

**LOS DERECHOS DE LOS ARAGONESES QUE  
RESIDEN FUERA DE ARAGÓN Y LA REGULACION DE  
LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN.**

**(CONSIDERACIONES JURÍDICAS EN TORNO A LA  
LEY 5/2000, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE RELACIONES CON  
LAS COMUNIDADES ARAGONESAS DEL EXTERIOR).**

Antonio EMBID IRUJO  
Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Zaragoza.

## SUMARIO:

### ABREVIATURAS UTILIZADAS

### PREFACIO DE ESCRITURA NECESARIA Y LECTURA ACONSEJABLE.

I) INTRODUCCIÓN GENERAL Y PLANTEAMIENTOS METODOLÓGICOS. DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL MARCO JURÍDICO A CONSIDERAR. LOS ARTICULOS 8 Y 6 2.B) DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.

II) LA BASE ESTATUTARIA ARAGONESA ES COMÚN CON LA DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VISIÓN GENERAL DEL DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y DE LAS CUESTIONES QUE EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA HAN MERECIDO UNA MAYOR ATENCIÓN NORMATIVA.

1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA: APARICIÓN DE LA PREOCUPACIÓN NORMATIVA Y DE SUS RASGOS FUNDAMENTALES. LAS COMUNIDADES GALLEGAS SON ENTIDADES ASOCIATIVAS.

2. LA REGULACIÓN DE ANDALUCÍA COMO INTENTO DE SUPERAR UN PURO PLANTEAMIENTO DE PARTICIPACIÓN CULTURAL. REFERENCIAS A LA ASISTENCIA SOCIAL.-

3. EL ORDENAMIENTO DE ASTURIAS ORIENTADO BAJO LA INFLUENCIA DE LA PREVIA LEGISLACIÓN GALLEGA.-

4. LA REGULACIÓN DE CANTABRIA Y SU PRÁCTICA IDENTIDAD CON LA ASTURIANA.-

5. LA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD DE LA RIOJA NO PRESENTA PARTICULARIDAD DIGNA DE MENCIÓN.-

6. EN LA REGULACIÓN DE CANARIAS TIENE SU ORIGEN LA EXPRESIÓN DE COMUNIDADES “EN EL EXTERIOR”.

7. LAS FEDERACIONES DE COMUNIDADES MURCIANAS COMO CARACTERÍSTICA DE LA LEGISLACIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA.

8. LA REGULACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA NO PRESENTA ORIGINALIDAD ALGUNA.

9. PARTICULARIZACIÓN EN LOS DERECHOS DE LA EXTREMEÑIDAD EN LA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA CON ANTECEDENTES CLAROS RESPECTO A LA LEY ARAGONESA DE 2000.

10. LA LLEGADA DE LA MENCIÓN A LOS CIUDADANOS QUE RESIDAN EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL EN EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN.

III) LA PRIMERA LEY ARAGONESA: LEY 7/1985, DE 2 DE DICIEMBRE, DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS ASENTADAS FUERA DEL TERRITORIO, EN LA VIDA SOCIAL Y CULTURAL DE ARAGÓN. ESTUDIO DE SUS CARACTERÍSTICAS.

1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS ES LA DE ASOCIACIONES. REQUISITOS DEL RECONOCIMIENTO COMO COMUNIDADES ARAGONESAS ASENTADAS FUERA DE ARAGÓN.

2. CONTENIDO DE LA PARTICIPACIÓN.

3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA. UNA REFERENCIA AL JUSTICIA DE ARAGÓN.

4. EL CONSEJO DE COMUNIDADES ARAGONESAS: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES.

IV) EL CAMBIO DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS DE LA EMIGRACIÓN ARAGONESA EN EL MARCO DE UNA EVIDENTE CRISIS DEMOGRÁFICA. ALGUNOS DATOS Y REFLEXIONES PARA UNA CUESTIÓN TRASCENDENTAL PARA EL FUTURO DE ARAGÓN.

V) LA SEGUNDA LEY ARAGONESA: LEY 5/2000, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE RELACIONES CON LAS COMUNIDADES ARAGONESAS DEL EXTERIOR. PRINCIPIOS GENERALES. SU ELABORACIÓN PARLAMENTARIA.

1. LOS SUPUESTOS IDEOLÓGICOS DE LA LEY 5/2000 SEGÚN SU PREAMBULO.

## 2. ALGUNOS DATOS SOBRE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.

VI) LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR Y EL NACIMIENTO DEL CONCEPTO DE “ARAGONESIDAD”. DUDAS SOBRE LA COMPRENSIÓN DEL CONCEPTO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR QUE NO APARECE DEFINIDO EN MODO ALGUNO EN LA LEY. ¿SON, LEGALMENTE, LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGON COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR?. REFLEXION FINAL: UNA REGULACIÓN LEGAL CON ALGUNOS GRADOS DE IMPERFECCIÓN.

1. CONTENIDO DEL CONCEPTO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

2. LA “ARAGONESIDAD” COMO CARACTERÍSTICA ESTRICTAMENTE INDIVIDUAL Y RECONOCIDA EX LEGE. LA ARAGONESIDAD NO ES UNA CARACTERÍSTICA, SIN EMBARGO, DE LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN.

3. LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES EXISTENTES EN EL MOMENTO DE ENTRAR EN VIGOR LA LEY 5/2000, DE 28 DE NOVIEMBRE, SÍ QUE SON, JURÍDICAMENTE, COMUNIDADES ARAGONESAS EN CUANTO “CONSERVAN SU CONDICIÓN”.

4. LA PARADOJA DE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR BASADA EN LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN.

5. NO EXISTE CONCIENCIA DURANTE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS DEFECTOS DE CONFIGURACION JURIDICA RESALTADOS.

VII) LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGON. RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEY 5/2000. LOS DERECHOS DE LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN RECONOCIDAS. EL DESTINO DEL PATRIMONIO DE LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN EN CASO DE DISOLUCIÓN.

VIII) LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR Y LAS PRESTACIONES QUE A SU FAVOR SE DEBEN ESTABLECER. ACENTO ESPECÍFICO EN EL ASPECTO SOCIAL Y EN EL RETORNO A ARAGÓN.

1. LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS SON, EN GENERAL, LOS CLÁSICOS RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA SOCIAL Y CULTURAL DE ARAGÓN.

2. LAS PRESTACIONES A FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR. LA DIFICULTAD DE DISTINCIÓN ENTRE DERECHO Y PRESTACIÓN.

3. EL RETORNO A ARAGÓN APARECE VINCULADO AL CONCEPTO DE PRESTACIÓN. LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE RETORNO Y SUS RASGOS MAS ESENCIALES.

IX) MÁS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR: LAS DIFICULTADES PRÁCTICAS EN SU ARTICULACIÓN. LAS ADMINISTRACIONES OBLIGADAS A LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS EN TORNO A LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

1. LA PRUEBA DE LA PERTENENCIA A LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

2. LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EN LA INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE RETORNO.

3. LAS ADMINISTRACIONES OBLIGADAS A LA REALIZACIÓN DE ACTUACIONES.

X) LA IMPOSIBILIDAD DE INTRODUCIR UN TRATO FISCAL FAVORABLE PARA LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTONOMA. REFLEXIONES SOBRE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES Y EL SUPUESTO ESPECÍFICO DE LAS TASAS.

1. LA CAPACIDAD NORMATIVA EN EL PLANO FISCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS APARECE LIMITADA A QUIENES SEAN RESIDENTES EN SU TERRITORIO. LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y RÉGIMEN FISCAL LOCAL.

2. LAS TASAS LOCALES Y LA POSIBILIDAD, AUNQUE MUY PROBLEMÁTICA, DE LA INTRODUCCIÓN DE BENEFICIOS FISCALES PARA LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

XI) EL CONSEJO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR. REFERENCIAS AL CONGRESO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

1. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO.
2. LAS FUNCIONES DEL CONSEJO Y SU FUNCIONAMIENTO.
3. EL CONGRESO DE COMUNIDADES ARAGONESAS DEL EXTERIOR.

XII) ALGUNOS EJEMPLOS DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA SEGUIDA. LAS DIFICULTADES EN LA ACREDITACIÓN DE LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR COMO CAUSA, PROBABLEMENTE, DE UNA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA TODAVÍA INCIPIENTE.

XIII) CONCLUSIONES GENERALES.

ANEXO: BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS.**

BOA.....	Boletín Oficial de Aragón.
BOCA.....	Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.
BOC.....	Boletín Oficial de Canarias.
BOCant.....	Boletín Oficial de Cantabria.
BOCL.....	Boletín Oficial de Castilla y León.
BOJA.....	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BORM.....	Boletín Oficial de la Región de Murcia
BOPA.....	Boletín Oficial del Principado de Asturias.
BOR.....	Boletín Oficial de La Rioja.
CE.....	Constitución española.
DOCM.....	Diario Oficial de Castilla la Mancha.
DOE.....	Diario Oficial de Extremadura.
DOG.....	Diario Oficial de Galicia.
DSCA.....	Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón.
EA.....	Estatuto de Autonomía de Andalucía.
EAr.....	Estatuto de Autonomía de Aragón.
EC.....	Estatuto de Autonomía de Canarias.
ECant.....	Estatuto de Autonomía de Cantabria.
ECL.....	Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
ECM.....	Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha.
EE.....	Estatuto de Autonomía de Extremadura.
EEAA.....	Estatutos de Autonomía.
EG.....	Estatuto de Autonomía de Galicia.
EPA.....	Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.
EM.....	Estatuto de Autonomía de Murcia.
ER.....	Estatuto de Autonomía de La Rioja.
GGPP.....	Grupos Parlamentarios.
IEAL.....	Instituto de Estudios de Administración Local.
INAP.....	Instituto Nacional de Administración Pública.
JA.....	Justicia Administrativa.
LBRL.....	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.
LO.....	Ley Orgánica.
LRHL.....	Ley reguladora de las Haciendas Locales.
RarAp.....	Revista Aragonesa de Administración Pública.
RVAP.....	Revista Vasca de Administración Pública.
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC.....	Tribunal Constitucional.

## PREFACIO DE ESCRITURA NECESARIA Y LECTURA ACONSEJABLE.

El encargo realizado hace algunos meses por el Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, Excmo. Sr. D. Jose Angel Biel, para realizar una ponencia sobre las Casas y Centros de Aragón así como sobre los derechos de los aragoneses que viven fuera de Aragón, para que sirva de texto-base en las deliberaciones que deben tener lugar en el Congreso de las Comunidades Aragonesas en el Exterior (en los términos textuales del encargo), además de ser un honor excepcional, me ha permitido aproximarme a un ordenamiento jurídico no muy conocido fuera del estricto círculo de los interesados, pero bien simbólico en relación a algunas de las características más significativas, con sus lados positivos y negativos, del Aragón contemporáneo. Este ordenamiento jurídico contemplado, además, de una forma evolutiva, no estática, refleja las profundas transformaciones de nuestra Comunidad Autónoma en los tramos finales del siglo XX, con tremendos problemas demográficos y de despoblación del territorio pero, a su lado, con fenómenos de crecientes llegadas de inmigrantes que compensan en muy buena medida el déficit de nacimientos y los flujos continuados –aunque mucho menores en número- de los aragoneses que deben salir a trabajar -ahora normalmente como mera mejora del horizonte profesional, no como solución simplemente existencial- fuera del territorio de Aragón.

En el contexto de las reflexiones y estudios previos que siguieron al encargo recibido, aprecié la necesidad de realizar un estudio monográfico, desde la perspectiva del derecho público, del conjunto de esta normativa aragonesa acompañándolo de las conclusiones más notables que pudieran extraerse de la consideración de la normativa de signo semejante existente en otras Comunidades Autónomas. No existía un trabajo de estas características en el derecho español –en lo que conozco- y, desde luego y en esto sí que estoy seguro, tampoco lo había en el ámbito aragonés, y sé por experiencia los buenos servicios que a cualquiera de los operadores jurídicos le puede prestar una reflexión pausada, construída al margen de las urgencias de la resolución de cualquier problema, sobre un ordenamiento jurídico que es elaborado en la práctica, normalmente, fuera de los cuidados teóricos y de los pruritos perfeccionistas.

Con ese objetivo me puse decididamente a la labor y he dedicado bastantes horas durante este tiempo a la observación del conjunto de normas reguladoras de lo que se han llamado en Aragón, sucesivamente, Comunidades Aragonesas asentadas fuera de Aragón (Ley 7/1985) y Comunidades Aragonesas en el exterior (Ley 5/2000 que deroga a la primera citada). He pensado y luego escrito sobre finalidades normativas, conceptos, organización administrativa, naturalezas jurídicas, configuración de prestaciones y derechos y viabilidad de los mismos en la práctica. He leído variadas discusiones parlamentarias y atendido a la apasionante, normalmente, observación de las evoluciones de los proyectos normativos y todo ello con la idea constante de hacer más explicable un ordenamiento, construir con una cierta sistemática el real entramado existente de mandatos jurídicos que muchas veces surgen en función de una clara intencionalidad política pero al margen de una planificación exacta de contenidos y consecuencias técnicas. El objetivo, insisto, ha sido siempre el de hacer más fácil la lectura de un ordenamiento para, así, cooperar a su aplicabilidad y ello a partir de la clara conciencia de la buena funcionalidad que para los

intereses generales, desde luego, pero también para los singulares de los muchos aragoneses que viven fuera de Aragón, puede representar la viabilidad y fertilidad de un ordenamiento como el que tenía que considerar.

Ese presupuesto de valoración positiva de un ordenamiento jurídico y de cooperación a su aplicabilidad tiene que tenerse siempre bien presente cuando se lean las críticas que, en ocasiones, se dirigen en este trabajo a algunos preceptos que, en opinión de quien suscribe estas páginas, no cumplen en su totalidad los requisitos de perfección que tendríamos que exigir siempre a la norma, no solamente a ésta. No es una crítica a la Ley vigente (Ley 5/2000) ni a su funcionalidad lo que se contiene, por tanto, en algunas de estas páginas sino, a lo más, a ciertos preceptos. Y todo ello utilizando el método habitual en el trabajo de los juristas y con la finalidad de que el ordenamiento sectorial de las Comunidades aragonesas en el exterior, parte del derecho aragonés -verdadero signo de identidad de esta Comunidad Autónoma como con gran acierto venimos proclamando tópicamente desde Joaquín Costa-, evolucione en el sentido de la mejora técnica que merecen los sujetos de ese Derecho lo que, a la vez, facilitará el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma que debe aplicarlo.

Concluyo este breve prefacio con alguna reflexión de carácter personal: Durante el tiempo en que ejercí la Presidencia de las Cortes de Aragón (1983-1987, que es el período de la Primera Legislatura) tuve ocasión de visitar bastantes Casas y Centros de Aragón y, desde luego, cada vez que individualmente o con la Mesa y Junta de Portavoces nos desplazábamos en una visita oficial a alguna Comunidad Autónoma, nuestra primera preocupación era conocer, hablar y visitar a los aragoneses -o a sus descendientes- que un día debieron, la mayor de las veces por puras razones de supervivencia, abandonar el territorio aragonés. Pude apreciar, así, tanto el alto nivel de integración de nuestra emigración y su contribución a la economía del lugar donde vivía como, a la vez, el cariño y nostalgia sin límites que a Aragón y a todo lo aragonés se tenía por nuestras gentes. Lo mucho que se esperaba por ellos de Aragón y, al tiempo, lo mucho que Aragón podía esperar también de estos ciudadanos.

Es evidente que muchas cosas han cambiado en estos últimos veinte años tanto en Aragón como en España y entre estos cambios podemos señalar, afortunadamente, que los fenómenos emigratorios en Aragón están ya contenidos, no así en otras Comunidades Autónomas como resaltaré. Hasta es posible, incluso, plantear ahora políticas de retornos que cooperen -aunque sea en una cuantificación sólo simbólica- a mejorar el grado de despoblación del Aragón interior, el que no se nuclea en torno a la cada vez más próspera ciudad y área metropolitana (informal) de Zaragoza. A eso apunta inequívocamente la Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de relaciones con las Comunidades aragonesas en el exterior, y ese es un debate obligado, a su vez, cuando se piensa en la configuración de políticas demográficas y de desarrollo. Espero que en una mínima medida, estas páginas contribuyan a hacer, desde el plano humilde del Derecho, más fácil y adecuado ese debate.

I) INTRODUCCIÓN GENERAL Y PLANTEAMIENTOS METODOLÓGICOS. DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL MARCO JURIDICO A CONSIDERAR. LOS ARTICULOS 8 Y 6 2.B) DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ARAGÓN.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto y modificado por las Leyes Orgánicas 6/1994, de 24 de marzo, y 5/1996, de 30 de diciembre, indica en su art. 8, con texto que no ha tenido variaciones desde su primera redacción en 1982, lo siguiente:

“Los poderes públicos aragoneses velarán para que las Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón puedan, en la forma y con el alcance que una Ley de Cortes aragonesas determine, participar en la vida social y cultural de Aragón, sin que ello suponga en ningún caso la concesión de derechos políticos”.

En el texto se pueden distinguir los siguientes niveles de decisión y de información que más adelante y con la ayuda de la normativa ordinaria, estudiaré con detalle y pormenorizadamente:

- a) Configuración de un mandato general a los Poderes públicos aragoneses.
- b) Para que lleven actuaciones en relación al contenido de un determinado concepto, “Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón”, que no se define en el Estatuto.
- c) Comunidades de las que se predica la idea de “participación”.
- d) Participación que se relaciona con la “vida social y cultural” de Aragón.
- e) Participación que se realizará en la forma que disponga una Ley de las Cortes de Aragón (principio de la reserva legal) y
- f) Sin que en ningún caso puedan entenderse otorgados “derechos políticos” y sin que el texto estatutario precise, tampoco, a “quién” podrían entenderse otorgados dichos derechos políticos que, desde luego, se pretenden negar de raíz.

Como veremos posteriormente en este estudio, este precepto no era en modo alguno creación original del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 sino que tenía antecedentes, en muchos casos con práctica identidad textual, en los EEAA de otras CCAA. También y con posterioridad a la aprobación del Estatuto aragonés, otros EEAA han sido aprobados con dicción de semejante contenido aunque puedan existir variaciones

terminológicas, siempre de significación menor. Nos encontramos, pues, ante la expresión de legítimas opciones de diversos EEAA (once, contando el aragonés) que se orientan en una determinada dirección pero que, por su coincidencia, están reflejando como en tantos otros casos sucede con los EEAA, problemas comunes para los que se postulan jurídicamente soluciones también comunes.

Y partiendo de esta última referencia a una problemática común, creo que sin la más mínima duda lo que refleja el Estatuto aragonés en su momento, así como el resto de EEAA a los que me refiero, es una situación socioeconómica específica de bastantes CCAA – aunque no de todas-, caracterizada por fuertes fenómenos migratorios que se han desarrollado desde hace mucho tiempo<sup>1</sup> aun cuando con notable ampliación en los años cincuenta y sesenta del siglo XX<sup>2</sup>, y de los que se tiene muy clara conciencia en el seno de la sociedad aragonesa dentro de la cuál se lamentan ordinariamente –y se han lamentado en el pasado-, los efectos de tal fenómeno al tiempo que era y es usual el recordatorio a lo cualificado cultural y políticamente, en muchas ocasiones, de la emigración aragonesa, singularmente de la que se orienta hacia Cataluña<sup>3</sup>. De esa forma se incorpora al Estatuto de Autonomía un precepto que “recuerda” a todos esa realidad y que marca unas directrices de comportamiento para los poderes públicos aragoneses en la forma que tendremos ocasión de analizar pormenorizadamente en este trabajo<sup>4</sup> y en la que la idea de “participación” –en

---

<sup>1</sup> No es éste, obviamente, un trabajo monográfico e histórico sobre la emigración en Aragón en siglos pasados. Me parece interesante recordar, sin embargo, algunos antecedentes necesarios, como la autorización para emigrar a América que se regula por primera vez en el s. XVIII para los súbditos de la antigua Corona de Aragón, en el marco de un siglo de “explosión demográfica”, pues la población española pasó en él de 8 a 12 millones de habitantes. Este dato es, probablemente, el más antiguo antecedente normativo que podemos encontrar sobre el hecho migratorio y que afecte a nuestro territorio. Vid. distintas referencias sobre la evolución normativa de la intervención pública en la emigración y múltiples indicaciones bibliográficas en J.I. CASES, “Artículo 42. Protección de los emigrantes”, en los Comentarios a la Constitución española de 1978, (dir. Oscar Alzaga), Edersa, Madrid, 1996, págs. 138 y ss.

<sup>2</sup> Me remito a los datos, bibliografía y documentación utilizados en el apartado IV de este trabajo. De forma general y sin perjuicio de la antigüedad de la publicación, sigue siendo utilísimo J. NADAL, La población española, Ariel, Barcelona, 1971.

<sup>3</sup> En el periódico “Andalán” (semanal y quincenal en sus distintas épocas) se publicaron en los años setenta del siglo XX, sobre todo, múltiples trabajos sobre la emigración aragonesa a Cataluña, su participación en movimientos sociales, culturales y políticos propiamente catalanes y el reflejo que, en muchas ocasiones, esta emigración tuvo sobre el propio Aragón, intentando trasladar a éste el fenómeno autonomista y hasta nacionalista que los emigrados aragoneses contemplaban en Cataluña. Los nombres de E. FERNANDEZ CLEMENTE, L. GERMAN ZUBERO, J.A. BIESCAS, J.C. MAINER, C. FORCADELL y A. PEIRO ARROYO, deberían ser destacados entre los varios que publican notables aportaciones sobre esta cuestión, debiendo tenerse en cuenta también la influencia que este fenómeno tendría en el llamado Estatuto de Caspe de 1936, para lo que basta con observar el contenido del volumen Caspe: Un Estatuto de Autonomía para Aragón, Seminario de Estudios Aragoneses, Zaragoza, 1977, con la reproducción facsímil de un número de la revista “EL Ebro” editada en Barcelona, págs. 23 y ss. Hay otra serie de trabajos con perspectivas parciales sobre el particular. Vid. últimamente a C. SERRANO LACARRA “El nacionalismo aragonés en Cataluña”, en las págs. 77 y ss. de A. PEIRO (coordinador) Historia del aragonesismo, Rolde de estudios aragoneses, Zaragoza, 1999.

<sup>4</sup> En las fechas en las que se escribe este trabajo se conmemora en Aragón el XX aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía para lo que, entre otras actuaciones, se han editado dos libros

clara concordancia con la ideología “participativa” que preside muchas construcciones doctrinales del momento<sup>5</sup>- parece que debe ser destacada.

No es, sin embargo, una originalidad exclusiva de los Estatutos de Autonomía como el aragonés el recuerdo a los naturales del país (todavía no entro en el análisis jurídico de lo que la expresión “Comunidades aragonesas” en relación a las personas físicas pueda querer decir en el Estatuto y, sobre todo, en la legislación ordinaria que lo ha desarrollado) que han debido abandonarlo por causas sustancialmente económicas, de búsqueda de trabajo, y el otorgamiento de algunos derechos o previsión de políticas de defensa de sectores sociales que, generalmente con pleno acierto, se juzgan dignos de protección. Es nada menos que la misma CE quien antes que cualquier otro texto estatutario –obviamente- expresa en su art. 42 que:

“El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”.

Con lo que es España, por entero, la que simbólicamente toma plena conciencia en la fecha de la promulgación de la Constitución, 1978, de lo que ha sido una realidad característica en nuestro país durante mucho tiempo, la emigración, y que en ese momento se encuentra en un nivel de indefinición en su orientación, positiva o negativa. Muchos españoles, efectivamente, trabajan en esa fecha en el extranjero aunque ya ha comenzado la vuelta de decenas de miles de ellos desde Alemania, Francia u otros lugares, sustituidos en su necesaria función por trabajadores llegados de países de fuera de la Comunidad Europea (pues el ingreso de España en la Comunidad se contempla como algo muy probable ya en ese momento una vez conseguida la necesaria condición de “normalización” (en el sentido de democratización) política y, desde luego, la misma CE contiene un precepto, el art. 93, para favorecer esa integración). La Constitución, al margen del mandato a los poderes públicos para que “velen” por los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, manda que se oriente la política de estos poderes públicos en la dirección de propiciar su “retorno”, lo que, con o sin acción de los poderes públicos, parece

---

colectivos en los que, de múltiples formas, se recuerda la elaboración del Estatuto de Autonomía y los principales escollos que se hubieron de superar en su momento. No aparece en ellos específicamente destacada la cuestión de la regulación de las Comunidades Aragonesas fuera de Aragón pero, en todo caso, merece la pena un recuerdo a estos textos y, con ellos, a la amplia bibliografía que los distintos trabajos utilizan desde sus perspectivas propias. Cfr., así, Aragón. Veinte años de Estatuto de Autonomía. 1982-2002, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002 y Memoria del Estatuto. Crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón, Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002.

<sup>5</sup> Cfr. sobre la participación del ciudadano (o administrado, en terminología más antigua), en general, el magnífico planteamiento de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Curso de Derecho Administrativo, vol. II, 7ª ed., Civitas, Madrid, 2000, págs. 85 y ss. y entre la doctrina especializada del momento que narro a M. SÁNCHEZ MORÓN, La participación del ciudadano en la Administración Pública, Madrid, 1980.

que está sucediendo inevitablemente en los años que rodean la promulgación de la Constitución por las específicas condiciones económicas y sociales que se viven entonces en Europa y en España.

Entrando en unas ligeras reflexiones en ese terreno de lo económico y social y anticipando algo que se narrará con más atención en el apartado IV), es evidente el tremendo cambio de las condiciones económicas y sociales que se ha producido en nuestro país durante la vigencia de la Constitución. Hoy España es un Estado que acoge a muchísimos inmigrantes y en proporción creciente, además, justo lo contrario de lo que está reflejando el precepto que he reproducido de la Constitución de 1978, lo que no impide que el artículo, aún inmerso en un contexto tan singular jurídicamente como lo es el del Capítulo III del Título I de la Constitución (de los “principios” rectores de la política social y económica es su rúbrica, como se recordará)<sup>6</sup>, pueda seguir teniendo su funcionalidad específica para aquellos que, con vida laboral activa o pasiva aun siguen fueran de las fronteras y que, además, en determinados casos pueden estar sufriendo particularmente los avatares de su país de acogida, como ahora es el caso de la emigración en Argentina, o los descendientes de esta emigración<sup>7</sup>.

En todo caso hay que indicar que nos encontramos ante un precepto de escasa aplicación y, desde luego, de nula conflictividad. En relación a esto último indico que el art. 42 CE debe ser uno de los escasos mandatos normativos de la Constitución que todavía no ha merecido una atención singular del TC<sup>8</sup> ni es probable, creo, que pueda merecerla en el futuro<sup>9</sup>.

Volviendo a la sucinta consideración del texto estatutario aragonés que estoy realizando en este apartado inicial, si destacable es la relativa tranquilidad con la que se elabora el texto del art. 8 del EAr<sup>10</sup> y su pervivencia en el tiempo a través de las dos

<sup>6</sup> Cfr. en la doctrina, entre otros, sobre el tema a E. COBREROS MENDAZONA, “Reflexión sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica”, RVAP, 19, 1988 sin que me parezca procedente llevar a cabo en este lugar un estudio jurídico del significado constitucional de estos principios rectores y de las peculiaridades de su aplicación a través de la legislación, la actividad ejecutiva y la práctica judicial (cfr. también sobre esto último el art. 53 CE).

<sup>7</sup> Con lo que, paralelamente, quiero reforzar el papel que un precepto como el art. 8 del EAr. puede tener en el tiempo aún cuando hayan cesado las condiciones materiales con las que nació.

<sup>8</sup> Constató que no ha existido ninguna Sentencia del TC relativa a la aplicación de este artículo o en el que este artículo haya debido ser comentado, directa o indirectamente, en un pleito constitucional. Esto es una muestra bien notable de lo que algunos –con una perspectiva conflictual del Derecho- estarían tentados a calificar como de precepto de una escasa trascendencia o importancia. Doctrinalmente sobre el art. 42 vid. CASES, op. cit. in totum.

<sup>9</sup> Por el hecho, sobre todo, de lo cambiante de las circunstancias económicas y sociales de la emigración en España, más que por las peculiaridades del Capítulo constitucional en el que se integra.

<sup>10</sup> Cfr. sobre el mismo a J.L. MERINO Y HERNÁNDEZ, Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Guara editorial, Zaragoza, 1983, págs. 57-58, que destaca el empeño del diputado Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCES por ampliar la “participación” de las Comunidades aragonesas a otras corporaciones – Colegios profesionales, Cámaras etc...- que existen dentro de Aragón, lo que le lleva hasta a formular una

reformas que el EAr. ha tenido (en 1994 y en 1996), es también resaltable que sea Aragón la única Comunidad Autónoma que haya aprobado dos leyes completas desarrolladoras del precepto estatutario (en 1985<sup>11</sup> y 2000<sup>12</sup>). Digo completas en cuanto que la segunda deroga a la primera por entero, no tratándose en el caso de la segunda de una mera ley de modificación o de derogación parcial sino, por el contrario, del reflejo de una nueva reflexión del Parlamento aragonés sobre el fenómeno de las Comunidades aragonesas, con soluciones parcialmente distintas a la de la primera Ley aunque, como destacaré, en algunos supuestos con algún tipo de defecto desde el punto de vista jurídico. Tal hecho es, sin duda, destacable dentro de estos planteamientos iniciales y está reflejando una realidad de la que el Congreso de Comunidades Aragonesas en el exterior del otoño de 2002, para el que se ha escrito específicamente este trabajo, es la muestra y constatación de una voluntad colectiva de universalidad de la Comunidad Autónoma aragonesa y de preocupación por el bienestar de aragoneses de origen que es un valor que en tiempos de globalización generalizada de otros principios menos espirituales, debe juzgarse positivamente y, sobre todo, cuidarse con esmero.

En todo caso es perfectamente posible que esa atención “singularizada” de la práctica normativa aragonesa se apoye en que el EAr. no sólo cuenta con ese art. 8 dedicado a la participación de las Comunidades aragonesas en la vida social y cultural de Aragón sino que, además, el art. 6 indica en su apartado 2 letra b) lo siguiente:

“2. Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

.....

b) Impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses, propugnando especialmente las medidas que eviten su éxodo, al tiempo que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón”.

Este precepto tiene su correspondencia en algunos otros de los EEAA que se refieren a la participación en la vida social y cultural de las “comunidades” que se encuentren fuera [como sucede con los arts. 4.3 EG, o 12.3.4 EA, 4.3.e) ECM, 6.2.i) EE...] aun cuando eso no es un fenómeno generalizado, en todo caso. Hay, creo, un especial

---

enmienda en ese sentido en el Congreso de los Diputados. Puede verse también un breve comentario al precepto en J. BERMEJO VERA (dir.) Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, IEAL, Madrid, 1985, del propio director y de G. FATAS.

<sup>11</sup> Cfr. Ley 7/1985, de 2 de diciembre, de participación de las Comunidades Aragonesas asentadas fuera del territorio, en la vida social y cultural de Aragón (BOA de 11 de diciembre de 1985).

<sup>12</sup> Cfr. Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de relaciones con las Comunidades Aragonesas del Exterior. (BOA de 13 de diciembre de 2000).

interés en el EAr. en asegurar en un precepto singular, como es el art. 6, dedicado a los “derechos” de los aragoneses (para que sean reales y efectivos, en la pauta del art. 9.2 CE), una “cierta expectativa” de retorno en el marco de obligaciones generales de actuación de los poderes públicos y eso puede explicar una atención normativa especial, con las dos leyes a las que me refiero y con algunos aspectos, en la segunda de ellas, que pueden ser resaltables dentro de los planteamientos jurídicos generales de derecho comparado que pueden observarse. Acudamos, pues, en la segunda de las divisiones temáticas de este trabajo, a contemplar en otros sistemas jurídicos autonómicos la cuestión de la participación de las “comunidades” en la vida social y cultural de su Comunidad Autónoma, y sus rasgos específicos, a fin de poder valorar más cumplidamente el ordenamiento jurídico “ordinario” de la Comunidad Autónoma de Aragón.

## II) LA BASE ESTATUTARIA ARAGONESA ES COMÚN CON LA DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VISIÓN GENERAL DEL DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y DE LAS CUESTIONES QUE EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA HAN MERECIDO UNA MAYOR ATENCIÓN NORMATIVA.

En el presente apartado y una vez conocido el origen y contenido sustancial del precepto estatutario aragonés, me voy a preocupar de describir el contenido de otros EEAA en los que está presente el mismo texto o espíritu de participación y protección a los emigrantes o, en general, miembros de las “comunidades” que viven fuera o en el exterior de las Comunidades Autónomas de origen. El tratamiento será el más simple posible: enumeraré las Comunidades Autónomas que cuentan con regulación sobre el particular<sup>13</sup> siguiendo el orden de la fecha de sus EEAA, transcribiendo para cada una de ellas el texto estatutario que comentaré siempre desde la perspectiva del Estatuto de Autonomía aragonés ya conocido; a continuación se especificará la normativa ordinaria de cada Comunidad Autónoma y sus rasgos más relevantes y, como siempre, con el objetivo de la visión comparativa o facilitadora de la lectura de la legislación ordinaria aragonesa que se expondrá a continuación [a partir del apartado III].

### 1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA: APARICIÓN DE LA PREOCUPACIÓN NORMATIVA Y DE SUS RASGOS FUNDAMENTALES. LAS COMUNIDADES GALLEGAS SON ENTIDADES ASOCIATIVAS.

---

<sup>13</sup> Como ya he anticipado en el texto, son un total de once CCAA las que tienen precepto estatutario y normativa ordinaria sobre el tema. Un número más que sustantivo sobre el total de diecisiete CCAA españolas (más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) y que es muestra de lo que ha sido la realidad económica y social de la mayor parte de España durante mucho tiempo.

Es el Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por L.O. 1/1981, de 6 de abril, quien con muy probable justo título en función de las características migratorias de los naturales de esta Comunidad, sobre todo hacia Iberoamérica y durante el siglo XX, inaugura las menciones que debemos estudiar. Su art. 7 indica lo siguiente:

“Las Comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su galleguidad entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. Una ley del Parlamento regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de aquel reconocimiento a dichas Comunidades, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos”.

El texto, como puede advertirse con su mera lectura y el recuerdo al ya conocido art. 8 EAr. y, posteriormente, con la comparación con otros textos estatutarios, retiene los elementos más importantes del tratamiento de la cuestión: Comunidades gallegas que tienen el derecho a participar en la vida social y cultural de Galicia de la forma como lo diga una Ley y sin que haya concesión de derechos políticos. Dos elementos, además, aparecen como resaltables en el precepto transcrito: una enigmática referencia a las competencias del Estado que no aporta nada sustancial y, más importante, aparece el concepto de “galleguidad” que, reconocido a las Comunidades “gallegas” asentadas fuera de Galicia después de su solicitud a la Administración autonómica, es quien les abre la puerta a una participación concebida como “derecho”<sup>14</sup>.

El concepto de “galleguidad” se configura, pues, como sustancial para la aplicación del mandato estatutario. El EG será pronto desarrollado en esta cuestión y la legislación ordinaria atenderá, fundamentalmente, al entendimiento de este concepto y a la determinación de las consecuencias de su pertenencia. Se aprueba, así, la Ley 4/1983, de 15 de junio, de reconocimiento de la galleguidad (DOG de 16 de julio), que es un texto relativamente breve, con sólo 15 artículos, y en el que podemos encontrar los siguientes rasgos característicos:

- a) Una definición de Comunidades gallegas que las configura, exclusivamente, como personas jurídicas con naturaleza jurídica asociativa. Son las Comunidades gallegas, así, “entidades asociativas sin ánimo de lucro, válidamente constituídas y con personalidad jurídica en el territorio en que se encuentren asentadas, que tengan por objeto principal en sus estatutos el mantenimiento de lazos culturales o sociales con Galicia, sus gentes, su historia, su lengua y cultura, y a las que les fuese reconocida su galleguidad de acuerdo con la presente Ley” (art. 2). Nótese

---

<sup>14</sup> Este es un elemento sustantivo del ordenamiento jurídico que vamos a estudiar: en unos casos será la galleguidad, en otros la asturianía etc...Me remito a lo que se vaya viendo sobre el particular y a la referencia a la “aragonesidad” que, claramente en la línea de estos conceptos, aparece en la segunda de las Leyes aragonesas, si bien con diferencias operativas bien significativas.

que la asociación debe estar válidamente constituida conforme al derecho aplicable en el territorio en el que ésta desarrolla sus actividades, no con relación al derecho específico aplicable en Galicia. Es por eso que lo que le da el “derecho” a la participación en la vida social y cultural gallega, es ese “plus”, la “galleguidad” que le otorga la Xunta de Galicia y que no tiene nada que ver, obviamente, con la regularidad de su constitución como asociación, puesto que eso es un tema exclusivamente del respeto al derecho del lugar donde tiene su sede territorial.

- b) Importa insistir y resaltar –sobre todo desde el punto de vista del contraste con la segunda de las Leyes aragonesas cuyo análisis es el aspecto central de este trabajo y también, como se verá, con ciertos apuntes de otros sistemas estatutarios- que la participación en el orden social y cultural regulada por la Ley 4/1983 gallega, es de las “Comunidades” configuradas como personas jurídicas, no, de ninguna forma o al menos no en la regulación directa, de las personas físicas que forman parte de esas Comunidades (o, incluso, que no lo formen, como veremos que sucede en ciertos sistemas estatutarios).
- c) No basta, entonces, con que exista una asociación con referencia gallega y con el objetivo principal (no único) nombrado, sino que, además, debe poseer la característica de “galleguidad” para tener acceso a la participación -o a los derechos vinculados a esa participación- reconocida por la Ley. Esa “galleguidad” es definida como “el derecho de las Comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego” (art. 1) y es una característica que se “reconoce”, previa solicitud de la entidad, por acuerdo de la Xunta de Galicia, dando lugar, entonces, a la inscripción de la Comunidad en el “Registro” de las Comunidades Gallegas asentadas fuera de Galicia” (art. 4).
- d) Aparece, entonces, la referencia a un “Registro” que será característica constante en otras legislaciones por la funcionalidad propia vinculada a la técnica registral. Se debe llevar, así, un cómputo de las entidades que pueden tener acceso al conjunto de derechos regulado por la Ley para lo que se apela a la funcionalidad de los Registros administrativos. El Registro se define como un “servicio” dependiente de la Xunta de Galicia “que será público y tendrá por objeto la inscripción, y en su caso, la anotación del nombre, estatutos y los órganos rectores de aquéllas, así como de las modificaciones que se produzcan” (art. 15).
- e) Lo que cuenta es la participación en la vida social y cultural del pueblo gallego. Para ello se articulan diversas formas y lo que podríamos llamar “condiciones previas” de esa participación. Partiendo de la constatación de que muchas Comunidades gallegas se encuentran en el extranjero, la Ley se refiere al impulso “de la actividad del Estado español” para la elaboración y celebración de tratados o convenios con Estados donde existan Comunidades gallegas (art. 3.2) usando de las facultades que, a esos efectos, se reconocen en el EG como en otros EEAA (como el aragonés). Es posible que sea a esta cuestión a la que se refería el art. 7

EG cuando mencionaba el “sin perjuicio” a las competencias del Estado que antes calificó como “enigmático”. Sería, en todo caso, una interpretación posible.

- f) A continuación de ello se puede observar en la Ley la especificación de la participación de las Comunidades gallegas en los ámbitos social y cultural. En el llamado “orden social” se menciona en la Ley 4/1983 un “derecho a la información” de cuantas disposiciones y resoluciones se adopten por los poderes de la Comunidad Autónoma gallega y un indeterminado “derecho a compartir la vida social gallega y colaborar en su difusión, dentro del territorio de Galicia y en el ámbito de la propia Comunidad que obtuviere el reconocimiento” (art. 5).
- g) Más importante parece la participación en el “orden cultural”. En este plano se menciona el derecho a “disfrutar” de las bibliotecas, recursos y archivos dependientes de la Comunidad Autónoma, el derecho a colaborar en los medios de comunicación social y emisiones de televisión dirigidos a los gallegos de dentro y fuera de Galicia y el derecho a colaborar en el impulso de las actividades culturales y espectáculos orientados a preservar y fomentar el goce de la lengua, cultura y tradiciones gallegas (art. 6).
- h) Debo resaltar la particular incidencia que hace la Ley gallega en los signos culturales específicos de Galicia, en particular la lengua. Esa referencia surge varias veces en el curso de la Ley 4/1983, con menciones a la organización de cursos para el conocimiento de la lengua, cultura y tradiciones de Galicia o, en otro lugar, a la organización de cursos de lengua y cultura gallegas (cfr. arts. 7 y 11 respectivamente). De la misma forma se hace hincapié en el texto legal en la organización de revistas escolares para hijos de emigrantes (art. 8), en la participación en los medios de comunicación gallegos (art. 9) y en la adquisición de fondos editoriales centrados en la cultura gallega con destino a las Comunidades (art. 10). Es, sin duda, la participación en el ámbito cultural el punto central de esta Ley como lo prueban las numerosas referencias que contiene.
- i) Como fórmula organizativa propia aparece un Consejo de Comunidades Gallegas (art. 13) presidido por el Presidente de la Xunta de Galicia, con distintos miembros de la Administración o de “la” Universidad de Galicia (recuérdese que el artículo determinado es plenamente congruente con la situación de la Universidad gallega en 1983, que sólo cuenta con una Universidad, situación muy distinta a la actual<sup>15</sup>) y un representante por cada una de las Comunidades gallegas inscritas en el registro que había mencionado<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Me remito a las referencias a las Universidades gallegas que se contienen en el libro Legislación universitaria, Tecnos, 10ª ed., Madrid, 2002, realizado en colaboración con Fernando GURREA CASAMAYOR.

<sup>16</sup> Vid. el Decreto de la Junta de Galicia de 8 de enero de 1987 (DOG núm. 12, de 20 de enero), por el que se aprueba el Reglamento de ordenación y funcionamiento del Consejo de Comunidades Gallegas, modificado por los de 26 de noviembre de 1987 (DOG núm. 240, de 15 de diciembre), 30 de mayo de 1991 (DOG núm. 110, de 11 de junio) y de 17 de septiembre de 1992 (DOG núm. 187, de 24 de septiembre).

Puedo destacar, finalmente y sobre todo en relación a la fórmula estatutaria gallega sobre el no otorgamiento de derechos políticos –y que se va a repetir en el resto de EEAA– que el hecho de que se prevea esto, es en escasa medida coherente con una regulación que centra en las “comunidades” consideradas exclusivamente como personas jurídicas, la regulación. Va de suyo que una persona jurídica no puede tener, por definición, derechos políticos que en nuestro sistema jurídico están centrados en el “ciudadano” (cfr. art. 23 CE)<sup>17</sup>, por lo que cabría legítimamente la pregunta acerca de si no ha sido entendida en este texto –como en otros– demasiado restrictivamente la referencia a las “comunidades” explicadas sólo como personas jurídicas. La referencia a los “derechos políticos” animaría a ser más comprensivo con los sistemas jurídicos que, como el aragonés, han centrado también en el individuo (a despecho de lo que se indicará luego sobre algunos defectos en la realización jurídica de ese presupuesto previo) su consideración como posible sujeto de esos derechos, tan abstractos, a la participación en la vida social y cultural de la Comunidad.

## 2. LA REGULACIÓN DE ANDALUCÍA COMO INTENTO DE SUPERAR UN PURO PLANTEAMIENTO DE PARTICIPACIÓN CULTURAL. REFERENCIAS A LA ASISTENCIA SOCIAL.-

El segundo texto estatutario a considerar aquí es el art. 8.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por L.O. 6/1981, de 30 de diciembre, que indica lo siguiente:

“Las Comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de la identidad andaluza entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo andaluz. Una Ley del Parlamento Andaluz regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido del reconocimiento a dichas comunidades que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos”.

Como se podrá advertir, la fórmula utilizada es en todo semejante a la del Estatuto gallego sin más que sustituir la referencia a la “galleguidad” por la de la “identidad andaluza”. En desarrollo del precepto estatutario se dictará la Ley 7/1986, de 6 de mayo (BOJA de 10 de mayo, pudiendo colegirse por la fecha que es posterior a la primera Ley aragonesa de 1985), de reconocimiento de las Comunidades andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz que, aún presidida por los mismos principios generales que acabamos de contemplar en el caso gallego (no se olvide que la fórmula estatutaria es idéntica) presenta algunos rasgos de originalidad que destacaré.

---

<sup>17</sup> Cfr. A. EMBID IRUJO, El ciudadano y la Administración, INAP, Madrid 1994 (reedición en 1996), especialmente págs. 26 y ss.

Así debo comenzar por mencionar que se trata de una Ley de extensión notablemente superior a la gallega, pues cuenta con 25 artículos. Ese plus de regulación se traduce, sobre todo, en un intento de conducir la problemática de las Comunidades andaluzas a algún terreno distinto a la pura participación cultural lo que se anuncia ya en el mismo Preámbulo de la Ley en el que se hace referencia al art. 12.1 del EA, artículo que traduce al ámbito andaluz el principio general presente en el art. 9.2 CE relativo a la necesaria actuación de los poderes públicos para conseguir una libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran éstos, real y efectiva. De la misma forma el Preámbulo enlaza expresamente con el art. 42 CE que antes citaba y que contiene el principio del retorno de los emigrantes<sup>18</sup>. Por lo demás:

- a) Aun cuando las Comunidades andaluzas se definan también como entidades con base asociativa cuya “identidad andaluza” surge de un previo reconocimiento (art. 3) apunta en la Ley 7/1986 una característica “individual” de la condición andaluza y del haz de derechos que, como veremos, pueden deducirse. Esto se advierte desde los artículos iniciales de la Ley cuando dentro de los “principios generales” (art. 2) se habla del “reconocimiento explícito del derecho que asiste a todos los andaluces, donde quiera que estén, a aportar su esfuerzo para contribuir al bienestar colectivo del pueblo andaluz y a participar en el disfrute de los valores culturales de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.
- b) Ese carácter que llamo tópicamente “individual” va acompañado de una serie de menciones “ideológicas” y “discursivas” algo extrañas dentro de un texto de carácter jurídico. Se habla, así, del “tratamiento multidisciplinar de los fenómenos migratorios”<sup>19</sup> o de la “interacción cultural”<sup>20</sup>. En general trasluce el legislador andaluz un cierto recelo hacia las clásicas políticas en relación a los emigrados, un tanto costumbristas y hasta folklóricas, lo que lleva como consecuencia la configuración de preceptos de puro corte defensivo como aquél que indica que “no se admitirán denominaciones que puedan atentar contra la dignidad de Andalucía o del pueblo andaluz, ni las que no concuerden con las finalidades previstas en esta Ley” (art. 4.2).

---

<sup>18</sup> En relación a ello se indica que: “La Comunidad Autónoma de Andalucía reafirma su objetivo básico e irrenunciable de crear las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes, en consonancia con lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Española. No obstante, mientras subsistan las condiciones que determinan la emigración y, por lo tanto, ésta siga existiendo, la Comunidad Autónoma, en ejecución del mandato estatutario contenido en el precepto citado, prestará la asistencia adecuada a los andaluces emigrados para que éstos mantengan su vinculación con Andalucía”.

<sup>19</sup> Cfr. art. 2.2, también dentro de los principios generales. El precepto continúa diciendo que se va a pasar “de una concepción meramente laboral y economicista a otra que exige la participación de todas las áreas propias de la acción del gobierno, y que necesita, por ende, una política coordinada e integral”.

<sup>20</sup> Cfr. art. 2.3, también dentro de los “principios generales”. El precepto continúa indicando que esa interacción cultural se concibe “como medio de incorporación a la sociedad de acogida, en la clara consciencia de la propia identidad, abandonándose arcaicas concepciones asimilativas y abriéndose el camino a una concepción pluricultural de las sociedades modernas”.

- c) Con esas premisas, los clásicos planteamientos de participación cultural (sobre las que nada nuevo debe decirse aquí) son complementados con referencias a la asistencia social y a la promoción económica. El art. 12 de la Ley 7/1986 dispone, así, la colaboración de la Junta de Andalucía con estas Comunidades para realizar “estudios sobre la situación de los emigrantes andaluces y su problemática específica, según las zonas de asentamiento” y dispone el “asesoramiento técnico y la coordinación de las instituciones implicadas cuando se trate de la creación de cooperativas, sociedades anónimas laborales, etc<sup>21</sup>, para el retorno de emigrantes andaluces” (art. 12). El planteamiento, como se verá, anticipa algunas medidas que aparecerán también en la Ley aragonesa 5/2000.
- d) Inmediatamente en este terreno se combina la referencia a las “comunidades” con la del individuo, puesto que el art. 12 añade que todo ello será “sin perjuicio de ofrecer también tales servicios a quienes siendo emigrantes andaluces no estén inscritos en asociaciones reconocidas conforme esta Ley”.
- e) En general hay una mayor complicación jurídica en este texto que en la Ley gallega examinada, lo que se denota a la hora de examinar las condiciones para el otorgamiento de la “identidad andaluza” (art. 14)<sup>22</sup> exigiéndose, por ejemplo, que “la estructura interna y el funcionamiento” de las asociaciones respondan a principios democráticos, expresión que luego encontraremos en otras legislaciones ordinarias.
- f) De la misma forma hay una mayor complejidad de la composición del Consejo de Comunidades Andaluzas, donde aparecen representantes de organizaciones empresariales, sindicales, del Parlamento etc...y la presencia de las comunidades andaluzas en el Consejo no se predica de cada una de ellas, sino que se articula un sistema de representación territorial (comunidades andaluzas sitas en otras CCAA, en Europa, en América y otros lugares del mundo..., cfr. art. 18)<sup>23</sup> probablemente para conseguir una funcionalidad efectiva, dado el amplio número de comunidades existente.
- g) Finalmente, se dedica un espacio singular a la previsión de convenios con otras CCAA “para favorecer la intercomunicación cultural entre los distintos pueblos de España” además de servir “de instrumento para asesorar y asistir a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades” (art. 19).

---

<sup>21</sup> La referencia “etc” pertenece al texto de la Ley.

<sup>22</sup> Si bien en el resto de cuestiones, hay similitud con las soluciones gallegas. Vid. el Decreto del Consejo de Gobierno de 19 de noviembre de 1986, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro Oficial de Comunidades Andaluzas asentadas fuera de Andalucía.

<sup>23</sup> Vid. el Decreto del Consejo de Gobierno de 22 de noviembre de 1999 (BOJA de 15 de enero de 2000) por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo de Comunidades Andaluzas asentadas fuera del territorio de la Comunidad.

Igualmente hay referencias a la suscripción de convenios internacionales (art. 24).

### 3. EL ORDENAMIENTO DE ASTURIAS ORIENTADO BAJO LA INFLUENCIA DE LA PREVIA LEGISLACIÓN GALLEGA.-

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, aprobado por L.O. 7/1981, de 30 de diciembre, (modificado por las LLOO 1/1994, de 24 de marzo y 1/1999, de 5 de enero), se refiere a la problemática que trato en su art. 8 con el siguiente texto, invariable también desde su primera redacción:

“Las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar como tales, el reconocimiento de su asturianía entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias. Una ley del Principado de Asturias regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

El Principado de Asturias podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo dispuesto anteriormente, celebre los oportunos Tratados o Convenios Internacionales con los Estados donde existan dichas comunidades”.

Fórmula, como se verá, en todo semejante a las anteriores con la única precisión de añadir la referencia a los Convenios internacionales cuestión que, jurídicamente, es intrascendente pero que, como se observará luego, ha tenido fortuna pues otros EEAA posteriores también la reproducen.

En desarrollo del precepto se aprueba la Ley 3/1984, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturianía (BOPA de 17 de mayo), que es un texto breve con 16 artículos, muy influenciado por la Ley gallega antes estudiada si bien tiene algunas peculiaridades propias. Como ciertas características singulares de esta Ley podemos mencionar:

- a) La intervención del Parlamento (Junta de Asturias) en el procedimiento de reconocimiento de la asturianía emitiendo en el trámite un informe una Comisión parlamentaria (art. 4).
- b) La organización del Consejo de Comunidades Asturianas distinguiendo dentro de él la existencia de vocales natos y designados y dando una presencia entre los primeros a los expresidentes del Principado de Asturias. La presencia de las Comunidades Asturianas en este Consejo también sigue los criterios de representación territorial (art. 13) que hemos contemplado en la ley andaluza.

- c) También es característico de este modelo que los miembros del Consejo elijan a su Presidente evitándose, por tanto, el otorgamiento automático de la presidencia al Presidente de la Comunidad Autónoma que habíamos observado hasta el momento (art. 12).
- d) Se crea una Oficina de Relaciones con las Comunidades Asturianas que originalmente se coloca bajo la dependencia del Consejo de Comunidades Asturianas. No obstante, y con mejor reconocimiento de lo que significa la creación de un órgano administrativo, la modificación de la Ley 3/1984, operada por el art. 2 de la Ley 18/1999, de 31 de diciembre (que es la clásica ley de medidas fiscales y administrativas, publicada en el BOPA de 31 de diciembre), aun cuando continúa partiendo de la dependencia del Consejo de Comunidades Asturianas, indica que la adscripción orgánica se realizará mediante decreto del Consejo de Gobierno.

Por lo demás la práctica de la Ley y la situación socioeconómica asturiana, informa de la pervivencia del hecho emigratorio, incrementado en los últimos años con la salida de Asturias de decenas de miles de jóvenes, en buena medida universitarios, que deben encontrar necesariamente un trabajo fuera de la Comunidad. Esta es una clara muestra del desarrollo no uniforme de las Comunidades Autónomas españolas y de los problemas específicos que en algunas partes del país se viven y que se relacionan directamente con nuestro objeto de preocupación<sup>24</sup>.

#### 4. LA REGULACIÓN DE CANTABRIA Y SU PRÁCTICA IDENTIDAD CON LA ASTURIANA.-

El Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado por LO 8/1981, de 30 de diciembre (modificado por LO 11/1998, de 30 de diciembre), indica en su art. 6 que:

“Las comunidades montaÑesas o cántabras asentadas fuera del ámbito territorial de Cantabria, así como sus asociaciones y centros sociales tendrán el reconocimiento de su origen cántabro y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Cantabria. Una Ley del Parlamento regulará, sin perjuicio de las competencias del

---

<sup>24</sup> A primeros de agosto de 2002 se ha celebrado en Oviedo el II Congreso Mundial de la Asturianía, a donde se ha presentado un informe suscrito por profesores de la Universidad de Oviedo y encargado por el Consejo de Comunidades Asturiana que va en ese sentido. Una de las conclusiones del Congreso ha sido la reiteración de su celebración cada cuatro años, en los epígonos de cada Legislatura, lo que enlaza directamente con una de las previsiones de la Ley aragonesa 5/2000. Tomo las noticias de distintos medios de comunicación asturianos (La Voz de Asturias, La Nueva España) que dedican amplia cobertura al Congreso dado el específico papel e importancia de la emigración asturiana.

Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo anteriormente dispuesto, celebre, en su caso, los oportunos tratados o convenios internacionales con los Estados donde existan dichas comunidades”.

El texto, como se podrá advertir, es semejante al asturiano. En este caso es el “origen cántabro” la característica que se otorga a las “comunidades cántabras” y que da lugar al reconocimiento de su participación en la vida social y cultural. Por lo demás se dictará una Ley 1/1985, de 25 de marzo, de las Comunidades montaÑesas o Cántabras asentadas fuera de Cantabria (BOCant. de 1 de abril de 1985), que es un texto breve (12 artículos) en el que se advierte la aparición de la palabra “montaÑesas” que no es, como se habrá advertido, una mención que utilice el ECant. Por lo demás, la Ley sigue fielmente el modelo asturiano y por destacar alguna particularidad de esta última, señalo:

- a) Que se otorga a las Comunidades montaÑesas o cántabras la capacidad de dirigirse a la Diputación Regional que “acogerá con interés cualquier tipo de sugerencia que puedan hacerle dichas asociaciones con el objetivo de mejorar la situación cultural, económica y social de Cantabria” (art. 7.3).
- b) Que el Presidente de la Asamblea Regional es miembro nato del Consejo de Comunidades Cántabras (art. 11).
- c) Que se dispone la creación de un Gabinete de Relaciones con las Asociaciones Cántabras como unidad orgánica adscrita a la Consejería de Presidencia y al servicio del Consejo de Comunidades (art. 12).

##### 5. LA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD DE LA RIOJA NO PRESENTA PARTICULARIDAD DIGNA DE MENCIÓN.-

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por L.O. 3/1982, de 9 de junio (modificado por las LLOO 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero), dispone en su art. 6.3 que:

“Las comunidades riojanas asentadas fuera de La Rioja podrán solicitar como tales, el reconocimiento de su entidad riojana, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de La Rioja. Una Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que, en ningún caso, implicará la concesión de derechos políticos”.

La regulación es, por tanto, idéntica en su sentido a las que ya conocemos y la breve Ley 4/1989, de 29 de junio, de colaboración con las colectividades riojanas asentadas fuera de su territorio (BOR de 29 de julio de 1989), con sólo 11 artículos, sigue los parámetros habituales de las Leyes gallega, asturiana o cántabra sin que podamos destacar ninguna característica de signo jurídico específica de la misma<sup>25</sup>.

## 6. EN LA REGULACIÓN DE CANARIAS TIENE SU ORIGEN LA EXPRESIÓN DE COMUNIDADES “EN EL EXTERIOR”.

El Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por LO 10/1982, de 10 de agosto (modificado por LO 4/1996, de 30 de diciembre), indica en su art. 7 lo siguiente:

“Las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma podrán solicitar como tales el reconocimiento de su personalidad de origen, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las Islas. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará el alcance y contenido del reconocimiento mencionado, sin perjuicio de las competencias del Estado, así como la especial consideración a los descendientes de canarios emigrados que regresen al Archipiélago, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos”.

Como se podrá observar el Estatuto canario presenta la particularidad, en relación a los textos hasta ahora examinados, que ordena a la Ley futura que preste “especial consideración” a los descendientes de canarios emigrados que regresen al Archipiélago. Se formula, pues, una política de retorno que, parece, debería ser de “fomento” (en la terminología clásica utilizada en el Derecho Administrativo) sirviendo esa técnica para propiciar la “especial consideración” que, según el texto estatutario, se debe tener. Es evidente que nos encontramos ante una Comunidad Autónoma con una situación específica de emigración, sobre todo hacia Iberoamérica<sup>26</sup>, y que ello tiene su traducción concreta en los mandatos hacia el legislador ordinario. En todo caso la tónica es la habitual: habrá un

---

<sup>25</sup> Puede añadirse que el Decreto de 28 de junio de 1990 regula el funcionamiento del Registro de estas colectividades.

<sup>26</sup> Como muestra de ello recuerdo que en 1831, el Senado y la Cámara de Representantes de Venezuela expresan lo siguiente: “Que los naturales de las Islas Canarias pueden trasladarse a este país con facilidad y grandes ventajas, porque su religión idioma y costumbres son las mismas, y porque su economía y laboriosidad son medios ciertos y honestos experimentados ya en nuestros fértiles campos”. La cita la recojo de la pág. 139, nota 12, del trabajo de CASES op. cit. que, a su vez, la toma de HERNANDEZ GARCIA Los canarios en la gestación de la República de Venezuela (1831-1863), Gráficas Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, 1982, pág. 7.

específico reconocimiento de unas asociaciones que en otros EEAA hemos visto que radicaba en conceptos como la “galleguidad” o la “asturianía”. Ahora en el caso de Canarias se va a tratar de la “personalidad de origen” y dará lugar a una regulación ordinaria constituída por la Ley 4/1986, de 25 de junio, de regulación de las Entidades Canarias en el Exterior y del Consejo canario de Entidades en el exterior (BOC de 30 de junio de 1986), modificada posteriormente en tres de sus artículos por la Ley 9/1989, de 13 de julio (BOC de 19 de julio de 1986).

Es evidente que la lectura de toda esta normativa desde los parámetros de la legislación aragonesa nos hace fijarnos, inmediatamente, en la palabra “exterior” que nuestra Ley 5/2000 también contiene y que, efectivamente, se origina en la Ley Canaria de 1986. No me extrañaría nada –y creo que ello puede afirmarse con relativa seguridad- que esa palabra “exterior” se relacione en esta Ley con la característica de unos ciudadanos canarios que cuando salen de su tierra lo hacen, fundamentalmente, en dirección a países extranjeros, iberoamericanos sobre todo<sup>27</sup>. El art. 1.1 de la Ley 4/1986 no quiere entrar en profundidades hablando, simplemente, del “exterior de la Región” si bien en el apartado 2 del mismo artículo hay una mención expresa a las “entidades...tanto las constituídas en el territorio español como en el extranjero”.

Por lo demás, nos encontramos con una Ley breve (11 artículos) y en la que se pueden encontrar algunos rasgos distintivos que resalto a continuación:

- a) Como advierto continuamente y sucede también en este caso –al menos inicialmente-, las Comunidades referidas por la Ley son entidades compuestas por canarios residentes en el exterior de la región. Ahora bien, para designar la naturaleza jurídica de éstas se acude a descripciones más amplias que la habitual de “asociaciones”, hablándose de “asociaciones, sociedades y otras entidades de carácter cultural y recreativo” (art. 1.1.). Por otra parte, la Ley extiende el concepto para acoger, además, a “aquellas cuyos estatutos tengan como objetivo primordial el mantenimiento de lazos sociales y culturales con el pueblo canario, su historia, su cultura y la divulgación de los mismos en su ámbito de actuación” (art. 1.1). Es ésta una peculiaridad que debe notarse, pues es evidente que en este segundo caso, podríamos encontrarnos ante entidades cuyos miembros no fueran ni canarios ni descendientes de canarios. Podrían ser, incluso, extranjeros exclusivamente, con tal que se cumpliera la finalidad indicada por las asociaciones o sociedades constituídas por éstos.
- b) Se pone gran interés en regular las condiciones en que estas entidades podrían acceder al “reconocimiento de la Comunidad Autónoma de Canarias”. No cabría este reconocimiento para las “entidades que vulneren los principios reconocidos en la Constitución española, las que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos en el ordenamiento jurídico español, y las entidades de carácter secreto o paramilitar” (art. 2.2). Igualmente estas entidades tienen el deber de “mantener el prestigio de Canarias” (art. 3.2) y el reconocimiento se puede negar

---

<sup>27</sup> Resalto que la expresión estatutaria canaria “fuera de” se traduce en la legislación ordinaria en el simple vocablo “exterior”.

a quienes no cumplan las características indicadas (art. 4.4), al margen de que puedan estar perfectamente constituídas conforme al derecho del lugar donde tienen su sede<sup>28</sup>.

- c) Aparecen entre los derechos de estas Comunidades –y lo destaco porque no lo he encontrado, hasta ahora, en ninguna de las legislaciones examinadas- los de usar los símbolos de la Comunidad Autónoma en su emblema social o la bandera en su sede social y en los actos públicos que desarrolle (art. 5).
- d) Se crea un Consejo de Entidades Canarias en el Exterior (art. 9) siendo el modelo de presidencia el electivo entre los miembros que lo formen (art. 10). No obstante lo anterior, se produce un significativo cambio por la modificación operada por la Ley 9/1989, que atribuye la Presidencia a un miembro del Gobierno designado por el mismo y regula la revocación de los nombramientos de los representantes de las comunidades canarias en el exterior.

## 7. LAS FEDERACIONES DE COMUNIDADES MURCIANAS COMO CARACTERÍSTICA DE LA LEGISLACIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA.

El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por LO 4/1982, de 9 de junio, (modificado por las LLOO 4/1994, de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio), indica en su art. 7 lo siguiente:

“1. La Región prestará especial atención a los emigrantes murcianos, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución y las Leyes del Estado.

2. Las comunidades murcianas asentadas fuera de la Región podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su condición, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de la misma. Una Ley de la Asamblea Regional regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos”.

Al margen del recuerdo específico a los emigrantes murcianos<sup>29</sup> en el apartado primero del precepto –lo que determinará otra mención en su legislación ordinaria al

---

<sup>28</sup> Aventuro que esta regulación restrictiva puede tener una causa en los movimientos independentistas canarios que, en la época en la que aparece esta Ley, tienen una cierta actividad. El recuerdo al sr. Cubillo y a la organización por él fundada, el MPAIAC –es pura historia, obviamente, este recuerdo- puede ser adecuado en este momento.

retorno de dichos emigrantes- no hay peculiaridades a destacar sobre lo ya conocido en otros EEAA, puesto que se sigue textualmente el modelo asturiano y cántabro. Tampoco existen esas novedades en la Ley 9/1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la Región (BORM de 30 de diciembre de 1986). Sí que puedo resaltar, sin embargo, la regulación de un régimen específico de las Federaciones de Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región de Murcia (arts. 5 y ss.) y una referencia a la posibilidad de recibir asesoramiento técnico las Comunidades para el retorno de emigrantes murcianos, asesoramiento que también pueden recibir éstos individualmente, aun cuando no estén inscritos en las asociaciones reconocidas.

El Consejo Asesor de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la Región (regulado en los arts. 13 y ss.) responde al modelo de aquellas CCAA que ponen al frente de su Presidencia a un miembro del Gobierno. En este caso se trata del mismo Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 14.1)<sup>30</sup>.

#### 8. LA REGULACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA NO PRESENTA ORIGINALIDAD ALGUNA.

El Estatuto de Autonomía aprobado por LO 9/1982, de 10 de agosto, (modificado por las LLOO 7/1994, de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio) indica en su art. 7 lo siguiente:

“Las Comunidades originarias de Castilla-La Mancha asentadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su origen, entendido como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla-La Mancha. Una Ley de las Cortes regionales regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

---

<sup>29</sup> Me parece necesario hacer constar que Murcia es –en lo que conozco- el único territorio en que desde la constitución del ente preautonómico (Consejo Regional de Murcia) se producen actuaciones en el plano convencional con otras CCAA que miran a la protección de los emigrantes en ellas. Recuerdo, así, el texto de un convenio firmado con la Generalidad de Cataluña y en el que se pactaba, entre otras cosas, “el compromiso de la Generalidad de Cataluña de asignar plazas preferentes y gratuitas para los cursos de reciclaje de catalán que organiza, a los Profesores murcianos que obtengan plaza en los concursos de traslado de Murcia a Cataluña o en las oposiciones convocadas por la Generalidad”. La información la extraigo del fundamento jurídico 3º de la STC 44/1986, de 17 de abril, Sentencia muy importante porque da naturaleza a este convenio de un acuerdo entre CCAA de los que necesitan autorización previa de las Cortes Generales para su celebración (según el art. 145.2 CE) y por la ausencia de esa autorización previa, fue declarado inconstitucional y anulado por la STC citada.

<sup>30</sup> Cfr. el Decreto del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 1989 por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Asesor de las Comunidades Murcianas.

La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo dispuesto anteriormente, celebre los oportunos tratados o convenios internacionales con los Estados donde existan dichas Comunidades”.

Se trata de un texto que por su referencia a los convenios internacionales sigue la traza del EAst. (y después de éste de los Estatutos cántabro o murciano) sin que haya otro tipo de cuestiones novedosas a destacar. La normativa que desarrolla el precepto está constituida por la Ley 5/1984, de 19 de diciembre, de Comunidades originarias de Castilla la Mancha, texto muy breve, de solo 11 artículos en los que no hay nada particular que comentar, a no ser la dependencia del clásico Registro de Comunidades Originarias de la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (art. 4.1). El Consejo de Comunidades Originarias (sin más apelativo) es presidido por el Presidente de la Comunidad (art. 10)<sup>31</sup>.

#### 9. PARTICULARIZACIÓN EN LOS DERECHOS DE LA EXTREMEÑIDAD EN LA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA CON ANTECEDENTES CLAROS RESPECTO A LA LEY ARAGONESA DE 2000.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por LO 1/1983, de 25 de febrero, (modificado por LO 12/1999, de 6 de mayo), indica en su art. 3.3 lo siguiente:

“Las Comunidades extremeñas asentadas fuera de Extremadura podrán solicitar como tales el reconocimiento de la identidad extremeña, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo extremeño. Una ley de la Asamblea de Extremadura regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido del reconocimiento a dichas Comunidades, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo dispuesto anteriormente, celebre, en su caso, los oportunos tratados y convenios internacionales con los Estados donde existan dichas Comunidades”.

El planteamiento del EE es el que inauguró anteriormente el EPA por lo que no hay nada de original en él. Sin embargo, la Ley 3/1986, de 24 de mayo, de la Extremeñidad (DOE de 26 de junio), a través de sus densos 16 arts. pretende en algunas cuestiones, singularmente en la narración de derechos, realizar algunas aportaciones sobre lo ya conocido. Sintetizo aquí lo que me parece más esencial en este texto:

---

<sup>31</sup> Por sendos Decretos de 4 de noviembre de 1986 se regula el funcionamiento del Registro y el del Consejo.

- a) Por un lado aunque la “extremeñidad” es la característica que –como es común- otorgada a las Comunidades Extremeñas asentadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma les da acceso a los derechos usuales que vamos encontrando en todas las regulaciones (art. 1), la Ley en su art. 2.1 extiende, sin más, la condición de “extremeñidad” a “todas las personas nacidas en Extremadura y residentes fuera de la Región” con lo que hace un planteamiento individual claro de los derechos de participación en la vida social y cultural añadiendo, además, que los derechos que conlleve la extremeñidad “serán aplicables a los descendientes y a todas las personas socios de las Entidades Asociativas de Emigrantes Extremeños” (art. 2.2). La fórmula, como se puede observar, es claro antecedente de lo que vamos a encontrar en la Ley aragonesa de 2000.
- b) A la hora de describir a las Comunidades se utiliza la calificación de “Asociaciones” y se precisan algunas de sus formas (Casas, Hogares Extremeños...). Se indica que su reconocimiento, entre otras condiciones, procederá cuando su estructura organizativa y funcionamiento sean democráticos y no persigan finalidad lucrativa (art. 5). Estas Comunidades una vez reconocidas deben integrarse en un Registro (art. 6).
- c) La Ley tiene especial cuidado en intentar el retorno de los emigrantes (“asentamiento en puesto de trabajo en la propia región” es una expresión sinónima que también es utilizada por el art. 8) a cuyos efectos se configuran amplios derechos de información y asesoramiento. El mayor peso de la Ley, como decía, se pone en una larga regulación de derechos especificados en el art. 8 entre los que se cuenta el de “conocer las orientaciones económicas enmendadas de la Junta de Extremadura” o “ser informados de las posibilidades de retorno y a recibir asesoramiento, en particular de cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales”, “fomento del turismo y el favorecimiento de las condiciones de estancia en Extremadura” y –concluyo con él porque me parece resaltable- “la fijación en todas las obras de construcción de viviendas de Protección Oficial de reservas para los emigrantes que acrediten la necesidad de ella para volver a Extremadura”, texto que también es claro antecedente de alguna parte de la Ley aragonesa de 2000<sup>32</sup>.
- d) Se configura un Consejo de Comunidades Extremeñas presidido por un Director General y en el que existirá un representante de la Presidencia de la Junta de

---

<sup>32</sup> En la práctica y según la información que recibo de la propia Junta de Extremadura (por lo que debo agradecer expresamente la colaboración de la Directora General de la Vivienda y del Secretario General Técnico del Departamento de Educación y Tecnología), no se fija un cupo de viviendas para los emigrantes retornados, sino que se les exige del requisito de empadronamiento durante tres años que es lo que, de forma general, se demanda de quienes quieran acceder a una vivienda de esta clase.

Extremadura (arts. 13 y 15). También se incorporan las Diputaciones Provinciales a este Consejo<sup>33</sup>.

#### 10. LA LLEGADA DE LA MENCIÓN A LOS CIUDADANOS QUE RESIDAN EN OTRAS CCAA O FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL EN EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN.

La tensión entre el reconocimiento de derechos exclusivamente a las “Comunidades” -con el consiguiente problema del entendimiento de su naturaleza jurídica- o también a los ciudadanos, ha sido contemplada en diversos de los sistemas estatutarios examinados a raíz de planteamientos específicos de su legislación ordinaria, pues los EEAA no contenían menciones concretas en relación a esta cuestión planteándose, entonces, determinados problemas de interpretación. Pues bien, esa tensión interpretativa se resuelve a favor de la cita concreta a los ciudadanos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por LO 4/1983, de 25 de febrero (modificado por LO 4/1999, de 8 de enero), que en su art. 7 indica lo siguiente:

“1. Los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorio nacional así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen o procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León.

2. Sin perjuicio de las competencias del Estado, una ley de las Cortes de Castilla y León regulará el alcance y contenido de dicho reconocimiento.

3. Para facilitar lo anteriormente dispuesto, la Comunidad de Castilla y León podrá suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas y solicitar del Estado que se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren”.

La “originalidad” de planteamiento se encuentra, por tanto, en el primero de los apartados del precepto en el que –y ese es el planteamiento novedoso- a nivel, nada menos, que de Estatuto de Autonomía, se reconoce una posición jurídica singular a los ciudadanos individualmente considerados. Lo que hemos visto que se resolvía –cuando se resolvía- en el plano de la legislación ordinaria y, en algunos casos, con determinadas interpretaciones jurídicas en otros sistemas autonómicos, aparece incorporado ya al ECL. Eso es algo que

---

<sup>33</sup> Vid. el Decreto de la Junta de Extremadura de 31 de mayo de 1994, sobre organización y funcionamiento del Consejo de las Comunidades Extremeñas y del Registro de Asociaciones de la Emigración Extremeña.

debe resaltarse porque marca una determinada dirección, dada la relevancia de la norma utilizada, que no podrá olvidarse en modo alguno.

La legislación ordinaria de desarrollo se orienta, como parece obvio, en la misma dirección que el ECL. La Ley 5/1986, de 30 de mayo, de regulación de las Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad, regula los dos planos del “reconocimiento” de la condición de castellano-leonés. El art. 1 se refiere, así, a los “ciudadanos no residentes en Castilla y León oriundos de esta Comunidad y sus descendientes, así como los que hayan tenido en Castilla y León vecindad administrativa y se sientan vinculados a sus gentes, su historia y su cultura” para designar a los que son “considerados castellano-leoneses a los efectos de esta Ley”. Para ello, no hace falta acto administrativo alguno (art. 4.1).

Sin embargo las “Comunidades”, que son las “asociaciones y los centros sociales legalmente reconocidos” (art. 2), sí que precisan de una actuación administrativa para que se les reconozca ese carácter castellano-leonés (art. 4.2). Como sucede en otras legislaciones, es precisa una solicitud y un reconocimiento de la Junta de Castilla-León.

La condición de castellano-leonés da lugar a una serie de derechos de participación en la vida social y cultural en la que no encuentro cuestiones a resaltar respecto a lo ya observado hasta el momento en este trabajo. Igualmente se organiza un Consejo de las Comunidades castellano-leonesas que es presidido por el Consejero de Educación y Cultura de la Junta de Castilla-León (art. 13)<sup>34</sup>.

### III) LA PRIMERA LEY ARAGONESA: LEY 7/1985, DE 2 DE DICIEMBRE, DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS ASENTADAS FUERA DEL TERRITORIO, EN LA VIDA SOCIAL Y CULTURAL DE ARAGÓN. ESTUDIO DE SUS CARACTERÍSTICAS.

El BOA de 11 de diciembre de 1985, publicó la Ley 7/1985, de 2 de diciembre, de participación de las Comunidades aragonesas asentadas fuera del territorio, en la vida social y cultural de Aragón. Esta norma constituye el primer texto normativo aragonés con rango de Ley en esta materia<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Las dependencias orgánicas de estos Consejos son muy variadas, como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de este apartado. Tanto se vinculan a la presidencia del Gobierno, como –como sucede en este caso- a la organización administrativa encargada de la gestión de la competencia de Cultura y en otros, incluso, al órgano administrativo competente en materia de Bienestar Social. Como veremos en Aragón, la legislación vigente vincula al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la relación con las Comunidades aragonesas en el exterior.

<sup>35</sup> Con anterioridad a la misma solo es posible citar el Decreto 47/1983, de 3 de mayo, por el que se crea el Consejo General de Centros Regionales de Aragón en España, desarrollado por Orden de 23 de mayo de 1983, del Departamento de Cultura y Educación que aprobaba el Reglamento de dicho Consejo. Como se

Se trata de una Ley de estructura y contenido bastante simple y que se vincula intelectualmente no sólo al art. 8 del EAr., que sería el básico y general en esta materia, sino que en algunos de sus preceptos se menciona también al art. 6.2.b), que, igualmente transcrito y comentado en I), es el que fija el mandato a los poderes públicos de realizar actuaciones para facilitar el retorno de los emigrantes aragoneses. Esta mención aparece al atribuir algunas competencias al Consejo de Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón [cfr. arts. 7.1.d) y 8)]. Por lo demás y pese al hecho de encontrarnos frente a una norma derogada<sup>36</sup>, es conveniente realizar su estudio para ser coherentes con las premisas de consideración monográfica del tema de las que se ha partido y descubrir, a su vez, rasgos y enseñanzas que puedan servirnos para entender mejor el derecho aragonés ahora vigente. De esa forma realizaré una sucinta consideración de la Ley 7/1985, en torno a una serie de rúbricas en las que iré resumiendo sucesivamente las características fundamentales de este texto.

## 1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS ES LA DE ASOCIACIONES. REQUISITOS DEL RECONOCIMIENTO COMO COMUNIDADES ARAGONESAS ASENTADAS FUERA DE ARAGÓN.

Las Comunidades aragonesas mencionadas en el art. 8 EAr. y que pueden participar, tal y como dice el precepto estatutario, en la vida social y cultural de Aragón, tienen una naturaleza jurídica de Asociaciones. Estas deben estar “válidamente constituídas” (art. 2.1), no precisando el texto aragonés expresamente con arreglo a qué derecho deberían considerarse válidamente constituídas. Parece obvio que –como sucede en otras leyes de CCAA que hemos estudiado en el apartado II de este trabajo– el parámetro de la validez debería ser medido en relación al ordenamiento jurídico aplicable al lugar donde tuviera la sede la asociación correspondiente y desarrollara sus actividades. Algo de esto aparece en la Ley 7/1985 aunque lo sea con evidente impropiedad, como comprobaremos más adelante con la mención que realiza al requisito de la personalidad jurídica.

La técnica sobre la que se basa la Ley 7/1985 es, como en otros supuestos, la del “reconocimiento” de que dichas Asociaciones son Comunidades aragonesas a los efectos de la Ley. Para que proceda ese reconocimiento comienzan por fijarse los siguientes requisitos:

---

notará, se trata de un Decreto anterior a la celebración de las primeras elecciones a las Cortes de Aragón (que tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983) y de una Orden también anterior al primer Gobierno surgido de las Cortes electas democráticamente, lo que sirve para fijar los remotos antecedentes de la preocupación de los poderes públicos aragoneses en torno a esta cuestión. No se olvide el planteamiento de J.L. MERINO HERNÁNDEZ, op. cit., en torno a la posibilidad de organizar un “gran Consejo” al que antes me refería (apartado I de este trabajo). Por cierto que la disposición derogatoria de la Ley 7/1985, deroga expresamente este Decreto y Orden lo que, desde planteamientos de estricta técnica jurídica, no parece del todo preciso ni es, además, usual que las Leyes descendan a ese terreno.

<sup>36</sup> Vid. la derogación expresa que de la Ley 7/1985 contiene la Disposición derogatoria de la Ley 5/2000, de 28 de noviembre.

-Deben estar dotadas de personalidad jurídica “con arreglo a las leyes o disposiciones aplicables en el territorio de asentamiento”. Parece claro que toda Asociación es una persona jurídica, por lo que el requisito, tal y como aparece en la Ley, literalmente sobraría. De lo que se trata es, en realidad e interpretando la voluntad de la Ley, de que las asociaciones estén válidamente constituidas con arreglo al derecho aplicable a su sede y lugar de actividades, como indicaba antes.

-Deben prever en sus normas constitutivas o estatutarias, como finalidad principal la defensa de la identidad aragonesa<sup>37</sup>.

-Carecer de ánimo de lucro.

-Tener el número mínimo de asociados que reglamentariamente se determine<sup>38</sup>.

-Solicitar formalmente la inscripción en el Registro regulado por la Ley en el art.9<sup>39</sup>.

La Ley 7/1985 indica que si se cumplen esos requisitos, se procederá al reconocimiento formal de las Comunidades y a su inscripción en el Registro (art. 2.2). El texto advierte a continuación de que, en ningún caso, esas Comunidades gozarán de derechos políticos, lo que –al margen del respeto formal a la misma mención que también se contiene en el EAr.- no se comprende muy bien qué significado pueda tener, porque, como ya he advertido con anterioridad, difícilmente una Comunidad aragonesa (que es una persona jurídica) podría tener derechos de contenido político, pues éstos están reservados constitucionalmente a los “ciudadanos” (art. 23 CE)<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Es evidente que la “defensa de la identidad aragonesa” es un concepto relativamente indeterminado y que la intención de la Ley no puede ser la de que, necesariamente, se encuentre tal expresión literalmente en el texto de sus Estatutos sino, más bien, que en ellos sea dable encontrar expresiones, finalidades u objetivos que conecten la actividad de la Asociación con el contenido de valores aragonesistas como lo sería el difundir el conocimiento de la historia y cultura de Aragón o cuestiones de semejante contenido

<sup>38</sup> La prescripción parece lógica para evitar el reconocimiento de comunidades “virtuales” creadas con el simple objetivo de acceder a algunas ventajas económicas que puedan ser establecidas por la Administración aragonesa. Más adelante y con referencia a la Ley 5/2000, me refiero a los números mínimos que actualmente recoge el ordenamiento jurídico sobre esta cuestión.

<sup>39</sup> Muy probablemente una correcta ordenación jurídica debiera haberse referido a la solicitud de reconocimiento, no a la de inscripción. La inscripción en el Registro sería una actividad “debida” –e, incluso, realizable de oficio- una vez que hubiera tenido lugar ese reconocimiento como, por otra parte, indica el art. 2.2 de la Ley.

<sup>40</sup> A no ser que alguien pretendiera llevar a cabo la disparatada interpretación jurídica de considerar a las Asociaciones como elemento canalizador de la representatividad política lo que chocaría, por otra parte, con la regulación de los partidos políticos. (Cfr. hoy la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos).

## 2. CONTENIDO DE LA PARTICIPACIÓN.

Una vez reconocida una Asociación como Comunidad Aragonesa, goza de un auténtico “derecho” a la participación en la vida social y cultural de Aragón en la forma como la Ley regula. Esa cuestión es objeto del art. 3º y en él se disponen como derechos, de las Comunidades los siguientes:

-ser oídas por la Diputación General de Aragón en materia de emigración.

-ser informadas de cuantas disposiciones, resoluciones y convocatorias se adopten por los poderes públicos aragoneses y que afecten a la vida social y cultural de las Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón.

-colaborar con los organismos públicos<sup>41</sup> aragoneses en el fomento de las actividades relacionadas con la vida social y cultural de Aragón, en el territorio donde estén asentadas.

-informar a través de los medios de comunicación social propios de la Diputación General de Aragón, de sus actividades en el ámbito de participación regulada por la presente Ley.

-disfrutar de las bibliotecas, recursos<sup>42</sup> y archivos dependientes de la Comunidad Autónoma.

## 3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA. DEPENDENCIA DEL DEPARTAMENTO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. UNA REFERENCIA AL JUSTICIA DE ARAGÓN.

A estos “derechos” de participación de las Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón, la Ley contrapone una actividad de “la Administración Pública de la Comunidad Autónoma” que se dirigirá a una serie de fines:

---

<sup>41</sup> Esta mención debe tomarse sin ningún prurito de tecnicismo. En el ordenamiento actualmente vigente, “organismo público” es una expresión que comprende a los Organismos autónomos y a las Entidades de Derecho público. En el texto legal que comento, la expresión debe interpretarse, sin embargo, como equivalente a la de poderes públicos. Cfr. en general sobre los Organismos Públicos, A. EMBID IRUJO, “El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en A EMBID IRUJO (dir.) Derecho público aragonés, Dykinson y El Justicia de Aragón, Madrid, 2000, págs. 188 y ss.

<sup>42</sup> La palabra “recursos” es un poco imprecisa, sobre todo unida a las otras dos (bibliotecas y archivos) aunque pueda deducirse el contenido que el legislador une a dicho concepto. Más adecuado a las circunstancias normativas del momento hubiera sido hablar en lugar de los recursos (o además de los recursos) de los “museos”, uniéndolo a las bibliotecas y archivos y recordando, así, a la regulación en tres leyes distintas de estos “recursos” o “infraestructuras” culturales que se producirá un tiempo más tarde. Cfr. Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón, Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón y Ley 8/1986, de 19 de diciembre, de Bibliotecas de Aragón. Las tres leyes siguen vigentes en la actualidad.

-Potenciar la constitución de entidades asociativas que tengan como fin incrementar los lazos sociales y culturales de los aragoneses que viven fuera de Aragón.

-Crear cauces de comunicación con las Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón.

-Organizar cursos, campañas, conferencias, exposiciones, etcétera<sup>43</sup> tendentes a facilitar el conocimiento de la historia, el arte, la cultura, las tradiciones y la realidad social de Aragón.

-Crear publicaciones para uso escolar, con especial atención a los hijos de aragoneses residentes fuera de Aragón.

-Estudiar y proponer fórmulas para que las Comunidades puedan actuar como centros de “iniciativas y turismo de Aragón en las zonas de su asentamiento”.

-Solicitar del Gobierno de Aragón la celebración de tratados o convenios internacionales con Estados en donde existan Comunidades Aragonesas que tengan como fin hacer real y efectiva la colaboración de éstas en la vida social y cultural de Aragón.

-Celebrar convenios con otras CCAA que tengan como objeto la promoción y ayuda de las Comunidades Aragonesas asentadas fuera de Aragón<sup>44</sup>.

No son formas muy relevantes de participación las narradas, ciertamente, si bien se encuentran en la línea de la mayor parte de posibilidades que ya están presentes, como hemos comprobado, en la legislación de otras CCAA. Es notable, sin embargo, la ausencia en esta Ley 7/1985 –aun cuando sea una mera proclama legal en otras normas autonómicas, con muy pocas realizaciones en la práctica en lo que conozco- de cuestiones de “política social” que, sin embargo, veremos que sí que se encuentran en la segunda de las Leyes aragonesas, la 5/2000, de 28 de noviembre, de relaciones con las Comunidades aragonesas del exterior.

Finalmente, se prevé que existirá un sistema de ayudas económicas y técnicas a las Comunidades Aragonesas (cfr. disp. adic. 2ª), cuestión que fue regulada más adelante por el Decreto 8/1986, de 23 de enero<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Es palabra utilizada por la Ley, art. 4.3. La destaco porque, como en el caso de alguna normativa de otra Comunidad Autónoma ya vista, no creo que sea un término que deban utilizar las Leyes.

<sup>44</sup> Es fácil comprobar que no se han celebrado (ni solicitado su celebración) tratados internacionales o convenios con CCAA sobre este tema. Probablemente tampoco hubiera sido necesario para el cumplimiento de las finalidades previstas por la Ley.

<sup>45</sup> Este Decreto fue objeto de modificación por el Decreto 8/1990, de 23 de enero (BOA de 7 de febrero de 1990). Hoy estos Decretos ya están derogados por normativa reglamentaria desarrolladora de la Ley 5/2000, como veremos más adelante.

Por otra parte es de resaltar que existe una “competencia general” del Departamento de Cultura y Educación sobre esta cuestión sin perjuicio de que puedan existir también competencias específicas de otros órganos administrativos por razón de la materia (cfr. art. 5.1).

En otro orden de cosas conviene indicar que en una Ley relevante y de contenido institucional, de elaboración paralela en el tiempo a la que tratamos, como es la del Justicia de Aragón (cfr. Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón), se encuentra una referencia a este órgano institucional cuando se prevé su intervención de forma genérica para velar por los “intereses de los aragoneses residentes fuera de Aragón”<sup>46</sup> lo que puede activar a través de los convenios que regula esa Ley (por ejemplo con el Defensor del Pueblo) o de otras formas (cfr. art. 6.5)<sup>47</sup>.

#### 4. EL CONSEJO DE COMUNIDADES ARAGONESAS: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES.

El art. 5.2 de la Ley 7/1985 crea el Consejo de Comunidades Aragonesas y lo define como “órgano de carácter deliberante y funciones consultivas” remitiendo al Reglamento para la determinación de su funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos, remisión que se cumplirá con la aparición del Decreto 14/1986, de 6 de febrero.

Este Consejo se compone de un Presidente, que es el Consejero de Cultura y Educación<sup>48</sup>, representantes de varios Departamentos<sup>49</sup>, un representante de cada una de las

---

<sup>46</sup> Destaco como característica de la legislación de la época posterior a la regulación de la institución del Justicia de Aragón, la llamada a este órgano para que realice políticas o informes específicos sobre una materia de contenido social. Vid., así, el art. 6 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, ya derogada por otra parte. Esta política normativa me parece –quiero destacarlo específicamente– plenamente adecuada a las características que tiene la reinstauración contemporánea de esta medieval institución.

<sup>47</sup> También es fácil indicar que no ha existido suscripción de ese convenio con el Defensor del Pueblo ni tampoco en relación a ninguna materia, aun cuando sí que se han suscrito convenios con otros Comisionados Parlamentarios Autonómicos. Sobre este tema convencional vid. C. GARRIDO LOPEZ, “El Justicia de Aragón”, en Derecho Público Aragonés, op. cit., págs. 222 y ss.

<sup>48</sup> Se orienta la Ley 7/1985, pues, por el modelo de Presidente “nato” que se hace coincidir con un alto cargo de la Administración autonómica, planteamiento que sigue en la Ley 5/2000 aunque, como veremos, elevado de rango jerárquico. Como vimos en el apartado II) de este trabajo, en algunas otras CCAA el Presidente puede ser electivo y pertenecer, además, al ámbito de las “Comunidades” asentadas fuera del territorio.

<sup>49</sup> Son cuatro Departamentos, según la división departamental vigente en aquél momento, los que estarán representados. Prefiero más que la denominación, señalar las áreas funcionales que están representadas: Cultura, Bienestar Social, Trabajo y Turismo.

Comunidades aragonesas reconocidas con arreglo a la Ley<sup>50</sup> y un máximo de tres personas de libre designación por el Consejero de Cultura y Educación.

Las funciones del Consejo son las típicas de los órganos deliberantes y consultivos: tiene capacidad de proponer actuaciones para la aplicación del art. EAr., vela por el cumplimiento de los acuerdos de la Administración pública que se refieran a esta cuestión, fomenta relaciones entre las Comunidades y, finalmente, debe remitir una memoria de sus actividades al Gobierno de la que éste dará cuenta a las Cortes de Aragón (art. 7).

#### IV) EL CAMBIO DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS DE LA EMIGRACIÓN ARAGONESA EN EL MARCO DE UNA EVIDENTE CRISIS DEMOGRÁFICA. ALGUNOS DATOS Y REFLEXIONES PARA UNA CUESTIÓN TRASCENDENTAL PARA EL FUTURO DE ARAGÓN.

Interrumpo, aquí, el discurrir puramente jurídico para dejar constancia, como ya había anunciado en I), de algunos datos representativos en la actualidad del fenómeno migratorio en Aragón y que pueden servir para explicar el cambio de concepciones sobre la legislación que estudio y también, de alguna forma, el nacimiento de una nueva Ley, la 5/2000 que deroga a la 7/1985 cuyo estudio acabo de concluir.

Para la realización de este apartado del trabajo se tiene hoy la suerte de contar con datos muy recientes que se contienen en la publicación del Instituto Aragonés de Estadística, Datos básicos de Aragón. 2002. Igualmente he leído con mucho gusto, por su evidente calidad y germen de múltiples sugerencias especulativas, el trabajo específico sobre el tema de Joaquín RECAÑO VALVERDE, “Una aproximación a la dinámica demográfica y territorial de la emigración aragonesa en el siglo XX”. En el presente apartado recojo sintéticamente, por tanto, las conclusiones más notables que extraigo de ambos documentos y también de datos recientemente aparecidos y provenientes del Instituto Nacional de Estadística, sumando, a continuación, algunas referencias que me parecen muy interesantes con origen en los tratamientos parlamentarios sobre la política demográfica en Aragón.

Las págs. 28-30 del documento del Instituto Aragonés de Estadística cit. son sumamente representativas, a través de sus gráficos, de la evolución del fenómeno migratorio en Aragón. A partir de datos positivos en cuanto al saldo migratorio (la diferencia entre inmigraciones y migraciones) en la provincia de Zaragoza a lo largo de casi todo el siglo XX, y de saldos migratorios negativos en las de Huesca y Teruel también de forma permanente, se aboca en el año 1999 a una situación de, prácticamente, equilibrio en Aragón con un saldo migratorio positivo de 227 personas lo que hace una tasa de migración neta (saldo migratorio por cada 1000 habitantes) del 0'19 %. La explicación de esa realidad

---

<sup>50</sup> Nótese que, al contrario que lo que sucede en otras normativas, todas las Comunidades están representadas en el Consejo sin que operen criterios de representación por áreas geográficas etc...

estriba, en muy buena medida, en la llegada de extranjeros que, con tarjeta de residencia en vigor en 2000, totalizan 17.590 personas en Aragón, lo que representa una tasa de inmigrantes sobre la población total de la Comunidad Autónoma del 1'47%, bastante por debajo, por cierto, de la tasa de inmigrantes de España que es del 2'18%.

En todo caso, esta llegada de extranjeros no sirve para enmascarar ni por un momento, el preocupante estado demográfico de Aragón. En efecto, en la muy reciente publicación del avance de datos sobre el Movimiento Natural de la Población en 2001, el Instituto Nacional de Estadística ha hecho públicas unas cifras en relación a Aragón que arrojan un crecimiento vegetativo negativo de 2.276 personas en ese año, resultantes de 10.382 nacimientos (con una tasa de natalidad del 8'89%) y de 12.658 defunciones, con una tasa de mortalidad de 10'84 % adecuada a una población muy envejecida y solamente superada por la tasa de mortalidad de Asturias con un 11'29 %<sup>51</sup>. La entrada de inmigrantes –como se puede probar con estas últimas cifras- es, pues, un elemento de compensación pero, hasta el momento, solamente eso<sup>52</sup>.

Todo lo anterior puede complementarse con las cifras del avance del censo de 2001 hechas públicas por el Instituto Nacional de Estadística a finales de julio de 2002<sup>53</sup>. Esas informaciones dan una población de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1.204.215 habitantes a fecha de noviembre de 2001. Esto representa un aumento respecto a la población de 1991 de unos 16.000 habitantes (la población en esa fecha era de 1.188.817 habitantes), equivalente porcentualmente al 1'29%, muy por debajo del promedio nacional del 5'08% para ese mismo espacio de tiempo<sup>54</sup>.

El trabajo de RECAÑO VALVERDE es mucho más pormenorizado en datos y reflexiones abocando en lo que me interesa a los efectos de este trabajo, no obstante, al mismo resultado final de un saldo migratorio equilibrado en los momentos actuales. Es notable la información proporcionada por este autor sobre el grado de envejecimiento de la migración aragonesa en Cataluña, Valencia y Madrid (los lugares más antiguos de destino de la emigración, lo que hace coherente la constatación del autor del envejecimiento de esa emigración) que se ofrecen en las págs. 64 y 65 de su trabajo, lo que trasmite la idea de una población que en buena medida está a punto, en su gran mayoría, de “desengancharse” de la vida laboral activa –cuando no lo ha hecho ya- pudiendo, entonces, plantearse las políticas de “retorno” que contiene la Ley 5/2000 para una escasa fracción de ellos (o para

---

<sup>51</sup> Por cierto y en relación a Asturias, éste es un nuevo y preocupante dato a sumar a los que ya proporcioné en II) sobre la emigración masiva de jóvenes universitarios de esa Comunidad.

<sup>52</sup> Los datos que indico en el texto los recogen distintos medios de comunicación españoles el día 27 de junio de 2002, de donde los tomo.

<sup>53</sup> Recojo la información de distintas noticias en diversos medios publicadas el 27 de julio de 2002.

<sup>54</sup> Y eso que el aumento es positivo, al revés de lo que sucede con algunas CCAA como Asturias, Extremadura, País Vasco o Castilla León, que disminuyen su población. Los mayores avances porcentualmente se localizan en Baleares (18'69%), Canarias (18'69%), Murcia (14'54%), Comunidad Valenciana (7'92%) y Navarra (7'02%). También tienen avances notables de población las Comunidades Autónomas de Cataluña o Andalucía.

los emigrados –menores numéricamente- en otras CCAA, como Extremadura, Canarias y Castilla la Mancha, notablemente más jóvenes) y, en todo caso, para sus descendientes, convertidos en miembros de las comunidades aragonesas en el exterior por el art. 2.2. de la Ley 5/2000, como veremos.

Finalmente, una completa consideración del tema no podrá hacerse al margen del examen y reflexión sobre la valiosa documentación contenida en el volumen Política demográfica y poblacional, edit. por el Gobierno de Aragón. En él se contiene la comunicación del Gobierno a las Cortes de Aragón sobre política demográfica de febrero de 2000, las resoluciones aprobadas por el pleno de las Cortes de Aragón en relación con dicha comunicación (en sesión plenaria celebrada los días 11 y 12 de mayo de 2000), el Plan integral de Política Demográfica (octubre de 2000) y las resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes sobre el mismo (en sesión plenaria celebrada el día 11 de abril de 2001).

Es evidente que las políticas demográficas son distinguibles conceptualmente de la problemática que plantea la emigración y su hipotético retorno, pero pueden alcanzar también algunos puntos de encuentro, bien que se trate de cuestiones no centrales en ese debate. La cooperación al retorno de los emigrantes aragoneses (lo que luego se concretará en el art. 7.4 de la Ley 5/2000) puede no ser cuantitativamente significativa en cuanto al volumen de personas que alcance y la percepción de sus efectos, pero no tiene que estar alejada del plano de la consideración, como bien se advierte con la lectura de este muy interesante volumen, sobre todo teniendo en cuenta la situación crítica general que se está viviendo, como advierte el avance de datos de Movimiento Natural de la Población relativo al año 2001 y el Censo de población en noviembre de 2001 y que he reproducido supra.

#### V) LA SEGUNDA LEY ARAGONESA: LEY 5/2000, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE RELACIONES CON LAS COMUNIDADES ARAGONESAS DEL EXTERIOR. PRINCIPIOS GENERALES. SU ELABORACIÓN PARLAMENTARIA.

Aragón vuelve a intervenir normativamente en esta materia mediante la Ley 5/2000, de 28 de noviembre. El propósito del Legislador, como inmediatamente descubriremos, es configurar una diversa política legislativa en esta materia a la hasta ese momento seguida y dirigir al Poder Ejecutivo, consiguientemente, para que éste realice también una política de distinto signo, incrementando notablemente las posibilidades que se otorgan a las Comunidades aragonesas y, sobre todo, adoptando un criterio diferente en cuanto a su configuración jurídica. Desde luego se cambia la denominación de estas Comunidades que, probablemente con la influencia de la normativa de la Comunidad Autónoma Canaria que hemos contemplado en II), se transforman en Comunidades Autónomas en el “exterior”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> En algunos sectores del ordenamiento jurídico español la referencia al “exterior” se ha traducido siempre en el “extranjero”, cosa que no es así, obviamente, en la regulación aragonesa que tratamos que bajo esa fórmula comprende tanto a las comunidades aragonesas en el extranjero como a las asentadas en otra parte

En el presente apartado del trabajo me voy a referir a ciertas características generales de la Ley, según se reflejan en su Preámbulo<sup>56</sup>, y a los trámites parlamentarios más significativos que tienen lugar. Debo advertir en este último orden de cosas, que se trata de una Ley elaborada con un alto grado de consenso si bien llegan hasta el Pleno aprobatorio de la Ley algunas enmiendas de determinados grupos parlamentarios que defienden y votan en solitario siendo rechazadas en todo caso por la mayoría parlamentaria que se forma a los efectos de la tramitación de esta Ley. Ello no significa, en modo alguno, una separación de ningún grupo de los supuestos básicos del nuevo texto normativo.

## 1. LOS SUPUESTOS IDEOLÓGICOS DE LA LEY 5/2000 SEGÚN SU PREÁMBULO.

Como es usual en las normativas de las CCAA, el Preámbulo de la Ley 5/2000 enlaza con los preceptos autonómicos que tratan sobre la emigración aragonesa y la participación de las Comunidades en la vida social y cultural, o sea los arts. 6.2. b) y 8 que ya he analizado en su contenido en I). Tras ello y una referencia a la primera legislación [analizada en el apartado III)] y a la realidad numérica de las Comunidades aragonesas reconocidas<sup>57</sup>, se explicitan las razones que mueven a una modificación normativa y que radican en los cambios sobre el sentido de la emigración que, de alguna forma, ya he puesto de manifiesto en IV). Dice así el preámbulo de la Ley 5/2000 en esta parte que nos interesa:

“Transcurridos más de catorce años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, desde casi todas las comunidades aragonesas del exterior<sup>58</sup> se ha puesto de manifiesto

---

de España. Como sector material del ordenamiento jurídico español representativo de lo que indico, me refiero al Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior, y a la normativa de inferior jerarquía que le ha seguido siendo el último ejemplo aparecido de ella la Orden ECD/2022/2002, de 29 de julio, por la que se modifica la de 11 de noviembre de 1994, por la que se regulan las enseñanzas complementarias de lengua y cultura españolas para alumnos españoles residentes en el exterior (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2002).

<sup>56</sup> Es conveniente indicar que los párrafos que se reproducen del Preámbulo están ya presentes casi en su totalidad en el Proyecto de Ley que presenta el Gobierno de Aragón a las Cortes para su tramitación parlamentaria (cfr. BOCA nº 52, de 19 de mayo de 2000, pág. 2317).

<sup>57</sup> Menciona el preámbulo del texto legal que “en la actualidad” hay inscritas en el Registro Público creado por la Ley 7/1985, cincuenta y seis Casas y Centros de Aragón. Una reciente publicación del Gobierno Aragonés titulada Comunidades Aragonesas del Exterior, Zaragoza, 2001, enumera a cincuenta y siete. Nótese en los dos casos la identificación de la expresión “Comunidades aragonesas en el exterior” con “Casas y Centros de Aragón”, cuestión sobre la que me voy a centrar en distintas ocasiones en lo que resta del trabajo. En todo caso ese número debe haber crecido como consecuencia de los distintos Acuerdos del Gobierno de Aragón de 11 de julio de 2002, por los que se reconocen a distintas Sociedades y Centros la característica de Casa de Aragón (cfr. BOA núm. 95, de 12 de agosto de 2002) conforme al ordenamiento jurídico de la Ley 5/2000 que luego se examinará.

<sup>58</sup> A efectos de una mera llamada de atención inicial que con el desarrollo del trabajo se comprenderá mucho mejor en su real sentido, hagámonos ahora la siguiente pregunta. ¿Qué quiere decir el Preámbulo

la necesidad de proceder a la modificación del marco legal vigente, de forma que se actualice y adapte dicha normativa a las necesidades planteadas por los aragoneses que viven fuera de nuestra Comunidad Autónoma; necesidades diferentes en la actualidad por los cambios sociológicos habidos en el último cuarto de siglo, al desaparecer la emigración masiva aragonesa y ser distinto el soporte personal que sustenta a estas comunidades por el transcurso generacional”.

La clave del cambio va a radicar, sobre todo, en una forma distinta de entender el concepto de Comunidades aragonesas que ya no estará vinculado, como en la Ley 7/1985, a las Comunidades (Casas y Centros de Aragón) configuradas como personas jurídicas en cuanto en este texto precisaban tener la naturaleza jurídica de Asociaciones. Ahora ese concepto lo podrán merecer también las personas físicas (esa es la idea subyacente al texto legal, luego veremos que una cosa es lo que se pretende decir y otra lo que se dice y se aprueba realmente, pues sólo éstas últimas personas físicas pueden legalmente merecer la denominación de Comunidades aragonesas en el exterior). Esta es la fundamentación de ese cambio:

“Así, esta Ley parte de la premisa de incluir en el concepto genérico de “comunidades aragonesas” no sólo a las Casas y Centros de Aragón legalmente constituidos, sino también a los aragoneses individualmente considerados, estableciéndose un amplio elenco de derechos y prestaciones a favor de las comunidades aragonesas. En esta materia, cabe destacar las actuaciones de tipo social y cultural, y también, especialmente, las referidas al conocimiento del Derecho Foral aragonés y a la conservación y, en su caso, recuperación de la vecindad civil aragonesa”.

Como veremos en el siguiente apartado, no está en línea directa con la evidente claridad del Preámbulo la realización que finalmente tiene el articulado, pero no adelantemos ideas de forma excesiva que puedan no ser todavía bien comprendidas.

Por fin, se hace mención a algunas variaciones organizativas:

“La Ley regula también de forma novedosa el Consejo de las Comunidades Aragonesas en el exterior, como órgano consultivo de la Administración de la

---

cuando indica que “desde casi todas las comunidades aragonesas del exterior” se ha solicitado algo?. Con el concepto de Comunidades aragonesas en el exterior que maneja la Ley –personas individuales que cumplen los requisitos indicados en el art. 2º- se está diciendo algo literalmente imposible, porque se desconoce quiénes son los que cumplen ese requisito. Obviamente lo que está diciendo el Preámbulo es que “casi todas las Casas y Centros de Aragón” han manifestado un determinado tipo de opinión tendente a la modificación legal.

Comunidad Autónoma de Aragón, ampliando su composición y funciones. Igualmente, prevé la celebración cada cuatro años de un Congreso de comunidades aragonesas”.

## 2. ALGUNOS DATOS SOBRE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.

La tramitación parlamentaria comenzará con la publicación del Proyecto de Ley del Gobierno en el BOCA nº 52, de 19 de mayo de 2000 y concluirá con la aprobación del texto en un Pleno celebrado en Barbastro<sup>59</sup> el día 16 de noviembre de 2000 (cfr. DSCA nº 31). Seis meses de tramitación, entonces, que no parecen excesivos teniendo en cuenta el obligado descanso veraniego<sup>60</sup>. El Proyecto de Ley cuenta en su origen con 20 artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales. La Ley aprobada tendrá, finalmente, 21 artículos -siendo bastante poco significativo el artículo adicional que se añade<sup>61</sup>-, cinco disposiciones adicionales<sup>62</sup>, una transitoria, una derogatoria y una final.

No hay, como he indicado, grandes cambios del Proyecto de Ley durante la tramitación parlamentaria si bien puede destacarse, además de las novedades ya referidas en el párrafo anterior, el cambio del denominado en el Proyecto de Ley “Consejo de las Casas y Centros de Aragón”, por “Consejo de las Comunidades Aragonesas en el exterior”. Igualmente se añade un apartado cuarto al artículo 7 (referido a otras prestaciones) relativo a medidas específicas para potenciar el retorno de aragoneses en el exterior. También es notable que durante la tramitación parlamentaria cambie la dependencia administrativa de

---

<sup>59</sup> Es una de esas sesiones celebradas fuera de la sede oficial de las Cortes de Aragón en la ciudad de Zaragoza y tal y como permite el art. 1.2 de la Ley 1/1983, de 28 de septiembre, por la que se determina la sede de las Cortes de Aragón. En esta ocasión se acude a Barbastro como conmemoración del noveno centenario de la incorporación de esta ciudad al Reino de Aragón. Esta práctica “conmemorativa” y la aprobación correspondiente de alguna Ley de contenido simbólico por su importancia o significación, ha tenido lugar en algunas de las ocasiones en que las Cortes de Aragón han celebrado sesiones fuera de la ciudad de Zaragoza. Baste con recordar, así, la aprobación en pleno celebrado en Ejea de los Caballeros el 20 de junio de 1985 de la Ley del Justicia de Aragón, ubicación del Pleno que parece buscada expresamente pues fue Ejea la ciudad que vio aparecer la institución del Justicia de Aragón en el lejano año de 1265.

<sup>60</sup> Al texto se presentaron 48 enmiendas que aparecen publicadas en el BOCA nº 64, de 29 de junio de 2000. El Informe de Ponencia se publica en el BOCA nº 87, de 15 de noviembre de 2000, págs. 3795 y ss y en el mismo Boletín aparece el Dictamen de la Comisión de Cultura y Turismo, págs. 3809 y ss. Solo Chunta Aragonesista y el GP Popular mantienen enmiendas para el Pleno que en todos los casos serán rechazadas.

<sup>61</sup> Es el que, finalmente, será art. 14 (art. 13 bis hasta el Dictamen de la Comisión) y que reza de la siguiente manera: “A la hora de establecer el apoyo institucional que ha de otorgar, en cada caso, el Gobierno de Aragón, éste ha de tener en cuenta, necesariamente, todo el conjunto de factores que inciden en la actividad regular de las Casas y Centros de Aragón”.

<sup>62</sup> La adición más notable la constituye la disposición adicional quinta, que dispone la constitución de una Fundación por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón con la finalidad de recibir el patrimonio de las Casas o Centros de Aragón cuando se disuelvan y si así está establecido en sus Estatutos.

las Comunidades Aragonesas en el exterior que se va a trasladar al ámbito del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (art. 15.2) cuando se partía inicialmente de una dependencia del Departamento de Cultura (pues éste era el sistema, como vimos, de la Ley 7/1985)<sup>63</sup> cuyo Consejero es, además, quien presenta el texto que devendrá en Ley en la sesión parlamentaria de Barbastro<sup>64</sup>.

VI) LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR Y EL NACIMIENTO DEL CONCEPTO DE “ARAGONESIDAD”. DUDAS SOBRE LA COMPRENSIÓN DEL CONCEPTO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR QUE NO APARECE DEFINIDO EN MODO ALGUNO EN LA LEY. ¿SON, LEGALMENTE, LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR?. REFLEXIÓN FINAL: UNA REGULACIÓN LEGAL CON ALGUNOS GRADOS DE IMPERFECCIÓN.

Comienzo el análisis jurídico de una cuestión auténticamente central en la Ley 5/2000 y que, apunto ya, deja mucho de estar resuelta, al menos con el grado de seguridad que es deseable exigir a cualquier norma. Todo lo que era simple, pero claro, en la Ley 7/1985, aparece mucho más difuminado en la compleja Ley 5/2000. El problema jurídico es, obviamente, la articulación de derechos o de pretensiones, a partir de la configuración de unos sujetos de esos derechos cuyos perfiles parecen muy borrosos.

1. CONTENIDO DEL CONCEPTO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

Lo primero que llama la atención en la Ley en relación a esta capital cuestión conceptual es que no existe en ella un artículo que defina el contenido de la expresión “Comunidades Aragonesas en el exterior”. Como veremos, será perfectamente posible saber, con la consulta al correspondiente precepto, qué es una “Casa o Centro de Aragón”, pero no se podrá responder, sino por aproximación y con la ayuda de la interpretación jurídica, a la cuestión de si una Casa o Centro de Aragón, es, además, una comunidad aragonesa en el exterior. Observemos todo esto con más detenimiento.

---

<sup>63</sup> El cambio de dependencia departamental, dará también lugar a una modificación de la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que opera mediante el Decreto 54/2001, de 13 de marzo.

<sup>64</sup> Siguiendo con la clásica técnica parlamentaria, el papel de los GGPP que apoyan al Gobierno no es el de suscitar enmiendas, obviamente, sino que esa función es la que principalmente debe ser cumplida por los grupos de la oposición. Entre ellos destaca, sin duda, la labor de Chunta aragonesista que, entre otras cosas, es la responsable de la adición del apartado 4 al art. 7 que he destacado en el texto. El Grupo mixto (IU) no presentará enmiendas porque como explicará en la sesión plenaria final su diputado Jesús Lacasa, “era una Ley que nacía claramente en positivo” DSCA 31, 2000, pág. 2014).

Recuerdo como p[ó]rtico a esa indagaci[ó]n, entonces, que el art. 2 de la Ley 7/1985 indicaba lo que se entend[í]a por “consideraci[ó]n de Comunidades aragonesas asentadas fuera de Arag[ó]n” y que en el apartado III) de este trabajo llev[é] a cabo hasta una sucinta explicaci[ó]n de su contenido. Pues bien, curiosamente el concepto de “Comunidades aragonesas” –aun adaptado con el adjetivo “exterior”- no aparece definido por la Ley 5/2000 en ninguno de sus art[í]culos. Parece que el Legislador pensara que ello es algo sabido, siendo “bien sabido” que en Derecho –y m[á]s cuando se quieren ligar a los conceptos utilizados por las normas pretensiones de contenido o traducci[ó]n econ[ó]mica-pr[á]cticamente nada puede presumirse como tal. El art. 2 de la Ley 5/2000, as[í], indica los que pueden considerarse como “miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior”, pero sin que se haya definido previamente el sustantivo principal, Comunidades aragonesas en el exterior.

Sin saber, entonces, qu[é] son las Comunidades aragonesas en el exterior, la Ley indica que la condici[ó]n de “miembro de las Comunidades aragonesas en el exterior” se adquiere por el cumplimiento de una serie de circunstancias que llevan consigo un reconocimiento puramente legal (sin necesidad de “acto administrativo” alguno, como dec[í]a con extrema claridad la Ley castellano-leonesa analizada en II) de la “aragonesidad” de los miembros “de las Comunidades aragonesas del exterior, con independencia de su ciudadan[í]a personal actual” (cfr. art. 2.1).

Resulta de ello, entonces, una consideraci[ó]n nada jur[í]dica del concepto de “comunidades aragonesas en el exterior” en cuanto aun, sin ser definido, comienza la Ley por hablar de una composici[ó]n individual de esas Comunidades referida a miembros que son siempre personas f[ís]icas para los que anticipamos, adem[á]s, que ya est[á] –excepto en un caso- reconocida por Ley su “aragonesidad”. Dice el art. 2.2, as[í], que “a los efectos de lo previsto en la presente Ley tendr[á]n la consideraci[ó]n de miembros de las comunidades aragonesas en el exterior:

a) Los nacidos en Arag[ó]n que hubieran abandonado el territorio de la Comunidad Aut[ó]noma por cualesquiera motivos, y sus descendientes, con independencia de su nacionalidad actual o futura.

b) Los residentes fuera del territorio de la Comunidad Aut[ó]noma de Arag[ó]n sujetos al Derecho Civil aragon[és]<sup>65</sup>, y sus descendientes.

c) Los que, residiendo fuera de la Comunidad Aut[ó]noma de Arag[ó]n, y conservando la nacionalidad espa[ña]ola, hayan tenido su vecindad administrativa en Arag[ó]n, as[í] como sus descendientes, siempre que estos [ú]ltimos ostenten la nacionalidad espa[ña]ola.

d) Los c[ó]nyuges de todos los anteriores y parejas estables no casadas<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Como noto varias veces en este trabajo, en ocasiones se habla de Derecho Foral en esta Ley (partiendo de su Pre[á]mbulo) y mucho m[á]s raramente, como ahora, de Derecho Civil de Arag[ó]n que es, sin embargo, lo que me parece m[á]s apropiado desde el punto de vista jur[í]dico.

e) Las personas que, por cualquier otra circunstancia, se sientan vinculadas a Aragón, su cultura, su historia, sus tradiciones, sus gentes, su personalidad nacional<sup>67</sup> y tengan alguna relación reconocida con y por las entidades que cumplen, en sus actuaciones, los objetivos de esta Ley, o trabajen por la defensa de lo aragonés en general, si así lo solicitan”.

En este último caso, e), vemos que la “aragonesidad” no es algo que se presume otorgado legalmente, como sucede en los casos cubiertos por el resto de las letras del precepto reproducido, sino que esta característica debe ser solicitada y, consecuentemente, otorgada y, se supone, que por el órgano que resulte competente de la Administración aragonesa. No existe, sin embargo, ningún procedimiento regulado legalmente –ni en estado embrionario susceptible de un desarrollo reglamentario- para tal otorgamiento ni determinación del órgano competente, además, en cuanto que la Ley 5/2000 sólo trata en ese aspecto procedimental, del reconocimiento de las Casas y Centros de Aragón (art. 8).

En todo caso y al margen de hacer presente una auténtica laguna legal que solamente aflorará en la práctica en el momento en que alguien desee obtener el reconocimiento de la aragonesidad basado en tal párrafo del art. 2.2 de la Ley, conviene fijarse en lo amplísimo del concepto legal de “miembro de las Comunidades aragonesas en el exterior”, tan amplio que es perfectamente posible que muchos lo posean sin llegar a imaginarlo ni por un instante a lo largo de toda su vida<sup>68</sup>.

La cuestión planteada no pasaría de un entretenimiento académico si no hubiera el interés tan expreso del legislador en configurar “derechos” (art. 5) o “prestaciones” (arts. 6 y 7) de los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior. Esos derechos y prestaciones tienen necesariamente un contenido “patrimonial” en la mayor parte de los casos; obligan al desembolso directa o indirectamente de cantidades a las Administraciones Públicas o, cuando menos, a su actuación y hay que reconocer que la forma de configurar esas obligaciones presupuestarias es bien generosa en la Ley. No se trata de prever unas consignaciones presupuestarias sin más sino que, al contrario, “las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del marco de sus respectivas competencias, consignarán en sus presupuestos las dotaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley” (art. 4), lo que dados los amplios objetivos regulados (cfr. el art. 1), obligaría a consignaciones presupuestarias sin limitaciones si se quisiera ser coherente con lo escrito.

---

<sup>66</sup> Cfr. la Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas.

<sup>67</sup> Parecen existir pocas dudas de que esta expresión se corresponde con la definición de Aragón como nacionalidad que indica el art. 1 del Estatuto de Autonomía desde la reforma operada por LO 5/1996, de 30 de diciembre.

<sup>68</sup> Piénsese en los descendientes, sin ningún límite (¿o puede pensarse que quiere la Ley que sean solo los de la primera generación y en ese caso de donde devendría el fundamento jurídico de ese pensamiento?) de los nacidos en Aragón que hubieran abandonado el territorio de la Comunidad, con independencia de su nacionalidad actual o futura.

Dejo para más adelante –pero apunto ya- el interesante tema del plural utilizado por este art. 4 para referirse a “las Administraciones Públicas”. Está bien claro que el Legislador no sólo tiene como referencia en este precepto a la Admon. autonómica sino también a otras (¿las locales?) dentro, eso sí, de “sus respectivas competencias”.

## 2. LA “ARAGONESIDAD” COMO CARACTERISTICA ESTRICTAMENTE INDIVIDUAL Y RECONOCIDA EX LEGE. LA ARAGONESIDAD NO ES UNA CARACTERISTICA, SIN EMBARGO, DE LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGON.

Resulta, entonces, que la “aragonesidad” (concepto evidentemente inspirado en la “galleguidad” o en la “asturianía” o en conceptos de significación similar de otros sistemas autonómicos –remito sobre ello al apartado II) de este trabajo- aun cuando con muy distinto juego) es algo reconocido legalmente, sin más, a quienes se encuentren en las amplias situaciones descritas en el art. 2.2 pero en ningún caso, apunto, se predica de las “Casas y Centros de Aragón”. Una Asociación que pretenda su reconocimiento como Casa o Centro de Aragón a partir de la entrada en vigor de la Ley 5/2000, tiene un régimen jurídico enteramente separado del concepto de “comunidad aragonesa en el exterior” y será “reconocida como tal” (como tal Casa o Centro de Aragón, añadido, cfr. art. 8.1) si desea optar a las “prestaciones reconocidas en la presente Ley”. Se tratará, entonces, de una asociación, fundación, agrupación... (de la especificación de naturalezas jurídicas posibles que se contiene en el art. 3.1) que optará al reconocimiento como Casa y (o, supongo) Centro de Aragón, denominación que no incluye la de “aragonesidad” que es, insisto, estrictamente legal y referida a los miembros individuales de las “Comunidades aragonesas en el exterior”.

Esto es una característica de nuestra Ley que debe resaltarse sin más comentarios. Ni positivos ni negativos. Y resaltarse para conocer su origen en conceptos utilizados por otras legislaciones (galleguidad, asturianía etc...) pero su muy distinta forma de aplicación. En los otros sistemas estatutarios, esa característica se predica de las comunidades consideradas como tales, en sentido estricto. Son las asociaciones, fundaciones etc..., las que pueden optar al reconocimiento de la galleguidad –por ejemplo- y, entonces, poder conseguir los beneficios (para ellas y para sus miembros) que reconoce la legislación. En la Ley aragonesa (como en la extremeña, por ejemplo) la aragonesidad es un concepto estrictamente individual que no se solicita ni se otorga, sino que la Ley lo reconoce a unas personas individuales (excepto en el caso específico ya señalado de necesaria solicitud sin procedimiento de otorgamiento) mientras que las Comunidades, Casas, Centros u otras denominaciones, son “reconocidas como tales”, pero no a los efectos de la posesión de la “aragonesidad” y de la consiguiente atribución del concepto de “Comunidad aragonesa en el exterior”.

## 3. LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGON, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES EXISTENTES EN EL MOMENTO DE ENTRAR EN VIGOR LA

LEY 5/2000, DE 28 DE NOVIEMBRE, SI QUE SON, JURIDICAMENTE, COMUNIDADES ARAGONESAS EN CUANTO “CONSERVAN SU CONDICION”.

Las Casas y Centros de Aragón son, además, una suerte de “puente” entre las Comunidades aragonesas en el exterior y las instituciones públicas. De esa forma las define el art. 3.2 de la Ley 5/2000. Luego si son un “cauce preferente de relación entre los miembros de las comunidades aragonesas y las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón” (como dice el precepto citado), todavía cobra más fuerza, si cabe, su no carácter de Comunidades aragonesas en el exterior, porque entonces no se entendería esa suerte de elemento intermedio. No hay quien pueda ser intermediario entre sí mismo y otro, ni en la vida real ni en la artificiosa vida del derecho.

Quizás sobre todo lo afirmado sólo podría hacerse una excepción en relación a las Casas y Centros ya existentes en el momento de entrada en vigor de la Ley 5/2000. Pues si una Asociación desea, después de entrar en vigor la Ley, optar a la posesión del concepto de Casa y Centro de Aragón, debe ser reconocida según lo especificado en el art. 8 que luego estudiaré en el siguiente apartado y que sólo da lugar precisamente a eso, a la posesión del concepto de Casa y Centro de Aragón. Las ya existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley, sin embargo, “conservarán su condición”, como dice la disposición adicional segunda de la Ley 5/2000, lo que implica que conservarán la condición que tenían conforme al anterior sistema legal, la Ley 7/1985, que las configuraba como Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón (art. 2); no son pues, estrictamente, “comunidades aragonesas en el exterior”, aunque sí comunidades aragonesas (asentadas fuera de Aragón, como decía la Ley 7/1985)<sup>69</sup>.

#### 4. LA PARADOJA DE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR BASADA EN LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN.

Resulta paradójico, entonces, que cuando se regula la composición del Consejo de las Comunidades Aragonesas en el exterior (art. 17) no se saquen las consecuencias de estos claros presupuestos de la nueva Ley 5/2000 sino que quienes aparecen entre sus miembros de forma preferente son las “Casas y Centros de Aragón legalmente reconocidos” que no son, como hemos visto, “comunidades aragonesas en el exterior” mientras que, sin embargo, esos “miembros” de las Comunidades Aragonesas en el exterior y que solo pueden ser personas físicas (cfr. art. 2.2) no están en modo alguno representados en el Consejo.

---

<sup>69</sup> Para que se les pudiera denominar como Comunidades aragonesas en el exterior, además de una definición legal de éstas –insisto machaconamente en esa laguna legal- haría falta una disposición transitoria referida a las Casas y Centros de Aragón reconocidas conforme al sistema de la Ley 7/1985 que se transformaran ex lege en Comunidades aragonesas del exterior de la nueva Ley 5/2000. Posteriormente hago en el texto una interpretación jurídica dirigida a defender la lógica transformación de las antiguas Comunidades aragonesas reguladas por la Ley de 1985.

La fácil explicación de esta paradoja es bastante simple: el cambio de denominación del Consejo operado en sede parlamentaria, cambio realizado atendiendo solo al nombre y no a la composición y funcionalidad del órgano. Recuerdo que el Proyecto de Ley del Gobierno -con completa razonabilidad y coherencia interna-, denominaba a este órgano “Consejo de las Casas y Centros de Aragón” (cfr. arts. 14 y ss. en el Proyecto) que es, realmente, lo que resulta ser tras la tramitación parlamentaria, se quiera o no y aún con otro nombre.

##### 5. NO EXISTE CONCIENCIA DURANTE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS DEFECTOS DE CONFIGURACIÓN JURIDICA RESALTADOS.

El análisis que se realiza es el que con honradez y abstracción de cualesquiera otras circunstancias, puede llevar a cabo el jurista que lee las normas e intenta que todas, juntamente, formen un sistema que sirva para la realización de los fines de la Ley (y los del Legislador) sin crear problemas añadidos o, si es posible, solucionándolos. Pero los problemas existen en esta Ley y aparecen, además, sin que se tenga conciencia de ellos en su tramitación parlamentaria. Los Diputados (basta con leer con alguna atención el Diario de Sesiones y el Preámbulo de la Ley) creen estar configurando un amplio concepto de Comunidades aragonesas en el exterior que comprende a las tradicionales Casas y Centros y también a ciertas personas individuales. Pero no es así aunque lo crean, sino que el concepto de Comunidades aragonesas en el exterior, insisto, es en lo escrito en la Ley 5/2000 estrictamente individual<sup>70</sup> porque falta el precepto definitorio del que pudiera deducirse la conclusión que todos están convencidos que está presente en la Ley<sup>71</sup>.

Esas inseguridades siguen arrastrándose cuando se considera a la normativa reglamentaria desarrolladora de la Ley 5/2000. Aparece, así, el Decreto 111/2002, de 19 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento e inscripción registral de las Comunidades Aragonesas en el Exterior (publicado en el BOA de 5 de abril de 2002). Sin embargo, y aun cuando del título pudiera colegirse una aparente solución al problema que estoy tratando, cuando se examina su contenido se advierte que se trata, simplemente, del reconocimiento “como Casas y Centros de Aragón” regulado en el art. 8 de la Ley 5/2000 y que todo el procedimiento a lo único que da lugar es al reconocimiento de la condición de Casa y Centro de Aragón, y a la inscripción en el Registro de Casas y Centros de Aragón (art. 6). No existe –parece obvio decirlo- el Registro de Comunidades aragonesas en el exterior ni –añado- podría existir a

---

<sup>70</sup> La diputada AULLO indica, así, que “...cabe destacar la inclusión en el concepto genérico de “comunidades aragonesas” no sólo de las casas y centros de Aragón individualmente, sino también de los aragoneses individualmente considerados”, pág. 2008 del DSCA nº 31. Destaco a esta Diputada por la seriedad de su planteamiento que viene muy bien al hilo de este discurso, pero con otro tipo de palabras podrían citarse también las intervenciones de otros diputados.

<sup>71</sup> En todo caso y atendiendo a expresiones tradicionales en la mecánica de la interpretación jurídica, es evidente y palmaria la “voluntad del Legislador”.

partir de los mimbres imprecisos de lo que sea legalmente una Comunidad aragonesa en el exterior.

Concluyo esta parte del análisis indicando que nos encontramos, simplemente, ante una regulación defectuosa. Se echa en falta, en concreto, un artículo que fije el concepto de Comunidades aragonesas en el exterior refiriéndolo tanto a las personas físicas como a las jurídicas y todo ello en las condiciones que desee el Legislador, pues esa parece ser inequívocamente su voluntad. Falta, igualmente, el precepto que articulara la presencia y reconocimiento de esas Comunidades cuando no tuvieran la naturaleza de Casas y Centros de Aragón. La ausencia de tal precisión arroja una inseguridad que, en el fondo, traerá consigo problemas a la hora de configurar en la práctica los derechos y prestaciones que la Ley, con tanta y tan encomiable generosidad, pretende regular.

#### VII) LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN. RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEY 5/2000. LOS DERECHOS DE LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN RECONOCIDAS. EL DESTINO DEL PATRIMONIO DE LAS CASAS Y CENTROS DE ARAGÓN EN CASO DE DISOLUCIÓN.

La Ley 5/2000 pretende sustantivizar la denominación tradicional de Casas y Centros de Aragón. Directamente se califican como tales a “las asociaciones, fundaciones, agrupaciones y demás entidades con personalidad jurídica, sin ánimo de lucro, legalmente constituídas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyos fines estatutarios y su actuación ordinaria se dirijan a la consecución de los objetivos fijados en esta Ley, y sean reconocidos de acuerdo con lo dispuesto en la misma” (art. 3.1). Y luego, en el segundo apartado del precepto, es donde aparece ese carácter de “puente” entre las Comunidades aragonesas en el exterior y las instituciones públicas aragonesas al que me refería en el apartado anterior (V).

Resulta, así, que nos encontramos con personas jurídicas que en la Ley 7/1985 podían ser solo asociaciones y que recibían, tras el correspondiente procedimiento, el carácter de comunidad aragonesa asentada fuera de Aragón. Ahora, con buen sentido, se amplían las fórmulas jurídicas posibles, para regular la forma de alcanzar el “reconocimiento” de las Casas y Centros de Aragón como “tales” Casas y Centros de Aragón<sup>72</sup> en el art. 18.

Para ello la Ley, con terminología muy semejante a la utilizada por la Ley 7/1985, fija una suerte de “condiciones previas” que deben cumplir los solicitantes. Son éstas:

---

<sup>72</sup> Se trata de Casas y Centros que pretenden el reconocimiento como Casas y Centros de Aragón. Lo que por un lado se amplía –asociaciones, fundaciones- por otro se cierra. ¿Por qué decir que una Casa quiere el reconocimiento como Casa?. ¿No hubiera sido más simple decir que una Casa (u otro nombre distinto) quiere el reconocimiento de su aragonesidad que es lo que daría, finalmente, pie a que pudiera considerársele Comunidad aragonesa en el exterior con el presupuesto, obviamente, de la previa definición de esta expresión coherente con el sentido que postulo?.

“a) Válida constitución con arreglo al ordenamiento jurídico aplicable en el territorio en que radique su sede<sup>73</sup> .

b) Inclusión, entre los fines estatutarios primordiales y en la voluntad manifestada de los socios integrantes, del mantenimiento de lazos culturales, sociales y económicos con Aragón, sus gentes, su historia, sus lenguas y hablas<sup>74</sup>, sus tradiciones y su cultura.

c) Estructura interna y funcionamiento democráticos<sup>75</sup> .

El procedimiento está regulado más extensamente en el Decreto 111/2002, de 19 de marzo, que antes citaba a otros efectos, y concluye con la inscripción de la Casa y Centro en el Registro de Casas y Centros de Aragón (cfr. arts. 8.4 y 10 de la Ley).

También regula la Ley la existencia de Federaciones y Confederaciones de Casas y Centros de Aragón que pueden acceder igualmente a los beneficios que regula la Ley mediante un procedimiento de reconocimiento (cfr. arts. 9 de la Ley y 5 del Decreto 111/2002) que también desemboca en la inscripción en el Registro que mencionamos<sup>76</sup> .

Todas las Casas y Centros, Federaciones y Confederaciones reconocidas tienen unos derechos (prestaciones los llama la Ley) que se enumeran en un muy largo art. 11. De él destaca, sobre todo, el derecho a la información en múltiples manifestaciones: recibir, por ejemplo, el Boletín Oficial de Aragón y publicaciones oficiales, fondos editoriales, audiovisuales e informáticos, información sobre el “Derecho Foral”<sup>77</sup> aragonés y los medios legales para conservar la vecindad civil aragonesa, recibir asesoramiento en materia social, jurídica, económica y laboral de Aragón, derecho a ser oídos a través del Consejo que regula la Ley y a acudir al Congreso de las Comunidades aragonesas... Finalmente se configura un muy problemático derecho a la “igualdad de condiciones con las entidades domiciliadas en territorio aragonés a la hora de beneficiarse de las actuaciones del

<sup>73</sup> Queda solucionada, pues, una de las imprecisiones que noté al examinar el texto de la Ley 7/1985 (cfr. III).

<sup>74</sup> Lenguas y hablas es una terminología que no se adecúa plenamente a la estatutaria (cfr. art. 7 EAr) y tampoco a la utilizada por la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés. El art. 4 de este texto indica, así, que “El aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza cultural propia y serán especialmente protegidas por la Administración”.

<sup>75</sup> Desaparece de la Ley la mención a un número mínimo de miembros, lo que no quiere decir que esta característica desaparezca del ordenamiento jurídico. El Decreto 111/2002 –que en el texto se nombra por entero– indica en el art. 1 que el número de socios no deberá ser inferior a cien, con carácter general, o a cincuenta, si tienen su domicilio fuera del territorio español.

<sup>76</sup> Anteriormente me he referido ya a distintos actos reconocedores de esa característica publicados en el BOA núm. 95, de 12 de agosto de 2002.

<sup>77</sup> Esta expresión de “Derecho Foral” es utilizada varias veces por la Ley 5/2000 aunque me parece más apropiado hablar de “Derecho civil aragonés”, tal y como hace el EAr., singularmente en el art. 35.1.4 que es en el que se fijan las competencias exclusivas de la Car. sobre la materia.

Gobierno de Aragón” [art. 11 m)]. Digo problemático porque un derecho a la igualdad con “entidades” cuya naturaleza no se precisa (¿deportiva, cultural, política etc...?), no puede dar lugar a nada sustantivo dado que no tiene un parámetro claro a quien mirar o con respecto al que orientarse a la hora de ejercitar esa teórica igualdad.

Existen también “otras medidas” (distintas, por tanto, a las prestaciones) que miran a un apoyo económico al funcionamiento de los Centros pero que también pueden tener el objetivo, en plausibles orientaciones de asistencia social, de remediar “las situaciones de extrema necesidad de sus socios” (art. 13). Cuando se observan las normas reglamentarias dictadas en ejecución de la Ley 5/2000 se ve, de nuevo, que aun con apelación a ayudas a las “Comunidades aragonesas en el exterior” quienes únicamente pueden optar a ellas hasta el momento son las Casas y Centros inscritas en el Registro de Casas y Centros regulado por la Ley 5/2000<sup>78</sup>.

Finalmente me refiero al contenido de una disposición adicional, la quinta, aparecida durante el trámite de elaboración parlamentaria de la Ley 5/2000 y que prevé la constitución de una Fundación en la que se integraría el patrimonio de las Casas y Centros de Aragón en caso de disolución de dichas Casas o Centros y cuando así lo establecieran sus Estatutos. No se perfila nada más sobre el objeto de la Fundación pero su finalidad parece estribar en conseguir que los bienes quedaran, de alguna forma, dentro del “ámbito” del interés de la Comunidad Autónoma evitando, por el juego de la aplicación de otras legislaciones, salidas insospechadas –insospechadas al menos inicialmente-, para esos bienes. La cuestión, como se podrá advertir, es muy delicada, pues pueden darse, cuando llegue el momento hipotético de aplicación de la previsión legal, supuestos de conflicto entre distintas legislaciones autonómicas de muy difícil resolución a priori y en abstracto. En todo caso y desde la perspectiva de los intereses defendidos por la Ley 5/2000, debe saludarse con simpatía esta regulación que no impediría, obviamente, la aplicación de otras soluciones jurídicas claramente insertas dentro de la legislación de patrimonio aragonesa, como las donaciones<sup>79</sup>.

#### VIII) LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR Y LAS PRESTACIONES QUE A SU FAVOR SE DEBEN ESTABLECER. ACENTO ESPECÍFICO EN EL ASPECTO SOCIAL Y EN EL RETORNO A ARAGÓN.

---

<sup>78</sup> Cfr. el Decreto 73/2001, de 10 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la concesión de subvenciones y ayudas a las Comunidades Aragonesas en el exterior. La Orden de 4 de mayo de 2001, que procede a la convocatoria de las mismas, indica en su base segunda como beneficiarios que: “podrán solicitar estas subvenciones las Comunidades aragonesas del exterior, legalmente constituídas e inscritas en el Registro correspondiente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales”, o sea el Registro de Casas y Centros de Aragón (art. 8.4).

<sup>79</sup> Cfr. el art. 51 del Decreto Legislativo 2/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Si en el apartado anterior estudiaba la configuración jurídica de las Casas y Centros de Aragón y mencionaba los derechos que se les atribuyen legalmente, debemos ahora observar la regulación, significativamente separada de ellas, de los derechos de las Comunidades aragonesas en el exterior, cuestión que la Ley trata en los arts. 5 y ss. y que es una nueva muestra –por si faltaran- del tratamiento separado de las Comunidades aragonesas en el exterior –no definidas legalmente- y de las Casas y Centros de Aragón.

Estos derechos son referidos a los “miembros” de las Comunidades Aragonesas en el exterior, es decir, son derechos de todos aquellos especificados como miembros de estas Comunidades en el art. 2 de la misma Ley 5/2000 y que antes transcribía. Por lo tanto estamos hablando siempre de pretensiones que sólo podrán ejercitar personas físicas que cumplan los requisitos del art. 2 de esta Ley, en ningún caso personas jurídicas.

La Ley distingue, en realidad, entre “derechos” (art. 5), “prestaciones” (art. 6) y “otras prestaciones” (art. 7), estribando el aspecto novedoso de la Ley 5/2000 en este último artículo, sobre todo. Pues bien, enumero a continuación, con los comentarios pertinentes, lo que los preceptos citados entienden incluido dentro de estos conceptos y, de paso, llevaré a cabo algún razonamiento sobre la distinción entre derecho y prestación en el marco de la Ley 5/2000.

#### 1. LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS SON, EN GENERAL, LOS CLÁSICOS RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA SOCIAL Y CULTURAL DE ARAGÓN.

El art. 5 de la Ley 5/2000, como decía, enumera los derechos sin que podamos encontrar en ellos planteamientos rupturistas con la situación normativa anterior en Aragón o la que, con generalidad, hemos encontrado en la legislación de otras CCAA examinadas en II). La enumeración de derechos se suele hacer con referencia a un planteamiento de “igualdad” con los ciudadanos residentes en Aragón, lo que puede cooperar al agravamiento de los problemas de orden práctico que trataré en el siguiente apartado. Los derechos que se contienen en ese precepto, son:

-El de acceso al patrimonio cultural aragonés<sup>80</sup>, y, en particular, a las bibliotecas, archivos, museos y otros bienes culturales e instituciones de difusión cultural en las mismas condiciones que los ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón.

---

<sup>80</sup> El concepto utilizado y su contenido me parecen muy apropiados, mucho más precisos que los de la Ley 7/1985, y están en línea directa con el título y terminología de la Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural aragonés, que antes citaba a los efectos del recordatorio de su art. 4 sobre las lenguas y modalidades lingüísticas. Cfr. en general sobre esta Ley a L. POMED SANCHEZ, Estudio sistemático de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés. Ley 3/1999, de 10 de marzo, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2001.

-El de acceso a los servicios de carácter social, lúdico y deportivo de titularidad o gestión del Gobierno de Aragón<sup>81</sup>, especialmente los destinados a la juventud o a la tercera edad, en las mismas condiciones que los ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón.

-El de colaborar en el impulso de las actividades culturales y los espectáculos orientados a preservar y fomentar la cultura aragonesa.

-El de obtener las informaciones y gestiones necesarias para el reconocimiento de los derechos en el ámbito de la seguridad y la acción social en Aragón.

-El de ser informados sobre el Derecho Foral aragonés, la regulación sobre la vecindad civil aragonesa y los medios para conservar dicha vecindad o, en su caso, recuperarla<sup>82</sup>.

## 2. LAS PRESTACIONES A FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR. LA DIFICULTAD DE DISTINCIÓN ENTRE DERECHO Y PRESTACIÓN.

Por su parte, el art. 6 fija obligaciones directas para la Administración de la Comunidad Autónoma que se articulan en torno al vocablo “prestaciones”. La distinción entre “derecho” y “prestación” no parece estar muy clara en la Ley 5/2000. Podría decirse en la línea interpretativa de difuminar los límites entre ambos conceptos, que si algo es “obligación” de la Administración (realizar una prestación) engendra, a su vez y como consecuencia coherente, un derecho de los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior a que tal prestación sea efectivamente regulada y establecida. Al modo, por ejemplo, del “derecho” establecido en la regulación del régimen local y como consecuencia de la posesión del concepto de “vecino”, a la regulación y establecimiento de los servicios públicos de competencia de las entidades locales [cfr. art. 18.1. g) LBRL y art. 22 f) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón]. No creo que, jurídicamente, ésta fuera una interpretación desenfocada, bien que, en todo caso, la “extensión” de la obligación asumida por la Administración quedaría a su discrecionalidad.

Lo que sí me parece es que, implícitamente, las “prestaciones” de las que habla el art. 6 de la Ley 5/2000 obligan en la mayor parte de los casos a una actividad directa de la Administración, con independencia de la iniciativa del miembro de la Comunidad aragonesa, mientras que los “derechos” regulados en el art. 5 de la Ley 5/2000, engendran pretensiones autónomas de actuación de estos miembros a las que la Administración debe responder. Podría éste ser un criterio de distinción relativamente claro aun cuando lo cierto

---

<sup>81</sup> Nótese que sólo existe en este punto una referencia a la competencia de Aragón, no a los servicios que dependen de otras Administraciones, como las locales.

<sup>82</sup> Quizás es en este punto donde podemos observar una ampliación en torno a los derechos previstos en la Ley 7/1985, anteriormente vigente. Sobre lo impropio, a mi parecer, de la expresión “Derecho Foral” ya me he posicionado con anterioridad.

es que en Derecho, normalmente, toda regla tiene su excepción, como sucede en el supuesto regulado en el art. 6.1.f) –más adelante lo transcribo dentro de la enumeración general de prestaciones- en donde y aún estando el supuesto agrupado en el artículo relativo a las “prestaciones”, es sólo la solicitud del particular la que engendra el movimiento de la Administración.

Bien, al margen de esta cuestión, enumero a continuación, con los necesarios comentarios, lo que el art. 6 de la Ley 5/2000 llama “prestaciones”. Son las siguientes:

a) Promover intercambios de tipo educativo, cultural y económico dirigidos a miembros de las comunidades aragonesas.

b) Fomentar la organización de actividades de carácter didáctico y divulgativo, cursos y programas audiovisuales, que faciliten el conocimiento entre los miembros de las comunidades aragonesas de la cultura, la historia, la economía, las lenguas y hablas<sup>83</sup>, las costumbres y tradiciones, el turismo y la realidad aragonesas.

c) Realizar convocatorias públicas de ayudas para el fomento de la cultura, el derecho<sup>84</sup> y la economía aragonesas.

d) Asesorar, técnica y jurídicamente, con respecto a la posible homologación y convalidación de títulos y estudios oficiales universitarios y no universitarios del país que corresponda<sup>85</sup> con los títulos y estudios oficiales del Estado español, de acuerdo con la normativa vigente.

e) Prestar su apoyo al conocimiento de las comunidades aragonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>86</sup> y a su difusión a través de publicaciones escritas, audiovisuales o medios informáticos y de los medios de comunicación de su titularidad.

---

<sup>83</sup> Remito a lo ya comentado en relación al art. 4 de la Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural de Aragón, sobre esta expresión.

<sup>84</sup> En este caso se trata solamente del “derecho”, palabra que comprende claramente el derecho público y el derecho civil. Cuando se habla en la Ley, aun impropia, de “Derecho Foral”, la interpretación más ajustada es hacer esa expresión equivalente a la de “Derecho Civil” aun cuando históricamente, es obvio, el Derecho Foral ha reunido instituciones de derecho público y de derecho privado. Sobre el particular es muy ilustrativa la reflexión de L. MARTIN-RETORTILLO “¿Pervive Derecho Público aragonés?”, en el libro *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980, págs. 135 y ss. y que es originalmente una reseña al libro de J. DELGADO ECHEVERRÍA *El Derecho Aragonés (Aportación jurídica a una conciencia regional)*, Alcrudo editor, Zaragoza, 1977 publicada en RAP 82, 1977.

<sup>85</sup> Esta es una prestación, pues, que por puras razones lógicas sólo tiene sentido en relación con los miembros de las Comunidades aragonesas que residan en el extranjero.

<sup>86</sup> Obsérvese que aquí la Ley 5/2000 utiliza terminología propia de la Ley 7/1985.

f) Prestar, cuando así le sea solicitado, asesoramiento técnico y jurídico para la creación de empresas en Aragón<sup>87</sup>.

### 3. EL RETORNO A ARAGÓN APARECE VINCULADO AL CONCEPTO DE PRESTACIÓN. LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE RETORNO Y SUS RASGOS MAS ESENCIALES.

Finalmente, el art. 7 se refiere bajo la rúbrica de “otras prestaciones” a un conjunto de actuaciones marcadas por la voluntad o ejercicio del retorno a Aragón y que, sin duda, supone una de las novedades específicas de la Ley 5/2000 y realización directa de lo indicado en el art. 6.2 b) del EAr. El contenido de este precepto podría resumirse en las siguientes ideas:

- a) En la supresión del requisito de la “residencia previa” en Aragón que, de forma general, las normas pudieran exigir para el acceso a prestaciones sociales o a las viviendas de promoción pública. Es muy razonable que para evitar la “picaresca” de la búsqueda de la Comunidad más “cómoda” a esos efectos, se exijan ciertos períodos de residencia previa para el disfrute de ciertos derechos sociales, una característica común a todos los Estados descentralizados políticamente, por cierto<sup>88</sup>. La norma aragonesa permite la supresión de ese requisito para las “personas a que se refiere el artículo 2.2, que retornen o decidan vivir en la Comunidad Autónoma de Aragón y que cumplan con el resto de los requisitos exigidos en los programas correspondientes”<sup>89</sup>.
- b) Por otra parte y dentro del puro ámbito de la actuación económica, como política de “fomento” dirigida específicamente a los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior, el apartado 4 del artículo 7 recoge un conjunto de medidas que deberán, obviamente, ser objeto de la necesaria articulación por la Administración aragonesa en cuanto que se configuran como “prestaciones”. Son las siguientes:

---

<sup>87</sup> No hay ninguna actividad, pues, que realizar directamente sino que los órganos administrativos competentes desarrollarán tales actuaciones cuando les sean solicitadas. Se supone que de igual forma que si la empresa pretendiera ser creada por quien no es miembro de las Comunidades aragonesas en el exterior.

<sup>88</sup> Eso puede observarse muy bien en la tesis doctoral de Eva SAENZ ROYO, Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional de Estados Unidos, Alemania y España, Universidad de Zaragoza, 2002.

<sup>89</sup> En el caso de la vivienda se añade que “cuando se trate de atender a personas especialmente desprotegidas, por razones socioeconómicas, de edad o de salud, la convocatoria de adjudicación de viviendas de promoción pública podrá establecer la condición de retornado como un mérito a efectos de baremación de las solicitudes o reservar un porcentaje de dichas viviendas para estos colectivos”.

-desarrollar un programa especial de facilidades para el establecimiento de todo tipo de empresas creadas por los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior que retornen a Aragón.

-potenciar convenios con empresas de ámbito estatal para facilitar el traslado a Aragón de trabajadores y trabajadoras aragonesas, siempre que ello fuera factible para la empresa y la voluntad del emigrado.

-impulsar acuerdos con otras Administraciones públicas o Comunidades Autónomas para la permuta de puestos equivalentes de funcionarios o trabajadores de empresas o entes publicos.

-establecer facilidades para estudiantes de las Comunidades aragonesas del exterior que decidan cursar estudios en Aragón.

-cualesquiera otras que se consideren convenientes”.

En todos los casos estamos ante un conjunto de actuaciones plausibles que denotan una muy buena voluntad del Legislador y que, al margen de su relación con la problemática específica de la emigración, podrían también relacionarse con otro conjunto de políticas, como las demográficas, que también tienen lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La despoblación del territorio (como vimos en el apartado IV) con los efectos social y económicamente desfavorables que tiene, puede combatirse con políticas demográficas entendidas de forma estricta, pero también con actuaciones colaterales como las que se nombran en el art. 7.4 de la Ley 5/2000. No existe hasta ahora una política global en este sentido (más tarde proporcionaré algún ejemplo parcial de ello) y tampoco puede decirse que sea muy fácil su configuración, pues pueden correrse riesgos de que algunas medidas, según cuál fuera su contenido, pudieran alterar las reglas de la competencia entre empresas alterando las condiciones del mercado por decisiones de fomento excesivas en su cuantificación para algún agente económico, lo que obligará a una regulación muy sopesada para evitar el surgimiento de una nada deseable conflictividad que, finalmente, hasta podría llegar al plano judicial. En todo caso la Ley está marcando unas líneas políticas inequívocas, completamente relacionadas con una problemática específica aragonesa y lo que debe hacerse, por tanto, es desarrollar los principios fijados legalmente con la debida adecuación y teniendo en cuenta, obviamente, las disponibilidades presupuestarias.

#### IX) MÁS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR: LAS DIFICULTADES PRÁCTICAS EN SU ARTICULACIÓN. LAS ADMINISTRACIONES OBLIGADAS A LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS EN TORNO A LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

En varios momentos del trabajo me he referido a las dificultades de articulación en la práctica de los derechos reconocidos por la Ley 5/2000 a los miembros de las

Comunidades aragonesas en el exterior, o sea a las personas físicas que se encuentran en alguna de las situaciones especificadas por el art. 2.2 de esta Ley. Ahora ha llegado el momento de profundizar un poco más en esa cuestión, señalando concretamente donde se encuentran las dificultades y, en su caso, las líneas de solución que pudieran pensarse.

## 1. LA PRUEBA DE LA PERTENENCIA A LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

Pues bien, en el caso de los “derechos” (cfr. art. 5 de la Ley 5/2000), el principal problema es el de la prueba en la práctica, en el momento concreto en el que se desea hacer uso del derecho, de la condición de miembro de las Comunidades Aragonesas en el exterior. Por poner un ejemplo representativo y muy fácilmente entendible, uno de los derechos es el del acceso a los museos, bibliotecas o archivos de la Comunidad Autónoma “en las mismas condiciones que los ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón”. La cuestión es, entonces, de orden elemental: la demostración por el miembro de las Comunidades aragonesas en el exterior (por ejemplo, el cónyuge o pareja estable no casada de un descendiente de un nacido en Aragón) de la posesión de ese carácter de miembro de las Comunidades aragonesas en el exterior que le da derecho al “acceso” en la forma referida<sup>90</sup>. Si se parte de que el esquema de la Ley 5/2000 es el del reconocimiento “ex lege” de la aragonesidad, sin procedimiento administrativo y, por tanto, sin documento administrativo escrito que lo acredite, la cuestión parece difícilmente resoluble al menos, insisto, en el plano práctico. Téngase en cuenta que un procedimiento administrativo específico sólo opera en relación a las Casas y Centros de Aragón que se incorporan a un Registro propio y sobre el cuál pueden extenderse certificaciones, por ejemplo. Es posible, entonces, que de lege ferenda pudiera articularse que los miembros de estas Casas y Centros, previa exhibición de documento autenticado, pudieran demostrar, a través de esa pertenencia, el carácter de miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior pese a que, como he indicado, las Casas y Centros no poseen, per se, esa característica lo que no obvia, desde luego, que sus miembros sí la van a tener, al menos regularmente.

La Ley 5/2000 tiene, probablemente, conciencia del problema creado y por ello se refiere a la formación de un “censo de miembros de las comunidades aragonesas del exterior” (disposición adicional primera). Pero eso es un deseo de futuro que requiere ineludible colaboración de la Administración del Estado (por eso se apela en la disposición que señalo al Instituto Nacional de Estadística) y cuya formación, además de, presumo, bastante costosa, será muy prolongada en el tiempo si llega a emprenderse y, desde luego, presume lo imprescindible de su actualización permanente. Si el censo existiera, podrían expedirse documentos o certificaciones en torno al mismo dejando bien claro –para que no hubiera ninguna posibilidad de confusión con lo que significa la regulación del Documento Nacional de Identidad y los subsiguientes problemas competenciales y de otra índole fácilmente imaginables- los efectos de la inclusión en tal Censo, que no podrían superar los estrictamente vinculados a los derechos regulados por la Ley 5/2000.

---

<sup>90</sup> Es un derecho de acceso “igual” cuya descripción depende de la forma en que, en cada momento, se configure ese derecho de acceso por el ordenamiento jurídico aplicable.

Otras posibilidades de actuación serían los Convenios y acuerdos de cooperación con otras CCAA<sup>91</sup> y Tratados internacionales a que se refieren, respectivamente, los arts. 20 y 21 de la Ley 5/2000. Quizá mediante esos instrumentos convencionales, y usando de las informaciones que pudieran estar a disposición de las CCAA y del Estado –a las que se tendría acceso o capacidad de disposición o información a través del instrumento convencional referido-, fuera posible la profundización y solución, en alguna medida, de la problemática que estoy planteando.

Desde luego no se escapan a la Ley 5/2000, como digo, las dificultades de la realización práctica de las políticas que ella misma regula. Por eso y cuando se trata de las “prestaciones” (cfr. art. 6.2) se indica que las mismas “se instrumentalizarán preferentemente a través de las Casas y Centros de Aragón”, lo que es un palmario reconocimiento del papel central, en todo caso, de estas personas jurídicas algo desdibujadas, sin embargo, en la configuración general de la Ley por la orientación concreta que ésta adopta.

## 2. LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EN LA INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE RETORNO.

He indicado con anterioridad que el art. 7 de la Ley 5/2000 bajo la rúbrica de “otras prestaciones” contiene algunas que tienen sentido específico en relación a “las personas a que se refiere el artículo 2.2, que retornen o decidan vivir en la Comunidad Autónoma de Aragón” (del art. 7.1). Pues bien, esas prestaciones y las condiciones propias son las siguientes:

-prestaciones sanitario-asistenciales y de asistencia social. Estas se pueden otorgar para aquellos que retornen “sin necesidad de acreditar un período de residencia previa” siempre y cuando “hayan fijado su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón tras el retorno” (del art. 7.1 al final). Lo que queda absolutamente claro, por tanto, es que el retorno es un hecho físico, material, que se traduce en una necesaria actuación jurídica: fijar la residencia, o sea, adquirir la condición de vecino en un Municipio aragonés. Sin esa condición de vecino no puede accederse a este tipo de prestación y lo que se excepciona –allí está el elemento favorecedor para el miembro de la Comunidad aragonesa en el exterior- es el hipotético período de residencia previa<sup>92</sup>.

-participación en los procesos de convocatorias de adjudicación de viviendas de promoción pública. También aquí el “privilegio” es que no exista “acreditación de

---

<sup>91</sup> Sobre ellos vid. el art. 145 CE.

<sup>92</sup> Ya me he referido con anterioridad a la razonabilidad de exigir períodos de residencia previa para el acceso a determinadas ayudas y prestaciones a efectos de evitar el más que previsible efecto “peregrinación” entre distintas CCAA (o de “llamada” desde otra perspectiva) para buscar las normas más favorecedoras.

ningún período de residencia previa”<sup>93</sup>, pero me parece necesario que la prueba de ese “retorno” se traduzca o bien en la fijación de residencia o bien, si se accede a una vivienda de promoción pública, a fijar oficialmente la residencia en el Municipio correspondiente –adquirir la condición de vecino- en el plazo que se fije reglamentariamente so pena de revocarse la adjudicación previo el correspondiente procedimiento administrativo.

Sobre estas cuestiones volveré más adelante cuando examine la práctica administrativa desarrollada en este ámbito.

### 3. LAS ADMINISTRACIONES OBLIGADAS A LA REALIZACIÓN DE ACTUACIONES.

Otra cuestión muy importante es la del ámbito de las Administraciones que deben llevar a cabo políticas prestacionales en relación a los miembros de las Comunidades Aragonesas en el exterior. De forma general la Ley parte de que es la Administración autonómica aragonesa la responsable de ello pero, no obstante, el art. 4 utiliza el plural - “las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón”- para prever una participación económica de las mismas –“consignarán en sus presupuestos las dotaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley”- eso sí, “dentro del marco de sus respectivas competencias”. Especulemos en torno a esta referencia.

Desde luego y en primer lugar, parece que son las Administraciones locales (Provincias, Comarcas, Municipios) las que deben entenderse referidas dentro de esa previsión. Son las únicas que, en cierto sentido, pueden considerarse “de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en cuanto que ésta tiene una capacidad normativa<sup>94</sup> respecto a ellas<sup>95</sup>. Debe descartarse, entonces, que la Administración General del Estado deba entenderse incluida, de alguna forma, dentro de esa mención. Otra cuestión, obviamente, es en qué sentido estas Administraciones locales puedan sentirse vinculadas a la realización de actuaciones en relación a los fines generales previstos en la Ley 5/2000.

Centrándonos en el plano de las Administraciones locales debemos referirnos al concepto básico de “vecino” en torno al cuál se nuclean los derechos y obligaciones, sobre

---

<sup>93</sup> La norma aragonesa coincide con el derecho y práctica extremeña que antes recogí en el apartado II) de este trabajo.

<sup>94</sup> Viene bien recordar aquí la clásica expresión del TC español acerca de lo “bifronte” del régimen local en España, orientado tanto por la normativa del Estado como por la de las CCAA.

<sup>95</sup> Esa capacidad normativa es en el pleno sentido de la palabra “exclusiva” en relación a las Comarcas. La referencia al actual proceso comarcalizador, pleno de realizaciones, parece procedente, tomándose como quicio del recuerdo la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización. Sobre el particular últimamente puede citarse a R. SALANOVA ALCALDE “La implantación de la Comarca en Aragón”, en JA 16, 2002, págs. 311 y ss. y A. EMBID IRUJO, “La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en RarAP 20, 2002.

todo en relación a los Municipios. Es la posesión de ese concepto la que da derechos (por ejemplo al aprovechamiento de bienes comunales<sup>96</sup>) y sin la atribución de la misma y en el marco de los presupuestos actuales de la legislación básica estatal de régimen local y de la propia Comunidad Autónoma, no es posible el otorgamiento de ningún derecho que en esa legislación esté vinculado a la previa posesión del concepto de vecino porque ello supondría, paralelamente, el desconocimiento o minusvaloración de los derechos de los que sí son vecinos<sup>97</sup>.

Todo ello quiere decir que allí donde exista un marco legal suficientemente claro y vinculante, no habrá posibilidades de que las entidades locales atribuyan derechos a quienes no ostenten la condición de vecino y que esa capacidad solo existirá en el ámbito de los campos libres de regulación jurídica. Allí y en directa dependencia de las posibilidades económicas de la entidad local correspondiente, existirá discrecionalidad a la hora de otorgar prestaciones a los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior. Cuando digo discrecionalidad no quiero, obviamente, decir arbitrariedad<sup>98</sup> sino que lo que sugiero es que es completamente libre por parte de las entidades locales el establecimiento de derechos y prestaciones para los miembros de las Comunidades Aragonesas en el exterior y dependiente, solo, del grado de bonanza de las finanzas de la entidad local correspondiente y de su disponibilidad, en todo caso, a utilizarlas en estas políticas. Las formas de ayuda por parte de las entidades locales, pueden ser muy variadas, tantas como la misma actuación de fomento en la que, en general, podríamos encuadrar estas actuaciones. Es obvio –y no quiero insistir más en ello- que la amplitud del concepto de “comunidad aragonesa en el exterior” jugará en la práctica como un freno para que se atribuyan derechos a miembros de una colectividad cuya misma dimensión se le escapa a cualquiera.

No concluye con esto la posibilidad de discurrir en este ámbito sino que he dejado de lado, conscientemente, todo el campo de las posibles actuaciones en el plano fiscal, tanto de la Comunidad Autónoma como de las entidades locales, porque creo que merecen un tratamiento monográfico en un apartado propio.

#### X) LA IMPOSIBILIDAD DE INTRODUCIR UN TRATO FISCAL FAVORABLE PARA LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

---

<sup>96</sup> Cfr. art. 18 LBRL y 22 de la Ley aragonesa 9/1999. En general sobre el aprovechamiento de los bienes comunales en la legislación actualmente vigente, vid. E. COLOM PIAZUELO, Los bienes comunales en la legislación de régimen local, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>97</sup> Abrir los bienes comunales al disfrute de quienes no son vecinos, por ejemplo, es reducir la “medida” del derecho al aprovechamiento de los que sí lo son.

<sup>98</sup> Sobre la distinción ente ambos conceptos, arbitrariedad y discrecionalidad, la bibliografía sería interminable. Prefiero, por todos, ceñirme a T.R. FERNÁNDEZ, Arbitrariedad y discrecionalidad, Civitas, Madrid, 1991 en su primera edición.

## REFLEXIONES SOBRE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES Y EL SUPUESTO ESPECÍFICO DE LAS TASAS.

Nada en la regulación de las Comunidades Aragonesas que estamos estudiando autoriza a pensar que el Legislativo aragonés, al aprobar la Ley 5/2000, estuviera pensando en la posibilidad de introducción de ventajas fiscales para los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior. Lo que se quería decir, se dijo y así está escrito. El ámbito de los derechos y prestaciones aparece en los arts. 5-7 de la Ley 5/2000 y no cabe, por tanto, otra cosa que su implementación efectiva en los variados campos donde puede jugar.

Sin embargo y aunque ello es así, un estudio que pretenda ser coherente con la idea inicial de tratamiento exhaustivo –por novedoso, sobre todo- de las cuestiones que plantea esta regulación, no puede dejar por alto esta materia siquiera sea para dejar marcado el campo de juego en el que debería desarrollarse una hipotética política que en este campo pudiera tener lugar. Con la brevedad que requiere la cuestión pero, al tiempo, con la necesidad de fijar unas conclusiones claras, se afronta esta parte del estudio.

### 1. LA CAPACIDAD NORMATIVA EN EL PLANO FISCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS APARECE LIMITADA A QUIENES SEAN RESIDENTES EN SU TERRITORIO. LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y RÉGIMEN FISCAL LOCAL.

De entre los distintos tributos cedidos a la Comunidad Autónoma<sup>99</sup>, elijo para llevar a cabo la especulación que he anunciado el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas porque es el único que, en mi opinión y por su propia configuración personal, admite una posibilidad de confrontación con el supuesto que estamos tratando: unas “personas” que aparecen calificadas como miembros de las “comunidades aragonesas en el exterior” y que, hipotéticamente, pueden disfrutar de ventajas y derechos.

El alcance de la cesión y las potestades normativas sobre esa cesión se regulan en los arts. 18, 22 y 38 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y ciudades con Estatuto de Autonomía. El examen de estos preceptos es absolutamente claro en relación a que la cesión a las CCAA y las potestades normativas correspondientes operan, exclusivamente, en relación a los sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en el territorio. Ello quiere decir, por principio, que no es posible la introducción de ningún régimen de “deducciones” para aquellos que no

---

<sup>99</sup> El art. 11 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción que le da el art. 1 de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, es el que enumera los tributos que pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas. Procede concretamente a la cesión en la actualidad la Ley 25/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

cumplieran este principio. Por definición son miembros de las comunidades aragonesas en el exterior quienes no residen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón (cfr. art. 2.2 de la Ley 5/2000), luego no existe ninguna posibilidad de actuación en la materia tributaria que trato en este ámbito.

Por otra parte y en relación a los tributos de las entidades locales, la capacidad de establecimiento de beneficios fiscales que, posteriormente, pudieran reflejar las entidades locales en sus Ordenanzas, está reservada al Estado tal y como se deduce de la LRHL<sup>100</sup> y, sobre todo y posteriormente, de la STC 233/1999, de 16 de diciembre, lo que refuerza la idea de imposibilidad de actuación autonómica en este sentido.

## 2. LAS TASAS LOCALES Y LA POSIBILIDAD, AUNQUE MUY PROBLEMÁTICA, DE LA INTRODUCCIÓN DE BENEFICIOS FISCALES PARA LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

Finalmente, me refiero al ámbito quizá más “autonómico” en la capacidad tributaria de las entidades locales<sup>101</sup>, el establecimiento de tasas. La posibilidad de tratamiento fiscal favorable a los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior parece posible, inicialmente, pues no es inflexible la vinculación de la tasa al principio de capacidad económica del obligado a su pago<sup>102</sup> sino que es posible tener en cuenta otras circunstancias para graduar la tasa<sup>103</sup>. Ahora bien, cuando se profundiza en algunos ejemplos concretos de la jurisprudencia se advierte cómo lo que es usual es que las entidades locales fijen tasas superiores, no inferiores, para titulares no empadronados propietarios de segunda residencia, por ejemplo<sup>104</sup>, y que ello es admitido por determinadas sentencias, lo que advierte de una tendencia de “castigo” a aquellos no residentes más que de lo contrario que es de lo que se trataría en el caso que se estudia. Ahora bien, lo que debe resaltarse es esa no vinculación al principio de capacidad económica, que es lo que justificaría,

---

<sup>100</sup> La jurisprudencia es muy taxativa en torno a la imposibilidad de que el Municipio establezca beneficios fiscales sin la previsión de éstos en una Ley. Aun cuando existen algunos ejemplos que permitirían plantear cierto tipo de dudas, es prácticamente unánime la jurisprudencia (mayoritariamente de los TSJ) acerca de la nulidad por violación del principio de reserva de ley (art. 133.3 CE) de todo beneficio fiscal establecido por ordenanza sin autorización legal. Agradezco las múltiples informaciones probatorias de lo indicado que, a estos efectos, me ha proporcionado el Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza D. Ismael Jiménez.

<sup>101</sup> Pues es en el que la LRHL contiene menos prescripciones remitiendo con casi completa libertad a la potestad tributaria de las entidades locales.

<sup>102</sup> El art. 31.1 CE indica que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica...”.

<sup>103</sup> En la jurisprudencia sobre la materia es posible apreciar esa graduación por grupos de contribuyentes, renta familiar, superficie de locales etc...

<sup>104</sup> Cfr. Sentencia 167/2001, de 9 de febrero, del TSJ de Valencia, o 421/2001, de 2 de marzo, del TSJ de Canarias.

jurídicamente, una actuación como la que indicamos. Con el aparente pórtico justificador que indico, serían los casos y las regulaciones concretas los que informarían sobre el juego efectivo y adecuación constitucional y legal de la actuación municipal específica.

#### XI) EL CONSEJO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR. REFERENCIAS AL CONGRESO DE COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR.

La Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de relaciones con las Comunidades aragonesas del exterior crea el Consejo de las Comunidades Aragonesas en el exterior (art. 15) que, sin duda, es un continuador del Consejo de Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón regulado por la Ley 7/1985 siendo, en realidad, este tipo de órganos algo que parece obligado en cualquier regulación que se precie sobre la materia, como lo hemos visto cumplidamente en todas las legislaciones autonómicas examinadas en II). El órgano se define como “consultivo” y se adscribe al Departamento competente en materia de relaciones institucionales. Profundicemos ahora en algunas cuestiones importantes en relación a este órgano.

##### 1. COMPOSICION DEL CONSEJO.

La composición del Consejo (cfr. art. 17) es la siguiente:

a) Está presidido por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón o persona en quien delegue<sup>105</sup>. Además, forman parte de él:

b) El Consejero responsable de las relaciones institucionales, o persona en quien delegue.

c) Un representante de cada una de las Casas y Centros de Aragón<sup>106</sup>, legalmente reconocidos<sup>107</sup>.

d) Un diputado o diputada en representación de cada uno de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Se produce una notable elevación de grado, pues en la Ley 7/1985 lo presidía el Consejero de Cultura y Educación.

<sup>106</sup> No se produce una representación territorialmente fraccionada, sino que todas las Casas y Centros que existan están representados en el Consejo.

<sup>107</sup> A esta característica de representación de Centros y Casas y no de “Comunidades” es a la que antes me refería como paradójica.

e) Un representante con categoría de Director General –o persona en quien delegue– por cada uno de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>109</sup>.

El mandato de todos los miembros es de cuatro años, excepto del de aquéllos que lo sean por razón de su cargo (art. 18.1). En realidad esto sólo se aplica a los representantes de las Casas y Centros de Aragón.

## 2. LAS FUNCIONES DEL CONSEJO Y SU FUNCIONAMIENTO.

Por su parte, las funciones (art. 16) del Consejo son las típicas de un órgano consultivo pudiendo destacar aquí las siguientes:

a) Facultad de propuesta al Gobierno de promulgación o modificación de normas con rango de Ley sobre las Comunidades aragonesas del exterior así como el informe sobre las propuestas que se presenten.

b) Facultad de propuesta de cualquier otra medida distinta de la normativa.

c) Elaboración de un plan cuatrienal de actuación del que se dará traslado a las instituciones competentes.

d) Fomento de las relaciones entre las personas, Casas y Centros de Aragón de todo el mundo entre sí y con Aragón y sus instituciones.

El funcionamiento del Consejo se regula en el art. 18 de la Ley previéndose un régimen de dos reuniones anuales con posibilidad de celebración de sesiones extraordinarias por convocatoria del Presidente o a petición de una tercera parte de sus miembros<sup>110</sup>. Existirá, además del Pleno, una Comisión Permanente compuesta, paritariamente, por siete miembros del Gobierno y siete representantes de las Casas y Centros de Aragón.

## 3. EL CONGRESO DE COMUNIDADES ARAGONESAS DEL EXTERIOR.

<sup>108</sup> Durante la tramitación parlamentaria desapareció la representación de otras entidades, como las Diputaciones Provinciales, que se contenía en el proyecto del Gobierno.

<sup>109</sup> La presencia de todos los Departamentos parece muy adecuada, entre otras razones por el carácter sectorial y difícilmente reconducible a esquemas fijos, de las distintas prestaciones y derechos que pueden disfrutar los miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior.

<sup>110</sup> Creo que, en general, habría que partir de la aplicación supletoria de la normativa de órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cfr. arts. 25 y ss. del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El art. 19 prevé la celebración de un Congreso de Comunidades aragonesas del exterior cada cuatro años<sup>111</sup> con la finalidad de “promover el encuentro y la colaboración entre las comunidades aragonesas del exterior y las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón. El mismo art. 19 prevé la asistencia al Congreso como miembros de pleno derecho de:

- a) Los componentes del Consejo de las Comunidades Aragonesas en el exterior.
- b) El Presidente de las Cortes de Aragón.
- c) El Justicia de Aragón.
- d) Los ex presidentes de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>112</sup>.
- e) Los ex presidentes de las Cortes de Aragón.
- f) Un representante más de cada una de las Casas y Centros de Aragón<sup>113</sup>.

Igualmente pueden asistir, en calidad de invitados, otras personalidades o representantes de instituciones vinculadas a las comunidades aragonesas del exterior (art. 19.3).

De las deliberaciones del Congreso se elaborará un documento de conclusiones, del que se dará traslado al Consejo de las Comunidades Aragonesas en el exterior, a efectos de su consideración para la redacción del plan cuatrienal (art. 19.4) al que se refiere como función del Consejo el art. 16 b) de la Ley 5/2000.

## XII) ALGUNOS EJEMPLOS DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA SEGUIDA. LAS DIFICULTADES EN LA ACREDITACIÓN DE LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE LAS COMUNIDADES ARAGONESAS EN EL EXTERIOR COMO

---

<sup>111</sup> No suele ser usual que las Leyes entren en estos detalles. Puede ser interesante citar aquí el antecedente de un Congreso Mundial (el I) de Casas de Aragón. (Vid. la convocatoria realizada por Decreto de 4 de febrero de 1991 de la Presidencia de la Diputación General de Aragón en el BOA de 8 de febrero de 1991).

<sup>112</sup> Es, creo, el único caso que conozco de “hombres” y reconocimientos a los ex Presidentes de la Comunidad Autónoma de Aragón que contiene el ordenamiento jurídico aragonés. Sobre la posibilidad de conferir honores a éstos vid. la disposición adicional segunda de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aprobada por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio.

<sup>113</sup> A esta característica me he referido anteriormente como representativa de que estamos, en realidad, ante un Congreso de Casas y Centros de Aragón, no de Comunidades aragonesas en el exterior en el sentido en el que la Ley 5/2000 trata a estas Comunidades, como personas individuales.

### CAUSA, PROBABLEMENTE, DE UNA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA TODAVÍA INCIPIENTE.

Finalmente me refiero a algunos ejemplos de la práctica administrativa seguida advirtiendo que ellos no son, en modo alguno, numerosos. Hago excepción de la cita, desde luego, a la regulación de las convocatorias de ayuda para la actividad de las “Casas y Centros de Aragón” que he examinado con anterioridad (cfr. los apartados VI y VII) de este trabajo) y en las que se manifiesta un apoyo de la Comunidad autónoma a estas organizaciones que no presenta ningún tipo de distinción con el seguido tradicionalmente con la anterior Ley 7/1985.

Atiendo aquí, obviamente, a aquellos puntos en los que se advierten novedades específicas en respuesta a los nuevos retos que plantea la Ley 5/2000. En ese sentido y en desarrollo de lo previsto en el art. 7.2 de esta Ley, puede verse la mención que se contiene en el art. 5 del Decreto 21/2001, de 16 de enero, del Gobierno de Aragón, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública. Este art. 5, cuando regula los requisitos personales para acceder a una vivienda de promoción pública indica, entre ellos, el de la residencia en cualquiera de los municipios incluidos en el ámbito territorial de la promoción o el de “tener la condición de emigrante o de antiguo residente trasladado del municipio por razones laborales que desee retornar al mismo”. Esta regulación sugiere algunas reflexiones desde la perspectiva específica que nos ocupa:

a) En primer lugar, es fácilmente advertible que no se utiliza la expresión de “Comunidad aragonesa en el exterior” sino otra distinta. Esto no es indiferente si se analiza la convocatoria desde la Ley 5/2000, pues el amplísimo concepto de “comunidad aragonesa en el exterior” del art. 2.2 de ésta no es en modo alguno subsumible en el de “emigrante o antiguo residente trasladado del municipio por razones laborales que desee retornar al mismo”. Obsérvese que el art. 2.2 de la Ley 5/2000 no exige ninguna razón de porqué se abandonó el territorio de la Comunidad Autónoma, y mucho menos que ello fuera motivado por traslado por razones laborales<sup>114</sup> pero es que, además, con la expresión del Decreto no se abarca a los descendientes, a los cónyuges, a las parejas estables no casadas etc...que también son mencionadas en el art. 2.2 de la Ley 5/2000. El Decreto 21/2001 es posterior a la Ley 5/2000, pero en modo alguno puede considerarse, en sentido estricto, desarrollo de la misma.

b) Cuestión distinta es si podría, fácticamente, operarse un desarrollo de la Ley 5/2000 dado el amplísimo concepto de “Comunidad aragonesa en el exterior” que esta Ley tiene. A falta de un censo (si es que éste puede realizarse) de las “comunidades aragonesas en el exterior”, parece sencilla la acreditación de la condición de “emigrante por razones laborales” así como, en todo caso, la del cónyuge o hijos (bastaría la exhibición del Libro de Familia), pero no tanto otras de ellas.

c) Desde luego lo que falta en el Decreto 21/2001 es la regulación de la consecuencia de esa voluntad de “retorno” una vez que se adjudicara la vivienda de

---

<sup>114</sup> Todo lo contrario. El art. 2.2.a) se refiere a los que “nacieron en Aragón...hubieran abandonado el territorio de la Comunidad Autónoma por cualesquiera motivos...”.

promoción oficial. No parece que pueda exigirse ineludiblemente la residencia previa en el Municipio o zona en la que se desee tener la vivienda, pero sí que la adquisición de la residencia se produzca en un determinado lapso de tiempo condición sin la cuál debería revocarse la adjudicación producida.

Sí que se utiliza el concepto legal de “miembros de Comunidades Aragonesas en el exterior que retornen a Aragón” en el art. 13.2 de la Orden de 19 de octubre de 2001, del Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo, por la que se convocan para el ejercicio 2002, la concesión de ayudas a empresas industriales aragonesas. Ese art. 13, dedicado a regular la cuantía de la ayuda y criterios de adjudicación, configura como un aspecto prioritario a valorar, entre otros, el de las inversiones que vayan a realizar estos miembros de las Comunidades aragonesas en el exterior.

Por lo demás y en la documentación interna de los distintos Departamentos que he podido examinar, parece clara la disponibilidad de todos ellos a prestar información o apoyo en las mismas condiciones que a los aragoneses, a los miembros de las Comunidades Aragonesas en el Exterior. Presumo, sin embargo, que en el momento en que se pretenda la configuración de apoyos o ayudas específicas con traducción económica, la prueba de la pertenencia a las Comunidades Aragonesas en el exterior va a ser un valladar importante como no exista una traducción práctica del amplísimo concepto legal manejado. No se olvide que, normalmente, las convocatorias de subvenciones y ayudas operan en el marco competitivo y dentro de recursos económicos limitados, por lo que una excesiva apertura hacia un determinado lado de los hipotéticos solicitantes repercute, inevitablemente, en una reducción de las posibilidades de ayuda hacia otro. La entrega de amplísimos derechos de prestación económica a colectivos innominados puede ser una plausible muestra de apoyo y simpatía hacia un sector (del que se desconocen los límites), pero a la vez un obstáculo para, en el plano de lo concreto, poder profundizar específicamente en ayudas tangibles.

La imaginación de instrumentos administrativos de prueba de la posesión del carácter de miembro de las Comunidades aragonesas en el exterior y, sobre todo, la conexión del ejercicio de esos derechos con las Casas y Centros de Aragón que son, prácticamente, el único elemento jurídicamente reconocible, tangible y delimitado que podemos tener a la vista como este Congreso muestra plásticamente mejor que cualquier otra cosa, podría ser un elemento de favorecimiento de la realización de los fines y objetivos de la Ley 5/2000 con los que, obviamente, me siento plenamente identificado.

### XIII) CONCLUSIONES GENERALES.

En función del estudio anterior y sin perjuicio de su lectura pormenorizada, pueden destacarse una serie de conclusiones generales.

PRIMERA.- El Estatuto de Autonomía de Aragón trata en dos preceptos, 8 y 6.2.b), la realidad de los aragoneses asentados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma propiciando la configuración de políticas que les permitan participar en la vida social de Aragón y propiciar su retorno. Es uno de entre los once Estatutos de Autonomía españoles que se ocupan de esta problemática, si bien con una intensidad singular.

SEGUNDA.- Esa preocupación específica se denota en la aprobación de dos Leyes completas sobre esta problemática, la Ley 7/1985, de 2 de diciembre, de participación de las Comunidades aragonesas asentadas fuera del territorio en la vida social y cultural de Aragón, y la Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de relaciones con las Comunidades Aragonesas del exterior, que deroga a la primera.

TERCERA.- El planteamiento del conjunto de los Estatutos de Autonomía españoles sobre esta problemática, suele centrar la participación de las “Comunidades” en la vida social y cultural de la Comunidad Autónoma respectiva, sobre el concepto de Comunidad entendido como persona jurídica (asociación, fundación...) a la que se reconoce un plus (galleguidad, asturianía etc...). El Estatuto de Autonomía de Castilla y León plantea una perspectiva individual, igual a la que se intuye en legislaciones ordinarias de otras Comunidades Autónomas, como la extremeña. Hay, por tanto, una tendencia más o menos clara y marcada que camina hacia la configuración de derechos de las personas individuales que, con origen en la Comunidad Autónoma, radican fuera de ésta. Cuando estas personas pretenden retornar a la Comunidad Autónoma, el ámbito de derechos o prestacional se incrementa en algunas legislaciones.

CUARTA.- La legislación ordinaria de Canarias utiliza por primera vez el concepto de “Comunidades...en el exterior” que influye probablemente en la denominación que adopta la Ley aragonesa 5/2000.

QUINTA.- La primera Ley ordinaria aragonesa, la 7/1985, hace radicar en las “Comunidades” entendidas como las Casas y Centros de Aragón reconocidas específicamente, el núcleo de su preocupación. La participación en la vida cultural y social de Aragón se articula a través de las mismas.

SEXTA.- Como prueban los datos estadísticos, la realidad emigratoria de Aragón ha cambiado radicalmente en los últimos veinte años del siglo XX. No existe ya un significativo flujo migratorio hacia el exterior y, desde luego, el que se produce no tiene causas exclusivamente laborales entendidas como existenciales. Por lo demás, existe un grave problema demográfico en Aragón que trata de paliarse, según algunas de las medidas aprobadas parlamentariamente, con políticas de favorecimiento del retorno de los emigrantes aragoneses.

SEPTIMA.- En el contexto mostrado por la anterior conclusión se aprueba la Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de relaciones con las Comunidades Aragonesas del exterior, que deroga a la Ley 7/1985. La Ley tiene la voluntad de propiciar un giro en la política seguida en este ámbito, centrando su preocupación en las personas físicas que han salido de Aragón intentando propiciar medidas que faciliten su retorno. Todo ello se articula en torno al concepto de “Comunidades Aragonesas en el exterior”.

OCTAVA.- A pesar de lo que se indica en el Preámbulo y se denota en las discusiones parlamentarias, falta en la Ley un precepto que defina qué se entiende por Comunidades Aragonesas en el exterior. Frente a esa ausencia existe una determinación amplísima del concepto de “miembro de las Comunidades Aragonesas en el exterior”, entendido exclusivamente en relación a personas físicas. Ese concepto se extiende a los nacidos en Aragón, sus cónyuges, parejas de hecho, descendientes..., todo ello sin necesidad de acreditación alguna, presumiéndose su aragonesidad. Puede decirse por tanto y sin ningún género de duda, que muchísimas personas pueden estar incluidas en este concepto sin que lleguen siquiera a sospecharlo. También pueden formar parte de este concepto quienes se sientan vinculados a Aragón, su cultura, su historia, sus tradiciones, sus gentes, su personalidad nacional...En este caso hace falta un procedimiento de reconocimiento de la aragonesidad que no se recoge en la Ley, por lo que en la práctica no cabe el acceso a la condición de miembro de las Comunidades Aragonesas en el exterior en este supuesto.

NOVENA.- En ningún precepto de la Ley se indica que las Casas y Centros de Aragón se consideren parte de la expresión “Comunidades Aragonesas en el exterior”. Sin embargo la estructura no escrita de la Ley parte de esa inserción. Una buena muestra de ello es que el Congreso de las Comunidades Aragonesas en el exterior se forma a partir de las Casas y Centros de Aragón sin que exista representación individual alguna de quienes, precisamente, componen el concepto de Comunidades aragonesas en el exterior. La explicación de ello radica en un cambio de denominación en la tramitación parlamentaria frente a lo expresamente indicado en el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno.

DÉCIMA. - Las Comunidades aragonesas en el exterior ven regulado en la Ley un amplio conjunto de derechos y de prestaciones. Las Casas y Centros de Aragón tienen una regulación distinta. No obstante la práctica administrativa en cuanto al apoyo a la actuación de las Casas y Centros de Aragón, está funcionando sin problemas, con arreglo a los mismos presupuestos existentes con la vigencia de la Ley 7/1985. Obviamente esto no tiene nada que ver con el juicio sobre la amplitud económica de la ayuda, que siempre es relativo por definición.

UNDÉCIMA. - Dado lo amplio del concepto de Comunidades Aragonesas en el exterior resulta muy difícil una articulación práctica de los derechos. Falta un instrumento imprescindible para ello, como es la acreditación de la pertenencia a esas Comunidades Aragonesas en el exterior. La Ley prevé la formación de un “censo” de los miembros de las Comunidades Aragonesas en el exterior, pero ello parece muy problemático y, en todo caso, costoso precisando, imprescindible, de la cooperación de órganos del Estado. Una fórmula inmediata –aunque no responde estrictamente a la amplitud de miras de la Ley 5/2000- pasaría por relacionar la pertenencia a las Comunidades Aragonesas en el exterior con la pertenencia, a su vez, a las Casas y Centros de Aragón, cuestión fácilmente acreditable y segura a partir, a su vez, de la inclusión de estas Casas y Centros en un Registro específico.

DUODÉCIMA. - Parece necesario para la articulación práctica de los derechos que se tenga una clara conciencia de lo que significa la situación de “retorno” que sirve como base para la articulación legal de algunas prestaciones. Para ello tendrán que llevarse a cabo las correspondientes traslaciones a las normas reguladoras de las prestaciones asistenciales y sociales y a las convocatorias para la adjudicación de viviendas de promoción pública.

DECIMOTERCERA. - La regulación del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública (Decreto 21/2001, de 16 de enero), aun posterior a la Ley 5/2000, no recoge el concepto de Comunidades aragonesas en el exterior sino el de emigrante que abandonó el territorio por motivos laborales y desea retornar. Aun cuando pueda pensarse que ese concepto es coincidente con el de la Ley 5/2000 (en cuanto al entendimiento vulgar del aragonés que debió marchar fuera de su tierra), es muchísimo más restringido que el del art. 2.2 de la Ley 5/2000.

DECIMOCUARTA. - Existen ya algunas convocatorias de ayudas que reconocen una valoración especial a la pertenencia a las Comunidades Aragonesas en el exterior para acceder a determinados beneficios económicos, por ejemplo en el apoyo a la fundación de empresas (Orden de 19 de octubre de 2001 del Departamento de Industria Comercio y Desarrollo). Parece necesario extremar las pruebas de esa pertenencia en cuanto se trata de procedimientos competitivos y con medios económicos limitados necesariamente.

DECIMOQUINTA.- La organización interna y actitud de las instituciones y Departamentos de la Comunidad Autónoma se orienta inequívocamente a la realización de los derechos que figuran en la Ley 5/2000 en la observación que ha podido realizar este ponente. Es previsible que en la práctica surjan necesidades de prueba de la pertenencia de las personas individuales que pretendan hacer uso de esos derechos, a las Comunidades aragonesas en el exterior.

DECIMOSEXTA.- Dadas las premisas del sistema tributario y de la cesión de tributos a Aragón, no parece posible la articulación de ninguna medida de apoyo fiscal en la legislación de la Comunidad Autónoma para aquellos que no tengan su residencia en Aragón, principio incompatible, por lo tanto, con la pertenencia a las Comunidades Aragonesas en el exterior. En el ámbito específico de las tasas de las Administraciones locales, podría existir más capacidad de juego si bien la práctica seguida hasta ahora informa de la existencia de principios radicalmente contrarios.

## ANEXO: BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.

### A) LIBROS Y ARTICULOS.-

AAVV, Aragón. Veinte años de Estatuto de Autonomía 1982-2002, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002.

AAVV, Memoria del Estatuto. Crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón, Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002.

AAVV, Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón, Seminario de Estudios Aragoneses, Zaragoza, 1977.

BERMEJO VERA J. (dir.), Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, IEAL, Madrid, 1985.

CASES J.I., “Artículo 42. Protección de los emigrantes”, en los Comentarios a la Constitución española de 1978 (dir. por O. ALZAGA), tomo IV, Edersa, Madrid, 1996.

COBREROS MENDAZONA. E., “Reflexión sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica”, RVAP, 19, 1988.

COLOM PIAZUELO E., Los bienes comunales en la legislación de régimen local, Tecnos, Madrid, 1994.

EMBID IRUJO A, El ciudadano y la Administración, INAP, Madrid 1994 (1996).

EMBID IRUJO, A. “El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en A EMBID IRUJO (dir.) Derecho público aragonés, Dykinson y El Justicia de Aragón, Madrid, 2000.

EMBID IRUJO, A., y GURREA CASAMAYOR F., Legislación universitaria, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 2002.

EMBID IRUJO, A. “La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en RArAp 20, 2002.

FERNÁNDEZ T.R., Arbitrariedad y discrecionalidad, Civitas, Madrid, 1991.

GARCIA DE ENTERRIA E., y FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R., Curso de Derecho Administrativo, vol. II, 7ª ed., Civitas, Madrid, 2000.

GARRIDO LOPEZ C., “El Justicia de Aragón”, en Derecho Público Aragonés, (dir. A. EMBID IRUJO), Dykinson y El Justicia de Aragón, Madrid, 2000.

MARTIN-RETORTILLO L., “¿Pervive Derecho Público aragonés?”, en págs. 135 y ss. de Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980.

MERINO Y HERNANDEZ J.L., Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Guara Editorial, Zaragoza, 1983.

NADAL J., La población española, Ariel, Barcelona, 1971.

POMED SANCHEZ L. (dir.), Estudio sistemático de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés. Ley 3/1999, de 10 de marzo, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2001.

RECAÑO VALVERDE J., “Una aproximación a la dinámica demográfica y territorial de la emigración aragonesa en el siglo XX”, en las págs. 51 y ss. de Despoblación y políticas públicas en Aragón (coord. Por V. PINILLA y L.A. SAEZ), Gobierno de Aragón, Zaragoza 2002.

SAENZ ROYO E., Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional de Estados Unidos, Alemania y España, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza, 2002.

SALANOVA ALCALDE R., “La implantación de la Comarca en Aragón”, en JA 16, 2002.

SANCHEZ MORON M., La participación del ciudadano en la Administración Pública, Madrid, 1980.

SERRANO LACARRA C., “El nacionalismo aragonés en Cataluña”, en las págs. 77 y ss. de A. PEIRO (coordinador) Historia del aragonesismo, Rolde de estudios aragoneses, Zaragoza, 1999.

## B) DOCUMENTACIÓN.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, documentos relativos a la tramitación parlamentaria de la Ley 5/2000, de 28 de noviembre.

Comunidades Aragonesas del Exterior, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001.

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, transcripción de los debates relativos a la tramitación parlamentaria de la Ley 5/2000, de 28 de noviembre.

Datos básicos de Aragón. 2002, Instituto Aragonés de Estadística, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002.

Política demográfica y poblacional, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001.