro debe ostentar rango ministerial y tener la potestad de comprometer al Gobierno del Estado miembro al que representa». Como ya se ha comentado, en España la capacidad de comprometer al Estado internacionalmente compete exclusivamente al poder central. Por este motivo, aunque el Gobierno de España permite a

las comunidades autónomas tener cierto grado de representación en el marco del Consejo y faculta a varios representantes autonómicos para defender los intereses nacionales dentro de las diferentes formaciones, estos actúan siempre en representación de la Nación. Por lo tanto, cuando Aragón participa en el Consejo de la Unión Europea a través de un representante autonómico, lo hace como representante de todas las autonomías, y no solo de los intereses particulares de Aragón. De esta manera, del mismo modo que en el Consejo se llevan a cabo negociaciones para armonizar los intereses particulares de cada Estado miembro y establecer una postura común europea, la descentralización que existe en España se traduce en una puesta en común de los intereses y opiniones de cada comunidad autónoma para conformar una posición común, diferente de las posiciones particulares de cada autonomía. A modo ilustrativo, durante el primer semestre de 2023, Aragón ha asumido la representación de las autonomías en el Consejo de Medio Ambiente.

Para ello, el representante autonómico al que se le ha asignado una determinada formación asiste a las reuniones del Consejo, facilita al resto de comunidades autónomas (tanto en sus delegaciones en Bruselas, como en sus Consejerías) toda la documentación relativa a los contenidos y conclusiones de dichas reuniones, acuerda una posición común con el resto de autonomías con respecto a los temas tratados en esa determinada formación y, finalmente, redacta un documento de balance de la coordinación y traspaso a la siguiente comunidad autónoma encargada de esa formación.

Por otro lado, el Comité de las Regiones (en adelante, CdR) es un órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de la UE. La posibilidad de participar a nivel regional en las decisiones que, más tarde, se adoptan en Bruselas constituye uno de los principales cauces de participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad de las instituciones europeas. Está actualmente integrado por 329 miembros, representantes de los entes regionales y locales de los 27 Estados miembros de la UE. Su principal función es exponer los puntos de vista regionales y locales en la redacción de la legislación de la UE a las tres instituciones europeas encargadas de su elaboración y adopción (Comisión, Consejo y Parlamento). A través del CdR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades. En el caso de España, se realizó el reparto de los 21 miembros asignados al país a través del acuerdo del Senado de 20 de octubre de 1993, no sin algunos desencuentros. De esta manera, se decidió establecer un representante por comunidad autónoma y los cuatro puestos restantes quedaron asignados a representantes de municipios (M. CORRAL SUÁREZ y A. A. HERRERO DE LA FUENTE, 2015: 145).

Aragón participa directamente en el Comité de las Regiones mediante la presentación y/o apoyo de enmiendas a proyectos de dictamen sobre iniciati-

vas europeas de relevancia, siendo el Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón el miembro titular en el Comité de las Regiones. La representación de Aragón en el CdR a través de sus miembros se materializa en la posibilidad de ejercer como ponentes para la elaboración de un proyecto de dictamen o de informe del CdR en caso de un gran interés en un tema, lo cual debe ser aprobado en comisión a propuesta del presidente de la propia comisión. Estos representantes de Aragón en el CdR también pueden presentar o apoyar enmiendas a los dictámenes. Además, asisten a las comisiones de las que es miembro Aragón: Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER) y Política económica (ECON). También asisten a las sesiones plenarias, en las que se adoptan los dictámenes del CdR y que se celebran 5 o 6 veces al año, así como a las reuniones del grupo político y de la Delegación española en el marco de los plenos del CdR, además de a las reuniones técnicas y políticas de los grupos interregionales (Aragón es miembro de los grupos de «Cooperación Transfronteriza» y «Futuro del Sector del Automóvil»). Adicionalmente, estos representantes autonómicos acuden a foros y a otras reuniones informativas organizadas por el CdR, y pueden participar en los eventos de interés en el marco de la semana europea de las regiones y ciudades «*Open Days*» para dar apoyo a las organizaciones aragonesas presentes en estas jornadas, así como cooperar con las comunicaciones que lleva a cabo el CdR, por y para los entes regionales y locales, a través de páginas web territoriales de los Estados miembros y un boletín digital. A pesar de que la presencia del Gobierno de Aragón en esta institución eurounitaria es apreciada por la posibilidad de defender la posición autonómica ante la Unión, la limitación de sus funciones al ámbito consultivo ha sido objeto de crítica (M. KÖLLING, 2005: 64).

Adscrita al actual Departamento de Presidencia, Interior y Cultura, la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas se estableció en el año 1993, a pesar de que sólo dos años antes el Consejero para Asuntos de la Comunidad Europea había declarado que la puesta en marcha de una oficina autonómica permanente en Bruselas era un gasto innecesario por aquel entonces (M. KÖLLING, 2005: 62). Está previsto —como se mencionó más arriba— que esta Oficina adquiera la categoría de delegación. Como se ha visto, en el EAAr de 2007 se hace una referencia directa a la creación de una delegación para la defensa de los intereses autonómicos ante la Unión (art. 92.2). Posteriormente, el art. 27 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (22) reitera dicha intención, y así lo han recogido los sucesivos Decretos

(22) Esta Ley ha sido recientemente derogada por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. No obstante, dicho Decreto Legislativo mantiene la intención de la Comunidad Autónoma de Aragón de establecer una delegación ante la Unión Europea para representar, defender y promover los intereses autonómicos (art. 29).

de estructura del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón desde 2011 (Decretos 315/2011, 307/2015, 6/2020).

Sin embargo, dado que aún no han quedado establecidas mediante Decreto las competencias y la organización de la futura Delegación, esta intención sigue sin haberse materializado. Se mantiene así la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas, la cual juega un papel clave para el desarrollo de la fase descendente de la participación aragonesa en la Unión, conectando a las autoridades autonómicas con la esfera institucional eurounitaria. Para ello, lleva a cabo un seguimiento del proceso de toma de decisiones en las instituciones europeas, recaba información sobre iniciativas legislativas, y contribuye a la representación, gestión y defensa de los intereses de la comunidad autónoma ante la UE.

Desde 2008, la Oficina también desempeña funciones de oficina comercial y económica a través de la empresa pública Aragón Exterior (AREX, 20 de mayo de 2008), ofreciendo asesoramiento a diversos agentes socioeconómicos aragoneses y favoreciendo la creación de sinergias entre ellos y la Unión.

La Oficina ha estado históricamente adscrita al correspondiente Departamento de Presidencia (actualmente, al Departamento de Presidencia, Interior y Cultura) y la coordinación entre ella y el Gobierno de Aragón se produce a través del Secretaría General Técnica de dicho Departamento. Por lo general, el director de la Oficina se nombra directamente desde la Consejería del Departamento de Presidencia y suele tener un carácter eventual e independiente. No obstante, en alguna ocasión se ha nombrado director de dicha Oficina al director general competente en materia de acción exterior.

Tanto el SAEAr como la Oficina de Aragón en Bruselas realizan labores de tipo institucional y logístico, ejerciendo como lazo comunicativo para el Gobierno de Aragón con la UE. Así, el SAEAr informa a la Oficina sobre la labor de coordinación interna que se realiza con los diferentes Departamentos, de manera que estos puedan ofrecer su criterio técnico sobre las materias tratadas a los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la UE.

6. Proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón

Como ya se ha comentado, tanto la LASEE como la Ley de Tratados reconocen la potestad autonómica para celebrar acuerdos de colaboración, tales como los acuerdos internacionales administrativos o los acuerdos no normativos, y el art. 96.2 EAAr también recoge la posibilidad de emplear este mecanismo de proyección exterior.

En el caso de Aragón, un ejemplo de acuerdo internacional administrativo sería el *Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza entre las entidades miembros de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)*

que desarrolla lo pactado en el Tratado hispanofrancés sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de 1995. Por otro lado, un ejemplo de acuerdo no normativo sería el *Memorando de acuerdo entre la Agencia Rumana para la Garantía de la Calidad de la Enseñanza Superior (ARACIS) y la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón (ACPUA)*. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación elevará un informe previo a la celebración de todos esos acuerdos que las comunidades autónomas quieran celebrar «con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de Derecho Internacional».

Como ya se ha comentado, el art. 96.1 EAAr contempla la posibilidad de abrir oficinas en el exterior para promocionar los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ya en 2005, M. KÖLLING (76) señalaba que el Gobierno autonómico demostraba un interés creciente por internacionalizar la economía regional. A través de la empresa pública Aragón Exterior (AREX), la comunidad autónoma cuenta con dos oficinas comerciales [una en Bruselas, y otra en Shangai (23)] que a partir de 2012 quedaron integradas en la red del Estado (24). La integración ha permitido a AREX expandirse y mejorar la calidad de sus servicios, contando actualmente con una red internacional de oficinas que se extiende a más de 100 países. Esta integración (en la que no han participado todas las comunidades autónomas) ha permitido al Estado centralizar en cierta medida —o, al menos, ser capaz de ejercer una mejor coordinación— de la labor de internacionalización e inversión empresarial que venían haciendo desde hace mucho tiempo las autonomías.

Otra de las dimensiones que componen la proyección exterior del Gobierno de Aragón son las Comunidades Aragonesas en el Exterior, para con las que (como se ha mencionado antes) el EAAr reserva al Gobierno la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación (art. 8.2). Actualmente, este órgano de cooperación se encuentra en el Servicio de Desarrollo Estatutario y Aragoneses en el Exterior, dentro de la Dirección General de Desarrollo Estatutario del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura.

7. Cooperación transfronteriza e interregional

La situación fronteriza de la Comunidad Autónoma de Aragón ha hecho que esta tenga una larga tradición de cooperación transfronteriza e interregio-

(23) A pesar de que ambas oficinas pertenezcan a AREX y constan como oficinas comerciales, son esencialmente diferentes. Como se ha comentado, la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas desempeña otras funciones que van más allá de lo comercial.

(24) Esta integración a la red estatal se produce a través del Protocolo de colaboración del 26 de julio de 2012 entre el Ministerio de Economía y Competitividad y el Gobierno de Aragón.

nal con los territorios vecinos. Al principio, esta actividad se regía solamente por la normativa básica del Derecho Internacional, hasta la firma el 21 de mayo de 1980 en Madrid del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales. Dicho Convenio no permitía dotar de personalidad jurídica a los organismos de cooperación transfronteriza, pero esto se solucionaría con la firma del Tratado de Bayona entre el Reino de España y la República Francesa en 1995, dado que permite a los territorios firmar convenios para la creación de organismos de cooperación (art. 3).

En este punto, cabe destacar la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón —junto al resto de las autonomías que se encuentran en situación fronteriza con Francia— en las negociaciones llevadas a cabo entre los dos Estados para la conclusión de dicho tratado y que supuso una ampliación de las competencias sobre esta materia recogidas en la primera versión del Estatuto de Autonomía de Aragón (FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 6). Aragón también ha estado presente en la cumbre hispano-francesa que tuvo lugar en Zaragoza en el año 2004, así como en la de 2005 celebrada en Barcelona donde se trataron temas relativos a la cooperación transfronteriza, sin que haya esto contravenido el *ius representationis* estatal (N. FERNÁNDEZ SOLA, 2007: 8-9).

Quince años después, el Principado de Andorra se adhirió al Tratado de Bayona a través del Protocolo de enmienda y adhesión firmado en Andorra la Vella el 16 de febrero de 2010. Es en ejecución de este tratado que la Comunidad Autónoma de Aragón goza de un marco jurídico adecuado para el desempeño de su actividad transfronteriza, tanto a nivel multilateral en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos como a nivel bilateral con las regiones francesas de Occitania y Nueva Aquitania. El 19 de enero de 2023 se firmó en Barcelona un nuevo Tratado de amistad y cooperación entre el Reino de España y la República Francesa (25) que refuerza y complementa lo establecido por el Tratado de Bayona, sin sustituirlo (arts. 31 y 32).

A) Cooperación transfronteriza multilateral a través de la participación del Gobierno de Aragón en el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) está formada por las comunidades autónomas españolas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco, por las regiones francesas de Nueva Aquitania y Occitania, y por el

(25) Este tratado aún no ha sido publicado en el BOE, pero está disponible aquí: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2023/190123-Tratado%20de%20Amistad%20y%20Cooperaci%C3%B3n_ES.pdf.

Principado de Andorra. Dado que la sede está en Jaca (Huesca, Aragón), su actividad está sujeta al Derecho público español. Actualmente, es la autoridad jurídica encargada de gestionar los fondos europeos POCTEFA de cooperación transfronteriza, un programa de fondos especialmente dedicado a la zona de España-Francia-Andorra. Desde la CTP se gestiona el programa de financiación europeo Interreg VI-A-España-Francia-Andorra (POCTEFA 2021-2027). La actividad de la CTP comienza en un contexto en el que España deseaba obtener un mayor reconocimiento internacional, por lo que su constitución puede verse como una muestra de su deseo de formar parte del proceso de integración europeo.

La cooperación entre estos territorios es anterior a la fundación de la CTP, ya que su situación fronteriza generaba la necesidad de reunirse para discutir asuntos de interés común. Este organismo de cooperación transfronteriza nació poco después de que se firmara en Madrid el Convenio Marco europeo, con la adopción el 15 de abril de 1983 del Protocolo de acuerdo constitutivo en Burdeos y su firma en Pau por todos los miembros de la CTP unos meses más tarde.

Como se ha comentado, el Tratado de Bayona abre la posibilidad de otorgar personalidad jurídica propia a la CTP, requisito necesario para comenzar a captar los fondos que la UE estaba destinando a impulsar la cooperación transfronteriza. Así, diez años después de la firma del tratado, la CTP se constituye como Consorcio a través del Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza entre las Entidades Miembros de la CTP de 17 de marzo de 2005. El Consorcio suponía una figura jurídica versátil que encajaba muy bien con la diversidad de sus miembros: regiones francesas por un lado y comunidades autónomas españolas por otro. Las áreas fronterizas y de montaña que caracterizan gran parte del territorio aragonés presentan mayores limitaciones para su desarrollo (J. A. MAIRAL LACOMA, 1993: 86), por lo que el acceso a estas ayudas eurounitarias presentaba un gran atractivo para Aragón.

Poco tiempo después, tras haberse incorporado al Tratado de Bayona el Principado de Andorra se une a la CTP a través del Convenio de adhesión del organismo andorrano de cooperación transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, suscrito en Pamplona el 15 de noviembre de 2012. A pesar de no poder gestionar directamente los fondos POCTEFA por no formar parte de la UE, resultan de interés para Andorra las dinámicas sociales y comerciales que se crean en la zona fronteriza gracias a la financiación de proyectos.

En 2015, se renueva el Convenio interadministrativo por el que la CTP queda constituida como Consorcio, y tres años después se revisa para incorporar dos actualizaciones importantes. Por un lado, para dejar reflejado que con la aprobación de la Ley francesa 2015-29, de 16 de enero de 2015,

Aquitania, Languedoc-Roussillon y MidiPyrénées (las tres regiones francesas que formaban parte de la CTP) se convertían en Nueva Aquitania y Occitania. Por otro, para establecer que el Consorcio quedaba adscrito a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón tras la publicación de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público, en aplicación del art. 120. Este último cambio ha supuesto que la responsabilidad jurídica de gestionar correctamente la actividad de la CTP recaiga plenamente en Aragón, aumentando la importancia de la labor de control que realiza el SAEAr.

Una vez recibidos los fondos, los miembros del Consorcio se reúnen para decidir cómo llevar a cabo el reparto. En estas negociaciones está presente un representante del Estado español para preservar el papel del Estado como director de la política exterior, así como un homónimo de la República francesa. Cuando Aragón ha recibido su parte, la Dirección General competente en materia de fondos europeos (actualmente, la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos del Departamento de Hacienda y Administración Pública) se encarga de gestionarlos.

La CTP busca ir más allá de gestionar los fondos POCTEFA y, por ello, desarrolla y participa en otros proyectos. Por ejemplo, la CTP lanzó en 2010 el Observatorio Pirenaico del Cambio Climático (OPCC), el cual funciona como un departamento dentro del Consorcio. Recientemente, la CTP ha recibido financiación de la Unión Europea para impulsar la Estrategia Pirenaica del Cambio Climático (EPiCC) a través del programa LIFE. Esta EPiCC, diseñada por el OPCC y aprobada por la CTP en 2021, se define como un plan de acción de carácter transfronterizo centrado en afrontar y prevenir los efectos del cambio climático en la zona pirenaica. De hecho, en el nuevo tratado hispanofrancés de 2023, se recoge la intención futura de crear un Comité consultivo de Cooperación Fronteriza para realizar un seguimiento de la puesta en marcha de la EPiCC. La EPiCC forma parte de la denominada Estrategia Pirenaica, un plan transversal que plantea una estrategia consensuada por todos los miembros de la CTP para favorecer la cohesión social, económica y territorial del Macizo. Además de la cuestión climática, la Estrategia Pirenaica se centra en aspectos tales como la movilidad y el atractivo turístico del territorio.

En el marco de la cooperación transfronteriza multilateral de la Comunidad Autónoma de Aragón, también destaca la colaboración enfocada en el ámbito sanitario entre las entidades territoriales que conforman la CTP. En el nuevo tratado, España y Francia expresan un compromiso mutuo de aumentar su cooperación en dicho ámbito. Concretamente, el tratado recoge la intención de eliminar las trabas administrativas en la zona fronteriza que puedan dificultar el acceso a asistencia sanitaria (art. 28). Este era precisamente el objetivo de un proyecto que la CTP había presentado a la Comisión Europea unos años antes, el cual fue bautizado como *When Emergencies Erase Borders*

(«cuando las emergencias borran fronteras») y que obtuvo financiación de la convocatoria de subvenciones *B-Solutions*. Dicho proyecto ha permitido a los equipos sanitarios de las regiones fronterizas tener la misma capacidad de actuación a ambos lados de la frontera.

La CTP también participa en la Alianza de Suelo de los Pirineos (ASPIr). Esta Alianza se constituyó en 2021, y es un proyecto de Naciones Unidas gestionado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), inspirado por otros proyectos similares tales como la Alianza Mundial de Suelos y la Alianza Europea de Suelos. La ASPIr realiza una labor de cooperación transfronteriza que se enfoca en preservar y mejorar los suelos de los Pirineos, aglutinando diferentes entidades tanto públicas como privadas interesadas en realizar una gestión sostenible del territorio. Por su parte, la CTP actúa como entidad impulsora realizando funciones de acompañamiento, soporte y difusión, y que fue elegida por aglutinar a los gobiernos regionales de la zona Pirenaica y por su amplia trayectoria gestionando proyectos en el territorio.

B) Convenios Marco de cooperación transfronteriza bilateral entre el Gobierno de Aragón y las regiones francesas de Nueva Aquitania y Occitania

Además de la actividad de cooperación transfronteriza multilateral que desarrolla la CTP, la Comunidad Autónoma de Aragón ha mantenido una tradición de colaboración bilateral con las actuales Nueva Aquitania, por un lado, y Occitania por otro (con las antiguas regiones de Aquitania y *Midi-Pyrénées*, respectivamente). Como apunta M. KÖLLING (2005: 66), la principal motivación de Aragón para cooperar con la región de *Midi-Pyrénées* era gestionar las dificultades para el transporte entre ambas zonas, así como para fomentar el turismo, la cultura y el desarrollo sostenible en el marco de los fondos INTERREG. Con el tiempo, esto condujo a la firma de convenios bilaterales de cooperación transfronteriza sobre la base de los cuales se han ido publicando cada año convocatorias de subvenciones para proyectos. Los dos convenios vigentes actualmente están próximos a vencer: se trata del convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Consejo Regional de Aquitania (actualmente, Nueva Aquitania) y el Gobierno de Aragón, suscrito el 26 de septiembre de 2013, y del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza entre el Consejo Regional de *Midi-Pyrénées* (actualmente, Occitania) y el Gobierno de Aragón, suscrito el 1 de abril de 2015.

Durante 2021, 2022 y 2023 no se han sacado adelante convocatorias de subvenciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y Occitania, aunque se mantiene la relación institucional entre regiones y cabe la posibilidad de retomar la cooperación en el futuro. Por su parte, la colaboración con Nueva Aquitania se ha mantenido y durante el año 2023 se están financiando

proyectos a partir de la convocatoria de subvenciones publicada en 2022 y con bases reguladoras de 2021 (26). Además, este año se han financiado proyectos de diversa índole, como intercambios escolares y universitarios, y otros centrados en la preservación del patrimonio o de los bosques del Pirineo.

8. Breve mención a la cooperación al desarrollo del Gobierno de Aragón

En último término, no puede prescindirse de una breve referencia al ámbito de la cooperación al desarrollo. El EAAr (art. 71.36) asigna a la Comunidad Autónoma de Aragón competencias exclusivas en materia de cooperación al desarrollo, ilustrando el protagonismo que las comunidades autónomas tienen en esta dimensión de su Acción Exterior tal y como se comenta más arriba. Tras la aprobación de la Ley estatal 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo antes mencionada, la Comunidad Autónoma de Aragón publicó su propia ley autonómica (la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo de Aragón), siendo una de las CA pioneras en hacerlo (GOBIERNO DE ARAGÓN, 2010: 11). En la Comunidad Autónoma de Aragón, el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo se encarga de evaluar los planes directores cuatrienales y los planes anuales previstos en el art. 4 de la citada ley autonómica junto con la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo. Las principales áreas geográficas sobre las que Aragón despliega su cooperación al desarrollo son Latinoamérica (en especial la región andina), Centroamérica y el Caribe. Por su parte, los principales ámbitos de actuación son el desarrollo del medio rural y de la agricultura, el acceso a agua potable y saneamiento, educación, salud, y atención humanitaria en situaciones de emergencia. La Comunidad Autónoma de Aragón también lleva a cabo una labor de sensibilización para concienciar a los aragoneses y aragonesas de la importancia de invertir en la cooperación para el desarrollo.

V. ALGUNAS IDEAS A MODO DE CONCLUSIÓN

1. Desde el retorno a la democracia en el Reino de España, se ha podido apreciar una clara descentralización de las competencias en materia

(26) Respectivamente: Orden PRI/1858/2022, de 14 de diciembre, por la que se convocan subvenciones destinadas a financiar proyectos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la región francesa de Nueva Aquitania durante el año 2023; y Orden PRI/1331/2021, de 18 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a financiar proyectos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las regiones francesas de Nueva Aquitania y Occitania.

de acción exterior a favor de las comunidades autónomas, favorecido por una interpretación extensiva de la vigente Constitución española de 1978. Este proceso de descentralización ha estado impulsado por tres fuerzas motoras principales: la adaptación a una sociedad crecientemente globalizada, las demandas de los partidos políticos con aspiraciones independentistas y la propia actitud de la Unión Europea al respecto.

2. En un mundo donde la realidad internacional permea los asuntos internos de cada país —sobre todo en el caso de los Estados miembros de la Unión Europea— sería poco realista alejar de toda actividad con carácter internacional a los entes subestatales de un Estado con una estructura descentralizada como es el Estado español. Esta dimensión va a estar inevitablemente presente en el desarrollo de numerosas actividades que son competencia de las comunidades autónomas, así que dicha descentralización era igualmente inevitable.
3. No obstante, la capacidad que las fuerzas nacionalistas periféricas del Reino de España han demostrado en el pasado para aumentar las competencias en materia de acción exterior de las autonomías podría sugerir un posible aumento de la descentralización en el futuro. Esta tesis cobra más fuerza considerando el poder negociador del que goza actualmente el nacionalismo catalán de cara a la próxima legislatura.
4. Si bien es cierto que la descentralización ha dado pie a algunos conflictos con el núcleo esencial de las relaciones internacionales —sobre todo por la Acción Exterior de la comunidad autónoma de Cataluña—, un ambiente de lealdad y cooperación institucional ofrece numerosas ventajas a las autonomías, beneficiando en última instancia a la ciudadanía. La adhesión a la Unión Europea ha expandido las competencias en materia de acción exterior de las comunidades autónomas, dotándolas de una dimensión eurounitaria que ha abierto nuevas posibilidades para el desarrollo económico y social del territorio autonómico. En este sentido, la descentralización ha permitido que las oportunidades de cooperación que surgen de los recursos de la Unión y de los tratados internacionales se adapten más eficazmente a las realidades locales, acercando la Unión Europea al ciudadano, y viceversa.
5. La Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 parece apostar por reactivar los mecanismos de control en lo relativo a la actividad exterior de las comunidades autónomas establecidos por la LASEE, así como reforzar la coordinación Estadoautonomías en esta materia. Esto plantea la posibilidad de proteger las ventajas que presenta la descentralización en materia de acción exterior al mismo tiempo que se previenen exce-

sos que amenacen el núcleo de la reserva estatal para las relaciones internacionales.

6. Aragón es un claro ejemplo de esto. La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con una Acción Exterior extensa cuya gran protagonista es la cooperación transfronteriza, y participa activamente en las distintas fases de las relaciones autonómicas con la Unión Europea. No obstante, nada de esto ha derivado nunca en actividades contrarias a la lealtad institucional. De hecho, la tendencia del Gobierno de Aragón a ganar eficacia y eficiencia en el desarrollo de su Acción Exterior es coherente con el planteamiento de la mencionada Estrategia y favorece notablemente la coordinación de la comunidad autónoma con el Estado.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2003): «Las relaciones exteriores de las regiones», en Francesc PAU I VALL (coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa: XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, pp. 255-276.
- CORRAL SUÁREZ, Margarita y HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. (2015): «La adhesión de España a la Comunidad Europea, factor desencadenante de la acción exterior de las comunidades autónomas», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 29, pp. 131-166.
- DE MIGUEL ZARAGOZA, Juan (1985): «Las competencias 'internacionales' de las comunidades autónomas», en Victoria ABELLÁN (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las comunidades autónomas: coloquio de Barcelona*, Generalitat de Catalunya, pp. 365-380.
- DEL ROMERO SÁNCHEZ-CUTILLAS, María del Carmen (2014): *Las competencias de las comunidades autónomas en cooperación al desarrollo: su ejercicio por la Generalitat Valenciana*, Teseo.
- GAMARRA CHOPO, Yolanda (2010): «Relaciones con la Unión Europea», en *Tratado de Derecho Público Aragonés*, pp. 887-920.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael (2014): «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior», en *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 27.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2010): *15 años de cooperación para el desarrollo del Gobierno de Aragón*, Gobierno de Aragón.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*.

- HERNÁNDEZ MARTÍN, Sergio (2015): «La acción exterior de las Comunidades Autónomas», en *La balsa de piedra: revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea*, núm. 11.
- INTERREG POCTEFA, ¿Qué es POCTEFA? <https://www.poctefa.eu/programa/que-es-poctefa/>.
- KÖLLING, Mario (2005): *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón en el seno de la Unión Europea: pasado y perspectivas*, Fundación Miguel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- MAIRAL LACOMA, Juan Ángel (1993): *La política de desarrollo de las zonas de montaña en el marco de la Comunidad Europea*, Instituto de Estudios Altoaragoneses (Diputación de Huesca).
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2020): «Acción exterior de las comunidades autónomas: las delegaciones catalanas», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 97, pp. 79-100.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego (2017): *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos.
- MANGAS MARTÍN, Araceli: «El mundo de las apariencias», *El Mundo*, 13 de noviembre de 2013.
- MORENO CORCHETE, Óscar (2018): «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos», en *Ars Iuris Salmanticensis*, 6, pp. 155-184.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (2002): «La acción exterior y las Comunidades Autónomas», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, pp. 333-424.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (2007): «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», en *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 14.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007): «Las relaciones entre la Unión Europea y las comunidades autónomas en los nuevos estatutos», en *Revista d'estudis polítics i federals*, núm. 4, pp. 69-128.
- PELÁEZ MARÓN, José Manuel (1985): «En torno a la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en materia de tratados internacionales», en Victoria ABELLÁN (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las comunidades autónomas: coloquio de Barcelona*, Generalitat de Catalunya, pp. 383-392.
- PONS, Xavier y SAGARRA, Eduard (2006): «La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 12.
- SALINAS ALCEGA, Sergio (2009): «La relación directa comunidades autónomas-Unión Europea», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, Universidad de La Rioja, pp. 83-116.

- 2010): «Acción Exterior de la comunidad autónoma», en *Tratado de derecho público aragonés*, pp. 921-950.
 - (2014): «Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Derecho Público Aragonés*.
- TRILLO SANTAMARÍA, Juan Manuel y LOIS GONZÁLEZ, Rubén Camilo (2014): «Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal: acción exterior y cooperación transfronteriza», en *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18 (493), pp. 1-21.