



Universidad de Oviedo

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

TESIS DOCTORAL

La acción exterior local. Bases constitucionales

Presentada por

D. Gustavo Manuel Díaz González

Realizada bajo la dirección de

Prof. Dr. D. Alejandro Huergo Lora
Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

Julio de 2018



RESUMEN DEL CONTENIDO DE TESIS DOCTORAL

1.- Título de la Tesis	
Español/Otro Idioma: La acción exterior local. Bases constitucionales	Inglés: Local external action. Constitutional foundations
2.- Autor	
Nombre: Gustavo Manuel Díaz González	DNI/Pasaporte/NIE: -Q
Programa de Doctorado: Derecho	
Órgano responsable: Comisión Académica del Programa de Doctorado en Derecho	

RESUMEN (en español)

La acción exterior local es un fenómeno jurídico aún no estudiado entre nosotros desde la perspectiva constitucional. La doctrina se ha concentrado en el análisis de los textos internacionales y de Derecho de la Unión Europea vigentes en la materia, así como de las disposiciones legales de reciente aprobación, sin prestar atención, en cambio, a la interpretación de las normas constitucionales que sirven de fundamento y límite a dicha forma de actuación administrativa. Si a ello se suma la práctica ausencia de pronunciamientos jurisdiccionales, consecuencia de la hasta la fecha escasísima litigiosidad en este ámbito, resulta una falta casi total de criterios de los que las entidades locales puedan servirse para el ejercicio de sus competencias a través de iniciativas dotadas de proyección externa.

La situación descrita contrasta con el estado de la cuestión en otros ordenamientos jurídicos europeos, en los que el fenómeno ha sido objeto de muy destacados desarrollos doctrinales. Por este motivo, se ha optado por un análisis comparado de los sistemas alemán, francés e italiano, del que se han extraído parámetros de interpretación del marco jurídico-constitucional español. En extrema síntesis, entendemos que la capacidad de las entidades locales para llevar a cabo actuaciones de alcance exterior deriva del reconocimiento a favor de las mismas de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137 CE), dada su consideración no como competencia, sino como forma de ejercicio de aquellas que el ordenamiento les atribuye. En este sentido, ni el principio de territorialidad de las competencias ni la noción de "interés local" se erigen en obstáculos válidos a la comprensión referida. En lo que hace a los límites aplicables a la acción exterior local, operan, de una parte, la reserva a favor del Estado de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª CE) desde una perspectiva tanto formal como material, y, de otra, el principio de lealtad institucional, del que sin embargo no es posible deducir consecuencias específicas y que consecuentemente cabe emplear tan solo como criterio interpretativo auxiliar. De la conjugación de los cánones constitucionales referidos resulta que los entes locales no pueden intervenir en el tráfico jurídico internacional más que en representación del Estado español y que su actuación exterior es admisible siempre que se desarrolle como forma de ejercicio de sus propias competencias y que no comporte un menoscabo sensible de las relaciones internacionales del Estado.

Aplicada esta lectura del marco constitucional a las disposiciones de rango inferior vigentes en nuestro ordenamiento, plantea problemas específicos la adecuación a aquel de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En nuestra opinión, es difícilmente compatible con la consideración de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias competencias una disciplina que habilita al Estado para la adopción de directrices a las que la misma debe en todo caso atenerse: ello representa un retorno implícito a una interpretación extensiva del artículo 149.1.3ª CE que no tiene en cuenta, además, el destacado papel que el fenómeno de la globalización reconoce a las ciudades. Por otra parte, la deficiente sistemática en que se basa la Ley 25/2014, de 27 de diciembre, de Tratados y



otros Acuerdos Internacionales, que no engloba en su ámbito de aplicación los convenios administrativos suscritos por las entidades locales con sujetos de Derecho Público extranjeros sometidos al ordenamiento nacional determinado por las partes, se ha traducido en la sujeción de los acuerdos internacionales no normativos, cuyo contenido no es exigible jurídicamente, a un control administrativo preventivo de legalidad que no resulta, sin embargo, aplicable al instrumento del convenio, que sí posee, en cambio, plena eficacia vinculante.

RESUMEN (en Inglés)

Local external action is a legal phenomenon not yet studied among us from a constitutional perspective. Local entities' external action is a legal phenomenon which has not been analyzed in Spanish Law from a constitutional perspective yet. The relevant scientific doctrine has only paid attention to the Treaties and to the provisions of European Union Law, as well as to the recently approved Acts which regulate this problem, and has ignored the interpretation of the constitutional provisions which implicitly define the foundations and limits of such an administrative activity. If one considers the practical absence of jurisdictional pronouncements, as a consequence of the very scarce litigation in this field to date, there is an almost total lack of criteria that local entities can use to exercise their competences through initiatives with an external projection that Spanish judges have remained silent because of the traditionally reduced level of litigation on the issue, it results that there are no criteria which local entities may take into account in order to exercise their own competences through external initiatives.

The situation described contrasts with the state of affairs in other European legal systems, where the phenomenon has been the subject of very significant doctrinal developments. This situation is totally different from the existent one in other European legal systems, in which the phenomenon has been deeply studied. For this reason, a comparative analysis of the German, French and Italian systems has been adopted, from which parameters of interpretation of the Spanish constitutional-juridical framework have been drawn. For this reason it has been decided to develop a comparative analysis of the German, French and Italian legal systems, from which criteria for the interpretation of Spanish Constitutional Law have been inferred. In its most simplified terms. To sum up, it is considered that that the capacity of local authorities to carry out actions of external scope derives from the recognition in their favor of autonomy in the management of their interests (Article 137 of the Spanish Constitution), given that they are not considered as competences, but as a form of exercising those which the law attributes to them the ability of the local entities to develop their own external action is a consequence of their self-government (Section 137 of the Spanish Constitution), given that this is not a competence itself, but a manner of exercise of the competences which are attributed to them by the Law. In this respect, neither the principle of territoriality of competences nor the notion of "local interest" are valid obstacles to the above understanding neither the territoriality principle nor the notion of "local interest" seem to be an obstacle to the referred approach. With respect to its constitutional limits, on the one hand, the exclusive competence of the State over international relations (Section 149.1.3 of the Spanish Constitution) must be taken into account from a formal and from a substantial perspective, and, on the other, the principle of institutional loyalty is also to be applied. Nevertheless from the above-mentioned principle it seems impossible to deduce specific consequences on this behalf and it must be considered only as a subsidiary interpretative criterion. This results in the ban for the local entities to act in the field of international relations unless they intervene as authorised representatives of Spain and in the validity of their external action as long as they exercise their own competences and do not appreciably affect the international relations of the State.

Once this reading of the constitutional framework has been applied to the lower-ranking provisions in force in our country, the adaptation of Law 2/2014, of 25 March, on the State's Foreign Service and Action, to that of the State, poses specific problems. If applied to the lower rank provisions which are in force, from the described comprehension of the Spanish constitutional framework it results that the Act 2/2014 on the External Action and Service of the State should have been declared partially unconstitutional. It is difficult to reconcile the consideration of external action as a form of exercising one's competences with the consideration of a discipline that enables the State to adopt guidelines to which it must in any



case adhere: this represents an implicit return to an extensive interpretation of Article 149(1)(3) EC that does not take into account, moreover, the prominent role that the phenomenon of globalization recognizes cities as having.

The ability of the State to define guidelines which are to be followed by the local entities seems not to be congruent with the consideration of external action as a manner of exercise of the own competences. It constitutes an implicit comeback to the old and broad interpretation of Section 149.1.3 of the Spanish Constitution and does not take into account the relevant role which has been attributed to cities in the context of globalization. On the other hand, the deficient system on which Law 25/2014 of 27 December on Treaties and Other International Agreements is based, which does not include in its scope of application the administrative agreements signed by local entities with foreign public law subjects subject to the national legislation determined by the parties, has resulted in the subjection of non-regulatory international agreements, the content of which is not legally enforceable, to a preventive administrative control of legality that is not, however, applicable to the instrument of the agreement, which does, however, have full binding effect. Additionally, the improper systematic arrangement of the Act 25/2014 on Treaties and other International Agreements, which does not include on its scope of application the administrative agreements which may be subscribed by local entities with foreign subjects of Public Law and which are to be governed by the law of the country which the parties decide, means that the administrative control mechanisms which are regulated by the Act 25/2014 are not applicable to the above-mentioned agreements. This seems to be particularly illogical since non-binding international agreements are subject to specific administrative controls.

ÍNDICE

Resumen (Español)	5
Abstract (English)	6
Zusammenfassung (Deutsch)	7
Einleitung	11
Capítulo I. Introducción. Delimitación del objeto de estudio y justificación de la perspectiva de análisis.....	17
I. La acción exterior local como motor de la reconciliación de Europa.....	21
II. La acción exterior local: un fenómeno, tres posibles perspectivas de estudio.....	27
1. La perspectiva del Derecho Internacional público	27
A) Las corrientes revisionistas de la doctrina de la subjetividad internacional no alcanzan a las entidades locales	28
B) <i>En línea de principio</i> , las normas de Derecho Internacional público no constituyen el fundamento de la acción exterior local	31
C) La problemática categoría del “acuerdo internacional administrativo”	37
2. La perspectiva del Derecho Administrativo Global	42
3. La perspectiva del Derecho Constitucional.....	45
III. Una reflexión adicional de carácter terminológico	46
IV. Estructura del trabajo	48
Capítulo II. Una visión panorámica de los sistemas de Derecho comparado	49
I. El caso alemán como paradigma del desarrollo alegal de la acción exterior local.....	49
1. La tímida afirmación de las bases constitucionales de la acción exterior local en la jurisprudencia constitucional de la década de 1950	50
2. El aumento de la litigiosidad en materia de acción exterior local en el tránsito de los ochenta a los noventa: política internacional de la Federación en materia de defensa, armamento nuclear y reacción municipal contraria	54
II. La compleja evolución de la acción exterior local en el ordenamiento francés	62
1. El impulso – eminentemente – doctrinal de la acción exterior local y las primeras ¿regulaciones? del fenómeno: el artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213, de 2 de marzo, relativa a los derechos y libertades de los municipios, regiones y departamentos (Acto I de la descentralización), y las circulares presidenciales de la década de 1980.....	63

2.	La regulación introducida por los artículos 131 y siguientes de la Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, relativa a la administración territorial de la República, y la disciplina actual de la materia prevista en los artículos L1115-1 y siguientes del <i>Code général des collectivités territoriales</i>	68
3.	La evolución del tratamiento de la acción exterior local ante la jurisdicción contencioso-administrativa francesa.....	75
A)	La primera fase de la jurisprudencia francesa: previa habilitación legal e interés local como presupuestos alternativos de validez de la acción exterior local	77
B)	La segunda fase de la jurisprudencia francesa: ¿continuidad o innovación?.....	81
III.	La singularidad del caso italiano o la historia de un reconocimiento legislativo casual de la acción exterior local.....	93
1.	Actividades de mero relieve internacional, actividades promocionales en el exterior y obligación de lealtad en la jurisprudencia y en la normativa italianas anteriores a la reforma constitucional de 2001	94
2.	La reforma constitucional de 2001 y su controvertido desarrollo legal, o de cómo el Legislador frustró la apertura introducida por el Constituyente en materia de actividades regionales internacionales y sancionó normativamente, de forma inesperada, la acción exterior de las entidades locales	102

Capítulo III. La disciplina constitucional de la acción exterior local. Reflexiones a la luz de los sistemas de Derecho comparado

I.	El fundamento – ¿constitucional o legal? – de la acción exterior local.....	114
1.	Competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales y acción exterior local	115
2.	Sobre la cobertura de la acción exterior local por el principio de autonomía.....	124
A)	Principio de territorialidad y acción exterior local.....	124
B)	Interés local y acción exterior. La actuación externa como forma de ejercicio de las propias competencias. Especial consideración del problema de la cooperación internacional al desarrollo	132
3.	Recapitulación y conclusión parcial.....	144
II.	Los límites constitucionales de la acción exterior local.....	145
1.	Las relaciones internacionales del Estado como límite de la acción exterior local	146

A)	La vertiente “competencial” del límite. Especial consideración del problema de la naturaleza de los sujetos de Derecho público extranjero con los que las entidades locales pueden celebrar acuerdos	146
B)	La vertiente “sustancial” del límite: un intento de definición del alcance de la vinculación de la acción exterior local a la actuación del Estado en la esfera internacional.....	151
2.	Principio de lealtad institucional y control administrativo de la acción exterior local	165
A)	Sobre la vinculación <i>material</i> de la acción exterior local al principio de lealtad institucional.....	167
B)	La ecuación “lealtad institucional-principio de autonomía” desde la perspectiva del alcance del control administrativo de la acción exterior local	173
III.	Breves reflexiones sobre la necesidad y los efectos de la regulación legal de la acción exterior local	180

Capítulo IV. Reflexiones sobre el marco normativo aplicable en España a la acción exterior local desde la perspectiva constitucional. Especial referencia a las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.....

I.	El Convenio de Madrid y su implementación normativa en España.....	186
II.	El Reglamento (CE) nº 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). En particular, sobre la incompatibilidad del derecho de las entidades locales a la participación en una figura asociativa comunitaria con un control estatal de oportunidad.....	190
III.	El marco legal de la acción exterior local en el Derecho español. Especial referencia a las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales	199
1.	Breves consideraciones introductorias	199
2.	Los espacios de la acción exterior local en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.....	202
3.	Reflexiones constitucionales sobre la capacidad de las entidades locales de celebrar acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos (Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales), así como convenios administrativos con sujetos de Derecho Público extranjero (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)	215

Schlussfolgerungen	229
Bibliografía citada.....	237

RESUMEN (ESPAÑOL)

La acción exterior local es un fenómeno jurídico aún no estudiado entre nosotros desde la perspectiva constitucional. La doctrina se ha concentrado en el análisis de los textos internacionales y de Derecho de la Unión Europea vigentes en la materia, así como de las disposiciones legales de reciente aprobación, sin prestar atención, en cambio, a la interpretación de las normas constitucionales que sirven de fundamento y límite a dicha forma de actuación administrativa. Si a ello se suma la práctica ausencia de pronunciamientos jurisdiccionales, consecuencia de la hasta la fecha escasísima litigiosidad en este ámbito, resulta una falta casi total de criterios de los que las entidades locales puedan servirse para el ejercicio de sus competencias a través de iniciativas dotadas de proyección externa.

La situación descrita contrasta con el estado de la cuestión en otros ordenamientos jurídicos europeos, en los que el fenómeno ha sido objeto de muy destacados desarrollos doctrinales. Por este motivo, se ha optado por un análisis comparado de los sistemas alemán, francés e italiano, del que se han extraído parámetros de interpretación del marco jurídico-constitucional español. En extrema síntesis, entendemos que la capacidad de las entidades locales para llevar a cabo actuaciones de alcance exterior deriva del reconocimiento a favor de las mismas de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137 CE), dada su consideración no como competencia, sino como forma de ejercicio de aquellas que el ordenamiento les atribuye. En este sentido, ni el principio de territorialidad de las competencias ni la noción de “interés local” se erigen en obstáculos válidos a la comprensión referida. En lo que hace a los límites aplicables a la acción exterior local, operan, de una parte, la reserva a favor del Estado de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª CE) desde una perspectiva tanto formal como material, y, de otra, el principio de lealtad institucional, del que sin embargo no es posible deducir consecuencias específicas y que consecuentemente cabe emplear tan solo como criterio interpretativo auxiliar. De la conjugación de los cánones constitucionales referidos resulta que los entes locales no pueden intervenir en el tráfico jurídico internacional más que en representación del Estado español y que su actuación exterior es admisible siempre que se desarrolle como forma de ejercicio de sus propias competencias y que no comporte un menoscabo sensible de las relaciones internacionales del Estado.

Aplicada esta lectura del marco constitucional a las disposiciones de rango inferior vigentes en nuestro ordenamiento, plantea problemas específicos la adecuación a aquel de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En nuestra opinión, es difícilmente compatible con la consideración de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias

competencias una disciplina que habilita al Estado para la adopción de directrices a las que la misma debe en todo caso atenerse: ello representa un retorno implícito a una interpretación extensiva del artículo 149.1.3ª CE que no tiene en cuenta, además, el destacado papel que el fenómeno de la globalización reconoce a las ciudades. Por otra parte, la deficiente sistemática en que se basa la Ley 25/2014, de 27 de diciembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que no engloba en su ámbito de aplicación los convenios administrativos suscritos por las entidades locales con sujetos de Derecho Público extranjeros sometidos al ordenamiento nacional determinado por las partes, se ha traducido en la sujeción de los acuerdos internacionales no normativos, cuyo contenido no es exigible jurídicamente, a un control administrativo preventivo de legalidad que no resulta, sin embargo, aplicable al instrumento del convenio, que sí posee, en cambio, plena eficacia vinculante.

ABSTRACT (ENGLISH)

Local external action is a legal phenomenon not yet studied among us from a constitutional perspective. The relevant scientific doctrine has only paid attention to the Treaties and to the provisions of European Union Law, as well as to the recently approved Acts which regulate this problem, and has ignored the interpretation of the constitutional provisions which implicitly define the foundations and limits of such an administrative activity. If one considers the practical absence of jurisdictional pronouncements, as a consequence of the very scarce litigation in this field to date, there is an almost total lack of criteria that local entities can use to exercise their competences through initiatives with an external projection.

The situation described contrasts with the state of affairs in other European legal systems, where the phenomenon has been the subject of very significant doctrinal developments. For this reason, a comparative analysis of the German, French and Italian systems has been adopted, from which parameters of interpretation of the Spanish constitutional-juridical framework have been drawn. To sum up, it is considered that that the capacity of local authorities to carry out actions of external scope derives from the recognition in their favour of autonomy in the management of their interests (Article 137 of the Spanish Constitution), given that they are not considered as competences, but as a form of exercising those which the law attributes to them. In this respect, neither the principle of territoriality of competences nor the notion of “local interest” are valid obstacles to the above understanding. With respect to its constitutional limits, on the one hand, the exclusive competence of the State over international relations (Section 149(1)(3) SC) must be taken into account from a formal and from a substantial perspective, and, on the other, the principle of

institutional loyalty is also to be applied. Nevertheless from the above-mentioned principle it seems impossible to deduce specific consequences on this behalf and it must be considered only as a subsidiary interpretative criterion. This results in the ban for the local entities to act in the field of international relations unless they intervene as authorised representatives of Spain and in the validity of their external action as long as they exercise their own competences and do not appreciably affect the international relations of the State.

Once this reading of the constitutional framework has been applied to the lower-ranking provisions in force in our country, the adaptation of Law 2/2014, of 25 March, on the State's Foreign Service and Action, to that of the State, poses specific problems. It is difficult to reconcile the consideration of external action as a form of exercising one's competences with the consideration of a discipline that enables the State to adopt guidelines to which it must in any case adhere: this represents an implicit return to an extensive interpretation of Article 149(1)(3) SC that does not take into account, moreover, the prominent role that the phenomenon of globalisation recognises cities as having.

On the other hand, the deficient system on which Law 25/2014 of 27 December on Treaties and Other International Agreements is based, which does not include in its scope of application the administrative agreements signed by local entities with foreign public law subjects subject to the national legislation determined by the parties, has resulted in the subjection of non-regulatory international agreements, the content of which is not legally enforceable, to a preventive administrative control of legality that is not, however, applicable to the instrument of the agreement, which does, however, have full binding effect.

ZUSAMMENFASSUNG (DEUTSCH)

„Kommunale Außenpolitik“ ist aus einer verfassungsrechtlichen Sicht von Seiten der spanischen Rechtslehre kaum untersucht worden. Besondere Aufmerksamkeit wurde im Gegensatz dazu traditionell dem völker- und europarechtlichen Rechtsrahmen gewidmet; auch in letzter Zeit sind die nationalen Gesetze, die das oben genannte Rechtsphänomen teilweise regeln, analysiert worden. Bedenkt man andererseits, dass dies ein Bereich ist, in dem es kaum gerichtliche Äußerungen gibt, lässt sich daraus folgen, dass den Gemeinden juristische Kriterien fehlen, an welchen sie ihre Außentätigkeiten orientieren können.

Im Unterschied dazu ist diese Art kommunaler Rechtshandlungen in anderen europäischen Mitgliedstaaten schon intensiv untersucht worden. Aus diesem Grund schien es nötig, eine rechtsvergleichende Analyse des Phänomens durchzuführen. Deswegen wurden die Rechtssysteme

Deutschlands, Frankreichs und Italiens zusammenfassend analysiert. Daraus lassen sich auch Auslegungsmaßstäbe der Spanischen Verfassung definieren. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Befugnis der Gemeinde, grenzüberschreitend zu kooperieren, sich unmittelbar von der verfassungsrechtlich anerkannten Selbstverwaltungsgarantie (Art. 137 der Spanischen Verfassung) ableitet. Sie ist nicht als Kompetenz, sondern als eine mögliche Art der Ausübung der gemeindlichen Zuständigkeiten zu betrachten. Dagegen sprechen weder die Definition der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Bezug auf das Gebiet (Territorialitätsprinzip) noch die Verwendung des Begriffes „örtliches Interesse“ in der spanischen Verfassung. Mit Bezug auf ihre verfassungsrechtlichen Grenzen ist zuallererst die zentralstaatliche Zuständigkeit im Bereich auswärtiger Beziehungen in diesem Sinne zu betrachten. Diese wird sowohl formell als auch materiell berücksichtigt. Auch die Treuepflicht stellt eine weitere verfassungsrechtliche Grenze „kommunaler Außenpolitik“ im spanischen Recht dar. Sie trägt aber im Prinzip als solches nichts neues bei und ist in diesem Bereich lediglich dafür geeignet, als Nebenkriterium verwendet zu werden. In diesem Zusammenhang wird in der Arbeit argumentiert, dass der Staat und die Kommunen sich gegenseitig berücksichtigen sollen, was aus der Sicht „kommunaler Außenpolitik“ bedeutet, dass die Gemeinden die auswärtigen Beziehungen des Staates nicht schwerwiegend stören dürfen.

Legt man den spanischen Verfassungsrahmen „kommunaler Außenpolitik“ so aus, dann scheint die Konformität mancher untergeordneter Vorschriften damit bestenfalls fragwürdig. Der spanische innerstaatliche Rechtsrahmen nach dem Erlass der Gesetze Nr. 2/2014 vom 25.3.2014 zum Außendienst und zur Außenpolitik des Staates, Nr. 25/2014 vom 27.11.2014 zu völkerrechtlichen Verträgen und anderen internationalen Abkommen und Nr. 40/2015 vom 1.10.2015 zur Regelung des öffentlichen Sektors ist in diesem Sinne problematisch. Einerseits erlaubt das Gesetz Nr. 2/2014 vom 25.3.2014 zum Außendienst und zur Außenpolitik des Staates besonders intensive Eingriffe des Zentralstaates in die international ausgerichteten Tätigkeiten jeder Behörde, was meines Erachtens einen Rückschritt bei der Auslegung des Art. 149 Abs. 1 S. 3 der spanischen Verfassung aus der Sicht der Befugnisse der Autonomen Gemeinschaften und der gemeindlichen Gebietskörperschaften darstellt. Andererseits scheint es bedauerlich, dass der beschränkte Anwendungsbereich des Gesetzes Nr. 25/2014 vom 27.11.2014 zu völkerrechtlichen Verträgen und anderen internationalen Abkommen dazu geführt hat, dass nur für die von ihm umfassten Abkommen ein spezifischer Rechtsaufsichtsmechanismus vorgesehen wird. In dieser Hinsicht ist meines Erachtens unverständlich, dass für nicht verbindliche Abkommen (*acuerdos internacionales no normativos*) doch eine *Ex-ante*-Kontrolle anwendbar ist, während für Abkommen, die mit öffentlich-rechtlichen Subjekten anderer Staaten abgeschlossen werden

können und die unter eine innerstaatliche Rechtsordnung fallen und dementsprechend doch rechtlich verbindlich sind (*convenios administrativos*), keine *Ex-ante*-Kontrolle im Gesetz Nr. 40/2015 vom 1.10.2015 zur Regelung des öffentlichen Sektors vorgesehen wird. Aus diesen Gründen ist meines Erachtens die spanische Rechtslage nur teilweise verfassungsmäßig.

EINLEITUNG

„Kommunale Außenpolitik“ gilt als Oberbegriff verschiedener Kategorien von international ausgerichteten Rechtshandlungen, die durch die gemeindlichen Gebietskörperschaften vorgenommen werden. Es handelt sich zuallererst sowohl um nicht verbindliche Instrumente (Städtepartnerschaften) als auch um rechtlich bindende (Kooperations-)Abkommen, die von den völkerrechtlichen Verträgen zu unterscheiden sind. Selbstverständlich soll sich die entsprechende kommunale Zusammenarbeit nicht auf die Kooperation in Grenzgebieten beschränken, auch wenn diese die am weitesten verbreitete ist. Andererseits schließt der obengenannte Begriff einseitige Rechtshandlungen ein, deren Gegenstand als international zu betrachten ist, wie z.B. Stellungnahmen und Volksbefragungen in Bezug auf die Verteidigungspolitik der Regierung und/oder auf die Atombewaffnung. Weitere, für die einzelnen Länder spezifische Kategorien lassen sich auch identifizieren, wie z.B. die sog. „Tätigkeiten von rein internationaler Bedeutung“ (*attività di mero rilievo internazionale*) in der italienischen Rechtsordnung. Die Bezeichnung „kommunale Außenpolitik“ wird jedoch nur in dieser Einleitung und in den Schlussfolgerungen der Arbeit verwendet, da im spanischen Kontext, wie unten dargelegt,¹ der Begriff „acción exterior local“ bevorzugt wird.

Die Europäisierung bzw. Internationalisierung „kommunaler Außenpolitik“ hat das nationale Staatsrecht als Grundlage derartiger Tätigkeiten der Gemeinde nicht ersetzt. Ihre Anerkennung und Förderung durch europa- und völkerrechtliche Normen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Frage ihrer Gültigkeit und ihrer Grenzen grundsätzlich die innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften und deren Auslegung betrifft, da die Gemeinden wie auch die anderen Gebietskörperschaften keine Völkerrechtssubjektivität genießen.² Dementsprechend impliziert die Entwicklung einer „kommunalen Außenpolitik“ nicht die Ausübung einer *Treaty-Making-Power*. Vielmehr kommt es bei der Erosion des traditionellen staatlichen Monopols im Bereich auswärtiger Beziehungen, das eng mit dem Begriff „Souveränität“ verbunden ist, zuallererst auf die Interpretation des entsprechenden Verfassungsrahmens an. Deswegen verweisen die wichtigsten völkerrechtlichen Verträge zum Thema auf die nationale Gesetzgebung und/oder auf die innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen für die Festsetzung der Gebietskörperschaften, die befugt sind, Abkommen mit subnationalen Behörden anderer Staaten abzuschließen, und auf die

¹ Erstes Kapitel, dritter Abschnitt.

² Dazu in der deutschen Literatur unter anderem *Hoppe/Beckmann*, Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze, DVBl (1986), S. 1 (2 f.); und *Beyerlin*, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (1988), S. 189.

Bestimmungen für die Definition der Bedingungen solcher Abkommen.³ Aus diesem Grund wird in der Arbeit die verfassungsrechtliche Perspektive in erster Linie berücksichtigt. Die möglichen Betrachtungsweisen einer rechtlichen Analyse des Phänomens und die Methodologie der Arbeit werden im ersten Kapitel (*Introducción. Delimitación de la perspectiva de estudio y justificación de la perspectiva de análisis*) noch vertieft.

Kernfrage der Arbeit ist es auszuloten, inwiefern der spanische Verfassungsrahmen die Entwicklung international ausgerichteter Tätigkeiten durch die Kommunen selbst genehmigt bzw. ob eine gesetzliche Ermächtigung doch nötig ist, damit die gemeindlichen Gebietskörperschaften die Ausübung ihrer Zuständigkeiten durch grenzüberschreitende Initiativen realisieren dürfen. Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, werden einerseits der Umfang und die Grenzen der zentralstaatlichen Zuständigkeit im Bereich „internationaler Beziehungen“,⁴ andererseits die der verfassungsrechtlichen Anerkennung kommunaler Selbstverwaltungsgarantie⁵ analysiert. Da man Entwicklungen zu diesem Thema weder in der spanischen Literatur noch in der Rechtsprechung der spanischen Gerichte findet, ist es notwendig, in einem ersten Schritt die Rechtsordnungen anderer Staaten zu untersuchen, die zur spanischen Rechtstradition gehören und die einen bedeutenden Einfluss auf das Spanische Staatsrecht ausgeübt haben. Deswegen wird sich die vorliegende Studie mit einer rechtsvergleichenden Analyse nationaler verfassungsrechtlicher Grundlagen beschäftigen. Vorauszuschicken ist, dass die verfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie in den zu untersuchenden Rechtsordnungen auf teilweise unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen beruht;⁶ dementsprechend lassen sich grundlegende Unterschiede im aktuellen Stand „kommunaler Außenpolitik“ in den zu analysierenden Systemen identifizieren. In diesem Sinne scheint es besonders sinnvoll, sich auf die Untersuchung der Rechtsordnungen zu beschränken, die auf ähnlichen Grundlagen wie die der Spanischen Verfassung basieren, d.h. deren Länder territorial

³ So Art. 3 Abs. 4 des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften v. 21.5.1980 („Die Vereinbarungen werden *unter Beachtung der im innerstaatlichen Recht jeder Vertragspartei vorgesehenen Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Beziehungen* und der allgemeinen Politik sowie unter Beachtung der Kontroll-, Aufsichts- und Überwachungsvorschriften geschlossen, denen die Gebietskörperschaften unterworfen sind.“; Betonung durch den Verfasser) und Art. 10 Abs. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung v. 15.10.1985 („Die kommunalen Gebietskörperschaften sind berechtigt, *im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Bedingungen* mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten.“; Betonung durch den Verfasser). Anderes gilt natürlich für die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), die Anwendungsvorrang gegenüber den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen genießt und die deswegen eine autonome Grundlage für das in ihr vorgesehene kooperative Instrument darstellt.

⁴ Art. 149 Abs. 3 der Spanischen Verfassung.

⁵ Art. 137 der Spanischen Verfassung.

⁶ Dazu *Martínez Soria*, § 36, Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich, in: Mann/Püttner (Hrsg.), HKWP, Bd. 1, 3. Aufl. (2007), S. 1015 ff., insb. Rn. 6 ff.

dezentralisiert sind (Deutschland, Italien).⁷ Meines Erachtens sollte aber auch aufgrund der wichtigen Rolle, die das Phänomen für die französischen Kommunen gespielt hat, das französische System betrachtet werden. Daher ist im zweiten Kapitel der Arbeit (*Una visión panorámica de los sistemas de Derecho comparado*) eine Übersichtsdarstellung der drei oben genannten Rechtsordnungen erfolgt.

Ausgangspunkt der Untersuchung über die verfassungsrechtlichen Grundlagen „kommunaler Außenpolitik“ in der Spanischen Rechtsordnung im Lichte ausländischer Verfassungssysteme (drittes Kapitel, *La disciplina constitucional de la acción exterior local. Reflexiones a la luz de los sistemas de Derecho comparado*) ist die Analyse der zentralstaatlichen Zuständigkeit im Bereich auswärtiger Gewalt. In diesem Sinne hat sich eine Öffnung in den unterschiedlichen Rechtsordnungen bestätigt, die auch in Spanien stattgefunden hat. Zu der staatlichen Kompetenz gehört nicht mehr – anders als früher – jede öffentlich-rechtliche Tätigkeit, die eine grenzüberschreitende Dimension hat. Vielmehr soll die zentralstaatliche Zuständigkeit eng ausgelegt werden: Dazu gehören nur die Aktivitäten, die unter das Völkerrecht fallen. Von dieser Entwicklung haben aber in Spanien lediglich die Autonomen Gemeinschaften profitiert. Eine derartige Beschränkung aus der Perspektive der Gemeinde findet aber weder in der Praxis noch in den Besonderheiten des verfassungsrechtlichen Rahmens kommunaler Gebietskörperschaften, d.h. in der Lehre der institutionellen Garantie – wie vom Spanischen Verfassungsgericht angewendet –, Bestätigung.

Da die Zuständigkeit des Zentralstaates im Bereich auswärtiger Gewalt die Realisierung international ausgerichteter Tätigkeiten durch die Kommunen nicht ausschließt, ist weiterhin eine Überprüfung erforderlich, inwiefern die verfassungsrechtlich anerkannte kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundlage solcher Aktivitäten zu betrachten ist. In diesem Zusammenhang sind zwei unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen. Einerseits stellt sich die Frage, ob die Definition der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie in Bezug auf das Gebiet (Territorialitätsprinzip) als Hemmnis für eine derart offene Auslegung anzusehen ist. Andererseits muss analysiert werden, ob es möglich ist, die Erfüllung des örtlichen Interesses als Voraussetzung der Gültigkeit gemeindlicher Rechtshandlungen mit dem grenzüberschreitenden Charakter, der implizit im Begriff „kommunale Außenpolitik“ enthalten ist, zu vereinbaren. Darüber mehr unten.⁸

Nach der Analyse der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Phänomens sind seine Grenzen zu untersuchen.⁹ Dabei braucht man nicht jedes Verfassungsprinzip zu berücksichtigen, weil die

⁷ So hat sich mit Bezug auf den Zusammenhang zwischen Globalisierung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie *Velasco Caballero*, *Autonomías locales en un mundo en cambio*, in: Quintana Carretero (Hrsg.), *Globalización y principio de autonomía local* (2008), S. 177-178, geäußert.

⁸ Drittes Kapitel, erster Abschnitt.

⁹ Drittes Kapitel, zweiter Abschnitt.

meisten von ihnen (Rechtsstaatsprinzip, Gesetzesvorbehalt, Vertrauensschutz usw.) keine besonderen Implikationen in Bezug auf das zu untersuchende Phänomen haben. Vielmehr konzentriert sich die vorliegende Untersuchung auf die Analyse der zentralstaatlichen Kompetenz im Bereich auswärtiger Angelegenheiten und der Treuepflicht der Kommunen dem Zentralstaat gegenüber. Die Verwendung einer engen Auslegung der oben genannten ausschließlichen Zuständigkeit des Zentralstaates bzw. die Option, sie nicht als Hemmnis „kommunaler Außenpolitik“ zu betrachten, soll aber nicht heißen, dass sie nicht als verfassungsrechtliche Grenze derartiger gemeindlicher Tätigkeiten zu sehen sei. Im Gegenteil: zentralstaatliche Rechtshandlungen, die unter das Völkerrecht fallen, gelten als ihre wichtigste Grenze. In diesem Sinne wird in der Arbeit argumentiert, dass die Kommunen durch eine grenzüberschreitende Ausübung ihrer Kompetenzen die internationalen Beziehungen des Zentralstaates nicht schwerwiegend stören dürfen.

Damit enden aber die Schwierigkeiten bei der Auslegung des spanischen Verfassungsrahmens nicht. Die nicht verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene, doch aber vom Spanischen Verfassungsgericht angewendete und vom Gesetzgeber letztendlich anerkannte Treuepflicht jeder Gebietskörperschaft den anderen gegenüber könnte dazu führen, dass die Grenze der „nicht schwerwiegenden Störung“ der internationalen Beziehungen des Zentralstaates als ungenügendes Limit „kommunaler Außenpolitik“ zu sehen ist. In diesem Sinne wäre eine strategische Orientierung an den bzw. eine politische Unterordnung „kommunaler Außenpolitik“ unter die zentralstaatlichen Richtlinien vorstellbar. Das ließe sich in der spanischen Rechtsordnung nicht nur von der oben genannten Zuständigkeit des Zentralstaates im Bereich auswärtiger Gewalt, sondern auch von der Leitung der Außenpolitik durch die Regierung¹⁰ ableiten. Darüber mehr unten.¹¹

Zum Schluss werden im vierten Kapitel der Arbeit (*Reflexiones sobre el marco normativo aplicable en España a la acción exterior local desde la perspectiva constitucional. Especial referencia a las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*) sowohl der völker- und europarechtliche als auch der gesetzliche Rahmen des Phänomens aus der Perspektive ihrer Verfassungskonformität analysiert. In diesem Zusammenhang spielen das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21.5.1980, die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und die supranationalen und innerstaatlichen Vorschriften, die die oben genannten Rechtsquellen in die spanische Rechtsordnung implementieren, eine bedeutsame Rolle.

¹⁰ Art. 97 der Spanischen Verfassung.

¹¹ Drittes Kapitel, zweiter Abschnitt.

Besondere Aufmerksamkeit wird aber den Gesetzen gewidmet, die 2014 verabschiedet worden sind und die eine historische Lücke zu dem Thema in der spanischen Rechtsordnung gefüllt haben, d.h. das Gesetz Nr. 2/2014 vom 25.3.2014 zum Außendienst und zur Außenpolitik des Staates und das Gesetz Nr. 25/2014 vom 27.11.2014 zu völkerrechtlichen Verträgen und anderen internationalen Abkommen.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO Y JUSTIFICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Con total seguridad es el de *autonomía local* uno de los conceptos más problemáticos de cuantos consagra la Constitución Española de 1978. Más allá de las dificultades que trae consigo la gran variedad de significados que tanto en el lenguaje común como en el propio texto constitucional se atribuyen al término *autonomía*¹, la opción de no precisar en la Norma Fundamental los contornos de aquella noción y la a un tiempo obligada y paradójica² remisión a la decisión adoptada por el Legislador ordinario han contribuido a la creación de un acervo jurisprudencial que reconoce al principio de autonomía local una virtualidad eminentemente defensiva o de mínimos³ y, por este motivo, aparentemente inútil para resolver muchas de las complejas cuestiones que el papel de las entidades locales en un tráfico jurídico crecientemente globalizado plantea. Sobre una (a estos efectos) tan endeble base dogmática, la capacidad de aquellas para desarrollar actuaciones dotadas de proyección exterior parecería requerir en nuestro ordenamiento un reconocimiento legislativo expreso por el que se regularan todas las variables relacionadas con dicha categoría de actividades, y, en particular, los instrumentos a través de los cuales las mismas pueden ser llevadas a cabo, así como sus parámetros específicos de control. En este sentido, el referido fenómeno no es sino una nueva manifestación de las debilidades de la teoría de la garantía institucional, cuya necesaria revisión ha sido una constante en las reflexiones aparecidas en la literatura científica⁴.

¹ Dificultades que subrayan GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona (1998), págs. 19-21; y PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Iustel, Madrid, 3ª edición (2011), págs. 56-58.

² La paradoja se halla, como destacó certeramente hace ya tiempo ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31 (1991), págs. 131 y 136 y ss., en el hecho de que se haya de partir de un principio previsto en la Constitución sin ulteriores precisiones, sobre la base de que en la conciencia social y jurídica han arraigado ya sus rasgos esenciales, protegidos frente a la intervención del Legislador, para que posteriormente, ante dicha situación de indefinición, la misma deba tener en todo caso lugar para que se atribuyan efectivamente competencias a los entes locales. En la misma línea ha destacado más recientemente FUENTETAJA PASTOR, J., “Marco constitucional de la Administración local”, en FUENTETAJA PASTOR, J., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (coords.), *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid (2010), pág. 91, la contradictoria caracterización práctica de una “autonomía local *constitucionalmente* consagrada” como una “autonomía *legalmente* configurada” (cursiva añadida).

³ En este sentido, entre otros, GARCÍA ROCA, J., “Artículo 137. La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en CASAS BAAMONDE, M^a. E., y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Wolters Kluwer, Las Rozas (2009), pág. 2082.

⁴ Véanse en este sentido, sin pretensión alguna de exhaustividad, GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, cit., págs. 34 y ss. (considera el autor que la regulación constitucional de la autonomía local no es tan imprecisa como para sustentar la aplicación de la tesis de la garantía institucional a dicho principio, caracterizado además – subraya – *ex* artículo 3.1 CEAL como “derecho y capacidad efectiva”, y propone su caracterización como garantía *constitucional*); GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y Entidades Locales.

Y, sin embargo, lo cierto es que tanto en nuestro ordenamiento como en otros muchos sistemas dicha forma de actuación local – al igual que las relaciones internacionales en sentido estricto⁵ – se ha desarrollado en ausencia de una disciplina legal completa (en ocasiones, como habrá de verse, faltando incluso cualquier tipo de reconocimiento normativo a día de hoy, como en el caso alemán). La acción exterior local se revela como una forma de actuación administrativa esencialmente “ajurídica”⁶. Hasta tal punto ello es así, que con respecto a la misma bien cabría

Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local”, *Parlamento y Constitución. Anuario* (2002), págs. 233-235 (en la línea de GARCÍA MORILLO, ataca el autor el presupuesto mismo de la tesis de la garantía institucional al afirmar que del texto constitucional en su conjunto – no solo, en consecuencia, de los preceptos específicamente consagrados a la regulación de la cuestión – se puede deducir una disciplina precisa de la autonomía local, lo que se traduce en una forzosa reconsideración del papel del Legislador en la materia); SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Cizur Menor, 9ª edición (2005), pág. 54 (el autor, que valora positivamente la evolución de la jurisprudencia constitucional desde una perspectiva general, advierte al mismo tiempo sobre sus insuficiencias y aboga por la incorporación de nuevas técnicas de interpretación); VELASCO CABALLERO, F., “Autonomía municipal”, en AAVV, *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Aranzadi, Cizur Menor (2007), esp. págs. 60 y ss. (la comprensión del autor sobre el principio identifica en el mismo un mandato de optimización de la esfera de actuación local, que va así más allá de su mera consideración como instrumento defensivo de la posición de los entes locales); FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible superación de la garantía institucional”, *Revista de Administración Pública*, 175 (2008), págs. 113-156, *passim* (en su contribución sistematiza el autor las principales críticas formuladas frente a la tesis de la garantía institucional y defiende, al igual que VELASCO, la atribución al principio de una vertiente positiva; cfr. esp., respecto a este último punto, págs. 144 y 148 y ss.); y MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. XI: *Instituciones autonómicas y locales*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015), págs. 144 y ss. (para el autor, el conjunto de garantías introducidas por el texto constitucional de 1978 ha supuesto la superación de la tesis de la garantía institucional). Para una crítica, en fin, de los posicionamientos contrarios a la aplicación de la tesis de la garantía institucional al principio de autonomía local, *vid.* especialmente CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, en AAVV, *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, cit., págs. 24 y ss. El autor defiende la aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados para resolver las dificultades inherentes a la interpretación del concepto de *autonomía local* puestas de manifiesto por los detractores de la tesis de la garantía institucional (cfr. pág. 26). Reivindica igualmente el recurso a aquella técnica el principal valedor en nuestro país de la doctrina de la garantía institucional, PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución española”, cit., págs. 105-106.

⁵ Así, afirmó hace ya tiempo GOESEL-LE BIHAN, V., “Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures”, *Annuaire français de droit international* (1997), pág. 58, que la internacional es una materia “tradicionalmente regida por la práctica”.

⁶ Lo han subrayado, de hecho, autores de orígenes diversos; cfr. así, entre otros muchos, LUCHAIRE, Y., “Le cadre juridique français de l’action extérieure des collectivités territoriales”, en AAVV, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, Paris (1995), pág. 171; y BUQUICCHIO, M., “Premesse ad uno studio sulle attività di rilievo internazionale di comuni e province”, *Rassegna parlamentare*, 46 (2004), págs. 537-538. Consecuencia de ello sería, como con acierto se ha señalado, el que el germen de la acción exterior local fuera, precisamente, una forma de actuación convencional carente de efectos jurídicos (los hermanamientos entre ciudades, a los que se hará referencia de inmediato, en el apdo. I de este Capítulo); cfr. en este sentido KONRAD, H.-J., “Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften”, en DITTMANN, A., y KILIAN, M. (Hrsg.), *Kompetenzprobleme der Auswärtigen Gewalt*, Attempto Verlag, Tübingen (1982), pág. 163. Dicha circunstancia, como no ha dejado de destacarse, podría convertir en paradójica la pretensión de desarrollar un estudio en clave jurídica de una fenomenología apenas regulada, aun cuando en el contexto francés, ya con anterioridad a la aprobación de la pionera Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, relativa a la administración territorial de la República, sobre la que se volverá *infra* (apdo. II.2 del Capítulo II), se defendiera la conveniencia de aquel con el objeto, precisamente, de contribuir a la definición de las bases de una (entonces) solo hipotética disciplina de la materia; cfr., en este sentido, FERSTENBERT, J., “Droit et pratique de l’action extérieure des collectivités territoriales. Première partie – Les fondements juridiques des compétences internationales des collectivités territoriales”, *Revue juridique du Centre-Ouest*, I (1988), págs. 12-13.

preguntarse si no nos encontramos ante una nueva huida del Derecho administrativo⁷, perspectiva no adoptada entre nosotros por quienes aún en las fechas más recientes se han ocupado de la cuestión desde un punto de vista general, y que continúan prestando una atención casi exclusiva a las manifestaciones clásicas de esta problemática⁸.

Si lo anterior plantea o no problemas en lo relativo a la efectividad del principio de legalidad de la actuación administrativa y si, consiguientemente, la acción exterior local precisa o no de un reconocimiento legislativo expreso, comprensivo de la totalidad de manifestaciones que la misma abarca, son cuestiones que servirán en buena medida como hilo conductor de la presente obra. La ausencia casi total de reflexiones sobre el particular en nuestra doctrina, que se ha concentrado fundamentalmente en el análisis de la implementación de los instrumentos internacionales (singularmente, del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, comúnmente denominado Convenio de Madrid) y de Derecho de la Unión Europea [en esencia, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de cooperación territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n° 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y

⁷ En este sentido, no ha sido infrecuente la pretensión – manifiesta o implícita – de sortear los límites de la actuación de los entes locales en el contexto internacional ya a través de una utilización cuando menos abusiva de los instrumentos de Derecho privado, ya por medio de la negación a las iniciativas o a los acuerdos adoptados de eficacia vinculante, como ya hace tiempo ponían de manifiesto CONDORELLI, L., y SALERNO, F., “Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1986), págs. 387-389. Subraya en la misma línea BEYERLIN, U., “Transfrontier Cooperation between Local or Regional Authorities”, en AAVV, *Encyclopedia of Public International Law*, t. IV: *Quirin, ex parte to Zones of Peace*, Amsterdam, Elsevier (2000), pág. 907, que entre los acuerdos de cooperación transfronteriza suscritos entre regiones y entidades locales vecinas de la Europa occidental que contienen previsiones relativas al Derecho aplicable son abrumadoramente mayoritarios los que optan por la sumisión al ordenamiento jurídico privado de uno de los Estados de pertenencia. En relación con el segundo de los aspectos señalados, es lo cierto que la tendencia a la generalización del empleo de instrumentos de *soft law* ha devenido una constante *también* en el ámbito de las relaciones entabladas por parte de sujetos dotados de personalidad jurídica internacional, lo que trae consigo un evidente riesgo de banalización de las mismas. Sobre ello ha alertado recientemente, a raíz del análisis de la regulación que reciben los denominados “acuerdos internacionales no normativos” en el nuevo marco legal español en la materia, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67, 1 (2015), pág. 50. En relación con estas cuestiones, habrá de volverse parcialmente *infra*, apdos. II.1.B) del Capítulo III, donde se defenderá que el carácter no vinculante de determinadas formas de concertación local exterior no obsta a su sometimiento a Derecho, y III.3 del Capítulo IV, donde se analizará la regulación de la capacidad de las entidades locales para la celebración de acuerdos internacionales no normativos introducida por la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

⁸ Cfr., en particular, la exposición crítica de CHINCHILLA MARÍN, C., “El Derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 200 (2016), págs. 361-383, *in toto*, valiosa aportación en la que se ponen de manifiesto el interés y las dificultades que el problema continúa planteando en la actualidad y los límites que ha introducido el ordenamiento jurídico comunitario al respecto, especialmente en lo relativo a la definición del ámbito subjetivo de aplicación de la normativa en materia de contratos y la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dotados de una inequívoca vocación de aplicación universal.

a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones⁹] reguladores de la cooperación entre entidades locales pertenecientes a Estados diferentes¹⁰, dota de especial interés al estudio del problema desde una perspectiva comparada. De esta forma, habrán de tomarse en consideración las experiencias de otros países europeos, en los que, ya por medio de la exclusiva intervención de las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa, ya a través de una regulación en el nivel *legal*, introducida a remolque de una realidad que avanzaba imparable – no solo, es preciso subrayarlo, en relación con las que se han dado en denominar como *ciudades globales*, que muy recientemente han comenzado a interesar a la doctrina iuspublicista¹¹ –, se han definido, no siempre de forma satisfactoria, los contornos *constitucionales* de la acción exterior local. A tal fin, los ordenamientos a los que se hará referencia serán el alemán, el francés y el italiano, pues los mismos constituyen modelos radicalmente diferentes en los que, sin embargo, como se tratará de argumentar, no es difícil encontrar razonamientos convergentes en relación con diversos aspectos clave del problema, que ponen de manifiesto una visión común que va mucho más allá de la lacónica previsión contenida en el artículo 10.3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, texto en este punto escasamente clarificador¹².

⁹ Disposición europea para cuya aplicación efectiva ha sido adoptado en nuestro país el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero.

¹⁰ Sin ánimo alguno de exhaustividad, sobre la ejecución del Convenio de Madrid en nuestro ordenamiento jurídico, en primer lugar, véase especialmente FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., “Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales”, en CANALS I AMETLLER, D., y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona (2008), págs. 19-49. En relación con el Reglamento europeo sobre la AECT desde una perspectiva general es obligada la remisión *in toto* a la monografía de EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid (2008); cfr., asimismo, SANZ RUBIALES, Í., “La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho comunitario? Algunos problemas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 31 (2008), págs. 673-710; así como el análisis de la muy destacada involucración de las Administraciones autonómicas y locales españolas en la constitución de las mismas desarrollado por JANER TORRENS, J. D., “La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 35 (2010), págs. 117-142. Una actualizada visión de conjunto de las diversas disposiciones, internas y supranacionales, vigentes en nuestro sistema puede consultarse en CARBONELL PORRAS, E., “Cooperación transfronteriza y Entidades Locales”, en LAGUNA DE PAZ, J. C., SANZ RUBIALES, Í., y DE LOS MOZOS TOUYA, I. (coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, t. I: *El ser de la Administración Pública*, Reus, Madrid (2017), págs. 711-729; con anterioridad, con un enfoque igualmente comprensivo de las perspectivas internacional – en sentido estricto – y comunitaria, *vid.* particularmente CEBRIÁN ABELLÁN, M., *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Bayer Hnos., Barcelona (2006), págs. 423 y ss.; y MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., “El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación trasfronteriza”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* (2009), págs. 233-261.

¹¹ Al respecto, destaca la obra monográfica de AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen (2017). En nuestra doctrina, cfr. especialmente el reciente trabajo de VELASCO CABALLERO, F., “El Derecho de las ciudades globales”, *Anuario de Derecho Municipal*, 11 (2017), págs. 23-40.

¹² Se limita a disponer el citado precepto que “las Entidades locales pueden, *en las condiciones eventualmente previstas por la ley*, cooperar con las Entidades de otros Estados” (cursiva añadida). De la prácticamente nula significación jurídica de la disposición, dada su carencia de eficacia directa, da idea el sumamente tangencial tratamiento de su contenido en el exhaustivo estudio de SCHAFFARZIK, B., *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Boorberg Verlag, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden (2002), § 13,

La selección de la perspectiva estrictamente *interna* como punto de partida para el estudio de un problema como es el de la acción *exterior* de los entes locales exige una labor previa de justificación y de delimitación del objeto de análisis a la que se dedican las páginas que siguen. En este sentido, con carácter preliminar, habrá de subrayarse cómo la actual pujanza de la actuación administrativa dotada de proyección más allá de las fronteras de los Estados respectivos como forma de satisfacción del propio interés por parte de la comunidad local fomenta la errónea comprensión de que nos encontramos ante un fenómeno nuevo, cuando, en realidad, se trata de una forma de actividad local que, más allá de antecedentes históricamente remotos, ha resultado clave en la evolución del continente europeo durante el siglo XX; dicha reflexión nos permitirá aventurar una explicación acerca de la escasa atención prestada al fenómeno en nuestro país en comparación con otros sistemas jurídicos (I). La limitación del objeto de análisis, ya referida, a la vertiente de Derecho nacional no responde a un capricho del autor, sino a la identificación de un triple orden de dificultades que plantea el fenómeno de la acción exterior local en el que la base constitucional del mismo opera como *príus* respecto a las otras dos perspectivas: la del Derecho Internacional público y la del emergente Derecho Administrativo Global (II). La extraordinaria diversidad de formas de actividad local exterior, la pluralidad de denominaciones que el fenómeno recibe en otros sistemas y la relativamente reciente y parcial intervención del Legislador¹³ en la materia fuerzan, en fin, a una reflexión final en relación con la terminología por la que se ha optado (III). Cerraremos este Capítulo inicial con una descripción general de la estructura del trabajo (IV).

I. La acción exterior local como motor de la reconciliación de Europa

En ningún caso se pretende con la breve reflexión que sigue acometer una exposición agotadora del recorrido que el fenómeno de la acción exterior local ha conocido en el continente europeo. Nuestro más modesto objetivo es tan solo poner de manifiesto que dicha forma de actuación de las entidades locales, lejos de responder (con carácter exclusivo) a un nuevo enfoque en relación con la proyección de las mismas en la esfera internacional, conoció ya desarrollos muy destacables tanto en el período de entreguerras como, sobre todo, en la etapa posterior a la Segunda

Rn. 7, pág. 106, que dedica a la misma literalmente una oración a modo de recordatorio de la garantía de la capacidad de cooperación de las entidades locales con las pertenecientes a otros Estados. Por su parte, el Consejo de Europa ha precisado en su informe explicativo [*Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe. Publications Section, Strasbourg (1986), pág. 18] que la cooperación directa con entidades locales de otros Estados *debería* estar permitida, sin perjuicio de que la efectividad última de tal principio depende por entero del sistema de distribución de competencias en relación con el poder exterior vigente en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, razón de ser, sobre la que se volverá de inmediato, de la relevancia cualificada de la perspectiva constitucional. Al respecto, cfr. *infra*, apdo. II de este Capítulo. En contra, sin embargo, reconoce al precepto referido un papel fundamental BUQUICCHIO, M., “Premesse ad uno studio sulle attività di rilievo internazionale di comuni e province”, cit., pág. 524.

¹³ Nos referimos, concretamente, a las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Guerra Mundial. Dicha consideración, más allá de su interés intrínseco, entronca directamente con la comprensión vigente hace ya largo tiempo en los sistemas jurídicos de nuestros vecinos europeos sobre el alcance del principio de autonomía local desde la perspectiva aquí considerada y sobre las particularidades del caso español.

Se renuncia, de esta forma, a fin de evitar disquisiciones que representarían una desviación con respecto al objeto de estudio, a un análisis que sin duda podría dar lugar a desarrollos de interés, como es la búsqueda de paralelismos entre los avances que la acción exterior local experimentó durante la Baja Edad Media, frustrados posteriormente por el advenimiento del Estado moderno¹⁴, y a lo largo del siglo XX, en los que tal vez no sea del todo exagerado identificar un nuevo punto de conexión entre el *ius commune* medieval y los procesos de integración jurídica puestos en marcha a partir de la constitución del Consejo de Europa en 1949 y de la fundación de las Comunidades Europeas en la década de 1950. Nuestro breve excursus quedará limitado al último período mencionado, y, más concretamente, a las etapas que se acaban de referir.

En este sentido, procede en primer lugar llamar la atención sobre la relevancia de la *Union internationale des villes* (UIV), creada durante la Exposición Universal de Gante, en 1913, en cuyo seno se fomentó el intercambio de ideas entre municipios pertenecientes a Estados diversos en relación con la gestión de los asuntos locales, y que en buena medida contribuyó asimismo al desarrollo del entonces efervescente movimiento intermunicipal, cuyos frutos principales se plasmarían en la revista *Annales de la Régie directe*, fundada por Edgar Milhaud y más tarde rebautizada como *Annales de l'Économie collective*. En dicha publicación, difundida en varios idiomas europeos, participarían, junto a su fundador, destacadas figuras de talante marcadamente municipalista, como Alessandro Schiavi. En este momento, sin embargo, pese a la intervención de personalidades cuya influencia daría al movimiento un nuevo impulso tras la Segunda Guerra Mundial, como Adolf Gasser, y a la celebración de sucesivos congresos de la UIV (en las ciudades de Ámsterdam, en 1924; París, en 1925; Sevilla y Barcelona, en 1929; Londres, en 1932; y Múnich, en 1936), en los que el tratamiento de los más variados temas evidenció el carácter transversal y el consiguiente interés de la cooperación a través de redes transnacionales de entidades locales, el movimiento oscilaría entre la adopción de medidas técnico-administrativas de colaboración y la

¹⁴ ZUCCA, F., *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of Regions: Fifty Years of European Integration History*, Peter Lang, Bruxelles/Bern/Berlin/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien (2012), págs. 58-59, destaca cómo las relaciones entre los núcleos de población urbanos en Europa durante la Baja Edad Media no se limitaron a los intercambios comerciales a través de mercados y ferias, sino que incluyeron asimismo acuerdos en los que participaron instituciones universitarias y religiosas, mientras que la centralización del poder que tuvo lugar con la consolidación del Estado moderno supuso la atribución al mismo en exclusiva de la capacidad de actuación en el tráfico jurídico internacional, *status quaestionis* que permanecería prácticamente inalterado hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.

apuesta por un grado de asociacionismo municipal por aquel entonces utópico¹⁵, fracasando en el intento de llevar a término las iniciativas de hermanamiento auspiciadas durante las décadas de 1920 y 1930 y sufriendo un significativo varapalo con el auge del fascismo¹⁶.

El punto de inflexión del movimiento intermunicipal europeo llegaría, como se ha adelantado, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La técnica del hermanamiento, cuya eficacia jurídica es, por definición, nula¹⁷, se convertiría sin embargo en esta etapa en un instrumento esencial para la difusión de las virtudes del proceso de integración europea¹⁸, motivo por el cual dicho fenómeno asociativo es, en su “versión” actual, en ocasiones descrito como una manifestación de los “nuevos tiempos”¹⁹. La proximidad al ciudadano de las entidades locales; su carácter de “células” de las democracias occidentales; la idoneidad, en fin, de los acuerdos por ellas suscritos para servir de punto de partida a un acercamiento entre las poblaciones de Estados cuyas relaciones había carcomido un odio visceral, con los dramáticos resultados de todos conocidos, conforman el argumentario sobre cuya base el hermanamiento sería preferido, junto al impulso de las estrategias de integración supranacional, como vehículo para la reconciliación de Europa^{20, 21}. Especial

¹⁵ Cfr. COUPERUS, S., “In Between ‘Vague Theory’ and ‘Sound Practical Lines’”. *Transnational Municipalism in Interwar Europe*, en LAQUA, D. (Ed.), *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, I. B. Tauris, London/New York (2011), pág. 71; y AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., págs. 36-37.

¹⁶ Sobre todas estas cuestiones, *vid.*, en profundidad, ZUCCA, F., *The International Relations of Local Authorities*, cit., págs. 59 y ss.

¹⁷ Así, en una breve reconstrucción en clave histórica del fenómeno de la acción exterior local desde la perspectiva del sistema francés, se ha llegado incluso a hablar del carácter no solo limitado, sino *anodino* de los acuerdos de hermanamiento, comprensión que peca a nuestro juicio de exagerada, por cuanto los mismos desempeñaron un papel ciertamente relevante en términos políticos en la pacificación del continente europeo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el sentido aquí criticado, *vid.* LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger* (1988), pág. 764. En la misma línea, se ha referido ROUSSET, M., *L’action internationale des collectivités locales*, LGDJ, Paris (1998), págs. 24-25, al carácter inicialmente inofensivo de la acción exterior local con respecto a las competencias de titularidad exclusivamente estatal en materia internacional como la razón de ser del mantenimiento de la situación de alegalidad de dicha forma de actuación local durante largo tiempo, a la que ya nos hemos referido de hecho brevemente *supra*, al comienzo de este Capítulo (cfr. las referencias bibliográficas recogidas en la nota al pie 6).

¹⁸ Extremo destacado, entre otros muchos, por GRUNERT, T., *Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein/Straßburg (1981), págs. 8 y ss.; HEB, D., “Städtepartnerschaften”, en BRUNN, G., BELLERS, J., FREY, R., LADEMACHER, H., y KÄMPFER, T. (Hrsg.), *Interkommunale Zusammenarbeit*, Lit Verlag, Münster (1997), págs. 300-301; CLAEYSEN, C., “Les jumelages et l’Europe”, *Annuaire des collectivités locales*, 19 (1999), págs. 125 y ss. (la autora reivindicaba, además, el papel del hermanamiento en la construcción de Europa *también* en el momento en que publicaba su trabajo, y no solo como instrumento inicial de impulso del proceso de integración, a la vista de la incapacidad de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros para transmitir a los ciudadanos las ventajas que el mismo traía consigo); BARELLA, X., “La coopération décentralisée à la recherche d’une sécurité juridique renforcée”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), pág. 1581; y ZUCCA, F., *The International Relations of Local Authorities*, cit., págs. 100-101.

¹⁹ PFUNDHELLER, K., *Städtepartnerschaften – alternative Außenpolitik der Kommunen*, Verlag Barbara Budrich, Opladen/Berlin/Toronto (2014), pág. 46.

²⁰ Sobre el fundamento ideológico de la promoción de los hermanamientos en la Europa de la segunda posguerra mundial es de especial interés la breve y ya antigua obra de uno de los fundadores – y por entonces delegado general – del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, BARETH, J., *La commune et l’Europe. Jumelages et rencontres intercommunales*, Conseil des Communes d’Europe, Genève (1953): “los municipios”, decía el autor, “son una de las fuerzas de unión” en el contexto de la reconciliación del continente, “tal vez la más poderosa” (pág. 10); la reconstrucción de Europa es, sin duda, un objetivo “audaz”, incluso “aventurado”, y el hermanamiento entre ciudades

relevancia presentan, en este contexto, más allá de los hermanamientos con ciudades de países subdesarrollados, los acuerdos de esta naturaleza celebrados entre localidades francesas, alemanas – a ambos lados del muro de Berlín²² – y polacas, objeto de un atento análisis doctrinal²³. No es de extrañar, así, que en dicha forma de conocimiento mutuo, y más en general, en el desarrollo de los mecanismos de cooperación transfronteriza entre entidades locales, se haya identificado un auténtico *test* de la voluntad popular de alcanzar un nivel avanzado de integración en el viejo continente²⁴. En este contexto, de ningún modo parece improcedente señalar la íntima conexión de dicho movimiento con el impulso que se ha pretendido dar a la denominada con entusiasmo “Europa de las Regiones”, ya por medio de la consagración expresa en el Derecho comunitario originario del principio de subsidiariedad, ya a través de la exploración de diversas formas de

representa su “piedra de toque”, manifestación, pese a su diversidad, de un “espíritu de comprensión mutua”, que habría de derivar en la constitución de una “federación de naciones” (pág. 25; la traducción es nuestra).

²¹ La reconciliación del continente como objetivo esencial de la implementación de la técnica del hermanamiento entre ciudades ha de ser leída, en todo caso, en términos históricos de forma amplia, toda vez que no solo sirvió para la aproximación de los Estados francés y alemán tras la Segunda Guerra Mundial y, en sentido amplio, para fortalecer el proyecto de la construcción de una Europa unida: el *jumelage* conoció también importantes desarrollos en el contexto de la Guerra Fría; esta triple finalidad ha sido destacada recientemente por DEFRANCE, C., “Les jumelages franco-allemands: vecteurs du rapprochement et de la réconciliation en Europe”, en PÄUN, N., y SCHIRMANN, S. (Eds.), *Borders, Identities, Communities. The Road to Reconciliation and Partnership in Central and Eastern Europe*, Nomos, Baden-Baden (2016), pág. 244.

²² Lo destaca, en un exhaustivo estudio sobre la cooperación transfronteriza, BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., “La coopération transfrontalière régionale et locale”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 243 (1993), pág. 346, al mencionar, junto a otros, el caso alemán como ejemplo de desarrollo de esta forma de colaboración entre entidades infraestatales en el seno de Estados divididos. Una exposición introductoria sobre el fenómeno de la colaboración entre ciudades pertenecientes a las dos Repúblicas alemanas puede consultarse en LUCHTERHANDT, O., “§ 10. Die staatliche Teilung Deutschlands”, en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. I: *Historische Grundlagen*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3ª edición (2003), págs. 489-491, Rn. 127-129.

²³ Presenta una singular relevancia, en este sentido, la clasificación de los acuerdos de hermanamiento propuesta por PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L’Harmattan, Paris (1995), pág. 12: diferencia el autor entre el “hermanamiento de reconciliación” (*jumelage-réconciliation*), modalidad suscrita entre entidades locales francesas y alemanas en la segunda postguerra, el “hermanamiento de comprensión” (*jumelage-compréhension*), al que recurrieron los municipios de los Estados europeos occidentales y los de Estados socialistas durante la Guerra Fría, y, por último, el “hermanamiento de cooperación” (*jumelage-coopération*), celebrado entre ciudades francesas y africanas una vez culminado el proceso descolonizador. Una propuesta alternativa de clasificación de los hermanamientos por razón de su objeto o finalidad puede consultarse en CEBRIÁN ABELLÁN, M., *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, cit., págs. 529-530.

En lo que hace a la literatura específica sobre los hermanamientos entre entidades europeas, pueden consultarse, sobre los celebrados entre ciudades francesas y alemanas, en primer lugar, la detallada exposición estadística de STICKER, J., *Kommunale Außenpolitik*, Deutscher Gemeindeverlag, Köln, 2ª edición (1982), págs. 47 y ss.; así como el exhaustivo análisis crítico de la problemática puesta de relieve durante la celebración y ejecución de dichos acuerdos desarrollado por MIREK, H., *Deutsch-Französische Gemeindepartnerschaften*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein/Straßburg (1984), págs. 16-99. Sobre los suscritos entre entidades locales alemanas y polacas durante la Guerra Fría, cfr. particularmente la ya antigua monografía de BLUMENWITZ, D., *Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts*, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn (1980).

²⁴ En este sentido, véase LOCATELLI, R., “La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *Pouvoirs*, 19 (1981), pág. 59.

implicación de las entidades infraestatales en los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea, que culminaría con la creación en 1994 del Comité de las Regiones²⁵.

Forzoso es dejar en este momento a un lado toda consideración crítica relativa a la insuficiencia de los resultados alcanzados en el ámbito de la Unión Europea en relación con la cuestión^{26, 27}, así como la polémica que rodea al impulso de la “gobernanza multinivel” como mecanismo de fortalecimiento del principio democrático²⁸. Interesa, por el contrario, destacar especialmente que la generalización del fenómeno del hermanamiento, y, desde una perspectiva más amplia, de la acción exterior local en el contexto europeo durante la segunda mitad del siglo

²⁵ Así lo subraya, en relación con el segundo de los aspectos mencionados, ZUCCA, F., *The International Relations of Local Authorities*, cit., págs. 165 y ss.

²⁶ La atribución de rango normativo primario al principio de subsidiariedad en el Derecho comunitario motivó su reivindicación como criterio de atribución de competencias en el seno de los propios Estados Miembros; tal fue, particularmente, el caso italiano, como pone de manifiesto la exposición de VANDELLI, L., “Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3B del Trattato sull’Unione europea”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (1993), esp. págs. 394 y ss. La doctrina europea ha destacado cómo la referida modificación del Derecho originario europeo ha terminado por desplegar efectos muy limitados en relación con la posición de los entes locales; en este sentido, con especial consideración del ordenamiento jurídico alemán, en el que aquel ha sido incluso consagrado constitucionalmente, señala HENDLER, R., “Grundbegriffe der Selbstverwaltung”, en MANN, T., y PÜTTNER, G. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 1: *Grundlagen und Kommunalverfassung*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York, 3ª edición (2007), pág. 17, Rn. 29-30, que el principio de subsidiariedad no disfruta en dicho sistema del carácter de auténtico mandato constitucional, pues posee tan solo un alcance eminentemente político. Entre nosotros, ya casi inmediatamente después de la consagración expresa del principio de subsidiariedad en el Derecho originario se rechazó con argumentos convincentes que su formulación comunitaria europea pudiera beneficiar directamente a las entidades locales; al respecto, cfr., entre otros, ORTEGA, L., “Autonomía local y subsidiariedad europea”, *Anuario del Gobierno Local* (1996), esp. págs. 625; y BARNÉS, J., “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, *Anuario del Gobierno Local* (1997), págs. 73 y ss. La doctrina posterior confirmaría la referida comprensión; al respecto, *vid.* especialmente VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid (2009), pág. 67. Se ha ensayado doctrinalmente, en cambio, el recurso al principio de proporcionalidad a partir de la codificación europea de su manifestación competencial como mecanismo de refuerzo de la autonomía local; en este sentido, véase ORTEGA, L., “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local* (1997), esp. págs. 111 y ss.; en contra, sin embargo, SARMIENTO, D., “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública*, 162 (2003), págs. 145-171, *passim*.

²⁷ La efectividad de la involucración de las entidades locales en el contexto jurídico comunitario a través del Comité de las Regiones es muy reducida, por cuanto la intervención del mismo en los procedimientos de adopción de decisiones queda limitada a los supuestos expresamente previstos en los Tratados en una fase, además, muy avanzada, y el organismo, en todo caso, aglutina a representantes de las diversas categorías de entidades infraestatales (regionales y locales), de forma que la presencia municipal es minoritaria. Sobre estas dificultades, desde una perspectiva global, en tanto no consagrada en exclusiva al problema de la participación de los entes locales, *vid.* el reciente análisis de DE CASTRO RUANO, J. L., “El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 49 (2014), págs. 921 y ss. Destaca en todo caso el autor que las posibilidades de influencia real de los niveles de gobierno representados en el Comité de las Regiones en supuestos dados pueden llegar a ser muy destacadas, pues la no atribución al organismo de capacidades decisorias, en consonancia con la filosofía inspiradora de la denominada “gobernanza multinivel”, en nada obsta a que en determinados asuntos la capacidad de persuasión de sus miembros dote a los mismos de un singular protagonismo en un concreto procedimiento (cfr., particularmente, pág. 928), y aboga por la especialización funcional del Comité de las Regiones, que se está orientando esencialmente a la verificación del respeto del principio de subsidiariedad, como estrategia para salvaguardar su propia posición (págs. 931 y ss.).

²⁸ En el ámbito de las Ciencias sociales se ha mostrado en los últimos tiempos un cierto escepticismo en relación con la eficacia de dicho criterio de distribución del poder como mecanismo de democratización de los procedimientos de toma de decisión en el seno de la Unión Europea; véanse, al respecto, BERNARD, N., *Multilevel Governance in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York (2002), págs. 132-134; y PIATTONI, S., *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford (2010), págs. 246-247.

XX contribuiría de manera harto significativa a una reinterpretación del marco constitucional en diversos Estados, con el objeto de normalizar jurídicamente unas relaciones políticamente consolidadas y percibidas en su conjunto como muy positivas²⁹. Sin perjuicio de que sobre ello habrá de volverse más adelante, es importante retener que es en este contexto en el que se sientan las bases de las doctrinas europeas vigentes en la actualidad sobre el principio de autonomía local. Y, por este motivo, la marginación internacional del Estado español tras la Segunda Guerra Mundial, que se mantendría, en mayor o menor medida, hasta el final de la Dictadura franquista, explica, en nuestra opinión, no solo la falta de participación de nuestro país en el referido proceso de reconciliación del continente, sino también la ausencia de un debate doctrinal en torno a la cuestión de la capacidad de actuación exterior de las entidades locales. En otras palabras, el largo paréntesis de signo antidemocrático y centralista que representó el sistema preconstitucional no produjo exclusivamente, en lo que aquí interesa, las dificultades en el desarrollo del principio de autonomía local, en abstracto, que nos son bien conocidas, sino también en el concreto ámbito de la definición de las posibilidades de actuación exterior de los entes locales.

Así, como en tantos otros sectores, la asimilación en España de las corrientes revisoras del alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales se produciría de manera tardía, sin que, hasta la fecha, la posición de los entes locales haya sido expresamente tomada en consideración por nuestra jurisdicción constitucional ni por nuestra doctrina, pues ambas han centrado sus esfuerzos en la ampliación de las posibilidades de actuación exterior de las Comunidades Autónomas. En un contexto como el descrito, la reciente intervención del Legislador español, que ha reconocido por primera vez con carácter (pretendidamente) general el papel internacional del conjunto de las Administraciones territoriales en las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se encontraba huérfana de criterios que pudieran servir de base a una regulación satisfactoria del fenómeno y, en concreto, de los límites jurídicos que el mismo no puede en ningún caso soslayar. Sobre estas cuestiones, sin embargo, habrá de volverse en el Capítulo IV de este trabajo.

²⁹ La doctrina alemana viene destacando desde hace tiempo que la *necesaria* descentralización de los contactos en el marco internacional ha forzado *de hecho* a una redefinición de los parámetros constitucionales de validez de la acción exterior local; véanse, en este sentido, especialmente FASTENRATH, U., “Auswärtige Gewalt im offenen Verfassungsstaat”, en DITTMANN, A., y KILIAN, M. (Hrsg.), *Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt*, Attempto Verlag, Tübingen (1982), pág. 18; GRAF VITZTHUM, W., “Außenpolitik der Gemeinden?”, en RANDELZHOFFER, A., y SÜß, W. (Hrsg.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, Walter de Gruyter, Berlin/New York (1985), pág. 80; y MAYER, E. G., *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Diss.), Bonn (1986), pág. 212. En la literatura científica francesa, *vid.* CHARPENTIER, J., *La coopération transfrontalière interrégionale*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 123 (1987), pág. 3.

II. La acción exterior local: un fenómeno, tres posibles perspectivas de estudio

Como ha quedado expuesto con carácter preliminar al inicio de este Capítulo, el punto de vista adoptado para el análisis de la acción exterior local en esta obra es el de su tratamiento jurídico-constitucional. Nos apresuramos a precisar que dicha delimitación en nada es deudora de una visión sesgada de nuestro objeto de estudio. El Derecho, y este es ya un feliz lugar común, no está integrado por compartimentos estancos, carentes de relaciones recíprocas, sino que la división entre disciplinas posee un significado en buena medida meramente convencional. Tal vez hoy más que nunca, en consideración, entre otros factores, a la permeabilidad de los ordenamientos internos a la influencia supranacional, la pretensión de circunscribir la investigación sobre una materia como la aquí analizada a un concreto sector, renunciando a la toma en consideración de aquellos otros en los que la misma presenta implicaciones, habría de responder, en línea de principio, a una comprensión parcial, incompleta de la Ciencia Jurídica en su conjunto. Si aquí se ha optado por restringir la investigación a una sola de las ramas del Derecho de cuantas se ven influidas por el fenómeno de la acción exterior local ello es debido, en primer lugar, al hecho de que la misma no ha sido objeto hasta ahora de un tratamiento en profundidad por parte de la doctrina científica, y, sobre todo, como ya se ha precisado, porque de la regulación constitucional del problema dependen en gran medida los avances que puedan llegar a producirse en los otros dos sectores afectados. Ello exige, sin embargo, una reflexión más detenida acerca de la cuestión, a la que se dedican las siguientes páginas.

1. La perspectiva del Derecho Internacional público

Son varios los aspectos que, desde el punto de vista del papel que puede desarrollar el Derecho Internacional público como sistema normativo en relación con la acción exterior local, deben ser tomados en consideración. Tratándose esta de una forma de actuación de los entes locales que se proyecta más allá de la frontera de los respectivos Estados de pertenencia, procede en primer lugar reflexionar brevemente acerca de su posible incardinación en el ámbito referido por medio de una interpretación extensiva de las tesis tradicionales en materia de subjetividad internacional [A)]. La respuesta – ya se adelanta – negativa a dicho planteamiento, no obstante la regulación efectiva por medio de instrumentos convencionales de diversas formas de acción exterior local, entronca directamente con la improcedencia, disposiciones del ordenamiento jurídico comunitario aparte, de considerar que el fundamento de la acción exterior local se encuentra en una atribución operada por virtud de las normas de Derecho Internacional público [B)]. Lo anterior dificulta una conceptualización precisa de los denominados “acuerdos internacionales administrativos”, que

pueden ser suscritos por las entidades locales sobre la base de un tratado internacional de cobertura y que se rigen, de acuerdo con su propia definición legal, por el Derecho Internacional público [C)].

A) Las corrientes revisionistas de la doctrina de la subjetividad internacional no alcanzan a las entidades locales

La afirmación de que el Derecho Internacional público de nuestros días ha dejado de ser un sistema jurídico exclusivamente interestatal es ya tópica. Fundamental, aunque no exclusivamente, a raíz de la aparición y desarrollo de las numerosas organizaciones internacionales, universales y regionales, existentes en la actualidad, así como de los avances en materia de Derechos Humanos, que han afectado al *status* internacional del individuo, la doctrina de la subjetividad internacional ha conocido en los últimos siglos desarrollos del máximo interés³⁰. En la actualidad, se coincide en destacar cómo, junto a los Estados, sujetos dotados de personalidad jurídica internacional plena y originaria, han aparecido otras entidades relevantes en la referida esfera a las que se reconoce – o se pretende reconocer – una subjetividad *parcial*, en tanto limitada a derechos y obligaciones específicos de cuantos integran el sistema del Derecho Internacional, y *derivada*³¹, por cuanto no atribuida directamente por el mismo, sino por disposiciones ya convencionales, ya internas³², adoptadas *ad hoc*.

Más allá de las dificultades que se advierten en la precisión del momento histórico en que tal transformación, desde una perspectiva general, ha tenido lugar³³, así como de las cualidades

³⁰ Un repaso exhaustivo desde una perspectiva histórica de las diversas construcciones doctrinales en materia de subjetividad internacional puede encontrarse en NIJMAN, J. E., *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague (2004); véase asimismo PORTMANN, R., *Legal Personality in International Law* (Dissertation), Difo-Druck GmbH, Bamberg (2009).

³¹ El carácter derivado de la personalidad jurídica internacional de los sujetos no estatales no es siempre destacado por la doctrina; el mismo es subrayado particularmente por KAU, M., “Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte”, en GRAF VITZTHUM, W., y PROELß, A. (Hrsg.), *Völkerrecht*, De Gruyter, Berlin/Boston, 7ª edición (2016), pág. 142, Rn. 9.

³² Este último es el caso de los Estados miembros de algunas Federaciones, a los que se les reconoce una capacidad limitada de celebración de Tratados internacionales en los ámbitos materiales de su competencia, como en el caso alemán, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 III GG. El Derecho Internacional público admite la validez de dicha vía de atribución de la subjetividad internacional; sobre el particular, destacan las aportaciones de la manualística extranjera: cfr. la breve, si bien clarificadora exposición de CALLIESS, C., *Staatsrecht III. Bezüge zum Völker- und Europarecht*, Beck, München (2014), pág. 17, Rn. 43; así como el sólido excurso crítico desarrollado por CANNIZZARO, E., *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 3ª edición (2016), págs. 316-319. Así, las conclusiones expuestas hace ya largo tiempo por LISSITZYN, O. J., “Territorial entities other than independent States in the Law of the Treaties”, *Recueil des Cours*, 125-III (1968), pág. 87, sobre la subjetividad internacional de las entidades infraestatales como problema de Derecho interno pueden considerarse, en este sentido, plenamente vigentes.

³³ Frente a la consideración de que la progresiva relativización del protagonismo estatal en el contexto del Derecho Internacional público es un fenómeno relativamente reciente – en este sentido, especialmente, REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional. Curso general*, Tirant Lo Blanch, Valencia (2010), pág. 67, para quien “hace un siglo aún podía afirmarse que el Derecho Internacional era un *Derecho entre Estados única y exclusivamente*” –, existen autores que reivindican la antigüedad del mismo, ya afirmando que una tendencia de signo similar se puede detectar en la Edad Moderna – *vid.* PAUST, J. J., “Nonstate Actor Participation in International Law and the Pretense of Exclusion”, *Virginia Journal of International Law*, 51 (2011), págs. 977-1004, *passim*; así como el reciente trabajo de RYNGAERT, C., “Non-State Actors: Carving out a Space in a State-Centred International Legal System”, *Netherlands International*

exigibles para el reconocimiento de personalidad jurídica internacional³⁴, existe un acuerdo prácticamente unánime en la identificación, junto a los sujetos recién citados, de otras entidades dotadas – o en vías de serlo – de un estatuto jurídico-internacional singular, como es el caso de la Santa Sede, de la Orden de Malta, de determinados grupos sociales sobre la base de fundamentos diversos (pueblos sometidos a ocupación colonial, pueblos indígenas, beligerantes e insurgentes) e incluso de algunas personas jurídico-privadas, como las sociedades o empresas transnacionales³⁵. El acuerdo alcanza igualmente a la constatación de que la referida ampliación de los entes a los que se reconoce personalidad jurídica internacional en nada ha afectado al papel preminente del Estado en el referido contexto³⁶. Su protagonismo en el tráfico jurídico internacional es tal que ha podido incluso llegar a afirmarse que los entes no estatales a los que se atribuye – o, debe insistirse sobre ello, se pretende atribuir – subjetividad internacional toman, por un motivo u otro, al Estado soberano como modelo³⁷.

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, el reconocimiento de subjetividad internacional no se ha producido aún en relación con todos los casos mencionados, ni es en modo alguno incontrovertida la necesidad del mismo. Los actuales son para la personalidad jurídica internacional

Law Review, 63 (2016), págs. 186-187 –, ya incluso negando la corrección de la consideración del sistema jurídico internacional como un Derecho exclusivo de los Estados soberanos en toda etapa histórica – así lo afirmaba, en un ya antiguo ensayo, MOSSLER, H., “Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 22 (1962), pág. 7.

³⁴ La diferenciación entre una pluralidad de grados de subjetividad internacional es interpretada habitualmente como un factor de identificación de la independencia como cualidad propia del Estado exclusivamente por su condición de soberano; véanse, en este sentido, PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional (I)”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (dir.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 17ª edición (2009), págs. 278 y ss.; y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, Thomson-Civitas, Madrid, 2ª edición (2012), pág. 78. Sin negar dicho principio, sin embargo, se ha defendido que la conexión de ambas nociones no obsta a la caracterización de la independencia como condición *sine qua non* para el reconocimiento de subjetividad internacional y, consiguientemente, fundamento de la necesidad de adoptar una definición restrictiva de la misma; cfr. al respecto DISTEFANO, G., “Observations éparées sur les caractères de la personnalité juridique internationale”, *Annuaire français de droit international* (2007), págs. 111 y 117-118.

³⁵ Con algunas variaciones expositivas de escasa relevancia, esta es la tónica general en la bibliografía de referencia en la materia; *vid.*, sin pretensión alguna de exhaustividad, BOYLE, A., y CHINKIN, C., *The Making of International Law*, Oxford University Press, Oxford (2007), págs. 41 y ss.; BOAS, G., *Public International Law. Contemporary Principles and Perspectives*, Edward Elgar, Gheltenham/Northampton (2012), pág. 207; THIRLWAY, H., *The Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford (2014), pág. 17; PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional (II): la personalidad internacional de otros sujetos”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (dir.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., págs. 292 y ss.; y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, cit., págs. 98 y ss.

³⁶ Cfr., entre otros muchos, RUDOLF, W., “Der Staat als Völkerrechtssubjekt zwischen Globalisierung und Partikularismus”, en HERDEGEN, M., KLEIN, H. H., PAPIER, H.-J., y SCHOLZ, R. (Hrsg.), *Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag*, Beck, München (2009), págs. 421-422; PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional (I)”, cit., pág. 272; CRAWFORD, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 8ª edición (2012), pág. 116; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, cit., págs. 57 y 95; PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 20ª edición (2016), pág. 281; KAU, M., “Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte”, cit., pág. 142, Rn. 6; y RYNGAERT, C., “Non-State Actors: Carving out a Space in a State-Centred International Legal System”, cit., pág. 187.

³⁷ En este sentido, DISTEFANO, G., “Observations éparées sur les caractères de la personnalité juridique internationale”, cit., pág. 127.

– concepto dinámico, en tanto no aplicable a un *numerus clausus* de entidades³⁸ – tiempos de cambio, sin que la etapa que dicho concepto atraviesa pueda considerarse concluida³⁹. De esta forma, junto a la noción de *sujeto* de Derecho Internacional, se destaca en la literatura reciente la de *actor*: el primero es todo aquel destinatario de derechos y obligaciones en el referido sistema, mientras que la segunda condición la ostenta quien, simplemente, interviene *de hecho* en la producción de normas internacionales. En consecuencia, y pese a la tendencia a la equiparación de ambos conceptos que cabe apreciar en algunas exposiciones doctrinales⁴⁰, solo el primero es un término jurídico en sentido estricto, mientras que el segundo posee una dimensión eminentemente politológica o sociológica⁴¹.

Pues bien, esta última cualidad es la única que, llegado el caso, podría ser reconocida a favor de las entidades locales de acuerdo con los desarrollos alcanzados. Su comportamiento no es objeto de regulación *inmediata* por parte del Derecho Internacional público, de acuerdo con una definición de *subjetividad internacional* que goza de cierto predicamento en la doctrina alemana⁴², razón por la cual no cabe en ningún caso atribuirles personalidad jurídica internacional. A mayor abundamiento, su caracterización como simples actores, a la vista de la bibliografía estudiada, está lejos de ser un clamor: muy al contrario, las contribuciones referenciadas guardan un total silencio sobre el particular. Ello en nada ha obstado, sin embargo, a que la doctrina reclame desde hace ya largo tiempo una regulación general del fenómeno de la acción exterior local por parte de las normas de Derecho Internacional público⁴³, reivindicando incluso una adscripción del mismo a dicho sistema jurídico. Sin embargo, como habrá de comprobarse de inmediato, las relaciones

³⁸ Así lo describe GRAF VITZTHUM, W., “Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts”, en GRAF VITZTHUM, W., y PROELß, A. (Hrsg.), *Völkerrecht*, cit., pág. 14, Rn. 29.

³⁹ Cfr. REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional. Curso general*, cit., págs. 67-68; así como THIRLWAY, H., *The Sources of International Law*, cit., pág. 19, para quien el papel que desempeñan en la producción normativa internacional los denominados actores no estatales no ha traído consigo la consolidación de una “nueva filosofía (...) que coadyuve al nacimiento de una nueva fuente del Derecho Internacional, o de una nueva teoría de la producción normativa, ajena al concepto de *fuerza*” (la traducción es nuestra).

⁴⁰ La misma puede observarse, en cierta medida, en THIRLWAY, H., *The Sources of International Law*, cit., pág. 17, si bien el autor se pregunta acerca del carácter jurídico de la noción de *actor* y niega, como se ha visto (cfr. nota anterior), que se haya producido un cambio de paradigma en relación con el sistema de fuentes del Derecho internacional.

⁴¹ En este sentido, especialmente, PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional (I)”, cit., pág. 271. En la misma línea destacan BOYLE, A., y CHINKIN, C., *The Making of International Law*, cit., pág. 41, que “el papel [de los actores de Derecho Internacional] debe ser tomado en consideración para comprender algunas de las influencias de tipo político que se producen en la creación del Derecho Internacional, así como algunas de las formas en que la alianza con la sociedad civil contribuye a potenciar el perfil de algunos Estados más débiles” en dicho proceso de producción normativa, “difuminando la centralidad del poder estatal” (la traducción es nuestra). Con contundencia, en fin, niega GRAF VITZTHUM, W., “Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts”, cit., pág. 12, Rn. 19, a los simples actores la cualidad de sujetos de Derecho Internacional.

⁴² Este es el concepto que proponen VERDROSS, A., y SIMMA, B., *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Duncker & Humblot, Berlin, 3ª edición (1984), págs. 221-222, Rn. 375, y que retoma KAU, M., “Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte”, cit., pág. 141, Rn. 2.

⁴³ Entre las contribuciones “clásicas” más destacadas en este sentido, *vid.* DUPUY, P.-M., “La coopération régionale transfrontalière et le droit international”, *Annuaire française de droit international* (1977), pág. 854.

jurídicas entabladas a partir de la implementación de actuaciones transnacionales por parte de las entidades locales no se someten, por carecer estas de subjetividad internacional, a aquel ordenamiento. En el mismo no cabe, por consiguiente, identificar el fundamento normativo de la acción exterior local.

B) *En línea de principio*, las normas de Derecho Internacional público no constituyen el fundamento de la acción exterior local

En tanto personas jurídico-públicas carentes de subjetividad internacional, las entidades locales no encuentran, como acaba de afirmarse, en el sistema normativo internacional el fundamento de su capacidad para desarrollar actuaciones dotadas de proyección exterior. Es más, las relaciones transnacionales⁴⁴, *incluso si entabladas por sujetos a los que sí se les reconoce tal condición*, no se insertan en el ámbito de aplicación del Derecho Internacional público⁴⁵, y ello porque por medio de las mismas no queda comprometida una responsabilidad exigible a través de los cauces propios del referido sistema. La irrelevancia de este ordenamiento en la regulación de la acción exterior local opera, por consiguiente, como punto de partida, razón por la cual ha de estarse, con respecto a la capacidad de las entidades locales para desarrollarla, a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico interno de referencia, por el que se rigen además los acuerdos que en su caso se suscriban⁴⁶. Por el mismo motivo ha de excluirse la aplicación a la acción exterior local de

⁴⁴ Por tales se entienden aquellas en las que, existiendo un componente internacional (en sentido amplio), no quedan sin embargo sometidas al Derecho Internacional público, de acuerdo con la exposición, ya clásica, de JESSUP, P. C., *Transnational Law*, Yale University Press, New Haven (1956), págs. 15-16, que precisa que dicho concepto es aplicable tanto a los supuestos regidos por el Derecho Público como a aquellos que recaen en la órbita del ordenamiento privado. En todo caso, el autor no contempla con carácter específico la problemática de la acción exterior local en su análisis, centrado, entre otros aspectos, en las implicaciones del principio de territorialidad en el Derecho Penal y en diversos extremos regidos por el Derecho Internacional privado.

⁴⁵ Cfr., en este sentido, especialmente, WOEHLING, J.-M., *Legal problems of transfrontier co-operation at local or regional level*, Documento de la OECD núm. ENV/TFP/77.10 (1977), pág. 9; y GRAF VITZTHUM, W., “Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts”, cit., pág. 13, Rn. 23 y nota al pie 48, así como la referencia a la obra de JESSUP en la nota anterior.

⁴⁶ Así viene entendiéndolo la doctrina europea desde hace largo tiempo. Destacan a este respecto, en primer lugar, numerosas aportaciones de especialistas de origen francés; cfr., en este sentido, entre otros muchos, LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, cit., pág. 774; CLAISSE, Y., *Le droit de la coopération décentralisée*, LGDJ, Paris (1994), pág. 30; AUDIT, M., *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, Paris (2002), págs. 162-163; y MALO, L., *Autonomie locale et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles (2010), págs. 275-276. En la doctrina italiana lo ha subrayado especialmente MANGANARO, F., *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino (2006), págs. 93-95. Tal comprensión del problema se encuentra, en fin, igualmente asentada desde hace largo tiempo en la literatura científica alemana; cfr. particularmente BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo (1988), pág. 189.

En contra, destaca la postura de MESTRE, C., “La coopération décentralisée et le droit international”, en AAVV, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, cit., págs. 61 y ss., que se basa no obstante en razonamientos en nuestra opinión débiles e imprecisos: los acuerdos de cooperación transnacional son en ocasiones celebrados por los entes locales con Estados extranjeros; los mismos adoptan denominaciones dotadas de una inequívoca reminiscencia internacional, como protocolo, carta, convención, declaración común; la acción exterior local precisa en todo caso de un tratado internacional de cobertura que dota a la misma, justamente, de carácter internacional. La primera constatación no sirve de fundamento a una extensión del ámbito de aplicación del Derecho Internacional

principios de Derecho internacional consuetudinario tales como el de *sic utere tuo ut alienum non laedas* o de buena vecindad⁴⁷. En la naturaleza misma del sistema normativo internacional se encuentra, en definitiva, el fundamento de su inaplicabilidad en el ámbito que nos ocupa⁴⁸.

Ahora bien, la no incardinación de la acción exterior local en el Derecho Internacional público ha de ser rectamente entendida, en la medida en que no excluye, como es evidente, la regulación convencional del fenómeno, con la que de hecho se cuenta en el ámbito geográfico europeo desde hace ya largo tiempo. El Tratado internacional es incontrovertiblemente una norma apta para generar en los Estados parte la obligación de permitir o fomentar un determinado grado de cooperación local transfronteriza, en la medida en que se haya alcanzado un acuerdo en este sentido⁴⁹. Es más, en nuestro país, con la aprobación de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se ha consagrado la regla de origen jurisprudencial de la prevalencia de la norma convencional sobre la Ley interna (artículo 31), de manera que, reconocido el derecho a la cooperación transfronteriza de los entes locales en un instrumento internacional *dotado de eficacia directa*, la pretensión de excluir su ejercicio por virtud de una disposición legal forzaría al operador jurídico a acordar la inaplicación de esta última⁵⁰. Lo que con lo recién

público como la pretendida, por cuanto, como se acaba de exponer, no toda actuación exterior de los Estados se inserta necesariamente en el mismo. El criterio gramatical es en sí mismo endeble, toda vez que es un principio universalmente admitido el de que a los negocios jurídicos ha de atribuírseles la naturaleza que derive de su contenido, y no la asociada a la denominación otorgada a los mismos por las partes. Por último, es derechamente falso que toda acción exterior local precise de un previo tratado internacional de cobertura, como demuestra la en gran medida pacífica aceptación de acuerdos de estas características celebrados entre entidades locales por parte de los respectivos Estados que carecían de un sustento como el referido.

Por último, debe insistirse en que los acuerdos internacionales administrativos que pueden celebrar las entidades locales de Estados diferentes en ejecución de un tratado internacional de cobertura se someten, de acuerdo con su definición legal, al Derecho Internacional público, por lo que representan una excepción al principio de sujeción de los acuerdos locales a un ordenamiento estatal. Sobre la cuestión, como se ha anunciado, habrá de volverse inmediatamente [apdo. II.1.C) del presente Capítulo].

⁴⁷ Véase en este sentido, especialmente, BEYERLIN, U., “Transfrontier Cooperation between Local or Regional Authorities”, cit., pág. 907.

⁴⁸ En este sentido, LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Publications de l’Institut de Hautes Études Internationales, Genève (1994), pág. 238.

⁴⁹ Cfr. HOPPE, W., y BECKMANN, M., “Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1986), pág. 3; así como, nuevamente, BEYERLIN, U., “Transfrontier Cooperation between Local or Regional Authorities”, cit., pág. 907, si bien este último precisa correctamente que ha de tratarse de una disposición convencional *self-executing*. En el mismo sentido, con respecto a la acción exterior regional en el sistema italiano, PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, CEDAM, Verona (1999), págs. 8-9, que no obstante precisa que la intensificación de la interacción entre los ordenamientos en el ámbito de las actuaciones de los poderes infraestatales dotadas de proyección internacional está comenzando a hacer menos nítida la frontera que separa los respectivos ámbitos de aplicación de los sectores normativos implicados. Esta última línea de razonamiento es igualmente asumida por PIZZETTI, F., “Le ‘nuove’ Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale”, *Le Regioni* (2001), pág. 821, quien, desde una perspectiva general, afirma el carácter transversal del problema de la *governance*, en tanto resultado, precisamente, de la confluencia de ordenamientos jurídicos.

⁵⁰ Sobre la citada disposición, véase Díez-Hochleitner, J., “Artículo 31. Prevalencia de los tratados”, en Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez-Hochleitner, J., y Martín y Pérez de Nanclares, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas, Cizur Menor

expuesto quiere decirse es, debe insistirse sobre ello, simplemente, que la acción exterior local no se adscribe como tal al sistema jurídico internacional, en primer lugar, por faltar a los sujetos afectados la personalidad jurídica propia del mismo, y, en segundo lugar, porque el tipo de relaciones que de aquella se derivan, aun cuando desarrolladas por los Estados, no recaen en su órbita al no ser aptas para generar una responsabilidad exigible en la esfera que le es propia.

El problema de la responsabilidad, sin embargo, parece querer enfocarse en algunas aportaciones de la literatura científica en otros términos, toda vez que se defiende que una diferenciación entre los ámbitos en los que es de aplicación el ordenamiento jurídico interno y aquellos en los que rige el Derecho Internacional público no podría ser trazada de una forma tan nítida como la recién expuesta. Más allá de la problemática específica que afecta a los denominados “acuerdos internacionales administrativos”, sobre los que habrá de volverse en el subepígrafe siguiente, la posibilidad de generación de responsabilidad internacional del Estado en los supuestos en que las entidades pertenecientes al mismo celebran acuerdos de cooperación con sus homónimos extranjeros ha despertado el interés de la doctrina, que se muestra en algunos casos favorable a su admisión. Esta se vería comprometida ya con carácter *directo*, por cuanto, aun no suponiendo la acción exterior local una sustitución del Estado en el desarrollo del tráfico jurídico internacional, el mismo se reserva formas de intervención diversas (orientadas a la información, concertación y coordinación de aquella forma de actividad)⁵¹, ya de forma *indirecta*, bien por imponerse a los Estados una responsabilidad de tipo subsidiario, activable en los supuestos de incumplimiento de los acuerdos vinculantes suscritos por los entes locales en el desarrollo de sus relaciones transnacionales⁵², bien por medio de la imputación a aquellos de una suerte de *culpa in vigilando*, en consideración al comportamiento omisivo que llevarían a cabo, consistente en la no activación de los mecanismos de control de que disponen de acuerdo con sus respectivos ordenamientos, y que sería considerado en sí mismo como un ilícito internacional⁵³. Las tesis referidas son sin duda sugestivas, pero se obvian aspectos esenciales del razonamiento en la materia: en el primer caso,

(2015), págs. 575-589 (en particular, sobre el requisito de la eficacia directa de la disposición convencional para que se produzca el desplazamiento de la norma legal contraria, cfr. págs. 581-582).

⁵¹ Así lo entiende BOURGI, A., “Droit international et coopération décentralisée”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Économica, Paris (1989), págs. 105-106.

⁵² En este sentido, *vid.* COLIN, J.-P., “Droit international et coopération décentralisée”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, cit., págs. 96 y ss.

⁵³ Apuestan por esta interpretación CONDORELLI, L., y SALERNO, F., “Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo”, cit., págs. 410-411. Esta tesis sería posteriormente revitalizada, en la interpretación de las implicaciones que, desde la perspectiva de la responsabilidad internacional del Estado, pueden presentar los pactos y acuerdos que Regiones y Provincias Autónomas italianas se encuentran habilitadas para celebrar, respectivamente, con Estados y entes territoriales extranjeros tras la reforma constitucional de 2001, por FLORENZANO, D., *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, CEDAM, Padova (2004), pág. 336. A la referida revisión de la Constitución Italiana y a su implementación legal nos referiremos *infra*, Capítulo II, apdo. III.2.

que la intervención del Estado no supone que las entidades locales actúen en nombre y representación de este último por medio de la suscripción de acuerdos con sus homólogos extranjeros – o con sujetos de otra naturaleza –, pues los mismos son celebrados en su propio nombre, hallándose la intervención de las instancias estatales orientada a la evitación de extralimitaciones competenciales y a la coherencia de las iniciativas con la propia política exterior; en el segundo, se ignora la ausencia de reconocimiento explícito de una tal forma de responsabilidad con carácter general en la praxis de la acción exterior local; en el tercero, en fin, no se tiene en cuenta que el tratado internacional que se toma como referencia – el Convenio de Madrid – no sirve de base a una interpretación tan amplia de las obligaciones impuestas a los Estados parte.

En este sentido, las carencias que el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, presenta desde el punto de vista de su efectividad fueron ya en el momento de su celebración destacadas por la doctrina⁵⁴. La posibilidad, prevista en el artículo 2.2, de precisión por los respectivos Estados en el momento de la firma del Convenio-Marco o por medio de comunicación posterior de las entidades habilitadas para la celebración de acuerdos de cooperación transfronteriza, así como de las materias y formas a las que se deban limitar o que se deseen excluir de su ámbito de aplicación; la admisión, *ex* artículo 3.2, de que la puesta en marcha de la cooperación que se pretende fomentar a través del Convenio-Marco pueda subordinarse a la previa celebración de tratados internacionales entre los Estados respectivos, a la que se han acogido, de hecho, varios de ellos, como el nuestro⁵⁵; así como la no automática equiparación de la cooperación dentro del territorio del Estado y la desarrollada con entidades locales extranjeras que se deriva del artículo 5⁵⁶ impiden atribuir a las disposiciones del referido tratado internacional una eficacia distinta de la meramente principal. Por medio de la adopción de sucesivos Protocolos al Convenio se ha pretendido superar estas

⁵⁴ En este sentido, desde una perspectiva general, *cfr.*, con respecto al todavía entonces proyecto de Convenio-marco, BEYERLIN, U., “Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften”, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, 40 (1980), esp. págs. 587-588; así como, una vez adoptado el mismo, el extraordinario análisis de DECAUX, E., “La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales”, *Revue Générale de Droit International Public* (1984), págs. 588 y ss. Con referencia, en concreto, a la limitación originaria de las facultades de cooperación a la modalidad transfronteriza, *vid.* DE ALBIOL, G., “Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980”, *Revista de Instituciones Europeas*, 10-2 (1983), pág. 457.

⁵⁵ *Cfr.* el Instrumento de ratificación del Convenio, publicado en el BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, págs. 30270 a 30279.

⁵⁶ Dispone literalmente el citado precepto que “en el caso de una cooperación transfronteriza emprendida conforme a las disposiciones del presente Convenio, las Partes Contratantes considerarán la conveniencia de conceder, a las comunidades o autoridades territoriales que participen en aquélla, las mismas facilidades que se otorgarían en el caso de que la cooperación se ejerciera en el plano interno” (énfasis añadido).

limitaciones iniciales⁵⁷. Ciertamente, los textos referidos representan un muy significativo avance desde la perspectiva de la relevancia del *corpus* normativo del Consejo de Europa; sin embargo, su falta de ratificación por parte de algunos Estados – entre los que se cuenta, por cierto, el nuestro – impide aún alcanzar el objetivo – implícito – de sustitución del marco constitucional nacional por las disposiciones convencionales de Derecho Internacional público como base jurídica de la acción exterior local. Por estos motivos, la doctrina, con buen tino, no ha podido dejar de concluir el fracaso del Convenio de Madrid en la pretensión de erigirse en fundamento normativo directo de la cooperación transfronteriza⁵⁸, no obstante la exageración en que paralelamente se ha incurrido al minimizar los aspectos mencionados en pro de la relevancia del instrumento desde esta perspectiva en atención a consideraciones de tipo sociológico⁵⁹ y la defensa de la idoneidad de la figura del convenio-marco y de la elaboración de códigos de conducta internacionales para la regulación del fenómeno, reflexiones estas últimas que de hecho compartimos, pero que en modo alguno sirven para reclamar una “internacionalización” jurídica del mismo, sino que, antes bien, abonarían la tesis contraria⁶⁰.

⁵⁷ Así, Protocolo Adicional (Estrasburgo, 9 de noviembre de 1995) al Convenio reconoció por su propia autoridad el derecho a la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales, mientras que el Protocolo núm. 2 (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998) extendió dicha garantía a la capacidad de cooperación interterritorial, esto es, no circunscrita a las relaciones de vecindad. Por virtud de un tercer Protocolo (Utrecht, 16 de noviembre de 2009), se creó la figura de la Agrupación Euroregional de Cooperación, forma asociativa a la que las entidades territoriales de los Estados firmantes pueden acudir para el desarrollo de sus relaciones.

⁵⁸ Es de destacar, en este sentido, que la comprensión de la cuestión parece haberse mantenido inmutable pese a los sucesivos avances del marco jurídico del Consejo de Europa. Así, en primer lugar, ya con anterioridad a la adopción del Convenio de Madrid, de hecho, subrayó en este sentido WOEHLING, J.-M., *Legal problems of transfrontier cooperation at local or regional level*, cit., pág. 7, que el reconocimiento a favor del tratado internacional de la condición de fundamento normativo de la cooperación transfronteriza local y regional precisaría de la toma en consideración, de una parte, de la postura adoptada por el texto constitucional de cada Estado en lo relativo al sistema de relaciones entre los ordenamientos nacional e internacional (monismo *vs* dualismo), y, de otra, del propio contenido – más o menos detallado – del instrumento convencional de que se trate. Una vez celebrado el mismo, la misma postura ha sido asumida, entre otros, por SEERDEN, R., “The Public International Law Character of Transfrontier Agreements between Decentralized Authorities”, *Leiden Journal of International Law*, 5, 2 (1992), págs. 188 y 203-204; y AUDEOUD, O., “Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale”, en AAVV, *L'État souverain à l'aube du XXIe siècle*, Pédone, Paris (1994), pág. 162. Con posterioridad, en fin, a la aprobación de los dos primeros Protocolos al Convenio, ha defendido esta lectura BEYERLIN, U., “Transfrontier Cooperation between Local or Regional Authorities”, cit., pág. 908.

⁵⁹ Se refieren, en este sentido, CONDORELLI, L., y SALERNO, F., “Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo”, cit., págs. 411-412, a la “dimensión social” en que despliegan sus efectos los acuerdos locales de cooperación transfronteriza, cuya fuerza vinculante, prosiguen, se fundaría en la posibilidad de imposición de sanciones *de carácter político*.

⁶⁰ Así, BERNARD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., “La coopération transfrontalière régionale et locale”, cit., estima que el Derecho Internacional público se encuentra llamado a desempeñar un muy importante papel en el ámbito de la cooperación local transfronteriza (págs. 393 y 402-403), toda vez que se encuentra al servicio de la misma ya por virtud de sus normas, ya en aplicación de sus principios (págs. 405-406), y se posiciona, al mismo tiempo, a favor del recurso a la técnica del convenio-marco para la regulación por Tratado del fenómeno sobre la base de las divergencias existentes entre los Estados en lo que se refiere a su estructura territorial (pág. 407), pronunciándose asimismo a favor de la elaboración de un código de conducta internacional en la materia (págs. 416-417). Resulta evidente, en nuestra opinión, que pretender una limitación de los efectos de los instrumentos internacionales de regulación de la cooperación local transfronteriza obstaculiza la atribución de un papel decisivo al Derecho Internacional público en la materia, por la que aboga, como se ha podido ver, el autor.

Las consideraciones anteriores no pueden hacerse en ningún caso extensivas a la disciplina introducida por el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de cooperación territorial (AECT), que, como es obvio, se beneficia de los principios que disciplinan el sistema de relaciones entre los ordenamientos jurídicos europeo y nacional y en el que, por consiguiente, es necesario identificar el fundamento autónomo de la posibilidad de desarrollo de la forma de acción exterior local que el mismo regula⁶¹. Así, y pese a que en su contenido se hayan apreciado caracteres más propios de la Directiva como fuente del Derecho de la Unión⁶², lo que relativizaría la anterior conclusión, en tanto norma de origen comunitario el Reglamento “disfruta” de los efectos asociados al principio de primacía, lo que trae consigo la atribución al mismo de una posición distinta a la del Tratado internacional en nuestro ordenamiento: no obstante la consagración legal, ya aludida, del principio de prevalencia del Tratado sobre la Ley interna, la subordinación de la norma convencional “ordinaria” al texto constitucional es completa [artículos 95 CE y 27.2.c) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional], mientras que en el caso del Derecho de la Unión opera en nuestro país la archiconocida distinción, afirmada por el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, entre primacía – de la norma comunitaria – y supremacía – del texto constitucional –, que permite el desplazamiento en la esfera aplicativa de concretas disposiciones de nuestra Constitución siempre que ello no afecte al núcleo de valores esenciales de la misma (FJ 4º). En atención a lo expuesto, en definitiva, la separación de ámbitos de aplicación de las disposiciones internas y supranacionales por la que aquí se aboga no procede cuando se toma en consideración el concreto instrumento de la Agrupación Europea de cooperación territorial (AECT).

Lo anterior tampoco quiere decir, en fin, que el Convenio de Madrid y, en general, los Tratados internacionales que, sin hallarse dotados de eficacia directa, pretenden fomentar el desarrollo de diversas formas de acción exterior local, se encuentren privados de toda relevancia

⁶¹ *Vid.*, especialmente, AUST, H. P., “Die Aktivierung von Städten und Gemeinden als internationale Akteure durch Völker- und Europarecht”, en AUST, H. P., y RÖHL, H. C. (Hrsg.), *Globalisierungsprozesse und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung*, Richard Boorberg Verlag, en prensa. Una reflexión en el mismo sentido, aunque no centrada en la acción exterior local ni en el Reglamento europeo citado, sino dotada de un enfoque más amplio, en cuanto referido a la habilidad del ordenamiento jurídico comunitario, por virtud del principio de primacía, para servir de fundamento a una subjetividad originaria del conjunto de categorías de Administraciones Públicas nacionales, puede consultarse en DICKMANN, R., “La Corte costituzionale e il ‘potere estero’ delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)”, www.federalismi.it, 29 de julio de 2004, pág. 11.

⁶² Cfr., en este sentido, EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho español*, cit., págs. 75 y ss. De hecho, el propio Reglamento exige la adopción de medidas estatales de ejecución (artículo 16.1), lo que en nuestro país se ha llevado a cabo a través de la aprobación del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, que adapta nuestro Derecho a la reforma de 2013 del marco normativo europeo. Sobre este acervo jurídico se volverá *infra* (apdo. II del capítulo IV).

jurídica. Dicho tipo de normas son evidentemente susceptibles de desplegar efectos *interpretativos*⁶³ con respecto al marco jurídico-constitucional nacional de referencia de una muy destacada significación: tal sería la principal virtualidad que cabría reconocer tanto en relación con el Convenio de Madrid como con una disposición de principio como la introducida por el artículo 10.3 CEAL, precepto al que ya nos hemos referido *supra*, al inicio de este Capítulo, de acuerdo con el cual “las Entidades locales pueden, *en las condiciones eventualmente previstas por la ley*, cooperar con las Entidades de otros Estados” (cursiva añadida). La praxis global, aquí entendida no solo como comprensiva de la implementación de mecanismos de acción exterior local, sino también de la aprobación de textos convencionales *not self-executing* en la materia, ha sido, en definitiva, un factor decisivo en la relativización de la competencia exclusiva que, con carácter general, aun cuando con diferencias de relieve, atribuyen los textos constitucionales a los Estados en el ámbito de las relaciones internacionales.

Este es, nada más (y nada menos), el papel que las disposiciones convencionales de Derecho Internacional público han cumplido y continuarán cumpliendo, en tanto no se produzcan cambios normativos sustanciales en dicho sistema jurídico, conducentes – o no – a una reformulación de la doctrina sobre la condición de los entes locales como sujetos de aquel sistema. En otras palabras, y sin que ello deba ser interpretado como una negación tajante de toda relevancia en la materia a aquel ordenamiento, a la vista del estado actual de la cuestión, la aplicabilidad del Derecho Internacional público a las entidades infraestatales, incluidas las locales, sigue siendo un problema dependiente por completo de los respectivos marcos constitucionales.

C) La problemática categoría del “acuerdo internacional administrativo”

Llegados a este punto, y a modo de cierre en relación con la perspectiva del Derecho Internacional público en el estudio de la acción exterior local, procede considerar las especialidades que presenta a estos efectos el denominado “acuerdo internacional administrativo”, categoría cuya consagración legal se ha producido por virtud de los artículos 11.4 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 2.b) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Este último precepto lo define en los siguientes términos: “acuerdo de carácter internacional *no constitutivo de tratado* que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y *que se rige por el Derecho Internacional*. *No constituye acuerdo internacional administrativo* el celebrado por esos mismos

⁶³ Lo destacan especialmente HOPPE, W., y BECKMANN, M., “Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze”, cit., pág. 3.

órganos, organismos o entes *cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno*” (énfasis añadido). Por su parte, el artículo 52 del mismo texto legal incorpora una regulación sucinta de la celebración de esta modalidad de acuerdos por las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades locales, reiterando la habilitación general en los supuestos de afectación a materias de su competencia (apdo. 1), remitiendo a la regulación general en materia de procedimiento, prevista en el Título III de la Ley (apdo. 2), e imponiendo la obligación de remisión de los correspondientes proyectos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que informe sobre los mismos la Asesoría Jurídica Internacional en el plazo de diez días (apdo. 3).

El Legislador ha optado, como se desprende de la definición reproducida, por la adopción de un concepto de “acuerdo internacional administrativo” restringido si comparado con el asumido por el Consejo de Estado⁶⁴, basado, además, en su tajante diferenciación frente a la noción de “tratado”, aun cuando característica común a ambas figuras sea su sujeción al Derecho Internacional público⁶⁵ y pese a la tradicional consideración por parte de algunos destacados autores del acuerdo internacional administrativo como una modalidad específica de tratado⁶⁶ y a la aproximación práctica de ambas formas de concertación en los supuestos en que elemento de comparación sea un tratado internacional no precisado de ratificación parlamentaria⁶⁷. Parte así el Legislador, en nuestra opinión, de una visión certera de la realidad del tráfico jurídico internacional, acorde además con la actual comprensión del título competencial exclusivo del Estado en la materia, en la medida en que, distanciándose del reduccionismo derivado de una lectura extensiva de las actuaciones reservadas a las instancias centrales, rechazada ya por la mejor doctrina con respecto al concreto fenómeno del acuerdo internacional administrativo con anterioridad incluso a la reinterpretación del artículo

⁶⁴ Lo destaca el propio órgano consultivo en su Dictamen núm. 808/2013, de 3 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Tratados y de otros Acuerdos Internacionales (apdo. VI.1).

⁶⁵ Sujeción, en todo caso, cuyas concretas implicaciones en relación con la categoría del “acuerdo internacional administrativo” resultan de difícil determinación, dado que, como con acierto subraya FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “Parliamentary Control of ‘Other International Agreements’ in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)”, *Spanish Yearbook of International Law*, 18 (2013-2014), págs. 67-68, la no regulación de dicha forma de concertación en el Convenio de Viena de 1969 y la falta de consolidación de una costumbre internacional en la materia fuerzan a la defensa de una mera aplicación analógica de la normativa aplicable al tratado internacional.

⁶⁶ En este sentido, *vid.* REMIRO BROTONS, A., “De los Tratados a los acuerdos no normativos”, en AAVV, *La celebración de Tratados Internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (1990), pág. 38, que define el “acuerdo administrativo” como tratado “bajo la cobertura de otro tratado”; del mismo autor, más recientemente, “Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., Díez-Hochleitner, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, cit., págs. 56-57, donde crítica, sobre la base de dicha comprensión, la definición legal de la figura.

⁶⁷ Como se desprende de la exposición de PASTOR PALOMAR, A., “La Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: examen para jueces y abogados”, en PASTOR PALOMAR, A. (dir.), *Temas relevantes del Derecho Internacional Público ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Ministerio de Justicia, Madrid (2016), pág. 21, en el caso referido el único criterio distintivo es la cualidad con la que actúa el sujeto que suscribe el acuerdo: tratándose de un tratado, en calidad de representante del Estado; en otro caso, en nombre propio.

149.1.3ª CE asumida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo⁶⁸, distingue allí donde lo hace la propia praxis jurídica internacional entre instrumentos convencionales de base (los “umbrella agreements”) y de ejecución, admitiendo la celebración de estos últimos por entidades infraestatales.

La consagración legal de la categoría “acuerdo internacional administrativo” no ha dejado sin embargo de generar una reacción doctrinal crítica, por otro lado no excesivamente vehemente. Falto de originalidad⁶⁹, impreciso en relación con la ubicación del acuerdo internacional administrativo en el sistema de fuentes del Derecho interno⁷⁰, el Legislador podría además haberse extralimitado en las atribuciones operadas a favor de los entes autonómicos y locales, al reconocerles la aptitud jurídica de celebración de convenios que comprometen – particularmente en el caso de su inejecución – la responsabilidad internacional del Estado, extremo constitucionalmente reservado a la competencia exclusiva de este⁷¹.

En nuestra opinión, sin embargo, la invasión competencial que derivaría de tal comprensión no puede entenderse en ningún caso producida, y ello en consideración a la particular condición que ostentan las entidades infraestatales al suscribir acuerdos internacionales administrativos. En estos

⁶⁸ Cfr. nuevamente REMIRO BROTONS, A., “De los Tratados a los acuerdos no normativos”, cit., pág. 39. El autor defendía ya entonces que los tratados-marco permiten una apertura de determinados ámbitos de la acción exterior a la intervención de entidades infraestatales y organismos autónomos. Sobre el referido pronunciamiento de nuestra jurisdicción constitucional debemos en este momento remitirnos al apdo. I.1 del Capítulo III del presente trabajo, así como al apdo. III del Capítulo IV, donde se hace igualmente referencia a los desarrollos más recientes de la doctrina jurisprudencial allí afirmada por primera vez.

⁶⁹ En este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, cit., págs. 38-39, que destaca la ausencia de aportaciones con respecto a la doctrina del Consejo de Estado, fijada a partir de su Dictamen núm. 55.253, de 22 de noviembre de 1990, pero que pone al mismo tiempo el acento en la aceptación general del término escogido por el Legislador para denominar los acuerdos de esta naturaleza celebrados por España.

⁷⁰ Vid. nuevamente MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, pág. 45. El autor considera que es dudosa la validez de atribuir al acuerdo internacional administrativo el rango – supralegal – del tratado, si bien relativiza la importancia de la cuestión, circunscrita al ámbito estrictamente dogmático, toda vez que, celebrado aquel dentro de los límites que determine el tratado de cobertura, la eventual colisión con un texto legal se habrá producido ya con la suscripción de este último, de manera que la resolución del conflicto será en todo caso posible en aplicación del principio de prevalencia. La cuestión, sin embargo, ha sido, en nuestra opinión, resuelta con solvencia definitivamente por BUENO ARMIJO, A., “Derecho Administrativo internacional y Derecho Administrativo de la Unión Europea”, en REBOLLO PUIG, M., y VEGA JURADO, D. (dirs.), *Derecho Administrativo*, t. I: *Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 3ª edición (2017), pág. 431. Como convincentemente argumenta el autor, la posición del acuerdo internacional administrativo en el ordenamiento jurídico interno depende de la posibilidad de reconducción de su contenido a un tratado internacional. Así, tratándose, en primer lugar, de un acuerdo internacional administrativo adoptado sobre la base de un tratado previo y con pleno respeto de las disposiciones del mismo (*secundum legem*), habrá de reconocérsele primacía aplicativa sobre la Ley interna en la misma medida que al tratado base, dado que el hipotético conflicto normativo se habrá en realidad producido entre estas dos últimas fuentes. Si el acuerdo internacional administrativo es materialmente conforme al tratado, pero su contenido excede de la habilitación prevista en el mismo (*praeter legem*), su rango normativo interno será meramente reglamentario. Si, en fin, el acuerdo internacional administrativo vulnera también en términos sustanciales lo establecido en el tratado (*contra legem*), se impondrá la consideración de que ha sido celebrado inválidamente.

⁷¹ Así parece querer señalarlo GONZÁLEZ VEGA, J. A., “Artículo 2. Definiciones”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, cit., pág. 105, si bien el autor no profundiza en esta crítica, limitándose a tratar brevemente la cuestión al hilo de una reflexión más amplia sobre el carácter meramente aproximativo de la definición legal.

casos su actuación puede comprometer *válidamente* la responsabilidad internacional del Estado *tan solo en la medida en que se desarrolle en el marco previamente delimitado por el tratado de cobertura*. Es evidente que la amplitud de dicho margen es inversamente proporcional al grado de detalle de este último. Su intervención se encuentra legalmente prevista en consideración al hecho de que el ámbito material afectado por el tratado-marco puede ser de competencia autonómica o local, motivo por el cual la adopción de las medidas de ejecución del mismo puede corresponder, total o parcialmente, a autoridades diferentes de las del Estado. Pero ello no significa, claro está, que, por virtud de la habilitación que derive del instrumento convencional internacional, los entes infraestatales actúen como sujetos de Derecho Internacional público. La previsión legal no es, más bien, sino una manifestación específica del principio de respeto del sistema de distribución interna del poder en la ejecución de las obligaciones internacionales, que tan destacados desarrollos ha conocido, entre nosotros, en relación con la transposición autonómica de las Directivas europeas: así, si el Estado ha celebrado un tratado de contenido abierto, la operación de concreción de sus contenidos, *también cuando se deba efectuar a través de la suscripción de un acuerdo internacional administrativo*, generando a su vez compromisos específicos del Estado en la esfera internacional, corresponderá a quien de conformidad con el marco constitucional, legal y estatutario tenga atribuida la correspondiente competencia desde una perspectiva material. La intervención de Comunidades Autónomas y entidades locales no será en modo alguno plenamente autónoma, quedando por el contrario circunscrita, en la mayor parte de los casos, a la precisión de extremos de carácter eminentemente técnico, como de hecho establece la propia definición legal.

Un examen de Derecho comparado sobre la regulación del acuerdo internacional administrativo pone de manifiesto el tortuoso camino que se ha debido recorrer para alcanzar dicha comprensión de la figura en otros sistemas jurídicos – lo que de hecho no se ha producido en todos los casos, como habrá de comprobarse inmediatamente. Particularmente representativo a dichos efectos es el tratamiento que esta forma de actuación ha recibido en el Estatuto de Autonomía de la Polinesia Francesa (*rectius*: la evidencia de las dificultades deriva más bien de la controversia que ha suscitado el reconocimiento de la posibilidad de su suscripción desde la perspectiva de la reinterpretación del título competencial estatal en materia de relaciones internacionales). El artículo 16 de la Ley orgánica núm. 2004-192, de 27 de febrero, por la que se aprobó el referido Estatuto, reconoce al Presidente de la Polinesia Francesa la facultad de negociar, siguiendo las reglas de procedimiento fijadas en el artículo 39 del propio Estatuto⁷², con observancia y *para la aplicación*

⁷² Dicho precepto regula la negociación por el Presidente de la Polinesia Francesa de acuerdos con Estados, territorios u organismos internacionales que afecten a materias de competencia de la propia colectividad territorial. A dicha disposición y a otras que incorporan tanto el Estatuto de Autonomía de la Polinesia Francesa como el de la Nueva Caledonia y el *Code général des collectivités territoriales* con respecto a los departamentos y regiones de ultramar en materia de acción exterior nos referiremos brevemente *infra* (cfr. Capítulo II, apdo. II.2, nota al pie 57), en un examen

de los compromisos internacionales asumidos por la República (énfasis añadido), acuerdos administrativos (*arrangements administratifs*) con las Administraciones de los Estados y territorios del Pacífico, con el objetivo de favorecer el desarrollo económico, social y cultural de la Polinesia Francesa. Los referidos acuerdos administrativos, prosigue el precepto, son firmados igualmente por el Presidente de la Polinesia Francesa y aprobados por el Consejo de Ministros de dicha colectividad territorial y entran en vigor una vez son transmitidos al Alto Comisario de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 171 del propio Estatuto de Autonomía.

La conformidad con la Constitución de dicha disposición fue analizada por el *Conseil constitutionnel* en su Decisión núm. 2004-490 DC, de 12 de febrero. El juez constitucional francés entendió que por “acuerdos administrativos” a los efectos del precepto objeto de fiscalización había de entenderse “acuerdos de alcance limitado o de naturaleza técnica necesarios para la ejecución de otros acuerdos internacionales” y que dicha circunstancia, junto a la consideración de que el precepto controvertido no hacía sino consagrar una competencia ya reconocida por el marco normativo precedente, cuyo ejercicio se sujetaba, además, a las reglas de procedimiento previstas *ex* artículo 39 del propio Estatuto de Autonomía, resultaba determinante de su validez jurídico-constitucional (Considerando 28°).

Dicha lectura del precepto por parte del *Conseil constitutionnel* ha sido contestada por la doctrina, que imputa al pronunciamiento reseñado la introducción de requisitos procedimentales no previstos en la norma objeto de fiscalización que, además, se traducen en una desnaturalización de la figura del acuerdo administrativo. En este sentido, el reenvío que opera el artículo 16 a las reglas procedimentales del artículo 39 del mismo texto legal, tal y como leído por el juez constitucional francés, determina el sometimiento de su celebración a un régimen de ratificación o de aprobación por las autoridades estatales, lo que contradice abiertamente el contenido de la disposición objeto de análisis, que prevé la aplicación del régimen de Derecho común de los entes locales a la entrada en vigor del acuerdo administrativo. Ello implica, más allá de obvias dificultades de comprensión de la doctrina jurisprudencial del *Conseil constitutionnel*, la negación de la distinción conceptual entre “acuerdo administrativo” y “acuerdo internacional”⁷³.

Curiosamente, en el caso italiano, en cambio, parece partirse de una visión incluso más amplia que la asumida por nuestro Legislador en lo relativo a las posibilidades de ejecución convencional por las entidades infraestatales de los tratados internacionales, toda vez que el artículo 6.3 de la Ley núm. 131 de 2003, de 5 de junio, comúnmente denominada “La Loggia”, por la que se adoptaron

sucinto del régimen jurídico aplicable a las actuaciones dotadas de proyección internacional de los territorios de ultramar en el ordenamiento francés.

⁷³ En este sentido, véase GOESEL-LE BIHAN, V., “Le Conseil constitutionnel et la conclusion des accords internationaux par les collectivités ultra-marines: un exemple de réserves contestables”, *Revue française de droit constitutionnel*, 66 (2006), págs. 381-382.

medidas de desarrollo de la reforma constitucional de 2001⁷⁴, distingue entre acuerdos ejecutivos y acuerdos aplicativos de tratados internacionales en vigor, acuerdos de naturaleza técnico-administrativa y acuerdos programáticos como categorías de instrumentos convencionales dotados de proyección exterior que las Regiones pueden suscribir con sus homólogos extranjeros. De esta manera, la intervención regional en la implementación de tratados internacionales celebrados por el Estado a través de la firma de acuerdos con entidades infraestatales de otros países no se circunscribe, como parece entenderse en nuestro caso, a la precisión de extremos de carácter técnico, pues para estos supuestos se prevé en el sistema italiano una categoría *ad hoc*, diferenciada de los acuerdos de ejecución de los convenios internacionales.

En definitiva, retomando el hilo de nuestra exposición, debe concluirse que la conceptualización legal en nuestro ordenamiento del acuerdo internacional administrativo como categoría de actuación convencional sujeta al Derecho Internacional público, en tanto apta para servir de base a una responsabilidad del Estado activable en esta esfera, aun habiendo sido suscrita por parte de las entidades locales, no es contraria a la exclusión de la aplicabilidad del referido sistema normativo a la acción exterior local, por resultar en todo caso reconducible el contenido del acuerdo al correspondiente tratado internacional de cobertura.

2. La perspectiva del Derecho Administrativo Global

Aun tratándose de un fenómeno cuyo grado de desarrollo no permite, por el momento, hablar de una nueva rama del ordenamiento jurídico⁷⁵, la perspectiva del Derecho Administrativo Global ha sido ya tomada en consideración por la doctrina extranjera en el análisis de la acción exterior local. Se trata, en último término, de una visión íntimamente conectada con las reflexiones, a las que se acaba de hacer brevemente referencia⁷⁶, relativas al papel que cabría reconocer a los entes locales como actores internacionales: toda vez que se asiste en la actualidad a la creación de estándares normativos internacionales por medio de la actuación conjunta de sujetos soberanos – los Estados –, de otros entes públicos – divisiones territoriales de los mismos, autoridades independientes, etc. – e incluso de personas privadas – sociedades transnacionales –, surgen redes mundiales con respecto a cuya actuación se plantean problemas jurídicos de singular relieve – entre otros, el de la aplicabilidad de los límites jurídicos oponibles a las formas tradicionales de ejercicio del poder público. En dicho contexto, se defiende que el papel de las entidades infraestatales,

⁷⁴ A la misma nos referiremos en detalle en el apdo. III.2 del Capítulo siguiente.

⁷⁵ Lo argumenta en detalle DARNACULLETA GARDELLA, M^a. M., “El Derecho Administrativo Global. ¿Un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo?”, *Revista de Administración Pública*, 199 (2016), págs. 11-49.

⁷⁶ Véase el apdo. II.1.A) de este Capítulo.

incluidas las locales, debe ser tenido en cuenta en la medida en que se pretenda acometer un estudio completo de la dinámica actual de las relaciones internacionales⁷⁷.

Parece evidente que, a falta de un ordenamiento específico aplicable a la acción exterior local⁷⁸, los desarrollos futuros del denominado Derecho Administrativo Global habrán de prestar atención a la misma. Al igual que ocurre, como se ha visto *supra*⁷⁹, con la acción exterior local como categoría, no es esta en absoluto una reivindicación reciente: en cierto sentido, la creación de instrumentos de regulación transnacional de dicha forma de actividad viene siendo defendida – también entre nosotros – como una necesidad *urgente* desde hace ya largo tiempo por voces políticamente autorizadísimas en la materia⁸⁰.

En este sentido, en la medida en que la celebración de acuerdos entre entidades locales pertenecientes a Estados diversos exige la determinación de un Derecho nacional aplicable, una eventual regulación global del fenómeno habría forzosamente de aproximarse a los esquemas propios del Derecho Internacional privado – cuya aplicabilidad a la acción exterior local, en ocasiones a través de la invocación del concepto de “Derecho Administrativo internacional”, viene siendo desde hace largo tiempo reclamada por la doctrina europea con carácter general sobre la base de dicha constatación⁸¹ –, sin que ello implique, claro está, la conversión de dichos convenios en

⁷⁷ En este sentido, cfr. AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., pág. 187. Entre nosotros, sin embargo, las referencias a este respecto continúan poniendo el acento sobre la intervención, autónoma con respecto al Estado de pertenencia, de los reguladores nacionales en el contexto internacional como una de las manifestaciones esenciales del proceso de “desestatalización” del Derecho Administrativo; *vid.* DARNACULETA GARDELLA, M^a. M., “El Derecho Administrativo Global. ¿Un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo?”, cit., págs. 26-27.

⁷⁸ Carencia denunciada ya desde hace largo tiempo por la doctrina; véanse, en este sentido, DOLEZ, B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État. Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales* (These de doctorat en Droit Public), Lille (1993), págs. 274 y ss.

⁷⁹ Véase el apdo. I de este Capítulo.

⁸⁰ Cfr. las reflexiones del primer alcalde de la villa de Madrid tras el fin de la Dictadura franquista, TIerno GALVÁN, E., “Supuestos y principios de un derecho internacional transmunicipal”, en AAVV, *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, t. II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (1986), pág. 1141.

⁸¹ A favor de la aplicación del Derecho Internacional privado existen diversas reflexiones en la doctrina europea expuestas hace ya largo tiempo; en este sentido, véanse, entre otros, JORDANS, H., *Grenzüberschreitende Rechtsprobleme zwischen den niederländischen, belgischen und deutschen Gemeinden im Aachener Grenzraum und ihre Lösungen* (Diss.), Köln (1974), págs. 82 y ss.; WOEHLING, J.-M., *Legal problems of transfrontier co-operation at local or regional level*, cit., págs. 18 y ss.; DUPUY, P.-M., “La coopération régionale transfrontalière et le droit international”, cit., pág. 852; WITMER, J., *Grenznarbache Zusammenarbeit. Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich (1979), pág. 186; BEYERLIN, U., “Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften”, cit., pág. 591; KONRAD, H.-J., “Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften”, cit., págs. 165-166; y OSMAN, F., “Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques”, *Revue critique de droit international privé*, 86-3 (1997), págs. 403-445. Más recientemente, se ha referido a la construcción de un ordenamiento jurídico transnacional para la regulación de los aspectos aquí considerados NETTESHEIM, M., “Art. 32”, en MAUNZ, T., y DÜRIG, G. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Beck, München, 49^a actualización (2007), t. IV: *Art. 23-53a*, pág. 31, Rn. 47, como una posibilidad que “no debe descartarse”. Con mayor firmeza, han afirmado la *necesidad* de elaboración de un sistema de normas de conflicto para la determinación del Derecho aplicable a la cooperación transfronteriza KMENT, M., *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen (2010), págs. 202 y ss.; y CARREA, S., “La cooperazione transfrontaliera e il principio di applicazione territoriale del diritto”, en DI STEFANO, A. (a cura di),

instrumentos regidos por el Derecho Internacional⁸². La técnica de las normas de conflicto no es por otro lado desconocida en el ámbito que nos ocupa, toda vez que a la misma recurren el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de cooperación territorial (AECT), así como diversos tratados internacionales, como por ejemplo los suscritos por España con Francia y Portugal al amparo del Convenio de Madrid. Establece, así, el artículo 6 del Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, que el Derecho aplicable a los organismos de cooperación transfronteriza que se constituyan “será el del Estado de la sede y el propio del tipo de organismo al que [pertenezcan]”; idéntica es la regla que prevé el artículo 11 (apdos. 2 y 3) del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002⁸³. También la cuestión de la jurisdicción internacionalmente competente para la resolución de los litigios que eventualmente se planteen es resuelta en los instrumentos convencionales referidos, que la atribuyen a los órganos judiciales del Estado cuyo Derecho sea aplicable⁸⁴.

Entre los retos a los que se enfrenta el aún naciente Derecho Administrativo Global se sitúa, en definitiva, el de introducir criterios comunes con que disciplinar el fenómeno de la acción exterior local, que indiscutiblemente encuentran en las instituciones del Derecho Internacional privado un referente ineludible. En todo caso, resulta preciso, a tal efecto, reflexionar con carácter preliminar sobre la oportunidad de recurrir a dichas figuras para la regulación de los supuestos en que la concertación local transfronteriza se lleva a cabo a través de negocios jurídicos sometidos no al ordenamiento privado, sino al público, con respecto a los que se presenta cuando menos enormemente difícil admitir sin grandes cautelas la aplicabilidad del principio de autonomía de la voluntad, tal y como desarrollado en el Derecho Internacional privado⁸⁵. No obstante, siendo lo

Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea, t. II, G. Giappichelli Editore, Torino (2015), esp. págs. 334 y 339.

⁸² Al respecto, *vid.* especialmente CONDORELLI, L., y SALERNO, F., “Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo”, *cit.*, págs. 407-408.

⁸³ “Artículo 11. Organismos con personalidad jurídica. (...) 2. En el caso de crearse en Portugal, los organismos adoptarán la forma de “Associação de Direito Público” o de “Empresa Intermunicipal”, siendo aplicable el Derecho portugués propio de tales organismos. 3. En el caso de crearse en España, los organismos adoptarán la forma de Consorcio, siendo aplicable el Derecho español propio de este tipo de organismo. (...)”.

⁸⁴ Cfr. los arts. 4, p. 1°, del Tratado de Bayona de 1995, y 6.3 del Tratado de Valencia de 2002.

⁸⁵ Sobre ello advierte BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, *cit.*, págs. 421-422 y 424, que presenta la celebración de tratados internacionales que incorporen reglas de conflicto como solución óptima, en tanto no contraría a los principios democrático y de legalidad (págs. 431 y ss.). Dicha tesis es criticada por LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, *cit.*, pág. 246, sobre la base de la inexistencia de un sistema de Derecho Administrativo internacional como el auspiciado por BEYERLIN, así como de reglas de conflicto diferentes de las propias del Derecho Internacional privado. La reflexión del autor es solo parcialmente correcta, dado que el recurso a la técnica de las normas de conflicto, como ha quedado expuesto al hilo de la breve referencia a los tratados celebrados por España al amparo del Convenio

anterior cierto, el utilizar *como punto de partida* las figuras que el mismo proporciona en relación con hipotéticos desarrollos futuros del Derecho Administrativo Global en la materia no debe conducir, en nuestra opinión, a error: al fin y al cabo, los Derechos Administrativos nacionales se encuentran integrados, en buena medida, por normas que beben de la tradición jurídico-privada y de sus instituciones, adaptándolas a las particularidades que presentan las Administraciones Públicas como sujetos cuya actuación se orienta a la satisfacción del interés general. En este sentido, y para evitar la eventual defensa de una difuminación completa del principio de legalidad *nacional* de la actuación administrativa al amparo de construcciones basadas en la necesidad de revisión de su alcance, bien podría proponerse la definición de límites que encontrarían nuevamente en el Derecho Internacional privado un instrumentario que les serviría como modelo: así, cabría la oposición a la aplicabilidad del sistema normativo de otro Estado a la acción exterior local de una suerte de excepción de orden público, funcionalmente equivalente a la prevista *ex* artículo 12.3 CC para las relaciones jurídico-privadas, que contribuiría eficazmente a la garantía del respeto de los valores esenciales de nuestro ordenamiento por parte de las entidades locales en el ejercicio transnacional de sus competencias.

El que lo anterior sea aún una asignatura pendiente pone de manifiesto, en todo caso, que tampoco en el Derecho Administrativo Global es posible identificar el fundamento de la acción exterior local. La juventud de dicho fenómeno jurídico y la consiguiente incertidumbre en relación con el momento en que el mismo pueda llegar a alcanzar un grado de desarrollo que comporte un auténtico cambio de paradigma obligan a poner el foco en la disciplina constitucional nacional como base normativa de aquella. En último término, la creación de reglas de alcance global como las auspiciadas no supondría tampoco una sustitución del marco normativo interno como sustento de la capacidad de actuación transfronteriza de los entes locales: las mismas, con seguridad, remitirían, expresa o tácitamente, a las respectivas disposiciones constitucionales para la identificación de los sujetos de Derecho Público potencialmente intervinientes en esta categoría de relaciones jurídicas. La del Derecho Constitucional nacional continúa siendo, por consiguiente, la perspectiva que ha de adoptarse en el estudio del fundamento y de los límites de la acción exterior local.

3. La perspectiva del Derecho Constitucional

Por los motivos expuestos, en este trabajo se aborda el análisis de la acción exterior local desde el punto de vista jurídico-constitucional. No procede en este momento avanzar reflexiones

de Madrid, es ya común en la regulación bilateral e incluso multilateral de la cooperación transfronteriza. La misma resulta, en nuestra opinión, del todo insuficiente como contestación de una propuesta de *lege ferenda*, como es la expuesta por el autor alemán.

sobre las que se tendrá ocasión de profundizar, como tampoco es necesaria ahora una descripción de los aspectos a los que se prestará atención a lo largo de la obra. Interesa, por el contrario, tan solo efectuar una breve precisión en relación con el alcance de la perspectiva *constitucional*. Se ha adelantado al inicio de este Capítulo introductorio que la selección de los ordenamientos de referencia para el presente estudio de Derecho comparado ha partido de la existencia de importantes diferencias de régimen jurídico que no obstan a la identificación de criterios comunes de razonamiento. Entre dichas diferencias destaca, y sobre la misma habrá de volverse, la relativa a la regulación del fenómeno: mientras en Alemania no existe aún disciplina normativa alguna en la materia, habiéndose diseñado los límites de la actuación exterior de los entes locales a través de la interpretación del marco constitucional por vía jurisprudencial, en Francia e Italia, al igual que en nuestro país, el fenómeno ha sido objeto de regulación en el nivel *legal*. Ocurre, sin embargo, que nos encontramos en los tres casos con regulaciones que en mayor o menor medida incorporan una determinada interpretación de los respectivos textos constitucionales, por la que se introduce una limitación en cierto sentido ilegítima de la capacidad de los operadores jurídicos para contribuir al desarrollo de dicha labor. Dicho con otras palabras, los Legisladores francés, italiano y español han atribuido rango normativo primario a contenidos que, por vía interpretativa, cabría – o no, dado el carácter en exceso restrictivo de algunas disposiciones, como habrá de comprobarse – deducir directamente de las Constituciones de referencia. Por este motivo, la perspectiva aquí adoptada no puede hacer abstracción de la regulación legal del fenómeno, no solo para justificar nuestra postura en relación con su posible invalidez, sino también porque por virtud de la misma se ha asumido de forma directa la precisión de los enunciados constitucionales en los que se consagran los principios de autonomía local y de exclusividad de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. A dicha cuestión nos referiremos en el Capítulo III del trabajo.

III. Una reflexión adicional de carácter terminológico

Con la expresión “acción exterior local” se hace en este trabajo referencia a una pluralidad de fenómenos de signo variopinto que tienen en común el implicar el desarrollo de actuaciones por parte de las entidades locales cuyos efectos, en mayor o menor medida, se proyectan más allá del ámbito territorial de los respectivos Estados de pertenencia. La cooperación al desarrollo, la protección del medio ambiente, la ordenación territorial y urbanística, la gestión de residuos, el transporte, la profundización en el conocimiento recíproco e incluso la política nacional en materia de defensa son solo algunos de los campos en los que tradicionalmente se ha recurrido a dicha forma de actuación, generando en algunos casos una gran tensión por estimar las autoridades estatales que, a través de su implementación, invadían las entidades locales su propio ámbito

competencial. No solo desde una perspectiva material es posible apreciar la gran variedad de manifestaciones que comprende el concepto: por el contrario, formalmente, la acción exterior local se ha llevado a cabo a través de la suscripción de acuerdos tanto vinculantes como no vinculantes jurídicamente (hermanamientos), sometidos, en el primer caso, bien al ordenamiento público, bien al privado, e incluso por medio de actuaciones unilaterales, como las declaraciones por las que diversos municipios alemanes manifestaban su oposición a la política de la Federación en materia de armamento nuclear en la década de los ochenta del pasado siglo.

El de “acción exterior local” es, consiguientemente, un concepto omnicompreensivo, no coincidente, por otro lado, con gran parte de las denominaciones empleadas en los sistemas de Derecho comparado a los que se ha acudido para la elaboración de este trabajo. La doctrina alemana habla, en este sentido, de “política exterior local” (*kommunale Außenpolitik*). Los operadores jurídicos italianos se refieren ya exclusivamente a la única categoría legalmente reconocida de actuación exterior local, las “actividades de mero relieve internacional” (*attività di mero rilievo internazionale*), ya a la más amplia noción de “relaciones jurídicas internacionales” (*rapporti giuridici internazionali*). En la literatura francesa el problema terminológico ha sido objeto de especial atención: así, el empleo de denominaciones diversas con carácter intercambiable no sería, según algunos autores, en puridad, correcto, en la medida en que el concepto de “cooperación descentralizada” (*coopération décentralisée*) habría de reservarse para identificar las actuaciones exteriores sustentadas en un convenio de cooperación, mientras que con el de “acción exterior” (*action extérieurement*) se designaría al conjunto de iniciativas emprendidas en ausencia del mismo⁸⁶. Dicha diferenciación no parece, sin embargo, responder a una comprensión generalizada del problema en aquel sistema, en la medida en que en otros estudios se pone el acento sobre la amplitud con que ambas nociones son definidas y sobre la coincidencia material de las actuaciones que una y otra engloban⁸⁷. De hecho, la normativa actualmente en vigor (arts. L-1115-1 y ss. del *Code Général des Collectivités Territoriales*) emplea el concepto de “acción exterior” para disciplinar, entre otras, la técnica convencional, no obstante la popularidad de la noción de “cooperación descentralizada”, como pone de manifiesto la bibliografía citada *infra*⁸⁸.

Resulta evidente que las nociones de “política exterior” y “relaciones jurídicas internacionales” presentan en nuestro país connotaciones de imposible coherencia con el marco,

⁸⁶ Cfr. GOUNIN, Y., “Le cadre juridique de l’action extérieure des collectivités locales”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2005), pág. 1714. También la manualística defiende la intercambiabilidad de ambos conceptos; véase FAURÉ, B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 4ª edición (2016), pág. 497, apdo. 613.

⁸⁷ En este sentido, PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, cit., págs. 21-22, que dice preferir la denominación de “cooperación descentralizada” por invocar la misma la vertiente de intercambios de tipo cultural, económico y técnico de este tipo de actividad, de especial relieve en su análisis posterior.

⁸⁸ Cfr. el apdo. II del Capítulo siguiente.

ajeno al Derecho Internacional público, como se ha tenido ocasión de comprobar, en el que se desarrollan las actuaciones de las entidades locales dotadas de proyección exterior: en ambos casos se trata de conceptos que en nuestro Derecho Constitucional se utilizan para describir ámbitos competenciales y prerrogativas de las autoridades del Estado central⁸⁹. Por otra parte, los conceptos de “actividades de mero relieve internacional” y de “cooperación descentralizada” carecen en nuestro sistema de tradición; particularmente improcedente resultaría la utilización del primero de ellos en el contexto jurídico español, dado que, como habrá de comprobarse de inmediato, el mismo evoca tan solo posibilidades de actuación sumamente limitadas⁹⁰. Si a ello se suma el hecho de que la disciplina legal de aprobación relativamente reciente – la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado – se refiere a la “acción exterior del Estado” como el ámbito en el que el conjunto de las Administraciones territoriales pueden desarrollar actuaciones dotadas de proyección internacional, la denominación – también legislativamente consagrada, como acaba de ponerse de manifiesto, en el ordenamiento francés – de “acción exterior” a los efectos del presente trabajo se presenta, en nuestra opinión, como la opción más adecuada.

IV. Estructura del trabajo

Resta tan solo hacer una breve referencia a los contenidos que incorporan los capítulos sucesivos de esta obra. En el inmediatamente posterior al presente (Capítulo II) se describirán las líneas maestras de la evolución y del régimen jurídico actual de la acción exterior local en los sistemas alemán, francés e italiano. La exposición permitirá una aproximación inicial al problema en los ordenamientos extranjeros referidos, que facilitará la comprensión del posterior análisis comparado del fundamento y de los límites del fenómeno, a partir del cual se ensayará un intento de interpretación de nuestro marco constitucional (Capítulo III). A la luz de las reflexiones que allí se desarrollarán, se estudiará el régimen normativo español, con especial atención a las Leyes de aprobación relativamente reciente en materia de relaciones internacionales y acción exterior del Estado (Capítulo IV). El trabajo se cerrará con la formulación de unas breves conclusiones.

⁸⁹ Cfr., respectivamente, los arts. 97y 149.1.3ª CE. Su empleo para describir el fenómeno objeto de estudio fue también rechazado en el caso francés, justamente por cuanto evoca el ejercicio de competencias soberanas, que corresponden tan solo al Estado, y pueden generar confusión; en este sentido, AUTEXIER, C., “L’action extérieure des régions”, *Cahiers juridiques franco-allemands*, 4 (1984), pág. 5.

⁹⁰ No obstante, se ha referido a las “relaciones con relevancia internacional” como concepto opuesto al de relaciones internacionales, recientemente, JANER TORRENS, J. D., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 26 (2017), pág. 14.

CAPÍTULO II

UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LOS SISTEMAS DE DERECHO COMPARADO

Una vez justificada la perspectiva de estudio que se adopta en esta obra y expuestos sumariamente los contenidos que en la misma se abordan, procede en este momento acometer la descripción de los desarrollos que la acción exterior local ha conocido en los ordenamientos jurídicos extranjeros de referencia desde los puntos de vista jurisprudencial y normativo. Ello se llevará a cabo con el solo objeto de ofrecer al lector una visión sumaria del problema en los referidos sistemas, que estimamos necesaria para un correcto seguimiento de la exposición sucesiva, en la que será analizado en clave comparada el tratamiento de que han sido objeto diversas cuestiones específicas en aquellos. De esta forma, en las páginas que siguen se dará breve cuenta de las principales líneas de evolución del fenómeno en Alemania (I), Francia (II) e Italia (III).

I. El caso alemán como paradigma del desarrollo alegal de la acción exterior local

Se ha hecho ya referencia a la peculiaridad del ordenamiento jurídico alemán como sistema en el que el desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior por parte de las entidades locales carece de un soporte normativo expreso. Ello ha implicado que la labor de definición de los parámetros y límites de validez de dicha forma de gestión de “los asuntos de la comunidad local”, de acuerdo con la formulación constitucional germana de los límites del principio de autoadministración o autonomía local (artículo 28 II GG), haya recaído fundamentalmente en las jurisdicciones constitucional y contenciosa, a las que no ha faltado el auxilio derivado del enorme interés que la cuestión ha suscitado en la doctrina. El análisis que sigue posee, por consiguiente, un carácter eminentemente jurisprudencial, y distingue dos fases esenciales (década de 1950 y tránsito de los años ochenta a los noventa¹) en la intervención de las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso-administrativo en la materia que, aun distanciadas temporalmente por más de treinta años, tienen una motivación común: la reacción de numerosas corporaciones locales alemanas contra la política de la Federación en el ámbito de la defensa nacional. Así, como habrá de comprobarse de inmediato, la mayor parte de las resoluciones en la materia fueron dictadas como consecuencia del posicionamiento de diversas ciudades alemanas frente a las decisiones del Gobierno federal en materia de armamento nuclear.

¹ Las exposiciones doctrinales más recientes en la materia continúan limitándose al análisis de esta jurisprudencia, particularmente de la dictada a finales de la década de 1980, lo que da una idea de su relevancia y del descenso de la conflictividad generada por la acción exterior local con posterioridad en el Estado alemán; cfr. al respecto AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen (2017), págs. 115 y ss.

1. La tímida afirmación de las bases constitucionales de la acción exterior local en la jurisprudencia constitucional de la década de 1950

El primer botón no sirve, sin embargo, de muestra de cuanto se acaba de afirmar. El pronunciamiento de carácter inaugural de la jurisprudencia alemana en materia de acción exterior local (consideración en todo caso discutible y discutida, como habrá de comprobarse de inmediato) es la Sentencia *Kehler Hafen* del Tribunal Constitucional Federal, de 30 de junio de 1953 (BVerfGE 2, 347). La resolución no se refería, en puridad de conceptos, a un caso de actuación local dotada de proyección exterior, toda vez que la controversia giraba en torno a la calificación como tratado internacional de un acuerdo suscrito por el Estado federado de Baden (hoy inexistente, después de su fusión con los Estados federados de Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollern, operación que daría lugar a la fundación de Baden-Württemberg) y el ente de Derecho público francés *Port Autonome de Strasbourg*, que tenía por objeto la creación de un sistema común de administración del puerto de la ciudad de Kehl. Tal caracterización habría supuesto la necesidad de previa autorización del Gobierno federal, toda vez que el artículo 32 III GG admite la celebración de auténticos tratados internacionales por parte de los Estados federados respecto a materias de su competencia una vez obtenido el consentimiento del Ejecutivo de la República². El Tribunal Constitucional Federal rechazó que al acuerdo controvertido hubiera de atribuírsele naturaleza de tratado internacional, puesto que se trataba de un convenio suscrito con una entidad de Derecho público extranjera cuya negociación y firma habían llevado a cabo las partes contratantes en nombre propio, y no en representación de sus respectivos Estados de pertenencia. La exigencia de autorización previa por parte del Ejecutivo federal, por el contrario, debía entenderse tan solo aplicable a los supuestos de celebración de auténticos tratados internacionales con Estados extranjeros u otros sujetos de Derecho internacional público. En la medida en que tampoco cabía apreciar extralimitación competencial por parte del Estado federado de Baden en dicha operación, no existía obstáculo jurídico-constitucional alguno a la vigencia del acuerdo³.

Es manifiesto que la sentencia no incorporaba criterios interpretativos aplicables a la acción exterior de las entidades locales. El acuerdo, preciso es subrayarlo, no había sido suscrito por la ciudad de Kehl, sino por el Estado de Baden. Sin embargo, en la medida en que consagraba la comprensión de que no toda actuación dotada de proyección exterior desarrollada por los Estados federados comporta la suscripción de auténticos tratados internacionales ni, en general, una

² Dispone el artículo 32 GG:

“1. El mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros compete a la Federación.

2. Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un *Land*, este será oído con la debida antelación.

3. En tanto los *Länder* tengan competencia legislativa, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros”.

³ BVerfGE 2, 347, 372 y ss.

participación en el tráfico jurídico internacional en sentido estricto, ámbito en el cual el Estado federal es, con la sola excepción de la suscripción de acuerdos en el marco del artículo 32 III GG, la única instancia competente, un autorizado sector doctrinal vio en la resolución considerada una admisión de la acción exterior de *todas* las Administraciones Públicas territoriales de ámbito infraestatal, incluida la desarrollada por los entes locales⁴. Sin embargo, lo cierto es que el grueso de las aportaciones posteriores aparecidas en la literatura científica que abordan el problema a la vista de los ulteriores desarrollos jurisprudenciales han tendido a apartarse expresamente de dicha lectura de la Sentencia *Kehler-Hafen*⁵, aun cuando aquella interpretación de la resolución no pueda considerarse, en la actualidad, totalmente desterrada⁶.

Habría de esperarse tan solo unos años para que el *Bundesverfassungsgericht* dictara una resolución en la que se sentarían, si bien de manera aún no inequívoca, las bases jurídico-constitucionales de la actividad local dotada de proyección exterior: en su Sentencia de 30 de julio de 1958 (BVerfGE 8, 122) comenzaría el Tribunal Constitucional Federal alemán a perfilar su doctrina sobre la compatibilidad de la proyección exterior de la actuación local con la forzosa, en tanto impuesta *ex* artículo 28 II GG, limitación de la misma a la gestión de los asuntos de la comunidad local, ámbito en el que opera el principio de autonomía o autoadministración.

Las circunstancias de hecho que rodearon al asunto eran ciertamente singulares. Por aquel entonces en la sociedad y clase política alemanas existía una honda división entre partidarios y detractores del armamento nuclear – problemática, como ya se ha referido, clave en el desarrollo de la jurisprudencia alemana relativa a la acción exterior local. El Parlamento federal había adoptado decisiones muy controvertidas en la materia frente a las que el Partido Socialdemócrata alemán mostró una decidida oposición, fracasando sin embargo en su intento de promover una consulta popular sobre la cuestión tanto a nivel federal como en algunos Estados federados. Ante esta situación, diversos municipios del Estado de Hesse (en concreto, las ciudades de Fráncfort del

⁴ En este sentido, particularmente, BOTHE, M., “Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102 (1977), pág. 79; y TOMUSCHAT, C., “Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen”, *VVDStRL*, 36 (1978), págs. 24-25.

⁵ Cfr. KONRAD, H.-J., “Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften”, en DITTMANN, A., y KILIAN, M. (Hrsg.), *Kompetenzprobleme der Auswärtigen Gewalt*, Attempto Verlag, Tübingen (1982), págs. 171-172; BLUMENWITZ, D., “Kommunale Außenpolitik”, en VON MUTIUS, A. (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, R. v. Decker’s Verlag/G. Schenck, Heidelberg (1983), pág. 747; HEBERLEIN, H., “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1992), pág. 543; muy recientemente, en el mismo sentido, TEĪVA RICHARD-MOLARD, G., *Die Rechtsgrundlagen des grenzüberschreitenden Kooperationsrechts zwischen Gebietskörperschaften*, Lit Verlag, Wien (2017), pág. 113.

⁶ De esta forma, se han referido más recientemente a la Sentencia *Kehler-Hafen* del Tribunal Constitucional Federal alemán como reconocimiento pionero de la acción exterior de las entidades locales BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen. Ein Beitrag zur Dogmatik des Art. 24 Abs. 1a GG*, Nomos, Baden-Baden (1995), pág. 36; NIEDOBITEK, M., *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge*, Mohr Siebeck, Tübingen (2001), pág. 394; y STREINZ, R., “Art. 32 [Auswärtige Beziehungen]”, en SACHS, M. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Beck, München, 6ª edición (2011), pág. 1106, Rn. 24.

Meno, Darmstadt, Kassel y Offenbach) acordaron – sin autorización ni interdicción del Gobierno del mencionado Estado federado – la celebración de sendos referendos relativos a la instalación de bases nucleares en territorio alemán. En este contexto, el Gobierno federal solicitó al *Bundesverfassungsgericht* la declaración de que el Gobierno de Hesse, mediante su conducta omisiva, consistente en la no anulación de los acuerdos de las Corporaciones locales de convocatoria de los referendos, había incurrido en vulneración del deber de lealtad federal que le impone la Ley Fundamental.

La aportación dogmática de la Sentencia gira en torno a dos aspectos claramente diferenciados, pero al mismo tiempo complementarios: de una parte, la precisión de los límites de actuación de las Entidades locales, de acuerdo con la proclamación constitucional del principio de autonomía o autoadministración local, que, como se ha señalado, exige de aquella la circunscripción a los asuntos de interés de la comunidad local (artículo 28 II GG); de otra, la definición de las implicaciones que presenta el principio de lealtad federal con respecto a los Estados federados en relación con las iniciativas desarrolladas por aquellas y que puedan resultar lesivas de las competencias de la Federación.

En lo que hace al primer aspecto, el Tribunal Constitucional introdujo una fórmula que se mantendría vigente durante largo tiempo: de acuerdo con la sentencia, los “asuntos de la comunidad local” son “tan solo aquellas tareas que hunden sus raíces en la comunidad local o que se encuentran especialmente ligadas a ella y a las que la misma se enfrenta de forma autónoma, asumiendo la responsabilidad subsiguiente con carácter exclusivo”⁷. La aplicación al caso concreto exigiría determinar si las resoluciones controvertidas suponían una toma de postura por parte de los respectivos municipios en relación con “cuestiones generales, extraterritoriales, quizá de alto contenido político, o si se posiciona[ba]n a favor o en contra de una determinada acción que no les afecta[ba] a ellos de forma especial y con carácter individual, sino que impon[ía] una determinada carga o expon[ía] a un determinado peligro al conjunto de la sociedad – y a ellos en la misma medida que al resto de municipios”. Considerados estos principios en relación con la problemática relativa al armamento nuclear, “el municipio puede entenderse habilitado para adoptar una decisión contraria a la intención de instalar *en su territorio* un reactor nuclear, un aeródromo, un recinto

⁷ BVerfGE 8, 122, 134 (la traducción de este y del resto de pasajes entrecomillados es nuestra). La revisión de dicha interpretación se produciría con la Sentencia *Rastede* del Tribunal Constitucional (BVerfGE 79, 127), a partir de la cual por “asuntos de la comunidad local” se deben entender “*cualesquiera necesidades e intereses que hundan sus raíces en la comunidad local o que se encuentren especialmente ligadas a ella, es decir, que sean comunes a los habitantes del municipio en cuanto tales, en tanto relativas a la vida en común de los individuos en el municipio*” (BVerfGE 79, 127, 151-152; cursiva añadida). Se trataría, pues, de una revisión de signo subjetivizador – el individuo se convierte en centro de la construcción – y marcadamente aperturista, cambio de extraordinario relieve y de implicaciones inmediatas sobre el fenómeno de la acción exterior local, como no dudaría en subrayar la doctrina; cfr. al respecto HEBERLEIN, H., “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 544. Sobre esta cuestión habrá de volverse brevemente *infra*, apdo. I.2 del Capítulo III.

militar, una base de lanzamiento de armas nucleares, pero no está facultado en la misma medida para manifestar su oposición general a la instalación de reactores atómicos, aeródromos o bases militares”⁸. Un referendo de alcance local no se integra sin más en el “ámbito de lo social”, sino que es “algo más y algo distinto de una mera variable del proceso de formación de la opinión pública”⁹. Ciertamente, proseguía el Tribunal Constitucional Federal, “las resoluciones de un municipio regidas por el Derecho público, incluso si adoptadas y ejecutadas con inobservancia de los límites legales, no comportan *per se* una injerencia en la vida constitucional de la Federación”; sin embargo, “el contexto político evidencia que los municipios [cuyas resoluciones habían dado lugar al proceso constitucional] no habían convocado las consultas populares como entidades individualmente afectadas”, sino que habían más bien promovido una actuación cuyos efectos tenían vocación de “extenderse a todo el territorio nacional”¹⁰. Así, “los municipios no solo ha[bría]n vulnerado los límites competenciales impuestos por la Legislación del Estado federado, sino que además ha[bría]n [pretendido incidir] sobre la formación de la voluntad pública en un ámbito reservado a la Federación”¹¹.

Desde la perspectiva del principio de lealtad federal, estimó el *Bundesverfassungsgericht* que el mismo no opera como límite del principio de autonomía o autoadministración local, es decir, que no vincula directamente a los Entes locales, sino que tan solo sirve de base a la obligación de supervisión que compete al Ejecutivo del Estado federado en relación con las convocatorias de referendos acordadas por los mismos (y, en general, con cualesquiera otras medidas con respecto a cuya adopción resulte posible identificar la incursión en causa de extralimitación competencial). En tanto que la Federación no se encuentra constitucionalmente habilitada para el desarrollo de una labor de vigilancia de la actuación de las Entidades locales, corresponde al Gobierno del *Land* (en el caso controvertido, del Estado de Hesse) evitar, a través de un control de exclusiva legalidad, la implementación de políticas locales que violenten el orden jurídico-constitucional. Sin embargo, no toda intervención municipal potencialmente lesiva del mismo trae consigo, de acuerdo con el *Bundesverfassungsgericht*, la activación de dicho deber: por el contrario, solo cuando se trate de una “vulneración sensible y grave del orden constitucional” deberá reputarse obligada la intervención del Estado federado¹². En el caso concreto, el Tribunal Constitucional estimaría el recurso promovido por el Gobierno de la Federación y declararía la vulneración por parte del

⁸ BVerfGE 8, 122, 134 (cursiva añadida).

⁹ BVerfGE 8, 122, 133.

¹⁰ BVerfGE 8, 122, 135.

¹¹ BVerfGE 8, 122, 135-137.

¹² BVerfGE 8, 122, 139.

Estado de Hessen de la obligación de lealtad federal que le impone la Ley Fundamental de Bonn en consideración a su conducta omisiva¹³.

La doctrina más avezada¹⁴ identificaría, no obstante, en el Auto del Tribunal Constitucional Federal alemán de 23 de junio de 1958 (BVerfGE 8, 42) una anticipación de la jurisprudencia referida. Se trataba precisamente de la resolución por la que se acordaba la suspensión de las consultas objeto de análisis en la Sentencia de 30 de julio del mismo año. De acuerdo con lo establecido en el Auto citado, el ministro del Interior de Hessen resultaba obligado a la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la suspensión – lo que no es por sí mismo indiciario de la postura que el *Bundesverfassungsgericht* adoptaría posteriormente de manera inequívoca en relación con el alcance del deber de lealtad federal desde la perspectiva de la actividad local, dado que simplemente responde a la exigencia de efectividad de la medida cautelar acordada. El Auto iría, sin embargo, más allá, proporcionando asimismo pistas sobre la resolución material del asunto: así, afirmaría el Tribunal Constitucional que lo acordado por virtud del mismo “no afecta[ba] al derecho fundamental de expresión ni al derecho de petición constitucionalmente garantizado”, que, por otra parte, *no* otorgan al ciudadano la facultad de exigir al Estado o a cualquier entidad de Derecho público que den respuesta a la opinión por él manifestada, de forma que la misma no se puede considerar en ningún caso como una proposición al Parlamento en sentido técnico¹⁵. Con ello se cerraba la puerta a una interpretación extensiva de los derechos constitucionales potencialmente implicados y se circunscribía el tratamiento del asunto a la perspectiva estrictamente competencial.

2. El aumento de la litigiosidad en materia de acción exterior local en el tránsito de los ochenta a los noventa: política internacional de la Federación en materia de defensa, armamento nuclear y reacción municipal contraria

El debate en torno a la acción exterior local, como adelantábamos, siempre con la polémica sobre las armas nucleares como telón de fondo, resucitaría a finales de la década de 1980 en Alemania, etapa en la que se produciría un auténtico *boom* doctrinal sobre el problema. El primer asunto relevante – solo de forma indirecta, por cuanto la controversia terminó por girar en torno a otro tipo de cuestiones – sobre el particular, que recorrió todas las instancias procesales, vino motivado por los hechos siguientes: el grupo socialdemócrata con representación en el Pleno del municipio de Fráncfort del Meno había solicitado la inclusión en el orden del día de la sesión

¹³ BVerfGE 8, 122, 141.

¹⁴ Cfr. de nuevo HEBERLEIN, H., “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 545.

¹⁵ BVerfGE 8, 42, 45-46.

sucesiva de un debate con posterior votación sobre la eventual declaración de la ciudad como zona libre de armamento nuclear. Tal solicitud fue denegada por entenderse que al Pleno municipal no le correspondía pronunciarse sobre dicha cuestión por falta de competencia. En su recurso, el grupo socialdemócrata alegó que tal inclusión en el orden del día era obligada, comprensión del problema no acogida por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Hesse, que señaló en su Sentencia de 11 de agosto de 1987 que la Legislación local del Estado federado de Hesse no reconoce un derecho como el pretendido a los grupos con representación municipal como tales¹⁶. Idéntica suerte conocería la pretensión de los socialdemócratas ante el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo, que, en Sentencia de 22 de diciembre de 1988, invocando su propia jurisprudencia sobre la interpretación de las reglas generales de legitimación activa ante la jurisdicción, aplicables también en los supuestos de ejercicio de una acción declarativa en el ámbito local, entendió que la exigencia de afectación sobre un derecho del recurrente por obra de la actividad administrativa impugnada no podía considerarse satisfecha en el asunto controvertido por no derivarse de la Legislación local del Estado de Hesse el deber de inclusión en el orden del día de las propuestas presentadas por los grupos dotados de representación en el pleno¹⁷. Tampoco estimaría, en fin, el *Bundesverfassungsgericht* la pretensión del grupo recurrente, al entender que la resolución del asunto por parte del Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo no había vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva¹⁸.

Las jurisdicciones contenciosa y constitucional, ello resulta evidente, no abordaron en las resoluciones referidas directamente el problema de la legitimidad de la acción exterior local. En el remoto precedente representado por la Sentencia de 30 de julio de 1958 (BVerfGE 8, 122), a la que nos hemos referido *supra*, el Tribunal Constitucional Federal había analizado, en línea de principio, en términos negativos la cuestión, precisando qué era lo que las entidades locales *no* pueden hacer, pero había dejado la puerta abierta a la aceptación de determinadas formas de actuación local que, aun dotadas de proyección exterior, cabría entender, *sensu contrario*, ceñidas a los límites dentro de los cuales opera el principio de autonomía o autoadministración local de acuerdo con su definición *ex* artículo 28 II GG. Si bien es cierto que las resoluciones recién consideradas no profundizaban en el tratamiento de la cuestión desde esta perspectiva, al centrarse más bien en otros aspectos de Derecho material – no caracterización de los grupos con representación municipal como beneficiarios del derecho a la inclusión de determinados asuntos en el orden del día – y procesal –

¹⁶ Sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Hesse de 11 de agosto de 1987 – 2 UE 1420/84 –, publicada en *Deutsches Verwaltungsblatt* (1988), págs. 793-794.

¹⁷ Sentencia del *Bundesverwaltungsgericht* de 22 de diciembre de 1988 – 7B 208/87 (Kassel) –, publicada en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1989), págs. 470-471.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 27 de noviembre de 1989 – 2 BvR 246/89 –, publicada en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1990), págs. 355-356.

interpretación de las reglas de legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo –, no lo es menos que no incorporaban tampoco *obiter dictum* alguno que desmintiera esta lectura de la doctrina afirmada por el *Bundesverfassungsgericht* en el ya por entonces lejano 1958.

Tampoco en otros pronunciamientos del Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo de aquella etapa, en los que se debían resolver asuntos ya directamente relacionados con la cuestión, es posible identificar aún un posicionamiento claro del órgano jurisdiccional en la materia. Destaca, en este sentido, el Auto de 22 de diciembre de 1988¹⁹, por el que se desestimó el recurso de casación promovido contra la Sentencia del *Oberverwaltungsgericht* de Renania-Palatinado de 17 de noviembre de 1987²⁰. El asunto planteado era el siguiente: el pleno de un municipio del Estado federado de Renania-Palatinado había adoptado la decisión de adherirse al Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares, propuesto por las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. La Administración del *Kreis* competente había requerido la revocación del acuerdo municipal y fijado un plazo transcurrido el cual, de no producirse la misma, decretaría su anulación²¹. Frente a dicha decisión, el municipio interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por el *Oberverwaltungsgericht* de Renania-Palatinado sobre la base de una lectura restrictiva de las posibilidades de actuación exterior de las entidades locales.

En este sentido, el Tribunal partió de la comprensión de que la del desarme nuclear es una problemática no integrada en la noción constitucional de “asuntos de la comunidad local”, que define, como ya sabemos, los límites del principio de autonomía en el sistema jurídico alemán. La participación en el Programa internacional controvertido se hallaba estrechamente conectada con la política federal en materia de defensa, en cuya definición las entidades locales no se encontrarían facultadas para participar por ser esta una actividad no susceptible de realización de forma autónoma y bajo la propia responsabilidad por las mismas. En contra de esta visión no procedería, continuaba el Tribunal, invocar la facultad de cooperación intermunicipal, por cuanto la misma era reconocida por el ordenamiento “para el ejercicio de las propias competencias y en el marco de las Leyes”. De acuerdo con ello – y conviene retener este dato, por cuanto en este punto se observa una contradicción explícita de la jurisprudencia constitucional tradicional –, “la cooperación con entidades municipales de otros Estados debe[ría] limitarse a los asuntos del ámbito local y *no [podría] vulnerar el principio de lealtad federal*” (énfasis añadido). En consecuencia, debería

¹⁹ 7 B 250/87 (Koblenz), publicada en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1989), págs. 469-470.

²⁰ 7 A 37/87, publicada en *Deutsches Verwaltungsblatt* (1988), págs. 796-798.

²¹ Las Leyes alemanas de régimen local suelen diferenciar entre “requerimiento” (*Beanstandung*) y “anulación” (*Aufhebung*) como mecanismos ejercitables por las autoridades de control en defensa de la legalidad frente a la actuación de las Corporaciones locales; a este respecto, cfr. BURGI, M., *Kommunalrecht*, Beck, München, 5ª edición (2015), pág. 103, § 8.47, con cita a pie de página (nota 3) de la legislación de los Estados federados que responde al referido esquema.

“excluirse la posibilidad de que un Municipio, en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales de hermanamiento, no se atenga a su propio marco competencial mediante la toma de posturas en materias relativas a la política de defensa o a través de la participación en posicionamientos de dicha índole en el contexto internacional, inmiscuyéndose en el ámbito de las relaciones internacionales, reservadas *ex artículo 32 I GG* a la Federación”.

Aplicando dichos razonamientos al caso concreto, entendería el *Oberverwaltungsgericht* que el municipio había desconocido los referidos límites competenciales mediante su adhesión al Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares. “El mismo no se limita[ría], como alegaba el recurrente, a una cooperación intermunicipal en el ámbito de competencia local de las acciones culturales”, sino que “se trata[ría] más bien de un posicionamiento no consentido a los municipios en materia de política de defensa, explícitamente orientado al desarme nuclear”. Por consiguiente, estimó el Tribunal que la Administración del distrito había actuado correctamente al reaccionar frente al acuerdo controvertido mediante el ejercicio de sus facultades de supervisión administrativa. La resolución conocería, entonces, una acogida doctrinal favorable²².

Como adelantábamos, al conocer del asunto en casación, el *Bundesverwaltungsgericht* se abstendría de entrar en el fondo. La desestimación del recurso promovido frente a la Sentencia del *Oberverwaltungsgericht* de Renania-Palatinado se basó, sustancialmente, en un defecto de motivación, por cuanto estimó el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo que las razones en que se apoyaba el municipio recurrente no se dirigían directamente contra las que habían servido de base a la resolución atacada, constatación a partir de la cual se abstuvo de profundizar en las mismas, reservando para mejor ocasión la exposición de su propia comprensión del problema.

Dicha ocasión se presentaría tan solo dos años después, cuando, en cuatro Sentencias de 14 de diciembre de 1990, el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo decidió fijar definitivamente su doctrina en la materia. En la primera de ellas (BVerwGE 87, 228) el asunto venía motivado por un acuerdo adoptado por el municipio de Múnich por el que el mismo se declaraba zona libre de armamento nuclear. El Gobierno de la región de Alta Baviera había acordado, en el ejercicio de sus funciones de control, requerir de la ciudad de Múnich la revocación del acuerdo, por cuanto había estimado que, mediante su adopción, el municipio había incurrido en una extralimitación competencial. Tal decisión sería objeto de impugnación por parte del Municipio de Múnich, que entendía que la misma representaba una injerencia en su actuación contraria al artículo 28 II GG.

²² Cfr., en este sentido, BROB, S., “Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht. Ausgewählte Probleme des Kommunalrechts”, *Verwaltungsarchiv* (1989), pág. 147.

Sobre la base de la jurisprudencia constitucional relativa al principio de autonomía o autoadministración local, el *Bundesverwaltungsgericht* parte en esta Sentencia de que la exteriorización de la propia postura por parte de la corporación debe poseer un específico alcance local. Sin embargo, “la sola circunstancia de que la representación municipal se posicione únicamente con respecto al propio municipio no satisface” dicho requisito, pues con ello podría llegar a admitirse que, “mediante la invocación de su competencia global en el marco del derecho a la autoadministración el municipio integre cuestiones de política general en el objeto de su actividad”. A este respecto, el artículo 28 II GG no atribuye al municipio un mandato político general. “Las resoluciones de las entidades locales”, en general, aun cuando adoptadas con carácter “apelativo o simbólico”, suponen el ejercicio de un poder público vinculado legalmente y precisan, consiguientemente, de un fundamento jurídico²³, que, de acuerdo con el marco constitucional y la interpretación de que el mismo ha sido objeto, comporta la exigencia de que estén comprometidos “asuntos de la comunidad local”, debiendo entenderse por tales “cualesquiera necesidades e intereses que hundan sus raíces en la comunidad local o que se encuentren especialmente ligadas a ella, es decir, que sean comunes a los habitantes del municipio en cuanto tales, en tanto relativas a la vida en común de los individuos en el municipio”²⁴.

Dicho presupuesto competencial de validez de la toma de postura de la entidad local no implica, prosigue el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo, que la misma no pueda tener carácter anticipatorio o, dicho en otros términos, que requiera la previa adopción de la decisión relativa a la efectiva localización en el propio territorio de armas nucleares o de cualesquiera otras instalaciones, ni tan siquiera que la misma sea por algún motivo previsible. Por el contrario, corresponde al municipio decidir en qué momento expresa su parecer respecto a la posibilidad de afectación a la vida en común de los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de medidas por parte de otros poderes públicos²⁵. De otro lado, la valoración relativa a la admisibilidad jurídico-constitucional de la resolución controvertida depende en línea de principio tan solo de su propio contenido, sin que, resultando inequívoca la interpretación de su alcance, puedan ser objeto de control las motivaciones que eventualmente podrían servirle de sustento, en tanto no explicitadas²⁶.

A partir de estos razonamientos, estimó el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo que la resolución controvertida, a la vista de su trasfondo político, que evidenciaba la mera

²³ BVerwGE 87, 228, 231.

²⁴ BVerwGE 87, 228, 232-233 (con invocación, como habrá podido observarse, de la fórmula general sobre el principio de autonomía o autoadministración local resultante de la revisión operada por la Sentencia *Rastede* del Tribunal Constitucional Federal – BVerfGE 79, 127, 151-152; cfr. al respecto la nota al pie 7 del presente Capítulo).

²⁵ BVerwGE 87, 228, 233-234.

²⁶ BVerwGE 87, 228, 235.

pretensión del municipio de Múnich de manifestar su oposición a la política internacional de la Federación en materia de defensa, no se ajustaba a los límites constitucionales y que, consiguientemente, la medida adoptada por la autoridad de control no había incurrido en vulneración del artículo 28 II GG²⁷.

Tal decisión, como se desprende de la sumaria exposición de sus contenidos, presenta no pequeñas dificultades de interpretación, por no decir que la adscripción a sus razonamientos se revela imposible por diversos motivos, entre los que no presenta una relevancia menor la contradicción interna en que incurre el Tribunal Federal de lo contencioso, que, si de una parte afirma la validez de la actuación local consistente en el posicionamiento con respecto a un determinado problema social debe poseer una conexión local específica y admite, de hecho, tomas de postura de carácter anticipatorio, concluye declarando la ilegalidad de la resolución municipal, pese a haber sido dictada con referencia exclusiva al propio territorio, por versar sobre cuestiones de alcance general. Sobre la fragilidad de este último límite tendremos ocasión de volver, no obstante, más adelante²⁸. En este momento es suficiente señalar que el contenido de la resolución judicial referida llega a asombrar si se contrasta con la segunda y con la tercera de las Sentencias dictadas por el propio *Bundesverwaltungsgericht* en la misma fecha [7 C 40/89 (München)²⁹ y 7 C 54/89 (Nürnberg)³⁰], de signo radicalmente opuesto pese a los intentos del Tribunal por presentar la doctrina afirmada en estas dos resoluciones como coincidente con la de la anterior³¹. En los casos ahora considerados se trataba de acuerdos adoptados por los municipios de Lindau y Nürnberg, respectivamente, en los que se declaraba la intención de “no apoyar ninguna medida orientada a la instalación o transporte de armas nucleares” en el territorio de las propias ciudades. Las autoridades de control habían requerido de los municipios la anulación de dichas declaraciones sobre la base de la falta de competencia de los mismos para su adopción, que no se habrían ceñido a los límites constitucionales rectores de su actuación, particularmente al requisito de que la misma se circunscriba a los asuntos de la comunidad local. El Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo estimó los recursos de casación interpuestos por los municipios frente a las Sentencias de instancia que habían confirmado la interpretación de las autoridades de control. De acuerdo con su visión del problema, si bien del texto constitucional y de la jurisprudencia que lo interpreta se derivan límites de actuación de las entidades locales, que no pueden, en síntesis,

²⁷ BVerwGE 87, 228, 235-236.

²⁸ Apdo. II.1.B) del Capítulo III.

²⁹ Publicada en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1991), págs. 584-585.

³⁰ Accesible en <https://beck-online.beck.de/Home>, BeckRS 1990, 31256972.

³¹ La contradicción interna de la Sentencia sobre el acuerdo del Municipio de Múnich y la imposibilidad de coherencia la interpretación de los principios constitucionales involucrados adoptada en la misma con las dos resoluciones de la misma fecha del *Bundesverwaltungsgericht* han sido subrayadas por HEBERLEIN, H., “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 547.

arrogarse un mandato político de alcance general, las resoluciones controvertidas pretendían desplegar sus efectos en conexión con los asuntos de las propias comunidades locales, toda vez que la problemática que las había motivado incidía sobre el ejercicio de competencias de las Corporaciones, como la de planeamiento urbanístico. Así, el *Bundesverwaltungsgericht* reconoció a los municipios la posibilidad de pronunciarse con carácter preventivo sobre los establecimientos que, en un futuro, puedan pretender instalarse sobre su territorio, puesto que, incluso aunque dicha instalación no sea previsible, la cuestión no deja por ello de presentar una conexión con los asuntos de la comunidad local, y declaró que las medidas adoptadas por las autoridades de control habían supuesto una vulneración del artículo 28 II GG.

La última de las resoluciones de 14 de diciembre de 1990 dictadas por el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo (BVerwGE 87, 237) se refería, igualmente, a la toma de posición de un municipio alemán (Fürth) en contra de la política federal en materia de armamento nuclear, si bien la manifestación de la misma no se había producido por medio de la adopción de un simple acuerdo por parte del Pleno de la Corporación, sino a través de la participación de la misma en el Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares, propuesto por las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. La decisión de participación había motivado el requerimiento de anulación de la misma por el Ejecutivo del Estado federado de Franconia Media, sobre la base de la inobservancia de los límites constitucionales que vinculan el ejercicio de las competencias locales. El problema jurídico planteado era, por consiguiente, en todo similar al resuelto por la Sentencia de 22 de diciembre de 1988 a la que se ha hecho referencia *supra*, en este mismo subepígrafe. Como habrá de comprobarse inmediatamente, en esta ocasión, a diferencia de la anterior, el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo abordó de lleno la cuestión, entendiendo que la autonomía local es fundamento constitucional suficiente para una actuación de estas características.

El *Bundesverwaltungsgericht* estimó que la participación de la ciudad de Fürth en la iniciativa, consistente en la creación de un hermanamiento internacional multilateral de municipios, se enmarcaba en los asuntos de la propia comunidad local. A este respecto, según el Tribunal, no se puede considerar que el alcance transfronterizo de la técnica del hermanamiento, consustancial al mismo, implique necesariamente la ubicación de esta forma de relación entre ciudades fuera del ámbito en el que el artículo 28 II GG admite el desarrollo de actuaciones por parte de las entidades locales. Por el contrario, el hermanamiento entre ciudades configura un marco institucional en el ámbito municipal para el encuentro de los habitantes de aquellas con ciudadanos de otros Estados, favoreciendo intercambios de muy variada naturaleza, que permiten la satisfacción y promoción de intereses y necesidades comunes. De esta manera, las exigencias constitucionales no pueden

interpretarse en el sentido de que la acción local deba forzosamente quedar circunscrita al desarrollo de actividades en el propio territorio. El instituto del hermanamiento, en definitiva, proporciona a los municipios un nuevo campo de actuación para el desarrollo del principio de autonomía o autoadministración local³².

Por medio de la participación en el referido programa, continuaba el Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo, el municipio de Fürth no había rebasado los límites de su derecho a la autonomía mediante el ejercicio de un mandato político de alcance general. En opinión del Tribunal, el hecho de que los objetivos del programa *se correspondan materialmente* con la orientación pacifista del texto constitucional es un elemento que ha de ser tenido en cuenta en el análisis *competencial* de la cuestión, puesto que el principio de unidad de la Constitución exige que a dicha finalidad se le reconozca una virtualidad informadora del principio de autonomía o autoadministración local³³.

No debía tampoco reconocerse un valor decisivo, siempre en opinión del *Bundesverwaltungsgericht*, al hecho de que por medio de la participación en el programa propuesto por las ciudades de Hiroshima y Nagasaki el municipio de Fürth hubiera implícitamente manifestado su oposición a la política de defensa del Gobierno federal. La existencia de diferentes visiones sobre un mismo problema es, de hecho, consustancial al debate político. Así, la participación en el programa no pretendía usurpar la competencia exclusiva de la Federación en la materia, en ningún momento cuestionada: por el contrario, la naturaleza de las actividades que aquel prevé (intercambio de informaciones, materiales, libros y otras publicaciones; preparación de una reunión de los alcaldes de las ciudades participantes en Nagasaki y Hiroshima, cuyas conclusiones habrían de ser expuestas en una sesión especial de las Naciones Unidas) evidenciaba la falta de vocación del programa y de sus integrantes de invadir la esfera de la defensa nacional. En consonancia con ello, continuaba el Tribunal, la atribución a la Federación de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales no determina la invalidez de la acción exterior local desarrollada a través de la técnica del hermanamiento, pues esta no se encuentra comprendida en aquella. Sobre la base de estos razonamientos, concluyó el Tribunal declarando que la decisión de participación en el Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares adoptada por el municipio de Fürth respetaba los límites constitucionales de la actividad local y, consiguientemente, que las medidas de fiscalización adoptadas por el Gobierno del Estado de Franconia Media eran contrarias al artículo 28 II GG³⁴.

³² BVerwGE 87, 237, 238, 239.

³³ BVerwGE 87, 237, 239.

³⁴ BVerwGE 87, 237, 240.

En la jurisprudencia alemana, como ha tratado de mostrarse, es posible encontrar pronunciamientos de indudable interés en el análisis de los presupuestos de validez de la acción exterior local. No obstante la posibilidad de identificación de algunas líneas de razonamiento contradictorias o no enteramente correctas, como habrá de argumentarse en detalle en el Capítulo siguiente, las jurisdicciones constitucional y contenciosa del país germano han elaborado un acervo jurisprudencial sólido, que parece haber sido correctamente asumido por parte de los operadores jurídicos involucrados, habida cuenta de la a todas luces drástica disminución de la litigiosidad en la materia, como prueba el hecho de que las aportaciones doctrinales más recientes continúen prestando exclusiva atención en el análisis jurisprudencial a los asuntos referidos *supra*³⁵. Radicalmente opuesta es la situación en el contexto político francés, en el que, como se expone en el apartado siguiente, la jurisdicción contencioso-administrativa continúa siendo requerida para desarrollar un papel arbitral entre entidades locales y autoridades centrales con respecto a la actuación dotada de proyección internacional de las primeras. El estudio de esta jurisprudencia vendrá precedido, en todo caso, de un análisis de la evolución normativa en la materia, al que se dedican las páginas sucesivas.

II. La compleja evolución de la acción exterior local en el ordenamiento francés

Los desarrollos que ha conocido la acción exterior local en el sistema francés se cuentan, con toda probabilidad, entre los más relevantes y ricos en matices del continente europeo. Pese a que la misma, al igual que en el caso alemán, comenzó a implementarse en ausencia de un marco jurídico de referencia, ya en la década de 1980, animado sin duda por el imparable avance del fenómeno y por el interés que la cuestión despertaba en la literatura científica, abordaría el Legislador – si bien de manera parcial y por medio de una disposición de muy problemática interpretación – su regulación, operación casi inmediatamente complementada con la adopción de diversas circulares por parte de los sucesivos gobiernos. No sería, sin embargo, hasta 1992 cuando se introduciría una disciplina normativa dotada de vocación de exhaustividad. En las páginas que siguen se expondrán, de manera forzosamente sintética, las principales etapas de esta evolución, con referencia no solo a los textos legales que se han sucedido en la materia, sino también a los pronunciamientos jurisdiccionales más destacados, que han contribuido a la creación de un *acquis* jurídico que, pese a resultar en algunos puntos criticable, es, en nuestra opinión, en líneas generales muy sólido.

³⁵ Cfr. la nota al pie 1 del presente Capítulo.

1. El impulso – eminentemente – doctrinal de la acción exterior local y las primeras ¿regulaciones? del fenómeno: el artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213, de 2 de marzo, relativa a los derechos y libertades de los municipios, regiones y departamentos (Acto I de la descentralización), y las circulares presidenciales de la década de 1980

Resultado de la muy significativa involucración de las entidades locales francesas en el proceso de reconciliación del continente europeo tras la II Guerra Mundial a través de la técnica del hermanamiento³⁶ sería el creciente interés que la cuestión comenzó a suscitar en la doctrina iuspublicista gala, intensificado a partir de finales de la década de 1970 y a lo largo del decenio posterior. Destaca en este sentido, en primer lugar, al margen de otros precedentes menores, un estudio del Profesor P.-M. DUPUY, en el que el autor abordaba la cuestión de la cooperación regional transfronteriza desde la perspectiva internacional y constataba la generalización de la apertura en la interpretación de las reservas constitucionales de la competencia exclusiva a favor del Estado en materia de relaciones internacionales no solo en los países de estructura federal (citaba, al respecto, los casos alemán y suizo), sino también en algunos de marcada raigambre centralista, como el francés³⁷. La contribución, sin duda muy valiosa, presentaba sin embargo un alcance limitado, pues consideraba tan solo la problemática específica de las entidades regionales situadas en la frontera, razón de ser de la necesidad de que el monopolio estatal en materia de relaciones internacionales y diplomáticas hubiera de ser interpretado de manera flexible para no obstaculizar la adecuada gestión de los propios asuntos por parte de aquellas, que precisarían de entrar en contacto con entidades de Derecho público extranjeras justamente por razón de su peculiar ubicación geográfica³⁸.

Sería la Profesora G. BURDEAU quien terminaría por dar el espaldarazo científico definitivo a la acción exterior local. En un trabajo muy influyente, publicado a comienzos de la década de 1980, la autora propuso la adopción de una denominación que se revelaría muy exitosa en la literatura francesa para designar los convenios suscritos por entidades locales pertenecientes a Estados diferentes: “acuerdo infraestatal”³⁹. En su estudio, BURDEAU tomaría además postura en relación con un aspecto clave: en su opinión, ni la frecuencia de esta forma de concertación, ya entonces considerada como una “praxis antigua”⁴⁰, ni los numerosos problemas para determinar su régimen

³⁶ A la que nos hemos referido *supra*, en el apdo. I del Capítulo I de este trabajo.

³⁷ Cfr. DUPUY, P.-M., “La coopération régionale transfrontalière et le droit international”, *Annuaire français de droit international* (1977), pág. 848.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Vid. BURDEAU, G., “Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents”, en AAVV, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, Éditions Pedone, Paris (1981), pág. 105.

⁴⁰ *Op. cit.*, pág. 106.

jurídico, que exigían un análisis casuístico⁴¹, imponían la adopción de una regulación de la materia⁴². Como tendremos ocasión de comprobar más adelante, en modo alguno fue la suya la única voz que se alzó en ese sentido.

En este contexto tuvo lugar la aprobación de la Ley núm. 82-213, de 2 de marzo, relativa a los derechos y libertades de los municipios, regiones y departamentos (Acto I de la descentralización). La norma introdujo en su artículo 65.2 una disposición de interpretación problemática: de acuerdo con el citado precepto, “el consejo regional puede decidir, con la autorización del Gobierno, entablar, a fines de concertación y en el marco de la cooperación transfronteriza, contactos regulares con entidades territoriales [*collectivités décentralisées*] extranjeras que tengan una frontera común con la región”⁴³. Las dificultades se planteaban por el carácter en principio marcadamente restrictivo de la previsión, que, como se deduce a partir de su lectura, contemplaba tan solo como forma de actuación exterior de las colectividades territoriales la desarrollada por los entes regionales situados en la frontera previa autorización del Ejecutivo con sus homólogos extranjeros limítrofes. La escasa ambición de la prescripción, objeto de severas críticas doctrinales⁴⁴, motivó la defensa de una interpretación alternativa, de acuerdo con la cual el precepto sería aplicable tan solo a dicha modalidad específica de acción exterior – mantenimiento de contactos permanentes por parte de las regiones con las entidades extranjeras con las que tuvieran una frontera común –, supuesto en el que se exigía la previa obtención de la autorización del Gobierno central, debiendo reputarse el ejercicio de otras formas de acción exterior como una alternativa para la que *todos* los entes territoriales se encontraban habilitados⁴⁵. Se imponía, así, una lectura extensiva del marco jurídico inicial, motivada por la pujanza de la que se ha dado en denominar “tercera generación” de actuaciones de proyección exterior de las entidades locales francesas, que ya no admitían una comprensión del fenómeno limitada a las operaciones de concertación con sus interlocutores fronterizos⁴⁶. Las entidades locales, por su parte, reaccionarían frente al restrictivo tenor literal de la

⁴¹ *Op. cit.*, págs. 114-115.

⁴² *Op. cit.*, pág. 126. La autora precisó, no obstante, que, de entenderse definitivamente necesaria una regulación del problema, debería avanzarse con suma cautela, habida cuenta del carácter incierto y diverso de los regímenes de los acuerdos infraestatales que evidenciaba la praxis.

⁴³ La traducción es nuestra.

⁴⁴ Destaca, en este sentido, la de LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger* (1988), pág. 783, que identifica tanto en la referida previsión legislativa como en la interpretación inicial del Convenio de Madrid de 1980 una revisión del principio de soberanía estatal en el contexto internacional manifiestamente insuficiente.

⁴⁵ Cfr., en este sentido, AUTEXIER, C., “L’action extérieure des régions”, *Cahiers juridiques franco-allemands*, 4 (1984), pág. 16; y LUCHAIRE, Y., “Les fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises”, *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), págs. 13 y ss. No fue esta, sin embargo, una interpretación unánime del precepto; por el contrario, algunos autores se aferraron en su lectura a su estricta literalidad; en este sentido, entre otros, DE FORGES, J.-M., *Les institutions administratives françaises*, PUF, Paris (1985), pág. 213.

⁴⁶ A dicho cambio de paradigma se ha referido en detalle LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *cit.*, págs. 767-768.

norma “olvidando” con frecuencia solicitar al Ejecutivo la autorización previa para la puesta en marcha de iniciativas de proyección exterior⁴⁷.

La interpretación aperturista del artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213 inspiraría la adopción de la Circular núm. 1789/S.G., de 26 de mayo de 1983, relativa a la acción exterior de las entidades locales, del Primer Ministro Pierre Mauroy. El texto introducía dos novedades fundamentales: de una parte, instituía la figura del Delegado del Gobierno para la acción exterior de las entidades territoriales, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, al que aquellas deberían informar sobre las iniciativas dotadas de proyección exterior que pretendieran adoptar y al que se atribuía la función de coordinación de las mismas; de otra, y esto es aún más relevante a los efectos de la presente exposición, partía del principio de que no solo las regiones, sino también los municipios y los departamentos podían entablar contactos regulares con entidades territoriales extranjeras en la línea de lo previsto *ex* artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213, de 2 de marzo, sin que dicha posibilidad, además, hubiera de entenderse limitada a la concertación con Administraciones fronterizas.

Dicha comprensión serviría igualmente de fundamento a la adopción de la Circular núm. 2063/S.G., de 10 de mayo de 1985, dirigida a los comisarios de la República y a los jefes de las oficinas diplomáticas y consulares. El entonces Primer Ministro, hoy presidente del *Conseil constitutionnel*, Laurent Fabius, partía de una visión amistosa del fenómeno de la acción exterior local, que estimaba necesario a un tiempo apoyar y someter a un control gubernativo a través de la imposición de obligaciones de información y, eventualmente, del ejercicio de mecanismos tendentes a evitar que la referida actividad pudiera llegar a interferir en la política exterior francesa. A partir de dichos presupuestos, la Circular incorporaba dos anexos, relativos, respectivamente, a las variables jurídicas de la acción exterior local (anexo I, que recapitulaba nuevamente sobre el fenómeno desde una perspectiva fáctica, enumeraba los textos normativos que habían de ser tomados en consideración en el desarrollo de las iniciativas locales dotadas de proyección exterior y recogía las formas de actuación para la implementación de las mismas, con especificación de sus límites jurídico-constitucionales) y al intercambio de informaciones y a la concertación en este ámbito (anexo II).

Esta línea interpretativa se vería asimismo confirmada por las tres circulares de 12 de mayo de 1987 adoptadas por el entonces Primer Ministro Jacques Chirac (Diario Oficial de la República de 16 de mayo de 1987, págs. 5391 y ss.), la primera de las cuales predicaba de hecho de sí misma su vocación de continuidad con respecto a la núm. 2063/S.G., de 10 de mayo de 1985, de la que

⁴⁷ Así lo subrayan, mostrando implícitamente comprensión frente a la referida praxis local, CABANES, A., y ROBBES, A., “La coopération décentralisée: comment s’extraire des contingences de l’intérêt public local?”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2003), pág. 595.

constituía su anexo IV. Su importancia vendría dada no tanto por su contenido material, que se limitaba a la introducción de algunas especificaciones y mejoras técnicas⁴⁸, cuanto por la circunstancia de que la alternancia política – como es sabido, el socialista Fabius había sido sucedido por el conservador Chirac en la jefatura de Gobierno – no había obstado al mantenimiento de una misma forma de razonamiento en relación con la acción exterior local⁴⁹.

Las referidas circulares presidenciales fueron objeto de una valoración positiva desde una perspectiva material, por cuanto se vio en ellas lo que se dio en llamar un auténtico “cuerpo doctrinal” en materia de acción exterior local⁵⁰. Sin embargo, su idoneidad para introducir la disciplina considerada fue puesta en duda por los especialistas en la materia con base en argumentaciones ciertamente sólidas. Por una parte, la consagración, mediante la aprobación de circulares presidenciales, de una regulación cuya compatibilidad con la disposición legal entonces vigente – el tantas veces citado artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213 – era más que discutible se presentaba como una operación criticable desde un punto de vista formal⁵¹. Pero, incluso admitida la compatibilidad material de una y otras, aquella perspectiva continuaría planteando problemas: la negación a las circulares del carácter de fuentes normativas las inhabilitaría para *regular*, incluso *secundum legem*, la acción exterior local. Esta comprensión de la cuestión no ha sido, sin embargo, unánime en la literatura científica francesa. Ciertamente, algunos autores han rechazado que, “en buena teoría jurídica”, quepa atribuir a las Circulares el carácter de fuentes del Derecho en aquel sistema, admitiendo en hipótesis como única alternativa el reconocimiento a las mismas de rango reglamentario, lo que no resolvería completamente el problema, pues implicaría su ubicación en el cuarto nivel de la jerarquía normativa, por detrás de las disposiciones constitucionales,

⁴⁸ Es importante, sin embargo, destacar al respecto que las Circulares introducen diferenciaciones entre el régimen aplicable a las relaciones entre las entidades locales y la Comisión de las entonces Comunidades Europeas (anexo IV de la primera Circular), a su participación en los trabajos preparatorios de las comisiones interestatales de cooperación transfronteriza, a la implementación de los mecanismos de participación previstos en el Convenio de Madrid de 1980 y en el artículo 65.2 de la Ley 82-213 (respectivamente, anexos V y VI de la segunda Circular) y a la acción exterior de los departamentos de ultramar (anexo III de la tercera Circular).

⁴⁹ Así lo han subrayado AUTEXIER, C., “Licéité de l’action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux”, en CONAC, G., DESOUSCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Économica, Paris (1989), pág. 247; y PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée. Les collectivités territoriales dans la coopération Nord-Sud*, L’Harmattan, Paris (1995), pág. 42.

⁵⁰ DELAHAYE, Y., “L’action extérieure des collectivités territoriales. Liberté et cohérence”, *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), pág. 35.

⁵¹ Sobre este aspecto insiste particularmente, en relación con la Circular núm. 1789/S.G., de 26 de mayo de 1983, LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, cit., pág. 782. Para dicho autor, sin embargo, en contra de lo manifestado por PETITEVILLE (cfr. la nota al pie 49), las Circulares de 12 de mayo de 1987 del Primer Ministro Jacques Chirac adoptan una lectura estricta del artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213, cerrando así la puerta a la interpretación extensiva de las posibilidades de actuación exterior de las entidades locales de la que se partía en los textos precedentes y consagrando una visión muy limitada de la relativización del alcance del monopolio estatal en materia de relaciones internacionales (págs. 782-783).

internacionales y legislativas en la materia⁵². Otros han abogado abiertamente por el carácter reglamentario de las circulares, deduciendo a partir del mismo, sin embargo, su invalidez, toda vez que las mismas introducirían criterios de definición del principio de autonomía local o de “libre administración”, de acuerdo con la formulación introducida *ex* artículo 72, párrafo tercero, CFr, operación para la que el citado precepto exige la intervención del Legislador⁵³. Una tercera tesis, con respecto a la cual cabe cuando menos afirmar que acierta a proporcionar una interpretación compatible con la comprensión del problema de la que parecen haber partido los operadores jurídicos franceses, que no han llegado a contestar la validez de las circulares referidas, es la de la atribución a las mismas de un carácter meramente indicativo de los extremos que las autoridades concernidas deben tener en cuenta en la implementación de formas de acción exterior local y en el desarrollo de las oportunas operaciones de control, según los casos⁵⁴. Las insuficiencias de rango normativo de esta controvertida “regulación” serían, de cualquier forma, superadas por medio de la adopción de la Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, a la que habremos de referirnos en el siguiente apartado.

Los desarrollos jurisprudenciales en esta etapa fueron, en cambio, escasos. A salvo una importante resolución del Consejo de Estado de la que se dará cuenta *infra* (cfr. el apdo. II.3 del presente Capítulo), destaca tan solo la Decisión del *Conseil constitutionnel* núm. 82-142 DC, de 27 de julio, en la que hubo de resolverse sobre la validez del proyecto de ley sobre la reforma de la planificación – definitivamente aprobado dos días después del dictado de la resolución, por virtud de la Ley núm. 82-653, de 29 de julio. El aspecto que aquí interesa de cuantos resultaban controvertidos en relación con aquel texto era el del reconocimiento de la posibilidad de conclusión de acuerdos de cooperación por parte de las entidades locales con sujetos de Derecho público extranjeros. A este respecto, el *Conseil constitutionnel* estimó que no cabía apreciar vulneración alguna del artículo 52 CFr, que atribuye al Presidente de la República la potestad de negociación y ratificación de los tratados internacionales, por cuanto la disposición legislativa objeto de control preventivo de constitucionalidad poseía un carácter meramente indicativo y no habilitaba a la conclusión de acuerdos aptos para generar obligaciones a cargo de los órganos de la República Francesa competentes en materia de relaciones internacionales⁵⁵. Se trataba, como no dudó en señalar la doctrina, de un pronunciamiento que ofrecía escasas pautas interpretativas sobre el

⁵² En este sentido, AUTEXIER, C., “Licéité de l’action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux”, cit., págs. 247-248.

⁵³ Cfr. DOLEZ, B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l’État. Contribution à l’étude du régime juridique de l’action extérieure des collectivités territoriales* (Thèse de doctorat en Droit public), Lille (1993), pág. 161.

⁵⁴ Así lo entiende CHICOT, P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L’action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, L’Harmattan, Paris (2005), pág. 83.

⁵⁵ Considerando 12º de la Decisión 82-142.

problema de la acción exterior local desde la perspectiva constitucional⁵⁶, pero que tenía al menos la virtud de alinearse con la comprensión que ya comenzaba a imperar en relación con el alcance de las prerrogativas reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales y que de hecho había asumido muy poco tiempo antes el *Conseil d'État* en su informe de 16 de mayo de 1980, relativo a la viabilidad jurídica de la suscripción por Francia del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.

2. La regulación introducida por los artículos 131 y siguientes de la Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, relativa a la administración territorial de la República, y la disciplina actual de la materia prevista en los artículos L1115-1 y siguientes del *Code général des collectivités territoriales*

Con carácter previo al breve análisis que se desarrollará en las páginas siguientes en relación con las disposiciones del ordenamiento francés aplicables a la acción exterior local desde el primer reconocimiento legislativo global del fenómeno, introducido a comienzos de la década de 1990, procede efectuar una precisión relativa al objeto de estudio del presente apartado. El mismo se circunscribe al marco normativo *de Derecho común* en materia de acción exterior local, y no contempla, por consiguiente, la problemática específica de las colectividades de ultramar, reconocidas con carácter general *ex artículo 72-3 CFR* y reguladas en los preceptos sucesivos del texto constitucional. Si se ha optado por dicha limitación es por el hecho de que las entidades de ultramar presentan una serie de particularidades en su organización político-administrativa que, en lo que hace a la acción exterior, las alejan del paradigma de nuestras propias Corporaciones locales, toda vez que comportan una auténtica erosión de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales *stricto sensu*⁵⁷. Así lo ha señalado la doctrina de aquel país, que subraya

⁵⁶ Vid. FERSTENBERT, J., “Droit et pratique de l’action extérieure des collectivités territoriales. Première partie – Les fondements juridiques des compétences internationales des collectivités territoriales”, *Revue juridique du Centre-Ouest*, I (1988), pág. 23.

⁵⁷ Así, al margen de la posibilidad de desarrollo de iniciativas encuadrables en el concepto estricto de “acción exterior”, los Estatutos de Autonomía de la Nueva Caledonia y de la Polinesia Francesa prevén, en primer lugar, la posibilidad de que los Presidentes del Gobierno negocien y firmen, *en nombre del Estado*, acuerdos internacionales relativos a materias de competencia estatal con uno o varios Estados, territorios u organismos regionales del Pacífico y con los organismos regionales dependientes de instituciones especializadas de las Naciones Unidas. En el caso de que dicha actuación sea asumida directamente por el Estado, se admite igualmente la participación del Presidente del Gobierno de aquellas colectividades o de su representante en la delegación francesa (artículos 28 de la Ley Orgánica núm. 99-209, de 19 de marzo, relativa al Estatuto de Autonomía de la Nueva Caledonia, y 38 de la Ley Orgánica núm. 2004-192, de 27 de febrero, relativa al Estatuto de Autonomía de la Polinesia Francesa). En segundo lugar, tratándose de ámbitos materiales de competencia de las referidas colectividades, se prevé la posibilidad de que los Congresos de las mismas habiliten a los Jefes del Ejecutivo correspondiente para negociar, con observancia de los compromisos contraídos por la República francesa en el contexto internacional, acuerdos de la misma naturaleza, admitiéndose igualmente la integración de autoridades de la República en la delegación de la colectividad a petición propia (artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Nueva Caledonia y 39 del Estatuto de Autonomía de la Polinesia Francesa). Se

reconoce, en fin, el derecho de la Nueva Caledonia a la representación en el seno de instituciones internacionales, incluida la Unión Europea, así como ante Estados y territorios del Pacífico (artículos 31 y 32 de su Estatuto de Autonomía). En lo que hace a la Polinesia Francesa, se la habilita para participar en las negociaciones emprendidas por el Estado en materias de su competencia encaminadas a la celebración de acuerdos internacionales (artículo 40 de su Estatuto de Autonomía), en las relativas a sus relaciones con la Unión Europea (artículo 41 de su Estatuto de Autonomía, que le reconoce además un derecho de iniciativa para el desarrollo de negociaciones con la Unión para la adopción de medidas específicas que coadyuven al desarrollo de la Polinesia Francesa), y, por último, con el consentimiento de las autoridades del Estado, se admite que se constituya como miembro o socio de organizaciones internacionales del Pacífico o como observador ante las mismas (artículo 42 de su Estatuto de Autonomía).

El referido marco normativo fue, solo parcialmente, objeto de análisis por parte del *Conseil constitutionnel*. El reconocimiento de competencias en materia internacional introducido por el Estatuto de Autonomía de Nueva Caledonia no generó controversia alguna, puesto que en el recurso promovido frente a la misma por el Primer Ministro de la República francesa no se alegaban tachas de invalidez a este respecto, motivo por el cual la Decisión núm. 99-410 DC, de 15 de marzo, no incorpora un análisis del problema. Las previsiones del Estatuto de la Polinesia Francesa en la materia sí fueron, en cambio, recurridas, aunque el *Conseil* despachó la cuestión mediante una argumentación extremadamente sucinta, basada en que los preceptos del proyecto de ley orgánica introducían un sistema completo de control por parte de las autoridades del Estado que permitía entender satisfecha la reserva competencial a favor del mismo prevista en la Constitución (Decisión núm. 2004-490 DC, Considerando 58°).

El régimen jurídico aplicable a las actuaciones desarrolladas por departamentos y regiones de ultramar en la esfera internacional se encuentra, por su parte, recogido en diversas disposiciones del *Code général des collectivités territoriales*. A dichas colectividades se reconoce, entre otros aspectos, en primer lugar, el derecho a presentar proposiciones al Gobierno central para la conclusión de acuerdos internacionales en sus respectivas zonas regionales (artículos L3441-2 CGCT, con respecto a los departamentos, y L4433-4-1 CGCT, en lo relativo a las regiones). Se prevé, asimismo, la posibilidad de que el Estado autorice la *negociación y firma* de acuerdos internacionales por parte de las referidas entidades en materias de competencia estatal (artículos L3441-3 CGCT, para los departamentos, y L4433-4-2 CGCT, en el caso de las regiones), así como la *negociación* (solamente) de acuerdos en materias de competencia de las propias colectividades (artículos L3441-4 CGCT, en el caso de los departamentos, y L4433-4-3 CGCT, en el de las regiones). En el caso de acuerdos internacionales que afecten simultáneamente a competencias de titularidad del Estado y de departamentos y regiones de ultramar, la negociación y la firma corresponderán a las autoridades de la República, si bien se admite la posibilidad de que las colectividades de ultramar participen en su negociación (artículos L3441-5 y L-4433-4-4 CGCT). Las regiones de ultramar podrán, en fin, actuar, con el consentimiento de las autoridades de la República, como socios en los organismos regionales de sus respectivas zonas geográficas o como observadores ante los mismos (artículo L4433-4-5 CGCT).

El *Conseil constitutionnel* hubo igualmente de pronunciarse sobre la validez de la referida disciplina legal. Así, en su Decisión núm. 2000-435 DC, de 7 de diciembre de 2000, resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley núm. 2000-1207, de 13 de diciembre, de orientación para el ultramar, que introducía en el CGCT las disposiciones comentadas en el párrafo anterior. El *Conseil* estimó, en primer lugar, en lo que hacía a la posibilidad de autorización de la negociación y firma de acuerdos internacionales en materias de competencia estatal, que en tales casos departamentos y regiones de ultramar actuaban en nombre y representación de la República francesa, circunstancia determinante de la validez de los artículos L3441-3 y L4433-4-2 CGCT (Considerandos 18° y 19°). Idénticas fueron las consideraciones del *Conseil* en relación con la posibilidad de autorización de departamentos y regiones de ultramar por parte del Estado para la negociación de acuerdos internacionales en materias de su competencia, razonamiento con base en el cual declaró igualmente la validez de los artículos L3441-4 y L4433-4-3 CGCT (Considerandos 23° a 25°). Tan solo fue estimada la alegación de inconstitucionalidad de los recurrentes relativa a la posibilidad que introducía el proyecto de ley en relación con la participación de departamentos y regiones de ultramar en la firma de los acuerdos internacionales que afectarían simultáneamente a competencias de titularidad del Estado y de dichas colectividades (Considerandos 26° a 28°), previsión que fue, consecuentemente, eliminada del texto legal definitivamente aprobado.

Una visión crítica de la jurisprudencia constitucional aquí referida puede consultarse en GOESEL-LE BIHAN, V., “Le Conseil constitutionnel et la conclusion des accords internationaux par les collectivités ultra-marines: un exemple de réserves contestables”, *Revue française de droit constitutionnel*, 66 (2006), págs. 375-386. A los efectos de los pasajes a que se ha hecho referencia, la autora se muestra particularmente escéptica frente a la lectura que el *Conseil* hace de las competencias que la Ley núm. 2000-1207 reconoce a favor de departamentos y regiones de ultramar, por cuanto entiende que, al afirmar que, en los supuestos de negociación de acuerdos internacionales por parte de los Presidentes de las correspondientes colectividades, los mismos actúan como representantes del Estado y en nombre de la República francesa, el juez constitucional desvirtúa por completo la regulación introducida por la norma legal controvertida (págs. 380-381).

que en estos casos ya no es el de la “cooperación descentralizada” el único terreno en el que se actúa, pues se penetra también parcialmente en el de las relaciones internacionales⁵⁸. En la medida en que con ello las actuaciones desarrolladas por los departamentos y regiones de ultramar parten de presupuestos no aplicables a las entidades locales españolas, entendemos que el análisis de la cuestión, aun cuando presenta sin duda un enorme interés en términos generales, comportaría una desviación con respecto al planteamiento de este estudio, pues no permitiría extraer del recurso al Derecho comparado conclusiones practicables en nuestro régimen local. Renunciamos, por estos motivos, a un análisis de la cuestión en el presente trabajo.

Hechas estas precisiones, procede ya considerar el *novum* que en su momento representó la Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, relativa a la administración territorial de la República, que introdujo por primera vez en el ordenamiento francés una regulación global de la denominada “cooperación descentralizada” (*coopération décentralisée*), expresión que designa la que en este trabajo se ha dado en denominar “acción exterior local” que, como se ha visto *supra*⁵⁹, ha conocido en aquel sistema una muy amplia difusión. Muy sumariamente descritos, los contenidos que los artículos 131 y ss. (Título IV) incorporaban son los siguientes: reconocimiento general de la posibilidad de conclusión de acuerdos por parte de las entidades territoriales y sus agrupaciones con sus homólogos extranjeros en el marco de sus competencias y con observancia de los compromisos adquiridos en el contexto internacional por la República francesa (artículo 131); admisión, previa suscripción del correspondiente acuerdo entre los Estados concernidos, de la participación de las entidades locales extranjeras en el capital de sociedades locales de economía mixta para la explotación de servicios públicos de interés común (artículo 132); admisión de la creación de agrupaciones de interés público para la puesta en marcha y la gestión conjunta, durante períodos determinados de tiempo, de las acciones previstas en los proyectos y programas de cooperación interregional y transfronteriza entre entidades locales pertenecientes a los Estados Miembros de las (entonces) Comunidades Europeas (artículo 133); y creación de la Comisión nacional de cooperación descentralizada, encargada de recopilar y mantener actualizada la información relativa a los avances de dichas actuaciones y habilitada para la formulación de propuestas orientadas a su consolidación (artículo 134).

Aun tratándose de una regulación muy sucinta (apenas cuatro artículos, si se ignora la habilitación general al Ejecutivo para la adopción de disposiciones reglamentarias de desarrollo prevista en el artículo 135), el referido marco normativo cerró una etapa fundamental de la evolución de la acción exterior local en el ordenamiento francés, dando muestras de la inquietud del

⁵⁸ En este sentido, FAURÉ, B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 4ª edición (2016), pág. 504, apdo. 625.

⁵⁹ Cfr. el apdo. III del Capítulo I de este trabajo.

Legislador por adaptar este último a los avances del fenómeno⁶⁰. El carácter innovador del Título IV de la Ley núm. 92-125 era en todo caso incontestable, en la medida en que introducía por vez primera en el contexto jurídico francés una disciplina normativa de amplio alcance en materia de acción exterior local: por un lado, el ámbito subjetivo de aplicación comprendía, como se ha destacado al inicio de este apartado, a las tres categorías de entidades territoriales (regiones, municipios y departamentos); por otro, junto a regulaciones típicamente administrativas (identificación de los instrumentos a través de cuyo empleo se admite el desarrollo de iniciativas locales dotadas de proyección exterior), se incorporaba una referencia a los límites constitucionales de la “cooperación descentralizada” implementada a través de la celebración de convenios con entidades extranjeras (circunscripción al propio ámbito competencial y respeto de los compromisos adquiridos por el Estado en el contexto internacional). Particularmente destacable resultaba la afirmación – como se ha visto, sin precedentes en la legislación francesa – de la capacidad de *todas* las entidades locales de suscribir acuerdos con entes extranjeros⁶¹, por cuanto implicaba la definitiva superación de las dificultades interpretativas generadas por el artículo 65.2 de la Ley núm. 82-213 y reconocía, por otro lado, al instrumento del hermanamiento, cuando menos potencialmente, efectos jurídicos⁶². Los artículos 131 y siguientes de la Ley núm. 92-125 despejaban, así, las dudas que durante largo tiempo habían planteado desde una perspectiva tanto teórica como práctica las iniciativas de las entidades territoriales infraestatales dotadas de proyección internacional, sin que por medio de la consagración legislativa considerada se redujera el margen de maniobra de que disfrutaban las mismas en el desarrollo de tales actividades⁶³, invocado de hecho recurrentemente por la doctrina – no solo de aquel país – en relación con la oportunidad de la introducción de una disciplina legislativa general de la materia y sobre el que habrá de volverse más adelante.

Pese a ello, la doctrina no dejó de subrayar la existencia de lagunas e incoherencias en el por aquel entonces novísimo marco normativo aplicable a la acción exterior local, que pondrían de manifiesto la ausencia de una visión de conjunto sobre los intereses en juego y el estatuto de la misma⁶⁴. La razón de ser de la disparidad de opiniones al respecto, de la que da breve cuenta

⁶⁰ En este sentido, AUDEOUD, O., “Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale”, en AAVV, *L'État souverain à l'aube du XXIe siècle*, Pédone, Paris (1994), pág. 165.

⁶¹ La referida técnica de concertación sería de hecho definida como la “piedra angular de la cooperación descentralizada” por BARELLA, X., “La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), pág. 1582.

⁶² Así lo entendió AUTEXIER, C., “De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)”, *Revue française de droit administrative* (1993), pág. 414.

⁶³ En este sentido, PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée. Les collectivités territoriales dans la coopération Nord-Sud*, cit., pág. 32.

⁶⁴ Así lo afirmó, con carácter general, AUTEXIER, C., “De la coopération décentralisée”, cit., págs. 413-414.

PETITEVILLE⁶⁵, se encontraba, en realidad, más allá de cuestiones puntuales, en la falta de acuerdo previo en relación con qué cabía esperar de una disciplina general de la materia, así como de la incógnita preliminar relativa a la efectiva necesidad de la misma. En último término, la polémica en torno al acierto del Legislador en la adopción de la normativa considerada no era sino consecuencia directa de la relativa al fundamento jurídico de la acción exterior local, que, en abstracto, cabría identificar en la proclamación constitucional del principio de autonomía o “libre administración” local (artículo 72, párrafo tercero, CFr) o en su reconocimiento legal expreso. Un análisis en profundidad de la cuestión será desarrollado, no obstante, en el Capítulo siguiente.

La vigencia *formal* de los artículos 131 y siguientes de la Ley núm. 92-125 fue temporalmente limitada, toda vez que la Ley núm. 96-142, de 21 de febrero, por la que se aprobó el *Code général des collectivités territoriales* (en adelante, CGCT), acordó su derogación. Los artículos L1115-1 y siguientes del referido cuerpo legal incorporan la regulación general de la “acción exterior de las entidades territoriales” – denominación que ha terminado por preferirse en el sistema jurídico francés⁶⁶ – y conforman, tras múltiples reformas – la última de ellas muy reciente⁶⁷ –, el marco normativo actualmente en vigor. En líneas generales, el mismo se caracteriza por definir con carácter más amplio que su precedente las posibilidades de actuación local dotadas de proyección exterior y por un grado de detalle que, si comparado con la disciplina que preveían los artículos 131 y siguientes de la Ley núm. 92-125, puede ser considerado como relativamente profuso. La regulación actual se encuentra asimismo mediatizada por la preocupación por dotar de un fundamento normativo específico al desarrollo por parte de las entidades locales de iniciativas en el marco de la ayuda humanitaria y de la cooperación al desarrollo, ámbitos en los que, como habrá de comprobarse en el epígrafe siguiente, los entes locales han encontrado especiales dificultades para la puesta en marcha de iniciativas jurídico-constitucionalmente válidas, por partir la jurisprudencia contencioso-administrativa de que dichas actuaciones se encuentran conectadas con los asuntos del municipio tan solo en circunstancias excepcionales⁶⁸.

Así, los artículos L1115-1 y siguientes CGCT prevén los siguientes contenidos:

⁶⁵ Cfr. *La coopération décentralisée. Les collectivités territoriales dans la coopération Nord-Sud*, cit., págs. 30 y ss.

⁶⁶ Sin embargo, curiosamente, la Comisión nacional que regulaba el artículo 134 de la Ley núm. 92-125 sigue recibiendo el nombre de “Comisión nacional de *cooperación descentralizada*” (artículo L-1115-6 CGCT).

⁶⁷ Introducida por Ley núm. 2016-1657, de 5 de diciembre, relativa a la acción exterior de las entidades locales y a la cooperación de las entidades de ultramar en su medio ambiente regional. Dicha disposición ha modificado la redacción del artículo L-1115-5 CGCT, relativo a la conclusión de acuerdos por parte de las entidades locales o de las agrupaciones de las mismas con Estados extranjeros.

⁶⁸ La sensibilidad mostrada por el Legislador francés frente a la situación generada por la rígida fiscalización desarrollada por las jurisdicciones contable y administrativa con respecto a la actividad local de tipo humanitario ha sido subrayada por CABANES, A., y ROBBES, A., “La coopération décentralisée: comment s’extraire des contingences de l’intérêt public local?”, cit., pág. 600. Sobre la influencia de los posicionamientos jurisprudenciales restrictivos de la acción exterior local de signo humanitario en el ánimo del Legislador habrá de volverse inmediatamente, en el apdo. II.3 del presente Capítulo.

1.- Proclamación general de la capacidad de concertación de las entidades locales y de sus agrupaciones con interlocutores infraestatales extranjeros con observancia de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional por la República francesa (artículo L1115-1 CGCT). El referido precepto, tras su modificación por Ley núm. 2014-773, de 7 de julio, de programación y orientación relativa a la política de desarrollo y de solidaridad internacional, se encuentra, no obstante, redactado en términos que abarcan manifestaciones de cooperación diferentes de las meramente convencionales, pues faculta a los sujetos referidos a “poner en marcha o sostener *toda* acción internacional anual o plurianual de colaboración, de cooperación al desarrollo o de carácter humanitario” (primer párrafo, cursiva añadida), inciso que evidencia, además, la preocupación del Legislador por dotar a la cooperación local al desarrollo de un fundamento normativo inequívoco, a la que ya nos hemos referido. La redacción actualmente en vigor amplía, en este sentido, el alcance de la reforma inicial orientada a la clarificación de la competencia local para el desarrollo de iniciativas de ayuda humanitaria en el contexto internacional, pues el tenor literal del artículo L1115-1 CGCT tras su modificación por la Ley núm. 2007-147, de 2 de febrero, relativa a la acción exterior de las colectividades territoriales y de sus agrupaciones (conocida como *Ley Thiollière*), admitía tan solo la implementación de las referidas iniciativas sobre la base de la previa celebración de convenios de cooperación con entidades locales extranjeras salvo en casos de urgencia, que justificarían la ejecución de medidas carentes de base convencional⁶⁹.

2.- Previsión de una habilitación específica para los municipios, los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal y los sindicatos mixtos encargados de los servicios públicos de distribución de agua potable y de saneamiento o del servicio público de distribución de electricidad y gas para el desarrollo, en el marco del artículo L1115-1, de medidas de ayuda de urgencia y de acciones de solidaridad internacional con entidades territoriales extranjeras y con sus agrupaciones en los ámbitos referidos (artículo L1115-1-1 CGCT).

3.- Previsión de una habilitación específica para los municipios, los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal y los sindicatos mixtos competentes en materia de recolección y de tratamiento de residuos para la ejecución, en el marco del artículo L1115-1, de acciones de colaboración, de ayuda al desarrollo o de carácter humanitario en los ámbitos referidos (artículo L1115-2 CGCT).

4.- Reconocimiento general a favor de las entidades locales y de sus agrupaciones de la posibilidad de adherirse a un organismo de Derecho público extranjero o de participar en el capital de una persona jurídica de Derecho extranjero en la que participen al menos una entidad local o una agrupación de entidades de un Estado miembro de la Unión Europea o del Consejo de Europa. La

⁶⁹ Sobre la referida evolución normativa, cfr. la exposición de VERPEAUX, M., y JANICOT, L., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 3ª edición (2015), págs. 435-436.

referida adhesión o participación se debe circunscribir al ámbito de competencias de las entidades locales y respetar los compromisos internacionales asumidos por la República francesa, debe ser autorizada previamente por el representante del Estado en la región y no puede suponer una participación total superior al 50% del capital de la persona jurídica de Derecho extranjero (artículo L1115-4 CGCT). En la introducción de esta modalidad de implementación de iniciativas locales de proyección externa, operada por Ley núm. 95-115, de 4 de febrero, se ha visto un avance de signo liberalizador en la evolución del Derecho de la acción exterior local, toda vez que colma una laguna que derivaba del marco jurídico inicialmente consagrado por la Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, que admitía, *ex* artículo 132, tan solo la participación de las entidades locales extranjeras en organismos regidos por el Derecho francés, pero no contemplaba la opción inversa⁷⁰.

5.- Admisión de la creación junto a sus homólogos extranjeros por las entidades locales y sus agrupaciones de una Agrupación local de cooperación transfronteriza denominada “distrito europeo”, dotada de personalidad jurídica y de autonomía financiera, para el ejercicio de misiones y la prestación de servicios de interés común⁷¹ (artículo L1115-4-1 CGCT).

6.- Proclamación de la posibilidad de creación por las entidades territoriales, sus agrupaciones y, previa autorización de la Administración de que dependan, por los organismos de Derecho público en el sentido de la normativa de la Unión Europea en materia de contratación pública, en colaboración con sus homólogos extranjeros o con Estados miembros de la Unión Europea o Estados fronterizos miembros del Consejo de Europa, de una Agrupación europea de cooperación territorial⁷² de Derecho francés, dotada de personalidad jurídica y de autonomía financiera; y admisión de la adhesión por parte de las mismas entidades a una Agrupación europea de cooperación territorial de Derecho extranjero. El acuerdo de creación de un organismo de esta naturaleza sometido al Derecho francés deberá ser autorizado por el representante del Estado en la región en que la Agrupación vaya a establecer su sede (artículo L1115-4-2 CGCT).

7.- Negación, en línea de principio, de la facultad de las entidades locales y de sus agrupaciones para concluir convenios con Estados extranjeros, a salvo los supuestos previstos en la Ley o de creación de una Agrupación europea de cooperación territorial, de una Agrupación eurorregional de cooperación⁷³ o de una Agrupación local de cooperación transfronteriza. En este último supuesto se requerirá la previa autorización del representante del Estado en la región. La

⁷⁰ Lo subraya FAURÉ, B., *Droit des collectivités territoriales*, cit., pág. 507, apdo. 631.

⁷¹ Este organismo se enmarca en la cooperación transfronteriza franco-alemana, desarrollada de acuerdo con las previsiones introducidas por el denominado Acuerdo de Karlsruhe de 23 de enero de 1996.

⁷² Organismo sujeto a las disposiciones contenidas en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de cooperación territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n° 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

⁷³ Organismo sujeto al Protocolo tercero al Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, firmado en Utrecht el 16 de noviembre de 2009.

prohibición no es tampoco aplicable en relación con los convenios que hayan de concluirse por exigencias de cooperación territorial o regional cuya implementación haya sido previamente autorizada por el representante del Estado en la región si el convenio (1) dispone la ejecución de un acuerdo internacional aprobado por el Estado (supuesto equivalente al del acuerdo internacional administrativo en el ordenamiento español); (2) tiene por objeto la ejecución de un programa de cooperación regional establecido al amparo de una organización internacional y aprobado por la República francesa en su cualidad de miembro o de socio de la misma; o (3) pone en marcha una Agrupación de cooperación transfronteriza, regional o interregional diferente de las más arriba mencionadas, cualquiera que sea su denominación, que requerirá en todo caso previa autorización del representante del Estado (artículo L1115-5 CGCT).

8.- Creación de la Comisión nacional de cooperación descentralizada, encargada de la actualización de la información relativa a la acción exterior de las entidades locales y del favorecimiento de la coordinación entre el Estado y las mismas, habilitada para la formulación de propuestas sobre el fenómeno y a la que las entidades locales y sus agrupaciones se encuentran obligadas a la transmitir la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones tras la reforma introducida por la Ley núm. 2014-773 (artículo L1115-6 CGCT). La disposición actualmente en vigor refuerza, así, competencialmente a esta institución, pues el referido deber se impone ahora con carácter expreso. La doctrina francesa, sin embargo, no ha dejado de mostrar su escepticismo frente a la utilidad de un organismo cuya actividad tilda de “fantasma”⁷⁴.

Como puede fácilmente comprobarse, el marco normativo de Derecho común actualmente en vigor en Francia en lo relativo a la acción exterior local responde a la pretensión de regulación exhaustiva de la materia que el Legislador de aquel país viene mostrando desde hace ya largo tiempo. La comprensión de los condicionantes jurídico-constitucionales de esta forma de actividad local, que se estudiarán en profundidad en el Capítulo siguiente, exige, sin embargo, una previa referencia a los pronunciamientos más relevantes de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre el problema, cuyas líneas de razonamiento se exponen brevemente a continuación.

3. La evolución del tratamiento de la acción exterior local ante la jurisdicción contencioso-administrativa francesa

Los desarrollos jurisprudenciales que ha conocido el fenómeno de la acción exterior local en el sistema francés tienen en común con el caso alemán el girar recurrentemente en torno a un ámbito material concreto: de esta forma, si la doctrina del *Bundesverfassungsgericht* y del

⁷⁴ En este sentido, FAURÉ, B., *Droit des collectivités territoriales*, cit., pág. 501, apdo. 621.

Bundesverwaltungsgericht fue fijada a partir de la resolución de asuntos relativos a la toma de postura de diversos municipios en relación con la política exterior federal en materia de defensa y armamento nuclear⁷⁵, en el ordenamiento jurídico galo han sido las iniciativas locales internacionales de carácter humanitario las que se han erigido en motor de la actuación jurisdiccional. Aquí terminan, sin embargo, los paralelismos. En primer lugar, sin duda por tratarse de un contexto en el que el activismo de las instancias locales no ha remitido con el paso de los años, los pronunciamientos jurisdiccionales en el caso francés no se han localizado en un concreto lapso temporal, sino que llegan hasta nuestros días, como habrá de comprobarse de inmediato. En segundo lugar, la comprensión en lo relativo a la posibilidad de las entidades locales de poner de manifiesto, por medio de su acción exterior, su propia visión en relación con asuntos de naturaleza política parece más restrictiva en el caso francés que en el alemán.

La doctrina (no solo) francesa cita con frecuencia como resolución pionera en la materia una Decisión del *Conseil d'État* de 16 de julio de 1941, asunto *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*⁷⁶. Se trataba de un caso íntimamente relacionado con nuestro país, por cuanto era objeto de fiscalización un acuerdo del consejo municipal de Goussainville por el que se aprobaba una ayuda de trescientos francos para la adquisición de un coche de ambulancia y de medicamentos a favor del bando republicano durante la Guerra Civil. Con una concisión extrema, el Consejo de Estado estimó que la decisión no presentaba característica alguna que permitiera identificar un interés del municipio en su adopción y que, consiguientemente, el mismo había desconocido los límites legales que regían su actuación, por lo que debía declararse la nulidad de aquella. Se trató, de acuerdo con una valoración doctrinal solo relativamente antigua, de “una decisión que no se explica tan solo por su fecha”⁷⁷, caracterización con la que se pretendía dar a entender que los desarrollos ulteriores de la cuestión en la jurisprudencia francesa no alcanzarían a legitimar iniciativas municipales como la anulada en aquel asunto. Tal lectura de la doctrina judicial francesa puede considerarse en la actualidad tan solo parcialmente correcta, pues, como habrá de comprobarse en la exposición sucesiva, la resolución que se daría hoy a un asunto como el recién referido podría ser materialmente coincidente con la del Consejo de Estado en 1941, pero, con toda probabilidad, no se basaría tanto en la ausencia de un interés municipal en la adopción del acuerdo controvertido cuanto en la prohibición de intervención, incluso de carácter indirecto, en un conflicto de naturaleza política.

⁷⁵ Cfr. *supra*, apdo. I del presente Capítulo.

⁷⁶ Rec. Leb., pág. 132.

⁷⁷ En este sentido, QUINQUENTON, P., “Action internationale et intérêt local”, en MONDOU, C., y POTTEAU, A. (sous la direction de), *L'action extérieure des collectivités territoriales. Bilan et perspectives*, L'Harmattan, Paris (2007), pág. 149.

En las páginas que siguen se ofrece una panorámica forzosamente sintética de los principales pronunciamientos de la jurisprudencia francesa en materia de acción exterior local. Se distinguirán, a tal efecto, dos etapas en la actuación de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, que encuentran en el cambio de siglo sus respectivos límites temporales. Si bien es cierto que ambas se encuentran íntimamente ligadas, por cuanto tanto en una como en la otra es posible identificar una visión aperturista con respecto al fenómeno, no lo es menos que a partir de la década de 2000 la jurisdicción francesa comenzó a explorar vías para forzar interpretativamente los límites que el texto legal en aquel momento vigente parecía imponer a la acción exterior local.

A) La primera fase de la jurisprudencia francesa: previa habilitación legal e interés local como presupuestos alternativos de validez de la acción exterior local

En el primer pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa francesa – de entre los dictados en el actual marco jurídico-constitucional – de relevancia a los efectos del presente análisis, la decisión del *Conseil d'État* de 23 de octubre de 1989, asunto *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et al.*⁷⁸, se sentó, materialmente en la línea del asunto *Syndicat de défense des contribuables de Goussanville*, como principio general la incompetencia de las entidades locales para desarrollar iniciativas de proyección internacional que comporten una toma de postura en relación con controversias de carácter político. Los hechos que dieron lugar al litigio fueron los siguientes: los municipios franceses de Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen y Romainville habían acordado la aprobación de subvenciones de un total de tres mil francos a favor del comité nacional “Un bateau pour le Nicaragua”, y de cien mil y cinco mil francos para “93 Solidarité Nicaragua libre”, respectivamente. El Tribunal Administrativo de París había acordado la anulación de los acuerdos municipales por entender que los mismos no respetaban el marco jurídico-constitucional de actuación de los municipios referidos, que recurrieron ante el Consejo de Estado. Este declaró al resolver el asunto que la acción desarrollada por las organizaciones beneficiarias de las ayudas económicas controvertidas, “si bien tenía por objeto la prestación de un socorro material a la población de Nicaragua, se fundaba explícitamente y con carácter crítico en la actitud de un Estado extranjero con respecto a Nicaragua, a cuyas intervenciones imputaba las dificultades económicas, sanitarias y sociales de la población de Nicaragua”, motivo por el cual, “al acordar las subvenciones a favor de dichos comités, los consejos municipales de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen y de Romainville habían pretendido tomar partido en un conflicto de naturaleza política”. Sobre esta

⁷⁸ Tanto a esta resolución como al resto de las dictadas por el Consejo de Estado francés objeto de análisis en las páginas que siguen se ha accedido a través del sitio web <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb>.

escueta base argumental, el *Conseil d'État* acordó la desestimación de las alegaciones de los municipios recurrentes.

Un segundo asunto igualmente destacado con frecuencia por la doctrina francesa en los análisis jurisprudenciales de la problemática de la acción exterior local es el resuelto por el Consejo de Estado en su decisión de 28 de julio de 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*. El trasfondo fáctico era el siguiente: el municipio de Villeneuve d'Ascq había acordado la asignación de becas de doctorado de cinco mil francos mensuales para un período de tres años a favor de dos estudiantes extranjeros, que habrían de desarrollar sus tesis en el ámbito de las tecnologías avanzadas en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Lille. Dicha decisión había sido anulada por el Tribunal Administrativo de Lille por motivos competenciales. El Consejo de Estado acordó a su vez la anulación de la referida resolución jurisdiccional sobre la base de diversas consideraciones complementarias. En primer lugar, los estudiantes beneficiarios de las becas de doctorado provenían de dos ciudades de Rumanía y Polonia hermanadas con el municipio de Villeneuve d'Ascq y habían cursado estudios superiores en sendos centros universitarios que colaboraban con la Universidad de Ciencia y Tecnología de Lille, que había dado el visto bueno a los proyectos de investigación y cuya sede radicaba en el territorio del municipio de Villeneuve d'Ascq. En segundo lugar, la adjudicación de las becas de doctorado tenía por objeto, como se derivaba de la propia motivación del acto, facilitar la acogida de estudiantes de alto nivel, especialistas en determinadas materias técnicas avanzadas, para promover el desarrollo de ulteriores proyectos de cooperación entre institutos de investigación y empresas situadas tanto en el territorio del municipio de Villeneuve d'Ascq como en el de las ciudades de origen de los estudiantes. En tercer lugar, no resultaba del acuerdo controvertido ni había sido siquiera alegado que el municipio hubiera pretendido intervenir en un asunto de carácter político al favorecer la acogida de estudiantes de Estados extranjeros, cuya entrada y permanencia en territorio francés se encontraba en todo caso subordinada a la previa obtención de las autorizaciones administrativas exigibles de acuerdo con la normativa general en la materia. Por estos motivos, en fin, en el acuerdo impugnado cabía identificar un interés municipal que facultaba a la Administración de la ciudad de Villeneuve d'Ascq para su adopción.

La referida resolución del *Conseil d'État* representa, por su aperturismo – derivado de la flexibilidad con que se enjuicia la cuestión desde la perspectiva del interés municipal⁷⁹ –, un auténtico *leading case* en el ámbito de la acción exterior local y marcó un antes y un después en relación con la lectura de los límites constitucionales aplicables a dicha praxis administrativa en el

⁷⁹ Lo destaca CHICOT, P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, cit., pág. 66, que subraya cómo en el citado asunto el Consejo de Estado declara la validez del acuerdo municipal no obstante la dificultad de identificación del interés local a cuya satisfacción el mismo se encuentra orientado.

ordenamiento jurídico francés. Tanto o más importantes que la decisión del Consejo de Estado para la comprensión de las variables tenidas en cuenta en la resolución del asunto son, pese a la no coincidencia de la solución propuesta con la definitivamente adoptada por el *Conseil*, las excelentes Conclusiones del Comisario del Gobierno D. Rémy Schwartz⁸⁰, cuyos razonamientos, por su claridad y profundidad, merecen ser expuestos con detenimiento.

Basándose en un análisis exhaustivo de la jurisprudencia precedente del propio *Conseil*, el Comisario del Gobierno Schwartz reconstruyó los presupuestos que debe satisfacer la acción exterior local para que proceda admitirse su validez. Tratándose de un ámbito material en el que no existía una habilitación legal expresa para la intervención de las entidades locales, operaba la cláusula general de competencia, que admitía que aquella tuviera lugar siempre que no supusiera una invasión de la esfera de actuación de otras entidades y que, tras un examen de las circunstancias del caso concreto, se apreciara la existencia de un interés municipal. Esta noción requeriría, a su vez, (1) la existencia de un interés público; (2) que la intervención municipal tuviera directamente por objeto la satisfacción de las necesidades de la población, lo que, precisaba, con cita de un informe del propio *Conseil* de 5 de abril de 1950, no suponía que “los límites territoriales de las entidades locales (...) constituyan necesariamente el límite del interés de las [mismas]”; y (3) la neutralidad de la actuación local, en el sentido de que habían de considerarse prohibidas las tomas de postura en relación con un conflicto colectivo de trabajo o de naturaleza política, de alcance ya nacional, ya internacional. Esta comprensión de los requisitos de validez de la acción exterior local aplicables en los supuestos de actuaciones carentes de base legal expresa, como se comprobará de inmediato, se encuentra en la base de los desarrollos posteriores de la jurisprudencia contencioso-administrativa en la materia.

A *priori*, proseguía Schwartz, una ayuda internacional encontraría difícil encaje en dicho marco. La ciudad de Villeneuve d’Ascq podría haber identificado como motivo de la adjudicación de las becas de doctorado la pretensión de favorecer los intercambios universitarios y de incrementar así el prestigio y la calidad de la formación y de la investigación universitaria locales. Sin embargo, aunque el municipio se había referido a las privilegiadas relaciones con las universidades polaca y rumana en las que habían cursado estudios superiores los beneficiarios de las becas de doctorado, su decisión se basaba en la voluntad de coadyuvar al desarrollo científico de los países de procedencia de aquellos. Durante el procedimiento contencioso-administrativo, Villeneuve d’Ascq insistiría en la existencia de acuerdos de hermanamiento con las ciudades de procedencia de los estudiantes, pero la motivación del acuerdo de adjudicación de las becas era

⁸⁰ Publicadas, junto al texto de la resolución del *Conseil d’État*, en *Actualité Juridique – Droit Administratif* (1995), págs. 834 y ss.

exclusivamente altruista – lectura, como es fácil comprobar, radicalmente opuesta a la que haría el *Conseil* de la motivación del acuerdo municipal.

El marco normativo vigente en aquella época no atribuía a los municipios competencia para la adjudicación de becas de estudio, que correspondía en exclusiva al Estado. La ausencia de un texto legal habilitante para la adopción de una decisión de estas implicaciones no permitía, sin embargo, en opinión de Schwartz, descartar de plano la existencia de interés local. Ello no implicaba, sin embargo, que se abriera la puerta a la inobservancia del sistema de distribución de competencias ni a que las entidades locales pudieran, a través del desarrollo de medidas de ayuda internacional, desconocer la política exterior de la República. A mayor abundamiento, una negación no matizada de dicha posibilidad de actuación local comportaría el desconocimiento de una praxis inveterada de las colectividades territoriales. Así, debía admitirse el desarrollo de dos tipos de intervenciones humanitarias internacionales de las entidades locales: en primer lugar, las implementadas a través de mecanismos asociativos, por cuanto la actuación organizada de los habitantes de la ciudad evidenciaría por sí misma la existencia de un interés local que el municipio no podría ignorar; en segundo lugar, la aprobación de ayudas en el marco de la actividad de concertación con entidades locales extranjeras prevista en el entonces vigente artículo 131 de la Ley núm. 92-125, a partir de una interpretación extensiva del mismo.

Sin embargo, ni tan siquiera a partir de una lectura del citado precepto como la descrita resultaría posible, en opinión del Comisario del Gobierno, admitir la legalidad de las becas cuya adjudicación había acordado el municipio de Villeneuve d'Ascq. En primer lugar, tal conclusión se basaba en consideraciones de Derecho transitorio: el acuerdo municipal había sido adoptado con fecha de 19 de junio de 1990, con anterioridad, por consiguiente, a la entrada en vigor del artículo 131 de la Ley núm. 92-125. En segundo lugar, la concesión de las ayudas habría invadido la competencia estatal en la materia. Por estos motivos, el Comisario del Gobierno concluía proponiendo la desestimación del recurso, solución distinta, sin embargo, como ha quedado ya expuesto, a la adoptada por el Consejo de Estado.

Más allá de la propuesta formulada en el caso concreto, las Conclusiones de Schwartz daban muestras de una visión aperturista del fenómeno de la acción exterior local, toda vez que el mismo admitía, en línea de principio, el desarrollo de iniciativas locales dotadas de proyección internacional aun en ausencia de una habilitación legal expresa siempre que se cumpliera el triple requisito del interés público, la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la población del municipio y la neutralidad política de la actuación. Dos son los aspectos que evidencian particularmente lo avanzado de su lectura. Por una parte, desde el punto de vista del requisito de la satisfacción de las necesidades de la población del municipio, Schwartz subrayó que el mismo no

debía ser identificado con la exigencia de que el objeto del acuerdo de la entidad local radicara en su propio territorio. Por otra, en lo que hacía al presupuesto de la neutralidad política de la acción local, el Comisario del Gobierno afirmaba que dicho límite operaba tanto si el conflicto poseía naturaleza laboral como política y, en este último caso, *con independencia de su alcance nacional o internacional*. Dicho con otras palabras, la neutralidad de la acción local resultaría, en opinión de Schwartz, *siempre* exigible, lo que supone la aplicación de un límite común a las manifestaciones del ente local concernientes a situaciones de los ámbitos interno e internacional. La combinación de ambas líneas de argumentación implica, en nuestra opinión, la superación de la interpretación de la acción exterior como un sector excluyente de cualquier intervención de un poder público diferente del estatal en un ordenamiento, además, de marcada tradición centralista.

B) La segunda fase de la jurisprudencia francesa: ¿continuidad o innovación?

En relación con la segunda etapa de la doctrina jurisprudencial francesa es posible apreciar tanto elementos de continuidad con la comprensión que del problema se manifestó en las resoluciones analizadas en el apartado anterior como una profundización en la visión progresista del fenómeno, actitud que daría lugar a muy interesantes desarrollos y que, no obstante el simultáneo dictado de algunas resoluciones que apostaban claramente por una interpretación restrictiva del marco jurídico-constitucional francés, terminaría por contagiar al Legislador, cuyas sucesivas intervenciones, de las que se ha dado cuenta *supra*⁸¹, han evidenciado su compromiso con el fenómeno.

En la línea aperturista se sitúa, en primer lugar, la Sentencia de 13 de mayo de 2004 de la Corte Administrativa de Apelación de Douai⁸². La antigua Región de Picardía (fusionada con Norte-Paso de Calais en 2014, operación de la que resultó la fundación de la Región de Alta Francia) había firmado con el departamento de Zou (República de Benín) un acuerdo orientado a la puesta en marcha, por un período de cuatro años, de un programa de desarrollo local, por virtud del cual la región se había comprometido a financiar el programa en el límite de su crédito presupuestario. El litigio vino motivado por la impugnación, por parte de un ciudadano (señor X, en el texto de la resolución), del capítulo núm. 6922 de los presupuestos de la Región para el año 1999, que fijaba los créditos afectados a la ejecución del programa referido. La Corte Administrativa de Apelación de Douai partió, en la resolución del asunto, de que la Región de Picardía había suscrito un convenio de cooperación descentralizada con un ente territorial extranjero para la implementación de un programa de desarrollo local que permitía a un conjunto de operadores locales de la región – estructuras agrícolas, cámaras consulares, asociaciones, estructuras

⁸¹ Cfr. el apdo. II.2 del presente Capítulo.

⁸² Núm. 02DA00929, disponible en el sitio web <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>.

intermunicipales, universidades – asociarse a la iniciativa y poner en común a tal fin sus propias experiencias y conocimientos en materia de desarrollo local y acción descentralizada. De esta forma, y pese a que el proyecto carecería de repercusiones concretas e inmediatas en la Región de Picardía, el acuerdo presentaba un interés local, para cuya adopción era competente el consejo regional de acuerdo con las disposiciones del CGCT. Por consiguiente, se consolidaba la interpretación, avanzada ya por Schwartz en sus Conclusiones en el asunto *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, según la cual el interés local se presupone en los supuestos de desarrollo de iniciativas de proyección internacional al amparo de convenios de cooperación descentralizada celebrados en el límite de las propias competencias de la entidad local y con observancia de los compromisos internacionales adquiridos por la República francesa⁸³.

El problema de la neutralidad política de la acción exterior local, requisito afirmado, como se ha visto *supra*, en este mismo apartado, en el asunto *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et al.*, volvió a plantearse en la resolución del caso *Commune de Stains*. El referido municipio había aprobado una subvención de setecientos sesenta y dos euros a favor de la asociación “France Palestine Solidarité”, cuya sede se encontraba en París, imponiendo el empleo de la referida cantidad “con carácter exclusivo para la ayuda médica y humanitaria en el campo de refugiados palestinos de Al Amari, en Cisjordania”. El acuerdo fue anulado por Sentencia del Tribunal Administrativo de Cergy-Pontoise de 25 de noviembre de 2004, decisión que confirmó la Corte Administrativa de Apelación de Versalles en su Sentencia de 31 de mayo de 2007⁸⁴. Dicho órgano jurisdiccional tuvo en consideración, en primer lugar, los contenidos que la asociación beneficiaria de la ayuda económica incorpora en su carta fundacional, de acuerdo con los cuales, amén de la persecución de fines humanitarios, la misma tiene igualmente por objeto el desarrollo de una “acción política” y de “interpelación de los poderes públicos en Francia y en la Unión Europea” en apoyo del pueblo palestino “en su lucha para la realización de sus derechos nacionales”. Por este motivo, la decisión no podía considerarse amparada por el artículo 2121-29 CGCT, que faculta al consejo municipal para la regulación de los asuntos del municipio. A mayor abundamiento, el hecho de que la ayuda hubiera sido otorgada no directamente al campo de refugiados, sino a la asociación, convertía en improcedente la invocación por parte del municipio de Stains del protocolo de hermanamiento y cooperación que había suscrito con aquel, por lo que no cabía considerar que la ayuda hubiera sido otorgada como medida de ejecución de un acuerdo de cooperación descentralizada. El Tribunal

⁸³ No ha faltado, sin embargo, quien ha visto en la Ley núm. 2005-95, de 9 de febrero, que introdujo el artículo L1115-1-1 CGCT, así como el antiguo artículo L-213-6 CGCT, cuyo contenido incorpora hoy el artículo L1115-1-2 CGCT, el fundamento de la exención de probar la existencia de un interés público local en relación con las iniciativas de cooperación descentralizada implementadas a través de instrumentos convencionales, que se limitaría a los ámbitos cubiertos por las disposiciones referidas; en este sentido, *vid.* FERSTENBERT, J., PRIET, F., y QUILCHINI, P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2ª edición (2016), págs. 442-443, apdo. 752.

⁸⁴ Núm. 05VE00412, disponible en el sitio web <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>.

Administrativo de Cergy-Pontoise había, consiguientemente, actuado conforme a Derecho al declarar la invalidez de la ayuda.

Un nuevo asunto en el ámbito de la acción exterior local que se debe considerar en el presente análisis es el resuelto, en primer lugar, por Sentencia de 18 de noviembre de 2004 del Tribunal Administrativo de Poitiers y, posteriormente, por decisión de la Corte Administrativa de Apelación de Burdeos de 30 de octubre de 2007: el caso *Jean-Romé Charbonneau c. Département des Deux-Sèvres*. El consejo general del Departamento de Deux-Sèvres había adoptado un acuerdo de fecha 16 de diciembre de 2003 en el que, por un lado, se aprobaba la financiación de un proyecto de construcción de una escuela en la ciudad de Daboura, sita en Burkina Faso, y, por otro, se concedía una subvención al servicio departamental de incendios y socorro de Deux-Sèvres para la puesta en marcha de una actuación de cooperación descentralizada del propio departamento con el municipio de Majunga, situado en el Estado de Madagascar. El acuerdo fue impugnado, en su calidad de contribuyente departamental, por el señor Charbonneau, miembro de *Front national* para más señas, que entendía que Deux-Sèvres carecía de competencias para la adopción de la decisión referida, que tampoco presentaría, además, interés departamental alguno. Dicho razonamiento sería asumido por el Tribunal Administrativo de Poitiers, confirmando así un vaticinio doctrinal sobre la potencial influencia de los contribuyentes en la impugnación de las ayudas internacionales acordadas por las entidades locales⁸⁵.

Así, en su Sentencia de 18 de noviembre de 2004⁸⁶, dicho órgano jurisdiccional anuló el acuerdo del Departamento de Deux-Sèvres a partir de un análisis separado de las dos medidas previstas en el mismo. En lo que hacía a la financiación de la construcción de una escuela en el municipio de Daboura, se refirió en primer lugar el Tribunal Administrativo de Poitiers a las alegaciones formuladas por el Departamento de Deux-Sèvres, según el cual la operación, que había sido apoyada por el Ministerio de Asuntos Extranjeros y que representaba una forma de cooperación descentralizada, había permitido a los operadores locales asociarse a la iniciativa y participar en un proyecto unificador de la población local, y que, con posterioridad, tras la apertura de la escuela, se realizarían intercambios de estudiantes, proyecto este último sobre el que el Departamento no aportaba mayores precisiones. Sin embargo, a la vista del convenio entre el Departamento de Deux-Sèvres y el municipio de Daboura que había servido de base a la adopción del acuerdo impugnado, resultaba con claridad, en opinión del Tribunal, que la motivación esencial

⁸⁵ Cfr. ALBERT, J.-L., “L’action externe des collectivités infra-étatiques”, en Société Française pour le Droit International, *Journée d’études. Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, Editions Pedone, Paris (2002), pág. 49.

⁸⁶ Publicada en *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2005), págs. 486-487.

del mismo era de tipo humanitario y que no perseguía la satisfacción de las necesidades de la población de la colectividad territorial, razón por la cual había de acordarse su anulación.

En lo relativo a la concesión de la subvención al servicio departamental de incendios y socorro de Deux-Sèvres para la puesta en marcha de una acción de cooperación descentralizada con el municipio de Majunga, el Departamento había argumentado que una visita previa del Ministro del Interior de aquel país había conocido una amplia resonancia mediática que evidenciaba el interés local del proyecto. El razonamiento no convenció en absoluto al Tribunal Administrativo de Poitiers, que también con respecto a este contenido del acuerdo impugnado declaró la falta de conexión con las necesidades de la población del Departamento de Deux-Sèvres, motivo esencial de su anulación.

Dicha construcción no dejaba de presentar, por su inflexibilidad, notables dificultades prácticas, pues a partir de su aplicación no matizada se debía forzosamente concluir la nulidad de numerosísimas medidas de ayuda humanitaria internacional acordadas por las entidades locales francesas, como se puso lúcidamente de manifiesto en un comentario de la resolución reseñada⁸⁷. Tal comprensión parece, de hecho, encontrarse en la base de la estimación del recurso promovido por el Departamento de Deux-Sèvres frente a la Sentencia del Tribunal Administrativo de Poitiers, pues la Sentencia de la Corte Administrativa de Apelación de Burdeos de 30 de octubre de 2007⁸⁸, que acuerda la anulación de esta última, no incorpora, en nuestra opinión, líneas de razonamiento especialmente sólidas, ni presenta su exposición la claridad que, pese a su carácter restrictivo y problemático, es posible identificar en la resolución del asunto en primera instancia.

De esta forma, la Corte Administrativa de Apelación de Burdeos reconstruyó en primer lugar los fundamentos convencionales de la decisión del Departamento de Deux-Sèvres – a través de la mención de los acuerdos previos que les servían de base –, para a continuación afirmar, de una parte, que el otorgamiento de la subvención para la construcción de la escuela no al municipio de Daboura, sino a una asociación encargada de la recolección de los fondos para su posterior transmisión al mismo, no obstaba a la legalidad de dicha forma de actuación (*sic*: ¿acaso había sido este un aspecto considerado por el Tribunal Administrativo de Poitiers?), y, de otra, que, en contra del criterio del señor Charbonneau, el principio de especialidad de la actuación del servicio departamental de incendios y socorro de Deux-Sèvres en modo alguno excluía su actuación en el extranjero. Sobre la base de lo anterior, los dos proyectos subvencionados habían de considerarse incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición legal que reconoce a las entidades territoriales la posibilidad de celebración de convenios de cooperación descentralizada con sujetos de Derecho Público extranjero, razón por la cual el acuerdo del Departamento de Deux-Sèvres había de

⁸⁷ GOUNIN, Y., “Le Corrèze ou le Zambèze?”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2005), pág. 487.

⁸⁸ Publicada en *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), págs. 198-199.

reputarse jurídicamente válido y, en consecuencia, debía anularse la Sentencia del Tribunal Administrativo de Poitiers impugnada.

Sobre la base de que la existencia de un convenio de cooperación descentralizada suscrito con respeto de los límites legales fuerza a concluir la validez de la actuación local, la resolución no exterioriza razonamiento alguno en relación con el concepto de “interés departamental”. Tal economía argumental se nos antoja decepcionante, por cuanto la Sentencia no proporciona una base argumental que permita desmontar la excesivamente rígida aproximación al problema del interés asumida por el órgano jurisdiccional de primera instancia. Un comentarista de la Sentencia objeto de análisis se ha referido a esta circunstancia y ha dado noticia de dos “etapas” en el debate que dio lugar a la misma: la Corte Administrativa de Apelación de Burdeos habría estimado, al igual que el Tribunal Administrativo de Poitiers, que con respecto al acuerdo del Departamento de Deux-Sèvres no cabía identificar la existencia de un interés local, pero, a partir de una interpretación extensiva de las competencias de las entidades locales, entendió que la adopción de acuerdos como el impugnado se encuadraba en el marco competencial del Departamento y que, por consiguiente, el interés local debía presumirse – tal y como había propuesto el Comisario de Gobierno Schwartz ya en 1995. Ello evidenciaría, por otro lado, que la reforma legislativa de 2007, a la que se ha hecho referencia *supra*, no representaría como tal una reacción frente a las limitaciones del marco competencial previo de las entidades locales en relación con la adopción de iniciativas de ayuda humanitaria en el contexto internacional, sino que más bien respondería a una pretensión clarificadora del estado de la cuestión, pues ya con anterioridad a aquella debía entenderse que las colectividades territoriales francesas se encontraban legalmente habilitadas a tal efecto⁸⁹.

La hondísima preocupación del *Front National* por evitar el el dispendio de fondos públicos en iniciativas internacionales de tipo humanitario promovidas por las entidades locales – no me resisto a ser irónico – volvió a ponerse de manifiesto en un nuevo asunto que enfrentó, esta vez, nada menos que a su líder actual, la señora Le Pen, y a la Isla de Francia. La comisión permanente del consejo de dicha Región había adoptado un acuerdo, de fecha 6 de julio de 2006, por el que se aprobaban una serie de subvenciones a favor de asociaciones en el marco de los fondos de apoyo a proyectos de cooperación y de solidaridad internacional, una de las cuales ascendía a diez mil euros y estaba destinada a la asociación ER & DE para la realización de un proyecto de equipamiento con sistemas de energía eólica de dos escuelas nicaragüenses. La señora Le Pen promovió la impugnación de esta última subvención ante el Tribunal Administrativo de París, que resolvió por Sentencia de 10 de julio de 2008⁹⁰. En la misma se acordó la estimación del recurso sobre la base de

⁸⁹ En este sentido, GOUNIN, Y., “L’action extérieure des collectivités locales: suite... et fin”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), pág. 200.

⁹⁰ Publicada en *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), págs. 2341-2342.

que el proyecto tenía como objetivo esencial beneficiar a poblaciones residentes en otro país, lo que, *a falta de un acuerdo de cooperación con la entidad local extranjera*⁹¹, determinaba que la Región de la Isla de Francia no pudiera presentar la medida como una respuesta a las demandas de implementación de políticas de ayuda humanitaria de su propia sociedad, motivo por el cual no era posible identificar en el acuerdo regional la existencia de un interés local y, en consecuencia, debía anularse la subvención objeto de fiscalización jurisdiccional.

El mismo comentarista de las decisiones anteriores subrayó cómo el optimismo con el que había leído la Sentencia de la Corte Administrativa de Apelación de Burdeos de 30 de octubre de 2007 había sido a todas luces prematuro⁹². El canon propuesto por el Comisario del Gobierno Schwartz en sus Conclusiones en el asunto *Commune de Villeneuve d'Ascq* para apreciar la validez de las actuaciones locales dotadas de proyección internacional en ausencia de una habilitación legislativa explícita se revelaba, como de hecho había anunciado el propio Schwartz, de muy difícil aplicación tratándose de iniciativas de tipo humanitario, por cuanto a las mismas es consustancial, precisamente, el altruismo. En este sentido, de hecho, la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa apreciaría en la misma época la existencia de un interés local en los supuestos de aprobación de ayudas económicas a favor de colectividades territoriales de Derecho extranjero a cambio de una contraprestación⁹³. Sobre este aspecto, que evidencia una visión en nuestra opinión perniciosa de los límites competenciales de la acción exterior local en materia humanitaria, habrá de volverse, no obstante, en el Capítulo siguiente.

Nuevamente esta situación sería corregida en segunda instancia: así, la Corte Administrativa de Apelación de París acordaría en su Sentencia de 1 de diciembre de 2009⁹⁴ la anulación de la referida decisión. El órgano jurisdiccional apoyó su fundamentación en dos motivos que, incluso autónomamente, conducían, en su opinión, a la resolución del asunto en dicho sentido. De una parte, el Tribunal Administrativo de París había motivado deficientemente la Sentencia objeto de recurso, por cuanto se había limitado a referirse al tenor literal del artículo L4221-1 CGCT y a citar, rechazando la adscripción a su contenido sin ulterior justificación, un extracto de las alegaciones formuladas por la Región de la Isla de Francia. De otra, el órgano de primera instancia había aplicado erróneamente la exigencia de previo acuerdo de cooperación descentralizada impuesta por

⁹¹ Téngase en cuenta que la versión entonces vigente del artículo L1115-1 CGCT admitía tan solo la puesta en marcha de iniciativas de ayuda internacional amparadas en un acuerdo previo; cfr. el apdo. II.2 del presente Capítulo.

⁹² GOUNIN, Y., “L’action extérieure des collectivités locales: le spectre toujours menaçant de l’intérêt local”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), pág. 2342. Otras exposiciones posteriores continuaron destacando, sin embargo, a la Sentencia de la Corte de Apelación de Burdeos de 30 de octubre de 2007 como contribución decisiva a la estabilización del marco jurídico aplicable a la acción exterior local tras la reforma introducida por la Ley núm. 2007-147, de 2 de febrero; en este sentido, TERRIEN, G., “Quel soutien des collectivités territoriales aux associations de solidarité internationale?”, *La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales*, 35 (2010).

⁹³ Así lo ha estimado la Corte Administrativa de Apelación de Marsella en Sentencia de 10 de diciembre de 2007 (núm. 06MA00284), disponible en el sitio web <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>.

⁹⁴ Publicada en *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), pág. 329.

el artículo L1115-1 CGCT, por cuanto la misma debía entenderse operativa tan solo en los supuestos en los que el beneficiario directo de la subvención fuera una entidad local extranjera, circunstancia que en cambio no se daba en el asunto controvertido, pues destinataria de aquella era la asociación ER & DE. De esta forma, proseguiría la Corte Administrativa de Apelación de París, había de comprobarse si la medida litigiosa presentaba un interés local. En este sentido, dos circunstancias servían de apoyo a la postura de la Región: de una parte, el hecho de que la sede de la asociación se encontrara en la Isla de Francia y de que estuviera, además, mayoritariamente integrada por habitantes de la misma; de otra, el que, pese a constituir el objeto principal de la actividad de la asociación la ejecución de proyectos de producción de electricidad para las comunidades de países en vías de desarrollo, la misma hubiera suscrito un acuerdo con la Región para promover en su territorio políticas energéticas sostenibles mediante la participación en diversos salones y la puesta en marcha de actuaciones pedagógicas en escuelas e institutos para la sensibilización de la población en relación con el problema. Todo ello, unido a lo modesto del importe de la subvención, forzaba a la anulación de la Sentencia de primera instancia.

Idéntica fue la resolución de un asunto en todo similar por Sentencia de 16 de febrero de 2010 de la Corte Administrativa de Apelación de Lyon⁹⁵. Con ello, como con acierto destacó la doctrina, se consagraba la caracterización del instrumento convencional como “piedra angular” de la acción exterior local, sin que sobre la base de tal consideración deba entenderse excluido el desarrollo de otras formas de actuación a tal fin⁹⁶, lectura que la modificación legislativa de 2014, como se ha destacado *supra*, ha confirmado.

La Sentencia de la Corte Administrativa de Apelación de París de 1 de diciembre de 2009 fue objeto de una acogida doctrinal favorable, lo que no impidió que se subrayaran algunos aspectos (cuando menos parcialmente) débiles de su argumentación. En primer lugar, si en términos globales se veía como positivo que se elevara el nivel de exigencia de motivación de las resoluciones jurisdiccionales, no dejó de destacarse que en otros casos la jurisdicción se había mostrado mucho más permisiva en relación con este aspecto. En segundo lugar, aunque ello fuera en cierto sentido inevitable, la Sentencia no cerraba el debate abierto con el asunto *Charbonneau*, pues el punto de partida en el análisis relativo al requisito de la presencia de interés local en los supuestos de iniciativas de carácter humanitario seguía siendo el mismo – y, consiguientemente, idénticas eran las incertidumbres que dicho presupuesto generaba. Además, la utilización del criterio de la

⁹⁵ Núm. 08LY02082, disponible en el sitio web <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>. Se trataba en este caso de la impugnación de una ayuda económica de treinta y cinco mil euros a favor de la asociación France-Algérie Rhône-Alpes acordada por el Vicepresidente de desarrollo económico y relaciones internacionales de la ciudad de Lyon, que había impugnado la *Association CANOL*.

⁹⁶ En este sentido, *vid.* TERRIEN, G., “Quel soutien des collectivités territoriales aux associations de solidarité internationale?”, *cit.*

radicación de la sede de la asociación beneficiaria en el territorio de la propia Región conducía a la perniciosa conclusión de que otras asociaciones, cuyo campo de actuación sería con toda probabilidad más amplio – y, por el mismo motivo, cuya actuación podría generar mayores beneficios sociales –, podrían encontrar especiales dificultades para resultar válidamente destinatarias de subvenciones de las entidades locales. La no superación de dicho requisito planteaba, en fin, el problema adicional de la elección de las finalidades de interés público que se pretendieran promover en el extranjero, pues el criterio de la proximidad, sea geográfica, sea cultural, para la apreciación del interés local no favorece necesariamente una discriminación de beneficiarios que atienda a razones de justicia material⁹⁷.

Una resolución posterior aportaría nuevas precisiones en relación con los supuestos en que cabe entender cumplidos los requisitos de intervención humanitaria de alcance internacional por parte de las entidades locales de acuerdo con lo establecido *ex* artículo L1115-1 CGCT, en su versión previa a la modificación de 2014, desde la perspectiva del principio de neutralidad de la actuación. Se trata de la Sentencia del Tribunal Administrativo de Marsella de 27 de abril de 2010⁹⁸. El consejo municipal de La Penne-sur-Huveane había acordado el 20 de febrero de 2009 el otorgamiento de una subvención de mil quinientos euros a favor del denominado Fondo de solidaridad y de urgencia para las entidades locales y la población de la franja de Gaza. Dicho acuerdo fue impugnado por la *Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne* y por un habitante del municipio sobre la base de que el precepto legal en el que se pretendía identificar el fundamento normativo de dicha intervención (artículo L1115-1 CGCT) era tan solo aplicable en relación con la implementación de iniciativas a favor de víctimas de catástrofes naturales, y no comprendía, consecuentemente, a las de conflictos armados.

El Tribunal Administrativo de Marsella comenzó señalando que el fondo destinatario de la ayuda económica, de carácter humanitario, había sido fundado por dos asociaciones (“Cités unies de France” y “Réseau de coopération décentralisée pour la Palestine”) que, compuestas por miembros de entidades locales, colaboraban estrechamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y habían tomado políticamente partido en el conflicto entre Israel y Palestina. A mayor abundamiento, la adopción del acuerdo controvertido había venido precedida de una declaración del alcalde del municipio que evidenciaba dicha toma de postura por parte de la mayoría política con representación en el Pleno. De esta forma, había de concluirse la inaplicabilidad del artículo L1115-1 CGCT y, con ello, la invalidez del acuerdo municipal.

⁹⁷ En este sentido, GOUNIN, Y., “L’action extérieure des collectivités locales: un intérêt local difficile à trouver mais pas toujours impossible à prouver”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), págs. 330-331.

⁹⁸ Publicada en *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), pág. 1372.

La Sentencia, como pusieron de manifiesto sus comentaristas, representaba la primera aplicación jurisdiccional del precepto referido después de su modificación por la Ley núm. 2007-147, de 2 de febrero, por la que se había reconocido a las entidades locales la posibilidad de desarrollar iniciativas de carácter humanitario amparadas en una convención de cooperación descentralizada o, excepcionalmente, en ausencia de la misma si aquellas respondían a una situación de urgencia. El hecho de que en la mente del Legislador se encontrara la necesidad de flexibilizar las condiciones de dichas intervenciones en casos de catástrofes naturales – con anterioridad a la aprobación de la Ley se había producido un tsunami en el sureste del continente asiático – no debía obstar a la aplicación del nuevo artículo L1115-1 CGCT a otro tipo de situaciones en las que la urgencia fuera igualmente apreciable⁹⁹.

Sin embargo, como correctamente se subrayó, el motivo de la anulación era la falta de neutralidad con respecto a un conflicto de naturaleza internacional en que había incurrido, con la motivación de la aprobación de la ayuda y las declaraciones con que la misma fue presentada, el municipio de La Penne-sur-Huveaune. Ello no representaba sino una aplicación de la doctrina jurisprudencial clásica del *Conseil d'État* en la materia, extremo que en modo alguno debía sorprender. De esta forma, el carácter aperturista de la revisión legal no suponía el otorgamiento de carta blanca a las entidades locales para el desarrollo de iniciativas de proyección exterior, pues, en ausencia de convenio de cooperación descentralizada que les sirviera de base, continuaban siendo exigibles los requisitos tradicionales de validez¹⁰⁰.

Un último y muy reciente asunto ha combinado el debate sobre la acción exterior local con el relativo a las implicaciones del principio de laicidad en el Estado francés. El consejo de la Región de Rhône-Alpes había aprobado un proyecto de acuerdo para la financiación de la restauración de la basílica Saint-Augustin d'Hippone en Annaba (Algeria) con la *wilaya* (nivel provincial de administración en algunos países de cultura islámica) y el municipio de Annaba, la ciudad de Saint-Étienne y la Asociación diocesana de Algeria. El artículo 3 del referido acuerdo preveía el otorgamiento de una subvención de cuatrocientos cincuenta mil euros para la ejecución, durante un período de tres años, de trabajos de restauración, así como para la promoción de la basílica. La decisión municipal relativa a la suscripción del acuerdo fue impugnada por la asociación “Libre

⁹⁹ Vid. GOUNIN, Y., y GUILLAUMONT, O., “Coopération décentralisée: les limites de la loi Thiollière”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), pág. 1373.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, pág. 1374. La compatibilidad del nuevo marco normativo con la jurisprudencia tradicional, proseguían los autores, se presentaba no obstante cuando menos discutible, por cuanto, si la falta de neutralidad se revelaba determinante de la ausencia de interés local, dicha consideración resultaba difícilmente compatible con la presunción de concurrencia del interés en los supuestos de aplicabilidad del artículo L1115-1 CGCT por existencia de un convenio de cooperación descentralizada, en los que la presencia de aquel se presupone.

pensée et action social du Rhône”, así como por algunos habitantes de la región. El recurso fue estimado por Sentencia de 5 de abril de 2012 del Tribunal Administrativo de Lyon¹⁰¹.

El órgano jurisdiccional partió en su razonamiento de la limitación del ámbito de aplicación del artículo 1115-1 CGCT a los convenios de cooperación descentralizada suscritos con autoridades locales extranjeras, de lo que resultaba la exclusión de los celebrados con personas que no poseyeran tan carácter. La participación en el proyecto de acuerdo controvertido de la Asociación diocesana de Algeria, persona jurídica de Derecho privado, implicaba, consecuentemente, un desconocimiento de la referida disposición legal, sin que la Convención franco-algeriana de 4 de diciembre de 2007, que la Región de Rhône-Alpes había invocado subsidiariamente como fundamento jurídico de aquel, pudiera ser considerada como tal. Ante la ausencia de un marco convencional de base, el análisis de la presencia de un interés regional devenía necesario, y la respuesta también desde esta perspectiva resultaba negativa, por cuanto no existía motivación alguna en el acto objeto de recurso al respecto.

La resolución, en línea de principio, se adscribía a la visión tradicional de la jurisprudencia francesa. En tanto que se entendía improcedente considerar como convenio de cooperación descentralizada el acuerdo que servía de base al proyecto impugnado, la presunción de interés local no operaba y procedía, en suma, el análisis efectivamente llevado a cabo por el órgano jurisdiccional. En sus conclusiones, sin embargo, el señor Béroujon, Consejero del Tribunal Administrativo de Lyon, defendió la oportunidad de que el pronunciamiento fuera más allá en relación con este extremo. Así – pese a considerar que, a los efectos del caso concreto, la cuestión carecía de relevancia –, entendió oportuno que el Tribunal precisara si, en términos generales, debía otorgarse o no el tratamiento de entidad local extranjera a las instituciones de Derecho privado creadas por Administraciones territoriales de otros Estados, particularmente en los supuestos en que las mismas ostentan prerrogativas públicas o si, por su composición o sus fines, no resultan sino una prolongación de la persona jurídico-pública¹⁰².

El asunto presentaba la particularidad de que no solo había sido parte contratante una persona jurídica extranjera de Derecho privado, puesto que también habían participado dos entidades locales. En este sentido, descartar de plano la aplicabilidad del artículo L1115-1 CGCT y, consiguientemente, la caracterización del acuerdo como convenio de cooperación descentralizada, podría resultar una solución radical, debiendo, para afinar el análisis, en opinión del Consejero del Tribunal, ser tomado en consideración el papel efectivo de la persona jurídica de Derecho privado en el mismo, orientación de hecho seguida por la jurisprudencia contenciosa en materia contractual. La aplicación al caso concreto de los criterios indiciarios en que se basa esta doctrina judicial

¹⁰¹ Publicada en *Revue française de droit administratif* (2012), pág. 751.

¹⁰² *Revue française de droit administratif* (2012), pág. 743.

conduciría, no obstante, según el señor Béroujon, en consideración al papel preponderante de la asociación privada en el contrato, a la conclusión de que el convenio controvertido no había sido suscrito al amparo del artículo L1115-1 CGCT¹⁰³.

La Región Rhône-Alpes impugnó la resolución ante la Corte Administrativa de Apelación de Lyon, que acordó por Sentencia de 7 de marzo de 2013¹⁰⁴ la desestimación del recurso. En su Considerando 3º, la Corte incluyó, en la línea de lo propuesto en primera instancia por el Consejero Béroujon, un análisis de la posición de la Asociación diocesana de Algeria en el contrato, del que resultaba la imposibilidad de consideración de la misma como mero ejecutor de una convención materialmente concluida tan solo entre autoridades administrativas locales. A partir de dicha comprensión, como ya había hecho el Tribunal Administrativo de Lyon, descartó la aplicabilidad del artículo L1115-1 CGCT, así como la conexión del acuerdo controvertido con el Convenio franco-algeriano de 4 de diciembre de 2007, y rechazó la posibilidad de apreciación de un interés local a cuya satisfacción estuviera orientada la subvención recurrida.

El asunto llegó, en fin, previa interposición de un nuevo recurso por la Región de Rhône-Alpes, al Consejo de Estado, que resolvió, por decisión de 17 de febrero de 2016, a favor del ente regional. Partió el *Conseil* de la consideración de que el marco normativo aplicable a la acción exterior de los entes locales no prohíbe, expresa o tácitamente, que en los convenios suscritos a tal efecto participen en calidad de partes contratantes, junto a entidades de Derecho público extranjero, otras personas, francesas o de otros países, públicas o privadas. Así, mediante su lectura restrictiva del artículo L1115-1 CGCT, la Corte Administrativa de Apelación de Lyon habría incurrido en error de derecho, motivo en sí mismo suficiente para acordar la anulación de las Sentencias impugnadas.

El *Conseil* no se limitó, sin embargo, a dicha declaración: absteniéndose de devolver el asunto al Tribunal Administrativo de Lyon, resolvió por su propia autoridad, acordando la desestimación de las pretensiones de la asociación “Libre pensée et d’action sociale du Rhône” y de los ciudadanos adheridos a la demanda. Para ello se basó, de un lado, en que la labor de rehabilitación no suponía un desconocimiento del principio de laicidad del Estado, por tratarse la basílica no solo de un lugar de culto, sino también de un centro de reunión para la población de la ciudad, visitado además de forma constante por numerosos turistas y dotado de una importante biblioteca abierta al público. Apreció además – implícitamente – el *Conseil d’État* la existencia de un interés local en el otorgamiento de la subvención, toda vez que mencionó la contratación de empresas francesas, y particularmente de empresas instaladas en la propia Región de Rhône-Alpes, para la ejecución de

¹⁰³ *Ibidem*, págs. 744-745.

¹⁰⁴ Recurso núm. 12LY01494; disponible en el sitio web <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>.

las obras programadas¹⁰⁵. Estas, junto a otras consideraciones complementarias, forzarían, en definitiva, a la desestimación de los motivos alegados por los recurrentes frente a la concesión de la ayuda económica controvertida.

De la decisión del *Conseil d'État* resulta, al margen de la cuestión de fondo – implicaciones del principio de laicidad del Estado francés desde la perspectiva de la admisibilidad de la financiación pública de la restauración de un edificio destinado al culto religioso –, una interpretación en nuestra opinión plausible del artículo L1115-1 CGCT: en la medida en que el marco normativo aplicable a la acción exterior local de tipo convencional incorpora limitaciones taxativas relativas a la condición de los sujetos extranjeros con los que se concierta – prohibición de celebración de acuerdos con Estados, sobre la que habrá de volverse en el Capítulo siguiente –, la exigencia de intervención de una entidad local extranjera no comporta la exclusión de la participación simultánea de personas que no reúnan tal condición. En este sentido, no resultando posible tampoco la identificación de una prohibición legal implícita, opera el principio de libertad de pactos. Ahora bien, ello no significa que se esté abriendo la puerta a una interpretación que, en tanto excesivamente flexible, permita una desvirtuación del fenómeno convencional local dotado de proyección internacional: habrá de ser, en todo caso, la colaboración con entidades territoriales de Derecho público extranjero el objeto primordial de los acuerdos suscritos en aplicación del artículo L1115-1 CGCT¹⁰⁶.

El precedente repaso jurisprudencial, quizá excesivamente profuso, evidencia no solo la relevancia práctica del fenómeno de la acción exterior local en el sistema jurídico francés, sino también la existencia de paralelismos en la evolución, de signo aperturista, de la interpretación del marco constitucional por parte del poder público galo, en la medida en que la misma impregna no solo la actuación de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también las sucesivas intervenciones del Legislador. El referido avance no ha dejado de estar acompañado de pronunciamientos que ponían de manifiesto una comprensión restrictiva de las posibilidades de actuación exterior de las entidades locales; con total seguridad la intervención correctora del Consejo de Estado seguirá resultando necesaria en los próximos años frente a resoluciones que continuarán partiendo de aquella lectura y que negarán, en consecuencia, la existencia de interés local con respecto a iniciativas que se considerarán, (no solo) por su altruismo, desconectadas de las necesidades de la población local. Tal certeza no debe, sin embargo, alarmar: de una parte, porque

¹⁰⁵ Tal declaración, en realidad, en la medida en que se había admitido que el otorgamiento de la ayuda económica se basaba en un convenio de cooperación descentralizada, determinante de la presunción de existencia de un interés regional, posee más bien el carácter de *obiter dictum*, al no resultar decisivo para la resolución del asunto. Así lo han subrayado, en un comentario a la resolución, DUTHEILLET DE LAMOTHE, L., y ODINET, G., “Première pierre pour una basilique”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2016), pág. 713.

¹⁰⁶ En este sentido, DUTHEILLET DE LAMOTHE, L., y ODINET, G., *op. cit.*, pág. 715.

la existencia de dificultades como las expuestas es inherente al fenómeno jurídico; de otra, porque el mantenimiento de un determinado índice de litigiosidad – que en ningún caso se antoja especialmente elevado en el sistema objeto de estudio¹⁰⁷ – se traducirá en el ejercicio de una influencia paulatina de la jurisprudencia del *Conseil d'État*, acorde con la filosofía inspiradora del fenómeno de la acción exterior local, sobre la interpretación del Derecho constitucional de las relaciones internacionales.

En conclusión, en el ordenamiento francés, a la vista de la jurisprudencia reseñada, las entidades locales pueden implementar iniciativas dotadas de proyección exterior, en primer lugar, sobre la base de un previo convenio de cooperación descentralizada, celebrado en el marco de sus competencias y con observancia de los vínculos asumidos por el Estado en el contexto internacional (supuesto “estándar” de la acción exterior local). A falta del mismo, se entenderán igualmente habilitadas para desarrollar tales actuaciones ya con vistas a la adopción de medidas urgentes de ayuda internacional, ya para la satisfacción de un interés de la propia comunidad local. Para la apreciación de la efectiva concurrencia de este último requisito se exigirán cumulativamente, en fin, la persecución de un interés público, la toma en consideración de las necesidades de la población de la colectividad territorial y la neutralidad con respecto a conflictos de naturaleza política.

III. La singularidad del caso italiano o la historia de un reconocimiento legislativo casual de la acción exterior local

A diferencia de los desarrollos que el fenómeno de la acción exterior local y su disciplina jurídico-constitucional han conocido en los sistemas alemán y francés, en el ordenamiento italiano el problema se encuentra casi totalmente huérfano de tratamiento. Así, en el análisis de la reinterpretación de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, los operadores jurídicos italianos han centrado casi exclusivamente su atención en las consecuencias que la misma ha traído consigo desde la perspectiva de la participación de las Regiones en la esfera internacional, entendida esta en sentido amplio. De esta manera, por una parte, las aportaciones de la doctrina de aquel país al debate son, como se pondrá de manifiesto, muy escasas, mientras que, por otra, la capacidad de implementación por las entidades locales de iniciativas de alcance supranacional ha sido consagrada normativamente por medio de una fórmula de alcance sumamente restrictivo, en un contexto, además, en el que la referida problemática resultaba ajena al objeto central de la intervención del Legislador. Suscita auténtica perplejidad, por otro lado, la práctica inexistencia de pronunciamientos jurisdiccionales en la materia, que, en nuestra opinión, podría deberse a causas diversas: ya a la inactividad de los entes locales – opción por la que nos decantamos, por considerar

¹⁰⁷ La percepción doctrinal tradicional ha sido, de hecho, la de que se trata de un ámbito escasamente conflictivo; cfr. en este sentido QUINQUENTON, P., “Action internationale et intérêt local”, cit., pág. 148.

las restantes harto improbables –; ya al carácter inofensivo en términos políticos de la actividad de proyección exterior desarrollada por los mismos; ya, en fin, a la percepción de tales iniciativas en este sentido por parte de las autoridades nacionales.

En las páginas que siguen se ofrece un cuadro general del estado de la cuestión en el ordenamiento italiano. Se abordará en primer lugar la exposición de la evolución que ha conocido el marco jurisprudencial y normativo de la acción exterior de las Regiones, que habrá de limitarse, no obstante, a dar noticia de los principales hitos de aquella. Tal excursus preliminar se revela indispensable, por cuanto han sido los conceptos delimitados en el referido contexto – singularmente, el de “actividades de mero relieve internacional” (*attività di mero rilievo internazionale*) – los que han servido al Legislador para encuadrar normativamente las actuaciones de alcance externo desarrolladas por las entidades locales. La descripción evidenciará que en el sistema italiano se parte de presupuestos parcialmente no coincidentes con los que imperan en los ordenamientos alemán y francés, si bien, como venimos anunciando a lo largo del trabajo, la comparación de los parámetros constitucionales vigentes en los tres países se desarrollará en detalle en el Capítulo siguiente.

1. Actividades de mero relieve internacional, actividades promocionales en el exterior y obligación de lealtad en la jurisprudencia y en la normativa italianas anteriores a la reforma constitucional de 2001

Al igual que ha ocurrido en otros Estados de articulación territorial descentralizada, el reconocimiento de la posibilidad de participación de las entidades regionales en el ámbito exterior ha sido en Italia resultado de un proceso paulatino de asimilación por parte de los poderes públicos de una comprensión flexible de la reserva a favor del Estado central de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. De la misma se deriva una neta diferenciación de las actividades que suponen la imputación al mismo de responsabilidad en dicho contexto – fundamental, aunque no únicamente, derivada de la celebración de tratados internacionales – frente a aquellas otras en las que, aun resultando inequívoca la existencia de elementos extraterritoriales, no producen el mencionado efecto y son, por consiguiente, accesibles a niveles de poder distintos del estatal.

Aún a mediados de la década de los setenta del pasado siglo la postura de la *Corte costituzionale* en la materia era profundamente restrictiva. La Sentencia 170/1975, de 18 de junio, representa en este sentido la culminación de dicha comprensión. Objeto de fiscalización constitucional era el proyecto de acuerdo de amistad entre la Región de Umbría y Postdam, uno de los catorce distritos en que se dividió administrativamente la República Democrática Alemana entre

los años 1952 y 1990¹⁰⁸. El Tribunal Constitucional italiano declaró la inadmisibilidad del recurso a partir de una argumentación que, sin embargo, no permitía aún identificar línea alguna de evolución en la materia. Así, considerando procedente la invocación de su propia jurisprudencia anterior por parte del Presidente del Consejo de Ministros en su calidad de recurrente, de acuerdo con la cual se entendía reservada al Estado la competencia exclusiva para la definición de la política exterior y para la celebración de acuerdos con sujetos sometidos a otros ordenamientos jurídicos, la declaración de inadmisibilidad se basó en la inhabilidad del acto para dar lugar a una invasión competencial: el recurrido era un mero *proyecto* de acuerdo, cuya entrada en vigor, que en su caso debería haber acordado la Junta Regional, aún no había tenido lugar ni tenía visos de llegar a producirse, pues la misma la había condicionado a un pronunciamiento previo favorable del Ministerio de Asuntos Exteriores, que, sin embargo, había respondido en sentido negativo.

En un lúcido comentario a la Sentencia 170/1975, el profesor S. BARTOLE puso de manifiesto que la interpretación del marco constitucional en que la misma se basaba tenía los días contados¹⁰⁹. Las tesis que abogaban por una apertura en este ámbito terminaron por imponerse con la aprobación, solo dos años después del dictado de aquella resolución, del Decreto del Presidente de la República 616/1977, de 24 de julio. Dicho texto, al mismo tiempo que reafirmaba la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales, incluso en relación con las materias transferidas o delegadas a las Regiones (artículo 4, apdo. 1), reconoció por primera vez en el ordenamiento italiano la posibilidad de que estas desarrollaran las que dio en denominar “actividades promocionales en el exterior” (*attività promozionali all'estero*), concepto de nuevo cuño que el Ejecutivo, no obstante, se abstuvo incomprensiblemente de definir. La validez de la implementación de dicha categoría de actuaciones se subordinaba a su circunscripción a los ámbitos de su propia competencia, a la previa autorización (*intesa*) del Gobierno y a la observancia de las directrices y de las disposiciones de coordinación adoptadas por las autoridades estatales (artículo 4, apdo. 2).

La delimitación conceptual a la que el citado Decreto había renunciado fue desarrollada por la *Corte costituzionale* en una decisión clave en la historia de su jurisprudencia: la Sentencia 179/1987, de 20-22 de mayo. De acuerdo con la citada resolución, la noción de “actividades promocionales en el exterior” comprendería “cualesquiera actuaciones ligadas por un riguroso nexo

¹⁰⁸ La resolución citada se refiere a la “Regione di Postdam”, sin que parezca aquí procedente asumir tal denominación por las connotaciones políticas tan diferentes que posee el concepto de “región” en nuestra cultura jurídica, por cuanto implica el reconocimiento de un grado de autonomía del que carecían los distritos de la Alemania oriental, como es bien sabido.

¹⁰⁹ Cfr. BARTOLE, S., “Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni”, *Giurisprudenza costituzionale* (1975), págs. 3125-3136. El autor afirmaba no encontrar una explicación razonable a la prohibición de que las entidades regionales desarrollaran actividades de proyección internacional inidóneas para comprometer la responsabilidad del Estado en dicha esfera, aunque reconocía que su propuesta era inasumible en el escenario jurisprudencial aún entonces vigente (págs. 3128 y ss.).

instrumental con las materias de competencia regional, es decir, cualquier tipo de actuación orientada, en los referidos ámbitos, al desarrollo económico, social y cultural del territorio del ente local [léase regional]”. La normativa aplicable a dicha categoría de iniciativas regionales (artículo 4.2 del Decreto 616/1977) garantizaría su adhesión a la política exterior del Estado, cuya responsabilidad resultaría siempre comprometida en el ámbito internacional como consecuencia del desarrollo de este tipo de actuaciones¹¹⁰.

La aportación dogmática de la Sentencia no se limitó, sin embargo, a dicha precisión conceptual, pues la *Corte costituzionale* identificó y diferenció asimismo frente a la anterior categoría una segunda modalidad de iniciativas dotadas de proyección exterior susceptibles de realización por las entidades regionales: las actividades de mero relieve internacional (*attività di mero rilievo internazionale*). Se trataría, de acuerdo con el juez constitucional italiano, de “actividades de contenido diverso, desarrolladas por las Regiones junto a otros organismos extranjeros (por regla general, homólogos) ya con finalidades de estudio o de información (en materias técnicas), ya orientadas a favorecer el progreso cultural o económico en el ámbito local, ya, en fin, dirigidas a la armonización unilateral de las respectivas conductas”. Aun siendo estas actividades, por la amplísima gama de manifestaciones que abarcaría la categoría, insusceptibles de cualquier intento de clasificación, característica común a todas ellas sería la de tratarse de actuaciones no conectadas con la totalidad del territorio nacional, razón de ser de la admisión de su desarrollo por las Regiones. A diferencia de las actividades promocionales en el exterior, en fin, las de mero relieve internacional no resultarían aptas para vincular al Estado en el ámbito internacional ni para incidir sobre la política exterior desarrollada por el mismo¹¹¹. En todo caso, la *Corte costituzionale* impuso igualmente con respecto a este tipo de actuaciones su sujeción a un sistema de control preventivo por parte del Gobierno central, al que las Regiones se encontrarían obligadas a transmitir la información relativa a cualesquiera iniciativas de esta naturaleza que pretendieran adoptar para que el mismo pudiera, en caso de detección de una desviación con respecto a las directrices políticas generales, impedir su efectiva realización¹¹².

La doctrina subrayó ya de forma muy temprana el carácter ambivalente de la nueva línea jurisprudencial abierta por la Sentencia 179/1987: si bien su carácter innovador y aperturista era innegable¹¹³, no lo era menos que el poder de actuación exterior de las Regiones se concebía como una excepción a la regla general de la exclusividad de la competencia estatal en el ámbito de las

¹¹⁰ FJ 6° de la Sentencia 179/1987.

¹¹¹ FJ 7° de la Sentencia.

¹¹² FJ 8° de la Sentencia.

¹¹³ Destacado por CARETTI, P., “Un’altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del ‘potere estero’ dello Stato”, *Giurisprudenza costituzionale* (1987), pág. 3041; y por CONETTI, G., “Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale”, *Le Regioni* (1987), pág. 1425.

relaciones internacionales y no como una manifestación del principio de autonomía, de forma que el alcance del mismo se vea, en último término, condicionado por la intervención del Legislador¹¹⁴. Por otro lado, casaría mal con la negación a las actividades de mero relieve internacional de toda aptitud para comprometer la responsabilidad internacional del Estado con su sujeción a un régimen de control preventivo por parte del Ejecutivo central, siempre en opinión del autor citado¹¹⁵ – posición esta última que nosotros, en cambio, no compartimos¹¹⁶.

Asimismo, a la doctrina más atenta no pasó inadvertida la introducción por la Sentencia 179/1987 de una muy relevante diferenciación entre ambas categorías de actividades desde la perspectiva de los ámbitos materiales en que las Regiones pueden acordar su implementación: mientras que las actividades promocionales en el exterior, en consideración a su habilidad para comprometer internacionalmente al Estado, debían encontrarse ligadas por un “riguroso nexo de instrumentalidad” con las propias competencias de la Región, tal supuesto no había sido sin embargo afirmado por la *Corte* con respecto a las actividades de mero relieve internacional, a las que, como ya se ha visto, por oposición a las anteriores, se negaba toda aptitud de generación de responsabilidad internacional del Estado. En la medida en que en ningún caso podría atribuirse a un descuido del juez constitucional la falta de extensión del referido supuesto a la segunda categoría de actuaciones, tal construcción evidenciaría la caracterización de la Región como una entidad que puede tendencialmente perseguir una universalidad de fines, exigiéndose al mismo tiempo, con respecto a aquellas de sus actuaciones que resulten aptas para incidir sobre la política exterior del Estado, una vinculación rigurosa a la propia esfera competencial¹¹⁷.

Al margen de estas consideraciones, sobre las que habrá de volverse en el Capítulo siguiente, la Sentencia 179/1987 dejaba abiertas incógnitas que la jurisprudencia constitucional posterior trataría de despejar. En primer lugar, la afirmación de la posibilidad de que la responsabilidad internacional del Estado se viera comprometida por virtud de la implementación regional de actividades promocionales en el exterior planteaba problemas evidentes desde la perspectiva de la

¹¹⁴ Cfr. CARETTI, *op. cit.*, pág. 3043.

¹¹⁵ *Op. cit.*, pág. 3044. A tal visión se adherirían, posteriormente, DE SENA, P., “In tema di attività ‘internazionale’ delle Regioni”, *Foro italiano* (1989), Parte prima, c. 2127; PEDETTA, M., “Le attività delle Regioni all’estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale”, *Giurisprudenza costituzionale* (1993), págs. 3002-3002; y DE FIORES, C., “Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del ‘potere estero’”, *Giurisprudenza costituzionale* (1996), pág. 3013. En contra, *vid.* PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, CEDAM, Verona (1999), págs. 123-124 y 128.

¹¹⁶ Como habrá de argumentarse *infra*, en este mismo apartado, así como en los Capítulos III, apdo. II.1.B), y IV, apdo. III.3, este último relativo al marco legal español, toda forma de acción exterior regional y local es apta, por sí misma, para la irrogación de perjuicios a las relaciones internacionales del Estado; a mayor abundamiento, en la praxis pueden darse iniciativas que exteriormente se presenten como jurídicamente no vinculantes y que, sin embargo, encubran auténticas declaraciones o acuerdos dotados de una eficacia plena.

¹¹⁷ En este sentido, especialmente, SOTGIU, M., “Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere”, *Le Regioni* (1993), pág. 1336; y PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni*, *cit.*, págs. 119-120.

reserva a favor del Estado de la competencia estatal exclusiva en la materia. La *Corte costituzionale* formularía importantes precisiones a este respecto en su Sentencia 256/1989, de 16-18 de mayo, por la que resolvió un conflicto de competencias promovido por el Estado, curiosamente, frente a la convocatoria por parte de la Región de Cerdeña de tres referendos, relativos, respectivamente, a la instalación de bases militares extranjeras en su propio territorio, a la presentación de una proposición de ley para la prohibición del tránsito y atraque de naves que funcionen por propulsión nuclear o que transporten armas atómicas y a la presentación de una proposición de reforma del artículo 80 de la Constitución italiana orientada a la introducción de referendos consultivos relativos a los tratados internacionales de naturaleza política cuya ratificación compete al Parlamento. Para la resolución del conflicto, la *Corte* partió del principio de que, en relación con la actividad política internacional, “la toma de decisiones y la celebración de acuerdos y tratados (...) se incardinan en la competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado para la definición de las directrices de la política exterior”, con cita, de hecho, de la propia Sentencia 179/1987. A mayor abundamiento, invocaría la *Corte* los principios de unidad e indivisibilidad del Estado, que operarían como límites de la autonomía regional e impondrían la consideración como inconstitucionales no solo de la asimilación por parte de las Regiones de la potestad de definición y gestión de las relaciones internacionales, sino también de la pretendida posibilidad de que, mediante su actuación, las mismas condicionen la política exterior de la Nación¹¹⁸. Sobre la base de estos y otros argumentos complementarios se declaró la invalidez de la convocatoria de los referendos. La *Corte* salvaguardaba, así, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, pero, al mismo tiempo, introducía elementos de confusión con respecto a la diferenciación de las actividades promocionales en el exterior frente a las actividades de mero relieve internacional¹¹⁹.

Por otro lado, la Sentencia 179/1987 había dejado tan solo apuntada la necesidad de someter ambos tipos de actividades a mecanismos de control estatal de alcance diverso. En relación con esta cuestión, en la Sentencia 472/1992, de 10-24 de noviembre, por la que se resolvía un conflicto de competencias promovido por la Región de Umbría, la *Corte costituzionale* abordó la diferenciación de regímenes procedimentales, que había de anudarse a la distinción, de que la misma era autora, entre actividades promocionales en el exterior y actividades de mero relieve internacional. De esta manera, con respecto a las actividades promocionales en el exterior regía lo dispuesto *ex* artículo 4.2 del Decreto 616/1977, de acuerdo con el cual la puesta en marcha de dicha categoría de iniciativas se encontraba condicionada a la previa autorización (*previa intesa*) del Gobierno central, que habría de ser otorgada de forma expresa – equiparándose, consecuentemente, el silencio a su

¹¹⁸ FJ 5º.2 de la Sentencia 256/1989.

¹¹⁹ Así lo ha destacado, en una contribución relativamente reciente, MESSINEO, D., “I poteri di indirizzo e di controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni”, *Le Regioni* (2011), págs. 24-25.

denegación –, mientras que las actividades de mero relieve internacional, por razón de su menor impacto, quedaban sometidas a un régimen más flexible, por virtud del cual, comunicadas oportunamente al Ejecutivo estatal, la ausencia de respuesta por parte del mismo equivaldría a su aceptación (*previo assenso*)¹²⁰.

Tal distinción, que se pretendía nítida¹²¹, lo fue en realidad por poco tiempo, pues la Sentencia de la *Corte costituzionale* 204/1993, de 21-29 de abril, vino a emborronar los límites de uno y otro regímenes de control. La referida decisión, que resolvía un conflicto de competencias promovido por la Región de Friuli-Venecia Julia, definió las obligaciones que imponía el principio de colaboración leal a Regiones y Estado con respecto a la acción de proyección exterior desarrollada por las primeras. Así, con base en dicho deber constitucional, se afirmaba, en primer lugar, la obligación de las Regiones de comunicar al Gobierno central, de manera completa y con antelación suficiente, las iniciativas programadas, a fin de garantizar al Estado la posibilidad de desarrollar un control efectivo de su compatibilidad con las directrices de política exterior definidas por el mismo y con los intereses nacionales. El Estado, por su parte, resultaba obligado a explicitar los motivos, formales (tales como el carácter tardío o incompleto de la comunicación regional) o sustanciales (como la efectiva incidencia de la iniciativa sobre la política exterior del Estado o la incursión en extralimitación competencial), en los que se basaría una eventual denegación de la *intesa* o del *assenso*, para facilitar a la Región afectada la posibilidad de elegir entre la renuncia a la iniciativa, su modificación, para acomodarla a los parámetros definidos por el Ejecutivo nacional, o el ejercicio de las acciones oportunas en defensa de su esfera competencial¹²².

El pronunciamiento, pese a responder al loable intento de introducir en el discurso constitucional razonamientos tendentes al refuerzo de la posición de las Regiones, no dejaba de resultar problemático. La resolución del conflicto de competencias sobre la base del principio de cooperación leal y la derivación a partir del mismo de la referida obligación de motivación por parte del Estado traían consigo una aproximación inequívoca de los regímenes de control gubernativo de las actividades promocionales en el exterior y de mero relieve internacional¹²³, lo que, sumado a las dificultades planteadas no solo en la esfera teórica¹²⁴, sino también desde una perspectiva

¹²⁰ FJ 3° de la Sentencia 472/1992.

¹²¹ Lo subraya CARETTI, P., “Le attività di mero rilievo internazionale tra previa intesa e previo assenso governativo”, *Giurisprudenza costituzionale* (1992), págs. 4314-4315.

¹²² FJ 4° de la Sentencia 204/1993.

¹²³ En este sentido, *vid.* especialmente CARETTI, P., “Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione”, *Giurisprudenza costituzionale* (1993), págs. 1394-1395; y PEDETTA, M., “Le attività delle Regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale”, *cit.*, págs. 2298 y ss.

¹²⁴ Destacan, a este respecto, las reflexiones de PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni*, *cit.*, pág. 117, que tacha la distinción de “artificial”.

práctica¹²⁵, por la distinción, motivaría la formulación doctrinal de la hipótesis de reconstrucción de la problemática de la acción exterior regional a partir de criterios unitarios¹²⁶, objeto, a su vez, de contestación en la literatura científica¹²⁷.

En este contexto tendría lugar una nueva intervención del Ejecutivo italiano: el Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994, por el que se aprobaban las disposiciones de dirección y coordinación de las actuaciones dotadas de proyección exterior de Regiones y Provincias Autónomas, adoptado con el objeto de adecuar el ordenamiento italiano a la jurisprudencia constitucional en la materia. Su expresa caracterización como “*atto di indirizzo e coordinamento*” planteaba dudas en lo relativo a su auténtica naturaleza jurídica, pero, como precisó la *Corte costituzionale* en su Sentencia 425/1995, de 6-12 de septiembre, por la que se resolvió el conflicto de competencias promovido por las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano frente al Decreto y se declaró su conformidad a Derecho, el *nomen iuris* empleado por el Ejecutivo no había de conducir a equívocos, debiendo procederse a un análisis de su contenido, a partir del cual resultaba forzoso concluir su carácter normativo, toda vez que el mismo no definía las directrices de la acción exterior regional, sino que disciplinaba la actuación estatal de control con respecto a esta última, introduciendo las disposiciones organizativas y procedimentales que habían de observarse a tal fin¹²⁸.

Así, el Decreto regulaba, en primer lugar, las actividades promocionales en el exterior (artículo 1), que se definían de acuerdo con los criterios de aplicación constante por parte de la *Corte costituzionale* (apdo. 1) y que se sometían a un nuevo régimen de fiscalización estatal. De acuerdo con la nueva disposición, Regiones y Provincias Autónomas resultaban obligadas a elaborar un programa, que debían comunicar a diversas autoridades estatales antes del final del mes de octubre, relativo a la acción exterior proyectada para el año sucesivo (apdo. 2). El Ministro designado a tal fin por el Departamento de asuntos regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, si estimaba que la totalidad o parte del programa no debía ser objeto de autorización (*intesa*), debía dar una respuesta motivada a la Región o Provincia Autónoma concernida en el

¹²⁵ Subrayadas por CARETTI, P., “Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione”, cit., pág. 1395, para quien la distinción es formalmente plausible, pero de aplicación difícil y contradictoria.

¹²⁶ Cfr. CARETTI, *op. cit.*, págs. 1395-1396, si bien el autor se refirió igualmente a la posibilidades de aplicación de la distinción basada en criterios sustanciales en lugar de estrictamente formales y de reconocimiento con carácter general de la legitimidad de la acción exterior regional, sujeta simultáneamente a un límite “de competencia”, basado en las relaciones internacionales *sensu stricto*, y a un límite “a la competencia”, representado por los procedimientos de coordinación que tales actuaciones exigen desde la perspectiva de la salvaguardia de los intereses del Estado y cuya fiscalización correspondería al aparato administrativo central.

¹²⁷ En este sentido, véase CAMERLENGO, Q., “Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni”, *Le Regioni* (1997), págs. 198-199, que lamenta, por otra parte, la falta de claridad de la jurisprudencia constitucional italiana en la materia.

¹²⁸ FJ 4º de la Sentencia 425/1995.

plazo de cuarenta y cinco días, transcurrido el cual, a diferencia de lo establecido en el Decreto de 1977 y de la interpretación tradicional del juez constitucional italiano, preciso es subrayarlo, aquella se entendía concedida (apdo. 4). Al desarrollo de las actividades con respecto a las cuales se hubiera obtenido el *asentimiento* gubernativo (nótese la confusión conceptual en torno a los mecanismos de control)¹²⁹ debía procederse sin ulteriores formalidades, resultando las entidades regionales únicamente obligadas a la comunicación de su efectiva realización a los solos efectos de informar al Gobierno acerca de la pertenencia de aquellas al programa objeto de ejecución (apdo. 5). Se preveían, en fin, las posibilidades de actualización del programa durante los seis meses posteriores al mes de octubre del año precedente, con sujeción al mismo procedimiento de control (apdo. 6), y de desarrollo de iniciativas que, por razones de urgencia, no hubieran podido ser incorporadas al programa, sometidas a un régimen específico de fiscalización (apdos. 7 y 8, que imponían, respectivamente, su comunicación con una antelación de treinta días respecto al momento previsto para su efectiva realización y la reducción del plazo de respuesta de la autoridad estatal a diez días a contar desde su recepción).

Abordaba a continuación el Decreto la disciplina de las actividades de mero relieve internacional (artículo 2), con respecto a las cuales se introducían las novedades de mayor calado. La norma distinguía dos tipos fundamentales de actuaciones regionales dentro de la referida categoría (apdo. 1): de una parte, a) las actividades de estudio e información sobre problemas diversos; el intercambio de informaciones sobre las propias experiencias y disciplinas normativas y administrativas; la participación en conferencias, mesas redondas y seminarios; las visitas de cortesía en el área europea; y las relaciones derivadas de acuerdos o fórmulas asociativas en el ámbito de la cooperación interregional y transfronteriza; de otra, b) las visitas de cortesía fuera del área europea, los hermanamientos, las declaraciones de principios destinadas a la realización de formas de consulta y de colaboración a desarrollar mediante el ejercicio unilateral de las propias competencias; la formulación de propuestas relativas a problemas de interés común y los contactos con las comunidades regionales extranjeras orientados a la información mutua sobre la normativa de las respectivas regiones y la conservación del propio patrimonio cultural. A tal clasificación se anudaban importantes consecuencias desde la perspectiva del régimen de control estatal previo (apdo. 2): así, mientras que el ejercicio de las actividades enumeradas en el subapdo. a) no se encontraba sujeto a formalidad alguna, el desarrollo de las comprendidas en el subapdo. b) exigía su

¹²⁹ El apdo. 4 del artículo 1 se refiere a la autorización (*intesa*) ministerial [“Il Ministro delegato predisposto dal Dipartimento, qualora ritenga (...) di non esprimere l'*intesa* (...)”], mientras que el apdo. 5 del mismo precepto recurre al concepto de “asentimiento” (*assenso*) ministerial [“Le iniziative contenute nel programma *così assentito* (...)”]; énfasis añadido. El mecanismo realmente utilizado, por cuanto a la falta de respuesta se asociaba una eficacia estimatoria con respecto a la iniciativa regional, era, de acuerdo con la delimitación conceptual de la *Corte costituzionale*, el del asentimiento.

previa comunicación a diversas autoridades estatales. El Ministro designado a tal efecto por el Departamento de asuntos regionales disponía, a partir de su recepción, de un plazo de veinte días para manifestar al ente regional concernido su eventual oposición, transcurrido el cual se entendía producido el asentimiento¹³⁰. Amén de la aceptación expresa o presunta y de la denegación expresa, la norma admitía igualmente, con respecto a esta categoría de actividades, que se acordara la coordinación de la iniciativa con otras análogas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Dejando a un lado la cuestión de la falta de superación total de los equívocos conceptuales generados por la jurisprudencia constitucional anterior¹³¹, el referido marco normativo, con respecto al cual pudo acertadamente decirse que representaba un importante avance desde la perspectiva de una mayor involucración de las Regiones en el desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior¹³², se vio pronto desbordado por una praxis que – fundamental, aunque no exclusivamente –, por obra del proceso de integración europea y de la consiguiente intensificación de la involucración regional en el mismo, se enriqueció notablemente, imponiendo nuevos retos al poder público italiano. Para abordarlos correctamente, este optó por la más solemne de las intervenciones posibles: la reforma constitucional.

2. La reforma constitucional de 2001 y su controvertido desarrollo legal, o de cómo el Legislador frustró la apertura introducida por el Constituyente en materia de actividades regionales internacionales y sancionó normativamente, de forma inesperada, la acción exterior de las entidades locales

La nueva regulación de la acción exterior regional fue introducida por la Ley de revisión constitucional 3/2001, de 18 de octubre, por la que se aprobó una modificación de la disciplina de la articulación territorial del Estado italiano de más amplio alcance que afectó al conjunto del Título V de la Parte II de la Constitución (en adelante, CI). En lo que al objeto de la presente exposición respecta, la reforma supuso una ampliación de las facultades de actuación internacional de las Regiones, que se concretó en los aspectos siguientes: previsión de una competencia legislativa concurrente de Estado y Regiones en materia de acción exterior regional¹³³; atribución de rango constitucional a la participación de las Regiones en las fases ascendente y descendente del Derecho de la Unión Europea y en la ejecución de las disposiciones convencionales de Derecho internacional

¹³⁰ Aquí sí utiliza el Decreto correctamente el concepto: “Decorso tale termine senza alcuna comunicazione *l’assenso* si intende accordato (...)” (artículo 2.2, último inciso; énfasis añadido).

¹³¹ Cfr. las dos notas al pie anteriores.

¹³² En este sentido, PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni*, cit., págs. 180-181.

¹³³ Artículo 117, apdo. 3 CI: “Serán materias de legislación concurrente las relativas a: relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones (...)”.

en los ámbitos de su competencia, así como a los subsiguientes poderes sustitutivos estatales¹³⁴; y reconocimiento de un limitado *treaty-making power* regional¹³⁵.

La implementación del nuevo marco constitucional se llevó a cabo mediante la adopción de la Ley 131/2003, de 5 de junio, comúnmente denominada “La Loggia”. La norma fue objeto de una muy severa crítica doctrinal, eminentemente referida a la banalización del alcance de la novedad que representaba el reconocimiento constitucional de la potestad de concertación de las Regiones con Estados y entes territoriales de Derecho extranjero introducida *ex* artículo 117.9 CI, por cuanto la disposición legal de desarrollo del referido precepto habría adoptado una comprensión fuertemente restrictiva de las posibilidades abiertas por la entonces nueva previsión. Así, de una parte, los acuerdos (*intese*) que las Regiones y Provincias Autónomas pueden celebrar, de acuerdo con el artículo 117.9 CI, con subdivisiones territoriales de otros Estados, se vieron en el texto legal de desarrollo de la norma constitucional reducidos funcionalmente a la puesta en marcha de iniciativas convencionales comprendidas en las categorías de “actividades promocionales en el exterior” y “actividades de mero relieve internacional”¹³⁶. De otra, la capacidad de celebración de pactos (*accordi*) con Estados extranjeros se vio limitada a la ejecución convencional de tratados internacionales previamente celebrados por el Estado italiano y a la suscripción de acuerdos de naturaleza técnico-administrativa o programática¹³⁷. De esta manera, lo que, pese a las dificultades interpretativas generadas por el artículo 117.9 CI¹³⁸, se había pretendido una reforma de alcance sustancial, y no exclusivamente formal – en tanto consistente en la mera elevación de rango de la disciplina concernida –, del marco constitucional de la acción exterior regional, terminó por

¹³⁴ Artículo 117, apdo. 5 CI: “En las materias de su competencia las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento”. En el Estado italiano, ya desde la aprobación de la Ley 86/1989, de 9 de marzo, comúnmente denominada “La Pergola”, por la que se disciplinó por primera vez de forma completa la participación de los diversos niveles de poder en las fases ascendente y descendente del Derecho de la Unión Europea, se preveían la competencia regional para la ejecución de las disposiciones procedentes del referido ordenamiento (artículo 9) y los poderes sustitutivos del Estado, activables en los supuestos de incumplimiento regional (artículo 11). La disciplina referida se encuentra hoy recogida en la Ley 234/2012, de 24 de diciembre (respectivamente, artículos 40 y 41).

¹³⁵ Artículo 117, apdo. 9 CI: “Podrán las Regiones, en materias de su competencia, concertar pactos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado”.

¹³⁶ Artículo 6.2 de la Ley “La Loggia”: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale [formulación ya entonces tradicional, extraída de la jurisprudencia de la *Corte costituzionale*, por la que se definían las actividades promocionales en el exterior], nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale (...)”.

¹³⁷ Artículo 6.3 de la Ley “La Loggia”: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica (...)”.

¹³⁸ Al respecto, es obligada la remisión a CANNIZZARO, E., “Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni”, *Le istituzioni del federalismo* (2002), págs. 15-17.

traducirse en una simple confirmación del *status quo* precedente¹³⁹ – operación cuyo valor codificador, sin embargo, fue igualmente reivindicado como “mérito principal” de la reforma¹⁴⁰. No obstante la fuerza del movimiento de contestación doctrinal de la referida intervención del Legislador, la validez de la Ley “La Loggia” fue confirmada por la *Corte costituzionale* en su Sentencia 238/2004, de 8-19 de julio.

Pues bien, fue este mismo texto legal el que *reconoció* la posibilidad de desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior por parte de las entidades locales: el artículo 6 de la Ley “La Loggia” consagró, así, normativamente dicha potestad local por primera vez en el ordenamiento italiano, al establecer en su apdo. 7 que la capacidad de las entidades locales para *continuar* ejecutando actividades de mero relieve internacional en los ámbitos materiales de su competencia resultaba imprejuzgada por la reforma constitucional y por su implementación legislativa¹⁴¹.

Si comparada con la recibida por los apdos. 2 y 3 del mismo precepto legal, dictados en desarrollo de las disposiciones constitucionales en materia de acción exterior regional, la atención doctrinal prestada a la previsión referida fue ciertamente muy escasa. Como valores positivos de la nueva disposición se destacaron, de una parte, su eficacia clarificadora con respecto a una forma de actuación local que, aun no habiendo sido objeto de consideración específica por parte del Constituyente en la reforma de 2001¹⁴², había ya conocido importantes desarrollos prácticos, razón de ser del empleo de términos que evidenciaban la intención del Legislador de “fotografiar” la

¹³⁹ Así lo señaló, con una visión globalmente crítica, el grueso de la doctrina científica; en este sentido, entre otros muchos, PALERMO, F., “Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell’imperatore”, *Le istituzioni del federalismo* (2002), págs. 724 y ss. (las reflexiones del autor se referían al entonces aún proyecto de Ley “La Loggia”); CARETTI, P., “Potere estero e ruolo ‘comunitario’ delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione”, *Le Regioni* (2003), págs. 566-567; VIOLINI, L., “VI. Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all’articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6”, en FALCON, G. (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna (2003), págs. 136 y ss.; PIZZETTI, F., “Art. 6. Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, en AAVV, *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n.131 (La Loggia)*, Giuffrè Editore, Milano (2003), págs. 414 y ss.; RUGGERI, A., “Note introduttive ad una lettura della legge La Loggia”, en CARAVITA, B. (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè Editore, Milano (2004), págs. 30-31; SCISO, E., “I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione”, en DANIELE, L. (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli (2006), págs. 70-72; y GIROTTO, D., “Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V”, *Le istituzioni del federalismo* (2007), pág. 80.

¹⁴⁰ En este sentido, CRIVELLI, E., “Articolo 6 (Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni)”, en CAVALERI, P., y LAMARQUE, E. (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge ‘La Loggia’ (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, G. Giappichelli Editore, Torino (2004), pág. 146.

¹⁴¹ Artículo 6.7 de la Ley “La Loggia”: “*Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l’ordinamento vigente (...)*” (énfasis añadido).

¹⁴² Carencia subrayada por BUQUICCHIO, M., “Premesse ad uno studio sulle attività di rilievo internazionale di comuni e province”, *Rassegna parlamentare*, 46 (2004), pág. 518.

situación preexistente a su intervención¹⁴³, así como, de otra, la coherencia de la disposición con la visión multinivel del gobierno de la República italiana que la reforma del artículo 114 CI¹⁴⁴ habría consolidado¹⁴⁵. La nueva disciplina parecía sancionar definitivamente una participación de las entidades locales en el contexto internacional cuya negación, resultando necesaria la intervención de las mismas en la fase de ejecución de los compromisos adquiridos en aquel, se habría revelado completamente irrazonable¹⁴⁶. No obstante, el artículo 6.7 de la Ley 131/2003 se prestaba asimismo a importantes críticas, relativas tanto a la incorrección de la sistemática empleada por el Legislador como al empleo de la noción de “actividades de mero relieve internacional” o, en fin, a las carencias de una regulación que, por extremadamente lacónica, dejaba sin resolver problemas interpretativos de relieve.

Ciertamente, aun tratándose de una cuestión menor, no parece lo más adecuado desde una perspectiva de estricta técnica legislativa el introducir, casi podría decirse que a traición, en el último apartado del artículo 6 de la Ley “La Loggia” el reconocimiento de la posibilidad de desarrollo de actuaciones de proyección exterior por parte de las entidades locales¹⁴⁷. En la medida en que el precepto había sido adoptado, como su propio rótulo precisa, para el desarrollo de los apdos. 5 y 9 del artículo 117 CI en materia de actividades internacionales de las Regiones, la afirmación legislativa de la capacidad de implementación local de actividades de mero relieve internacional, en tanto desconectada de dicha operación de ejecución normativa, debería haber sido incorporada en otro contexto – por ejemplo, en el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local,

¹⁴³ BUQUICCHIO, M., *op. cit.*, pág. 553. Dicha característica sirvió, no obstante, igualmente de base a la afirmación del carácter superfluo de la disposición, de la que se dijo literalmente que “no aportaba nada nuevo”; en este sentido, CRIVELLI, E., “Articolo 6 (Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni)”, *cit.*, pág. 160.

¹⁴⁴ Artículo 114 CI: “La República se compone de los Municipios, de las Provincias, de las Ciudades Metropolitanas, de las Regiones y del Estado. *Los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución.* (...)” (énfasis añadido). La extensión que el inciso segundo del precepto, tras la reforma de 2001, habría pretendido introducir en relación con la garantía constitucional del principio de autonomía a favor de los entes infrarregionales, que habrían resultado desde esta perspectiva equiparados a las Regiones, no trajo consigo, sin embargo, consecuencias interpretativas de relieve en la jurisprudencia constitucional, como ha destacado DEMURO, G., “Art. 114”, en BIFULCO, R., CELOTTO, A., y OLIVETTI, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, t. III: *Artt. 101-139. Disposizioni transitorie e finali*, UTET Giuridica, Torino (2006), págs. 2169-2170.

¹⁴⁵ VIOLINI, L., “VI. Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all’articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6”, *cit.*, pág. 144. En un sentido parcialmente coincidente, SAPUTELLI, G., “The Regions and Their International Activities”, en MANGIAMELI, S. (Ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Process*, Springer, Cham/Heidelberg/New York/Dodrecht/London (2014), pág. 289.

¹⁴⁶ En este sentido, cfr. RUGGERI, A., “Riforma del Titolo V e ‘potere estero’ delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)”, *Diritto e società* (2003), págs. 41-42.

¹⁴⁷ La sistemática empleada por el Legislador ha sido criticada, en este sentido, por FLORENZANO, D., *L’autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, CEDAM, Padova (2004), pág. 275.

aprobado por Decreto Legislativo de 18 de agosto de 2000, núm. 267, que continúa sin disciplinar la materia¹⁴⁸.

Desde una perspectiva material, sorprendió a la doctrina italiana el que se recurriera a una noción como la de “actividades de mero relieve internacional” para la definición de las actuaciones dotadas de proyección exterior que las entidades locales se encuentran habilitadas para desarrollar. El recorrido que la misma y su compañero de fatigas, el concepto de “actividades promocionales en el exterior”, habían conocido, del que se ha dado breve cuenta en el epígrafe anterior, había evidenciado las debilidades de la clasificación propuesta por la *Corte costituzionale* en el ya entonces lejano 1987. En este sentido, no puede dejar de convenirse con quienes, subrayando lo paradójico de la intervención del Legislador desde este punto de vista, daban a entender que no existían motivos para considerar más halagüeñas las perspectivas abiertas por la aplicación de aquella noción en el contexto de la acción exterior local¹⁴⁹.

La definición de los límites aplicables a tal forma de acción exterior local resultaba igualmente problemática. El artículo 6.7 de la Ley “La Loggia” guardaba silencio en este punto, exigiendo – obligaciones de comunicación a las autoridades estatales y regionales aparte, a las que habremos de referirnos de inmediato – tan solo que las actividades locales de mero relieve internacional se desarrollaran en los ámbitos materiales atribuidos a la competencia de las respectivas entidades. Ello planteaba, en primer lugar, dudas en lo relativo a los instrumentos formales a los que las mismas podían acudir para la implementación de las correspondientes iniciativas. Ya en el contexto anterior a la apertura representada por la Sentencia de la *Corte costituzionale* 179/1987, la jurisprudencia contencioso-administrativa había declarado la validez de la celebración de hermanamientos por los municipios italianos con entidades locales extranjeras cuando cupiera apreciar la existencia de un interés de su población en dicha operación y se observaran las normas legales en materia presupuestaria¹⁵⁰, doctrina que, en fechas relativamente

¹⁴⁸ En este sentido, los artículos 30 a 34 del referido cuerpo legal, que disciplinan los mecanismos asociativos de las entidades locales, guardan silencio sobre la cuestión. Solo el artículo 272 del Texto Refundido se refiere a la posibilidad de participación de las asociaciones de entidades locales ANCI (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*) y UPI (*Unione delle Province d'Italia*), así como de los municipios y provincias, en iniciativas de cooperación internacional al desarrollo. El artículo 85 de la Ley presupone, en todo caso, la participación de las entidades locales italianas en asociaciones de ámbito supranacional, al remitir a las disposiciones aplicables a la posición, tratamiento y régimen de permisos de los empleados públicos y de los sujetos privados encargados del desarrollo de funciones electivas para la regulación de la intervención de los representantes de los entes locales “en asociaciones internacionales, nacionales y regionales de entes locales” (énfasis añadido). La ausencia de normación general en el Texto Refundido de la Ley italiana de Régimen Local de la materia fue ya destacada, en el momento de aprobación de la Ley “La Loggia”, por BUONUOMO, G., “Art. 6. Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, en CITTADINO, C. (coordinamento di), *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (2003), pág. 152.

¹⁴⁹ En este sentido, cfr. BUONUOMO, G., *op. cit.*, pág. 153.

¹⁵⁰ Lo han destacado VANDELLI, L., y ABAGNALE, G., “Les activités à l’étranger des régions et des organismes locaux: le cas italien”, *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), págs. 107-108, con referencia a la Sentencia del Tribunal

recientes, una Decisión del *Consiglio di Stato* ha venido a confirmar, al declarar que las competencias en materia de hermanamientos son atribuidas por el ordenamiento jurídico “directamente al Municipio”¹⁵¹. Es notorio, no obstante – la clasificación introducida por el Decreto de 1994 lo ponía ya de manifiesto –, que la noción de “actividades de mero relieve internacional” comprende formas de actuación diferentes de los acuerdos de hermanamiento entre ciudades. Ahora bien, la precisión de si las mismas pueden ser desarrolladas a partir del empleo de instrumentos convencionales con entidades territoriales extranjeras se revela, a la luz del marco normativo italiano, una cuestión más delicada. La doctrina asumió en este punto una interpretación restrictiva, concluyendo que la ausencia de mención *ex* artículo 117.9 CI, tras la reforma de 2001, de las entidades locales como sujetos habilitados para la celebración de acuerdos *sensu stricto (intese)* con sus homólogos extranjeros comportaba la necesaria limitación del reconocimiento de tal posibilidad a favor de las Regiones¹⁵². Se trata, en nuestra opinión de una lectura excesivamente formalista, por cuanto parece razonable que la definición de los límites de la acción exterior local se lleve a cabo sobre la base de consideraciones sustanciales, sin que proceda en cambio la exclusión de la posibilidad de recurso a una concreta categoría de instrumentos cuando de su utilización no se deriva forzosamente una invasión competencial – como ocurriría si se afirmara la posibilidad de celebración de tratados internacionales – o cualquier otra vulneración del ordenamiento. Lo cierto, sin embargo, es que la definición normativa de las actividades de mero relieve internacional (artículo 2 del Decreto de 1994) no incorpora mención alguna de mecanismos convencionales distintos de los acuerdos de hermanamiento y que tal interpretación ha sido igualmente acogida por la reciente Circular de 27 de noviembre de 2015 de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre las actividades de mero relieve internacional de las Regiones y de los entes locales¹⁵³.

Desde otra perspectiva, la ausencia de referencias en el apdo. 7 del artículo 6 de la Ley “La Loggia” a los límites materiales de las actividades locales de mero relieve internacional exige, desde nuestro punto de vista, la toma en consideración de los efectivamente afirmados con respecto a las iniciativas regionales promocionales en el exterior o de mero relieve internacional en el apdo. 2 del mismo precepto. En este sentido, se establece que dichas actuaciones, cuando desarrolladas por las Regiones o por las Provincias Autónomas, no podrán suponer la formulación de valoraciones relativas a la política exterior del Estado – límite este duramente criticado por la

Administrativo Regional de Toscana de 26 de noviembre de 1975, núm. 118, y a la decisión de la *Corte dei conti* de 27 de abril de 1978, núm. 41.

¹⁵¹ Decisión de 1 de julio de 2009, Sección Primera, asunto núm. 02011/2009.

¹⁵² Así lo ha entendido DICKMANN, R., “Il ‘potere estero’ delle Regioni e delle Province autonome”, en CARAVITA, B., (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, cit., págs. 195-196.

¹⁵³ Dispone en este sentido la Circular, a continuación de la invocación de las definiciones jurisprudencial y normativa del concepto, que “non rientrano, viceversa, tra le attività di ‘mero rilievo’, come tali consentite agli enti subregionali, *veri e propri accordi* operativi con conseguenze in termini di investimenti e impegni finanziari a regime” (énfasis añadido).

doctrina¹⁵⁴ –, comportar la asunción de obligaciones o de cargas financieras por parte del Estado ni lesionar los intereses de las demás entidades territoriales. Sobre la interpretación de los mismos, no obstante, se volverá en detalle en el Capítulo siguiente.

La forzosa circunscripción al propio ámbito competencial en el desarrollo de actividades de mero relieve internacional por parte de las entidades locales se ha revelado particularmente problemática. La doctrina italiana ha subrayado la inseguridad generada por dicha previsión, que no aportaría criterios para precisar si dicho límite ha de entenderse referido a las materias atribuidas a municipios y provincias por el artículo 118 CI¹⁵⁵ o a las funciones fundamentales de los entes locales que compete al Estado *ex* artículo 117.2.p) CI definir¹⁵⁶. No obstante, no es este el único aspecto discutible de dicha exigencia, que el artículo 6.2 de la Ley “La Loggia” impone igualmente a la acción exterior regional desarrollada a través de la implementación tanto de actividades promocionales en el exterior como de actividades de mero relieve internacional. Ciertamente, cabría una interpretación de la misma en el sentido de que, pura y simplemente, la puesta en marcha de iniciativas de alcance exterior por parte de las entidades locales no podrá traducirse en ningún caso en una extensión de las atribuciones asignadas a las mismas por el ordenamiento, o incluso como mero refuerzo de la interdicción de la lesión de los intereses de los demás entes territoriales. Dejando a un lado la precisión del alcance concreto de la previsión, una vez más el tratamiento legislativo del problema pone de manifiesto las dificultades de diferenciación entre actividades promocionales en el exterior y de mero relieve internacional: mediante la definición común de sus límites en el contexto de la regulación aplicable a la acción exterior regional, de extensión necesaria a la local, la imposición de la exigencia de la circunscripción al propio ámbito competencial en el desarrollo de la segunda categoría de actividades supone un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, que, como se ha visto *supra*, restringía la aplicabilidad del requisito del “riguroso nexo de instrumentalidad” con aquel a las primeras, representando dicha opción una apuesta por la caracterización de las Regiones como entidades potencialmente aptas para perseguir una universalidad de fines. La negación implícita de la aplicabilidad de esta doctrina jurisprudencial que deriva del artículo 6, apdos. 2 y 7, de la Ley “La Loggia”, supone ya no solo la introducción de un nuevo factor de confusión de ambas categorías, sino también, e incluso puede que en primer lugar, una vulneración frontal de los artículos 114.2 y 118.1 CI, este último en conexión con el artículo 3.5

¹⁵⁴ Cfr., particularmente, CAFARI PANICO, R., “La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali”, *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2002), págs. 1332-1333.

¹⁵⁵ Dispone el citado precepto: “Se asignan a los Municipios las funciones administrativas, a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y al Estado en virtud de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación. (...)”.

¹⁵⁶ *Vid.* PIZZETTI, F., “Art. 6. Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, cit., pág. 423; en un sentido parcialmente coincidente, CRIVELLI, E., “Articolo 6 (Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni)”, cit., pág. 160.

del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local¹⁵⁷, en la medida en que la estrecha vinculación con el propio ámbito competencial que se exige en relación con el desarrollo de actividades de mero relieve internacional por parte de las entidades locales resulta difícilmente conciliable con la definición de las facultades de actuación de las mismas a partir del principio de subsidiariedad.

La regulación de las obligaciones de comunicación introducida por el artículo 6.7 de la Ley “La Loggia” con respecto a las actividades de mero relieve internacional desarrolladas por las entidades locales presentaría, sin embargo, de acuerdo con una interpretación doctrinal surgida al calor de la reforma de principios de la década de los 2000, implicaciones que podrían compensar, bien que desde otra perspectiva, el carácter restrictivo del reconocimiento legal de la acción exterior local. El precepto dispone que las entidades locales habrán de comunicar a la Región competente – lógicamente, a aquella en la que cada una de ellas radique –, así como al Departamento de asuntos regionales y al Ministerio de Asuntos Exteriores, las iniciativas dotadas de proyección exterior que hayan programado ejecutar. En la medida en que no se prevé modalidad alguna de control posterior, a diferencia de lo establecido en relación con el desarrollo de actuaciones de la misma naturaleza por parte de las Regiones y Provincias Autónomas *ex* artículo 6.2¹⁵⁸, se quiso ver en ello una diferenciación consciente de régimen jurídico de las actividades de mero relieve internacional desarrolladas por los entes regionales y locales, puesto que con respecto a las implementadas por estas últimas la comunicación habría sustituido a cualquier modalidad de autorización (*intesa*) o de asentimiento (*assenso*), resultando, en definitiva, la posición de las entidades locales más ventajosa que la de las regionales en este punto¹⁵⁹. Se trata, en nuestra opinión, de una lectura más que discutible de la disposición legal, toda vez que se revela sumamente aventurado deducir la exclusión de la aplicación de cualesquiera mecanismos administrativos de control de la legalidad de la actividad local a partir de la sola afirmación de la obligación de comunicación. Así, también en relación con este aspecto, como se ha propuesto ya en estas páginas con respecto a la definición de los límites materiales, debería entenderse aplicable a la acción exterior local lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley “La Loggia”, sin que pueda en modo alguno considerarse automáticamente excluido todo control administrativo a cargo de las autoridades regionales y estatales, como de hecho ha venido a confirmar la citada Circular de 27 de noviembre de 2015, de acuerdo con la cual

¹⁵⁷ Artículo 3.5 del Decreto Legislativo de 18 de agosto de 2000, núm. 267, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local: “I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, *secondo il principio di sussidiarietà*. (...)” (énfasis añadido).

¹⁵⁸ Dispone el referido precepto que, tras la comunicación regional de los proyectos de acuerdos (*intese*) para la realización de actividades promocionales en el exterior o de actividades de mero relieve internacional, las autoridades estatales dispondrán de un plazo de treinta días para la eventual formulación de observaciones, transcurrido el cual la Región o Provincia Autónoma concernida podrá proceder a la firma del acuerdo.

¹⁵⁹ Así lo ha entendido BUONUOMO, G., “Art. 6. Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, *cit.*, págs. 152-153, interpretación a la que se ha adherido MANGANARO, F., *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, G, Giappichelli Editore, Torino (2006), págs. 106-107.

“tutte le iniziative, siano esse Intese, Gemellaggi, Giuramenti di fraternità o Dichiarazioni di intenti, ecc., incluse le missioni, devono essere portate *alla preventiva valutazione* delle Amministrazioni centrali” (énfasis añadido). Ello ha supuesto la consagración de la extensión del control administrativo previo a la totalidad de formas de acción exterior local admitidas por el ordenamiento, lo que, desde una perspectiva más amplia, se presenta como una decisión adecuada, en la medida en que *toda* actuación externa, con independencia de su pretendida menor relevancia jurídica, es apta, en abstracto, para la irrogación de perjuicios a las relaciones internacionales del Estado, y en que, además, en hipótesis pueden presentarse fraudulentamente como actividades de mero relieve internacional iniciativas de eficacia más intensa¹⁶⁰.

En relación con el alcance de la fiscalización que pueden desarrollar las autoridades estatales sobre la acción exterior regional y local – con respecto a esta última, nuevamente sobre la base de una interpretación analógica de las disposiciones aplicables a la primera –, sorprende la admisión legal de un auténtico control de oportunidad: de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.5 de la Ley “La Loggia”, se habilita al Ministro de Asuntos Exteriores para oponer, en cualquier momento, consideraciones relativas a la oportunidad de las iniciativas de alcance exterior proyectadas por Regiones y Provincias Autónomas; en caso de falta de acuerdo, previo posicionamiento del Departamento de asuntos regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, corresponderá al Ejecutivo en pleno resolver sobre la cuestión. Se trata, en nuestra opinión, de una posibilidad de control que difícilmente encaja con la aceptación del desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior como forma de ejercicio de las propias competencias por parte de las entidades infraestatales. Sobre esta cuestión habrá de volverse, en todo caso, en detalle *infra*¹⁶¹. Lo anterior no debería obstar, desde nuestro punto de vista, al sometimiento de dicha facultad de intervención a un control jurisdiccional que acote las posibilidades de ejercicio de un poder que, en otro caso, podría ejercerse con una arbitrariedad notoria¹⁶².

En el ámbito jurisprudencial, la decisión que, salvo inadvertencia por nuestra parte, presenta una mayor relevancia en el contexto italiano – Sentencia del Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*), Sección Primera, de 28 de julio de 2008, núm. 346 –, ha obviado los desarrollos que poderes públicos y doctrina científica han tan fatigosamente alcanzado en relación con el objeto de estudio. Justo es precisar que en la resolución del asunto no podía aplicarse, por una cuestión de Derecho transitorio, el artículo 6.7 de la Ley “La Loggia”, de manera que la jurisdicción contable italiana no

¹⁶⁰ Sobre los posicionamientos doctrinales en relación con el control de dicha forma de actuación exterior, si desarrollada por las Regiones, cfr. las referencias bibliográficas recogidas en la nota al pie 115 del presente Capítulo.

¹⁶¹ Apdo. II.2.B) del Capítulo III.

¹⁶² De hecho, el principal riesgo subrayado por la doctrina crítica con el precepto referido es el de que las diferentes Regiones reciban un tratamiento desigual. Se ha lamentado, asimismo, la no imposición de un deber de motivación de la eventual denegación gubernativa; cfr., al respecto, PIZZETTI, F., “Art. 6. Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, cit., pág. 422.

podía tomar en consideración, a tal efecto, el reconocimiento legislativo expreso de la capacidad de las entidades locales para la implementación de actividades de mero relieve internacional. Sin embargo, el carácter esencialmente codificador de la disposición, que, como se ha visto, se limitaba al *reconocimiento* de lo que el propio Legislador entendía una situación ya consolidada, representa, en nuestra opinión, un factor de relativización de las implicaciones de dicha circunstancia.

Objeto de control¹⁶³ eran diversos acuerdos del municipio de Meda, adoptados entre junio de 1998 y abril de 2002, por los que se había aprobado la puesta en marcha de medidas de fomento de la venta de productos artesanales de la entidad local en el mercado internacional, consistentes en la realización de visitas oficiales, la participación en ferias comerciales en Estados extranjeros, y otras iniciativas de naturaleza similar. Tras reconstruir el marco normativo aplicable al asunto – como se ha destacado, anterior a la reforma constitucional de 2001 –, desarrolló el Tribunal de Cuentas una argumentación que merece la pena reproducir: de acuerdo con su visión, del marco normativo (entonces) vigente resultaba

“sin ningún género de dudas que los entes locales (...), en primer lugar los municipios, no están – y no han estado jamás – habilitados por el Legislador para desarrollar actividades en el exterior (o, de cualquier modo, de carácter internacional); y ello en cuanto tales actividades, por su naturaleza, no pueden ser desempeñadas en el nivel municipal, precisamente en aplicación del tantas veces invocado principio de subsidiariedad, en virtud del cual, justamente, deben ser desarrolladas por el nivel superior de gobierno las iniciativas que no puedan ser implementadas de manera satisfactoria por el nivel inferior. (...) Pues bien, las funciones y actividades de carácter internacional, ya de manera intuitiva (amén de, como se acaba de ver, por decisión expresa del Legislador), requieren una unidad de actuación y una visión estratégica de conjunto incompatibles con el nivel local de gobierno (en el que se presenta como inevitable la dispersión de los esfuerzos y de los correspondientes medios económicos, cuando no además la contradicción entre las propias iniciativas adoptadas): no por casualidad las mismas Regiones, en este ámbito, deben someterse a la necesaria coordinación estatal (...). *Y ello – si cabe – es aún más cierto tras la entrada en vigor de la reforma constitucional introducida por la Ley de revisión núm. 3/2001 (...), que prevé, para la oportuna ponderación de la mayor autonomía garantizada a los diversos niveles del poder ejecutivo, la necesaria coordinación de las finanzas públicas, a fin de asegurar el mejor empleo posible de los correspondientes medios económicos (...)*”¹⁶⁴.

¹⁶³ En realidad, tan solo indirecto, por cuanto el fondo del asunto tenía que ver con la condena al Alcalde varios miembros y empleados públicos de la Corporación al pago de una cantidad global ciertamente elevada, superior a los setenta mil euros, al municipio de Meda, por los daños económicos ocasionados por la realización de actividades que se entendían no incardinadas en el ámbito de competencias de la entidad.

¹⁶⁴ FJ 5º.1 de la Sentencia (traducción y énfasis añadido por el autor).

La fundamentación jurídica de la Sentencia habla por sí sola. Resulta evidente que la *Corte dei conti* asumió en la resolución una visión de las posibilidades de actuación exterior local ya no marcadamente restrictiva, sino, permítasenos la expresión, “negacionista” de la interpretación asumida por el Legislador de 2003 en relación con el marco precedente a su intervención y con el alcance de las implicaciones de la reforma constitucional de 2001 desde la perspectiva de las entidades locales. Aunque a favor de la bondad material de la resolución puedan decirse muchas cosas – no parece, francamente, muy probable que las altas sumas que se acordó que abonara el Municipio para la realización de numerosísimos viajes por todo el mundo por los representantes del mismo revirtieran de nuevo en su población como consecuencia del aumento de las ventas de los productos artesanales que en él se elaboraban –, la vía adecuada para la corrección de dicho tipo de dinámicas es el perfeccionamiento de los mecanismos de lucha contra la corrupción y de fiscalización contable, y no la negación de plano de la legalidad de las iniciativas de proyección exterior desarrolladas por los entes locales. Prueba de la adulteración de la argumentación desarrollada por la *Corte dei conti* en la resolución es el hecho de que, tras mencionar la reforma constitucional de 2001, se evite toda referencia al contenido del artículo 6.7 de la Ley “La Loggia”, que habría, en cambio, resultado procedente aunque solo hubiera sido a los efectos de la negación de su aplicabilidad al asunto *ratione temporis*. Desde esta exclusiva perspectiva, el Tribunal de Cuentas debería haber indagado acerca de la naturaleza de las iniciativas locales impugnadas y precisar si las mismas eran o no encuadrables en el concepto de “actividades de mero relieve internacional” o si, tratándose inequívocamente de actuaciones no desarrolladas en el ámbito de las relaciones internacionales, eran actividades promocionales en el exterior, cuya realización, como se ha visto, es inaccesible a las entidades locales. Una conclusión contraria a esta última visión no se habría debido traducir, sin más, en una declaración de validez de las iniciativas: muy al contrario, el principio de estabilidad presupuestaria y la posibilidad de fiscalización del ejercicio de las potestades administrativas discrecionales habrían permitido un control sucesivo, una vez admitida su condición de “actividades de mero relieve internacional”. Al no obrar así, la *Corte dei conti* ha sentado un muy pernicioso precedente jurisprudencial, evidenciando que el tratamiento de la problemática considerada se encuentra en Italia aún muy lejos de alcanzar el grado de madurez que la misma ha conocido en los sistemas alemán y francés, sin que la limitada consagración legal del fenómeno parezca haber calado aún en la mentalidad de los poderes públicos.

CAPÍTULO III

LA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR LOCAL. REFLEXIONES A LA LUZ DE LOS SISTEMAS DE DERECHO COMPARADO

Una vez expuestas las líneas generales de la evolución de la acción exterior local en los sistemas de Derecho comparado de referencia, procede en este momento abordar el estudio de los dos aspectos clave de su disciplina constitucional: de una parte, el relativo al fundamento y/o a la validez o admisibilidad jurídico-constitucional del fenómeno; de otra, la precisión de los límites aplicables a las actuaciones de las entidades locales dotadas de proyección exterior. De esta forma, en el presente Capítulo se formulará una propuesta de interpretación del marco constitucional español a partir de la lectura que de los respectivos cánones se ha dado en los ordenamientos alemán, francés e italiano (I, II). La exposición se completará con una breve reflexión general sobre la necesidad y las implicaciones de la introducción de una regulación legislativa de la acción exterior local (III).

Con carácter preliminar, procede en todo caso considerar que, desde la perspectiva de la disciplina constitucional del principio de autonomía local, no obstante la adopción de la Carta de 1985, el análisis de los presupuestos dogmáticos de que parten los diversos ordenamientos jurídicos europeos evidencia la existencia de importantes diferencias, como ha puesto de manifiesto la doctrina¹. Tal circunstancia plantea una dificultad adicional en relación con la justificación del empleo del método comparado en la interpretación del canon nacional. Sin ánimo de avanzar ideas que se expondrán a continuación, cumple en este momento con señalar que, precisamente por tratarse el estudiado de un fenómeno (parcialmente) consistente en la concertación con entidades territoriales de Derecho público extranjero, objeto, además, de una (limitada) homogeneización por virtud de disposiciones provenientes de los ordenamientos supranacionales, el análisis a la luz de las experiencias de los sistemas alemán, francés e italiano – que han ejercido, además, una influencia notoria sobre el nuestro – se revela poseedor de un especial interés. De hecho, las referidas diferencias no han obstado a que la mejor doctrina haya considerado “de gran utilidad” la mirada al Derecho comparado para la precisión de los contornos del principio de autonomía local por parte del intérprete español².

¹ A este respecto, cfr. MARTÍNEZ SORIA, J., “§ 36. Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich”, en MANN, T., y PÜTTNER, G. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 1: *Grundlagen und Kommunalverfassung*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York, 3ª edición (2007), págs. 1015 y ss., Rn. 6 y ss.

² Así lo ha defendido MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. XI: *Instituciones autonómicas y locales*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015), pág. 130.

En todo caso, a partir del estudio desarrollado en las páginas que siguen no se pretende en modo alguno promover una implantación descontextualizada de las soluciones interpretativas que ofrecen los sistemas extranjeros, sino tan solo recurrir al argumento comparado como refuerzo del razonamiento que exige la profundización en el objeto al que está dedicado el presente trabajo. Por medio de la referida premisa metodológica se pretende conjurar el riesgo de simplificación inherente a la utilización de la perspectiva globalizadora en el análisis jurídico, sobre el que lúcidamente ha alertado la doctrina, con referencia, de hecho, al estudio del principio de autonomía local: la diversidad de su alcance en unos y otros Estados aconseja el análisis prioritario, por parte del jurista español, de los modelos federales, dada la tendencia a la aproximación a los mismos que es posible identificar en el desarrollo del Estado de las autonomías³, lo que dejaría “fuera de juego”, a los efectos de esta investigación, tan solo al ordenamiento francés, habida cuenta de las similitudes que cabe apreciar entre los sistemas regional italiano y autonómico español. No obstante, los avances que la descentralización ha conocido en aquel ordenamiento y, sobre todo, la relevancia de la praxis y de las aportaciones de la doctrina francesa en relación con la acción exterior local, puesta de manifiesto *supra*⁴, aconsejan volver la vista también a aquel país, como de hecho viene haciendo la doctrina europea especializada en el tema objeto de estudio originaria de Estados federales como el alemán⁵.

I. El fundamento – ¿constitucional o legal? – de la acción exterior local

La cuestión de la identificación del fundamento normativo de la acción exterior local en el seno del ordenamiento jurídico nacional presenta, más allá de su innegable interés dogmático, una evidente repercusión práctica, relativa a la consideración de la intervención del Legislador como requisito de validez de dicha forma de actuación de las entidades locales. A este respecto, dos son los parámetros constitucionales a tener en cuenta: por un lado, el alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales (1); por otro, la (posible) cobertura de las actuaciones locales dotadas de proyección exterior por el principio de autonomía local (2). El presente epígrafe se cerrará con una breve recapitulación, en la que se formularán una serie de conclusiones parciales sobre el objeto de estudio (3).

³ En este sentido, *vid.* VELASCO CABALLERO, F., “Autonomías locales en un mundo en cambio”, en QUINTANA CARRETERO, J. P. (dir.), *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial/Centro de Documentación Judicial, Madrid (2008), págs. 177-178.

⁴ Apdo. II del Capítulo II del presente trabajo.

⁵ En este sentido, *cfr.* las exposiciones de BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo (1988), págs. 314 y ss.; y TEIVA RICHARD-MOLARD, G., *Die Rechtsgrundlagen des grenzüberschreitenden Kooperationsrechts zwischen Gebietskörperschaften*, Lit Verlag, Wien (2017), págs. 18 y ss.

1. Competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales y acción exterior local

La relativización del alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales ha terminado por convertirse en una característica común a los ordenamientos jurídicos extranjeros analizados en el presente trabajo, incluso pese a los diferentes paradigmas en que se basan desde la perspectiva de la articulación territorial del Estado. De esta manera, el ámbito competencial reservado a las instancias centrales se ha visto en los mismos limitado, en línea de principio, al desarrollo y mantenimiento de contactos con otros sujetos de Derecho Internacional público que se traducen en la asunción de compromisos en dicha esfera, sin que pueda considerarse ya vigente la tradicional y extensiva interpretación a partir de la cual se concluía la invalidez de la puesta en marcha de cualesquiera iniciativas dotadas de proyección exterior por parte de las entidades infraestatales, con independencia de que se encuadraran o no en el ámbito de aplicación del Derecho de gentes. Existe, de esta forma, una correspondencia total entre la incardinación de las relaciones jurídicas en el contexto del ordenamiento internacional y la extensión del título competencial considerado. Así, es general en la doctrina europea la comprensión de que el ejercicio de la acción exterior local que es estrictamente tal no conlleva la irrogación de perjuicio alguno al mismo.

Especialmente numerosos son los posicionamientos de la doctrina alemana en este sentido. En tanto forma de actuación no sometida al ordenamiento jurídico internacional, la acción exterior local no puede entenderse comprendida en el ámbito competencial constitucionalmente reservado a la Federación⁶. Sin embargo, en aquel sistema se ha defendido una sujeción parcial de las iniciativas

⁶ Véanse, en este sentido, entre otros muchos, GRAF VITZTHUM, W., “Außenpolitik der Gemeinden?”, en RANDELZHOFFER, A., y SÜß, W. (Hrsg.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, Walter de Gruyter, Berlin/New York (1985), págs. 79 y 81 y ss.; FASTENRATH, U., *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Beck, München (1986), pág. 99; MAYER, E. G., *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Diss.), Bonn (1986), págs. 208-209; BLUMENWITZ, D., “Das Recht der Gemeinden zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen und die Schranken kommunaler ‘Außenpolitik’”, en VON KODOLITSCH, P. (Hrsg.), *Kommunale „Außenpolitik“. Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu den innerdeutschen Städtepartnerschaften*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin (1989), pág. 48; MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, *Die Verwaltung*, 23 (1990), págs. 451-452; MEYBERG, E., *Auslandsrelevantes Verhalten auf Gemeindeebene. Grundlagen und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht* (Diss.), StuWe-Druck Tübingen, Tübingen (1990), pág. 84; BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen. Ein Beitrag zur Dogmatik des Art. 24 Abs. 1a GG*, Nomos, Baden-Baden (1995), págs. 36-37; WOHLFARTH, J., *Kommunalrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2ª edición (1998), pág. 297, Rn. 279; GUTT, G., *Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen*, Nomos, Baden-Baden (1999), págs. 59-60; GEIGER, R., “Verfassungsrechtliche Aspekte grenznachbarschaftlicher internationaler Zusammenarbeit von Kommunen”, en AAVV, *Festschrift zum 100-jährigen Jubiläum des Sächsischen Obergerichtes*, Beck, München (2002), pág. 438; PÜTTNER, G., “§ 144. Kommunale Selbstverwaltung”, en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. VI: *Bundesstaat*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3ª edición (2008), pág. 1164, Rn. 76; STREINZ, R., “Art. 32 [Ausländische Beziehungen]”, en SACHS, M. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Beck, München, 6ª edición (2011), pág. 1106, Rn. 24; ROJAHN, O., “Art. 32 [Auswärtige Beziehungen vom Bund und Ländern]”, en VON MÜNCH, I., y KUNIG, P. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. I: *Präambel bis Art. 69*, Beck, München, 6ª edición (2012), págs. 2041-2042, Rn. 67; JARASS, H. D., “Art. 32 [Bundes- und Landeskompetenzen bei Beziehungen zu ausländischen Staaten]”, en JARASS, H. D., y PIEROTH, B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Beck, München, 14ª edición (2016),

locales dotadas de proyección exterior a la disciplina constitucional de la participación en las relaciones internacionales. Dicha construcción, sin embargo, no implicaría una reconducción de las iniciativas locales a la competencia exclusiva del Estado federal, sino una aplicación de las garantías impuestas a la actuación internacional, *sensu stricto*, de los *Länder* a aquellas. Para una correcta comprensión de dicho posicionamiento doctrinal resulta necesaria, en todo caso, una breve referencia a las peculiaridades del ordenamiento constitucional germano en la materia.

En el Derecho alemán, a diferencia de los otros sistemas estudiados, se han consagrado constitucionalmente (artículo 32 GG), *de forma inequívoca*⁷, junto al principio general de la competencia exclusiva de la Federación en materia de relaciones internacionales, de una parte, la obligación de dar previa audiencia al *Land* individualmente afectado por un proyecto de tratado, y, de otra, un *treaty-making power* de los Estados federados, bien que limitado a la concertación en los ámbitos sobre los que ostenten competencias legislativas y cuyo ejercicio se encuentra, en todo caso, sujeto a un mecanismo de autorización previa por parte del Gobierno federal⁸. Sería esta última previsión del artículo 32 GG la que plantearía la cuestión de una posible aproximación de la acción exterior local al desarrollo de actuaciones por parte de los Estados federados en el ámbito internacional, a través de la aplicación a la primera de la exigencia de autorización previa del Ejecutivo federal. En la medida en que la celebración de convenios internacionales por parte de los Estados federados precisa de la aquiescencia del *Bund*, y dada la ausencia de una disciplina constitucional en materia de relaciones supranacionales no incardinadas en el ámbito del Derecho Internacional público⁹, cabría la aplicación analógica (o incluso directa) de dicho requisito a la celebración de acuerdos por parte de las entidades locales con sujetos de Derecho público extranjero¹⁰. El rechazo de esta lectura puede considerarse hoy prácticamente unánime¹¹,

pág. 687, Rn. 19; y AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen (2017), pág. 74.

⁷ No puede decirse lo mismo del sistema italiano, en el que, como se ha visto *supra* (apdo. III.2 del Capítulo II), la reforma constitucional de 2001 fue leída por el Legislador ordinario y por la *Corte costituzionale*, en lo que hacía a la capacidad de celebración de auténticos tratados internacionales por parte de las Regiones, de manera sumamente restrictiva, hasta el punto de comportar una exclusión total del reconocimiento a favor de las mismas de una subjetividad internacional derivada.

⁸ Dispone el artículo 32 GG:

“1. El mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros compete a la Federación.

2. Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un *Land*, este será oído con la debida antelación.

3. En tanto los *Länder* tengan competencia legislativa, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros”.

⁹ Laguna que aún subraya NETTESHEIM, M., “Art. 32”, en MAUNZ, T., y DÜRIG, G. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. IV: *Art. 23-53a*, Beck, München, 49ª actualización (2007), págs. 29 y ss., Rn. 44 y ss.

¹⁰ Dicha fue la comprensión del problema sostenida en algunas exposiciones ya antiguas; cfr. REICHEL, G. H., *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Duncker & Humblot, Berlin (1967), págs. 155-156, que consideraba que el artículo 32 III GG es de aplicación *directa* a la concertación desarrollada por los entes locales con sujetos de Derecho público extranjero de ámbito infraestatal. Con anterioridad, apostaría por una aplicación *analógica* del artículo 32 III GG al fenómeno de la concertación exterior local, sobre la base de que el silencio constitucional no puede ser interpretado como libertad absoluta de actuación,

habiéndose admitido tan solo, a partir de una interpretación extensiva del artículo 32 III GG, la caracterización de los entes locales como representantes del correspondiente Estado federado para la suscripción de tratados internacionales¹².

En el caso italiano, como se ha tenido ocasión de comprobar en la exposición precedente¹³, no existe tampoco una regulación constitucional del fenómeno, lo que no ha impedido su reconocimiento legislativo *ex* artículo 6.7 de la Ley 131/2003 (“La Loggia”), con el limitado alcance que ya nos es conocido (circunscripción a la posibilidad de desarrollo de las denominadas “actividades de mero relieve internacional” en el ejercicio de las propias competencias). Parte así el Legislador italiano, en la línea de los autores que han abordado la cuestión¹⁴, de que dicha forma de acción exterior local no comporta una invasión de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales, comprensión que subyace igualmente en la reciente Circular del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de noviembre de 2015, sobre las actividades de mero relieve internacional de Regiones y entidades locales.

En la doctrina francesa, en fin, el análisis ha tendido a centrarse en la caracterización del principio de autonomía local como fundamento de la capacidad de desarrollo por parte de las entidades infraestatales de actuaciones dotadas de proyección exterior, debate sobre el que habrá de volverse, sin embargo, *infra*¹⁵. No obstante, AUTEXIER – cuya postura, que no ha permanecido inalterada, sino que ha evolucionado con el paso del tiempo, habrá de ser igualmente analizada más adelante – trató en una primera etapa de justificar la validez de la acción exterior local,

MENZEL, E., “Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik”, *VVDStRL*, 12 (1954), pág. 204, visión que el mismo autor defendería igualmente en “Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 79 (1953-1954), pág. 334.

¹¹ En este sentido, cfr. KONRAD, H.-J., “Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften”, en DITTMAN, A., y KILIAN, M. (Hrsg.), *Kompetenzprobleme der Auswärtigen Gewalt*, Attempto Verlag, Tübingen (1982), págs. 159-160; OEHM, M., *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster, Münster (1982), págs. 87-88; MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, *cit.*, pág. 452; BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen*, *cit.*, págs. 38-39; ROJAHN, O., “Art. 32 [Auswärtige Beziehungen vom Bund und Ländern]”, *cit.*, págs. 2041-2042, Rn. 67; y WOLLENSCHLÄGER, F., “Artikel 32 [Auswärtige Beziehungen]”, en DREIER, H. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Mohr Siebeck, Tübingen, 3ª edición (2015), págs. 856-857, Rn. 31. Recientemente, sin embargo, ha afirmado NETTESHEIM, M., “Art. 32”, *cit.*, pág. 32, Rn. 48, que el artículo 32 III GG es igualmente aplicable a las relaciones jurídicas de los Estados federados no sometidas al Derecho Internacional público, por cuanto lo contrario traería consigo un peligro de descoordinación de las diversas instancias de poder público en el contexto de la acción exterior. En todo caso, precisa el autor, en el ámbito de aplicación del referido precepto no se inserta cualquier forma de actuación exterior de los *Länder*, sino tan solo aquellas que comporten el ejercicio de prerrogativas de poder público (*op. cit.*, pág. 33, Rn. 49).

¹² Así lo afirma BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, *cit.*, pág. 208.

¹³ Véase el apdo. III.2 del Capítulo II.

¹⁴ Cfr. especialmente especialmente BUQUICCHIO, M., “Premesse ad uno studio sulle attività di rilievo internazionale di comuni e province”, *Rassegna parlamentare*, 46 (2004), pág. 548; y MANGANARO, F., *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino (2006), pág. 92. Desde una perspectiva más bien politológica, con anterioridad, partía implícitamente de dicha comprensión RUGGERI, A., “Riforma del Titolo V e ‘potere estero’ delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)”, *Diritto e società* (2003), págs. 40 y ss.

¹⁵ Apdo. I.2 del presente Capítulo.

cumulativamente, sobre la base del principio de autonomía local y de una compartición de la competencia en materia de relaciones internacionales entre Estado central y entidades territoriales. Para el autor, la interpretación de que el título competencial estatal abarca cualesquiera manifestaciones de actuación exterior conduciría a la perniciosa conclusión de que, tratándose de un ámbito en el que se produce *de facto* una intervención local, se habría verificado una quiebra del principio del Estado de Derecho, motivo por el cual defendió que la de la acción exterior es una materia en la que la competencia corresponde de manera conjunta a Estado central y entidades territoriales¹⁶. Dicha construcción sería, no obstante, contestada por medio de una depurada argumentación por LAFORE, que se basaría, de una parte, en el carácter extraño al ordenamiento jurídico-público francés de la noción de “competencias conjuntas” y, de otra, de especial interés en lo que a la presente exposición respecta, en el hecho de que la referida teoría partiría de una comprensión del fenómeno de la acción exterior local sustentada en la consideración de que, por virtud de la misma, las entidades territoriales desarrollan actuaciones de carácter diplomático en concurrencia con el Estado, lo que sin embargo no ocurre, al tratarse de intervenciones que se sitúan al margen del Derecho Internacional público¹⁷. A dicha postura terminaría por adscribirse el sector doctrinal mayoritario¹⁸.

Especialidades relativas al reconocimiento de una subjetividad internacional derivada a favor de las entidades infraestatales aparte, entendemos que la referida construcción resulta, en líneas generales, plenamente trasladable al ordenamiento jurídico español. Por todos es conocido que, ya en la primera mitad de la década de 1990, mediante una profundización en la doctrina afirmada en algunas resoluciones anteriores¹⁹, el Tribunal Constitucional español admitió la validez de la acción exterior emprendida por las Comunidades Autónomas y precisó los aspectos que integran el ámbito material reservado a la competencia exclusiva del Estado por virtud del artículo 149.1.3ª CE. De

¹⁶ Cfr. AUTEXIER, C., “L’action extérieure des régions”, *Cahiers juridiques franco-allemands*, 4 (1984), págs. 30 y ss.

¹⁷ Vid. LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger* (1988), págs. 799 y ss.

¹⁸ Véanse, entre otros, DOLEZ, B., “Le régime juridique de la coopération décentralisée après l’adoption de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire”, *Revue française de droit administratif* (1995), pág. 939; SCHNEIDER, C., “La souveraineté de l’État au carrefour du droit international et du droit administratif. Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l’action extérieure des collectivités infraétatiques”, en GALABERT, J.-M., y TERCINET, M.-R. (contributions réunies par), *Mélanges en l’honneur du professeur Gustave Peiser*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble (1995), pág. 426; CHICOT, P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L’action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, L’Harmattan, Paris (2005), pág. 9; BARELLA, X., “La coopération décentralisée à la recherche d’une sécurité juridique”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), pág. 1585; y MALO, L., *Autonomie locale et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles (2010), págs. 275-276.

¹⁹ En este sentido, ya en la STC 153/1989, de 5 de octubre, había afirmado el juez constitucional que la materia internacional comprende una serie de ámbitos, no enumerados en aquel momento con carácter exhaustivo – “tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.” –, sin que “[pudiera] llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sólo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla ‘relaciones internacionales’” (FJ 8º).

esta forma, en la capital STC 165/1994, de 26 de mayo, negaría tajantemente el juez constitucional que “la dimensión externa de un asunto (...) pued[a] servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3ª CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”²⁰. La materia “relaciones internacionales” no podría ser interpretada en sentido sociológico ni identificarse con la política exterior, cuya dirección encomienda el artículo 97.1 CE al Ejecutivo nacional: por el contrario, la misma abarcaría tan solo las “relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional”, concepto comprensivo de aspectos – no enumerados de manera agotadora – tales como los relativos “a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado”²¹. Consiguientemente, la actuación exterior de las Comunidades Autónomas se entiende constitucionalmente admisible siempre que “no [implique] el ejercicio de un *ius contrahendi*, no [origine] obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no [incida] en la política exterior del Estado, y no [genere] responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales”. Del límite referente a la no afectación a la política exterior del Estado se seguiría la afirmación de la correlativa integración en la materia “relaciones internacionales” de la “posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”²².

La doctrina jurisprudencial reseñada, ello resulta evidente, tiene por objeto exclusivo el reconocimiento de las posibilidades de desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior *por parte de las Comunidades Autónomas*. La apertura del Tribunal Constitucional en la interpretación del título competencial estatal en materia de relaciones internacionales parece alcanzar, a la vista de las resoluciones tanto anteriores²³ como posteriores a la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo²⁴, tan solo a dichas entidades. Una aproximación inicial a esta jurisprudencia desde la perspectiva del

²⁰ STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 5º, con remisión en este punto a la STC 80/1993, de 8 de marzo).

²¹ FJ 5º.

²² FJ 6º.

²³ Cfr. las SSTC 153/1989, de 5 de octubre (FJ 8º), 54/1990, de 28 de marzo (FJ 3º), y 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3º).

²⁴ Por todas, véase la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió sobre la conformidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña a la Constitución (FFJJ 87º y 125º). En la STC 85/2016, de 28 de abril, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias frente a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, sobre la que se volverá *in extenso infra*, en el apdo. III.2 del Capítulo IV, se introducen ya referencias a la acción exterior de las entidades locales, si bien de implicaciones sumamente limitadas, como se pondrá de manifiesto inmediatamente.

estudio de la posición de las entidades locales en el tráfico jurídico-público transnacional, que es, en definitiva, la aquí adoptada, podría basarse en que, en tanto que la problemática específicamente tratada en las resoluciones citadas afectaba con carácter exclusivo a la posición de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional no tenía necesidad de referirse a la acción exterior de Administraciones Públicas territoriales diferentes de estas. En nada obstaría la sola admisión con carácter expreso de la validez de la acción exterior de las primeras a una extensión de la misma comprensión con respecto a la desarrollada por las segundas. Sin embargo, es preciso subrayar que algunos de los razonamientos de refuerzo empleados por el juez de las leyes se basan en argumentos predicados (y predicables) exclusivamente en relación con las Comunidades Autónomas. En este sentido, destaca especialmente la conexión que el Tribunal Constitucional señaló entre la relativización del alcance del título competencial estatal en materia de relaciones internacionales y el principio autonómico: así, se tenía en cuenta, como punto de partida para la redefinición de la competencia estatal del artículo 149.1.3ª CE, el hecho de que la efectiva implantación del Estado de las Autonomías supone la atribución de funciones a las Comunidades Autónomas cuya correcta realización comporta el desarrollo de actuaciones “no ya solo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”²⁵. A mayor abundamiento, y sin duda en consideración a la conexión del conflicto de competencias resuelto por la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, con el proceso de integración europea²⁶, el Tribunal Constitucional hizo hincapié en la incidencia de dicho fenómeno sobre las políticas a desarrollar por parte de las Comunidades Autónomas en el marco de sus respectivas competencias, lo que determinaría un lógico interés de las mismas en la actividad de las instituciones de la entonces Comunidad Europea, circunstancia que forzosamente habría de desplegar efectos de relieve sobre la lectura del artículo 149.1.3ª CE²⁷.

Dicha visión reduccionista de las implicaciones de la apertura de la jurisprudencia constitucional en la interpretación de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales parece haberse “contagiado” a la doctrina especializada. Más allá del hecho de que el grueso de las contribuciones de la literatura científica se refiera únicamente a las consecuencias que la comprensión referida trae consigo desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas²⁸,

²⁵ STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 3º).

²⁶ Objeto de control eran, en aquella ocasión, los 23 y 4 el Decreto del Gobierno Vasco 89/1988, de 19 de abril, reguladores, respectivamente, del Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas – que había de actuar como órgano de relación con las instituciones comunitarias, y de coordinación de las mantenidas con ellas por las instituciones de la Comunidad del País Vasco – y de la Oficina del País Vasco en Bruselas, encuadrada en el referido Gabinete.

²⁷ STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 4º).

²⁸ A este respecto, contrasta con la existencia de multitud de estudios relacionados con la acción exterior de las Comunidades Autónomas el escaso interés que ha despertado en la doctrina el análisis del fenómeno desde la perspectiva de las entidades locales, como se ha puesto de manifiesto *supra*, al inicio del Capítulo I del presente trabajo. Sin embargo, lo realmente sorprendente es que incluso en la exégesis del artículo 149.1.3ª CE – en trabajos que, consiguientemente, no adoptan como punto de partida la limitación del objeto de estudio a la participación de las

algunos autores han expresado su asombro frente a las novedades introducidas por las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, en la medida en que dicho conjunto normativo reconoce, junto al desarrollado por aquellas, el papel de las entidades locales en el ámbito de la acción exterior del Estado. En este sentido, la admisión legal de la celebración por parte de las entidades locales de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos – artículos 11.4 de la Ley 2/2014 y 52 y 53 de la Ley 25/2014 – plantearía dudas en relación con la procedencia de la equiparación, a tales efectos, de Comunidades Autónomas y entes locales²⁹.

Sin perjuicio de que sobre la necesidad del reconocimiento legal de las referidas modalidades de participación local en la acción exterior del Estado y sobre el detalle de esta regulación habrá de volverse más adelante³⁰, procede en este momento considerar el problema desde la perspectiva de la interpretación del título competencial estatal en materia de relaciones internacionales. Si resulta evidente que la relativización del alcance del artículo 149.1.3ª CE ha de traducirse en la admisión de la validez jurídico-constitucional del desarrollo de iniciativas dotadas de proyección exterior por parte de las Comunidades Autónomas, no se alcanza a comprender el porqué de la pretendida exclusión de las entidades locales como sujetos beneficiarios de la referida apertura. A tal efecto, en modo alguno resulta convincente la mención del hecho de que solo las primeras gozan de potestad legislativa³¹: ¿acaso consiste la acción exterior en la emanación de normas de rango primario? ¿Por qué se da por supuesto que dicho reconocimiento simultáneo implica una equiparación de Comunidades Autónomas y entidades locales más allá de lo que resulta jurídicamente admisible? En último término, ¿no afirma el artículo 137 CE la autonomía de unos y otros entes de manera

Comunidades Autónomas en el tráfico jurídico transnacional – se presente la relativización del alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales como un avance del que se benefician tan solo las Comunidades Autónomas; en este sentido, véanse, en especial, REMIRO BROTONS, A., “Art. 149.1.3ª. La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales”, en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI: *Artículos 143 a 158*, EDERSA, Madrid (1999), pág. 245; y, más recientemente, RIPOL CARULLA, S., “Artículo 149.1.3ª CE”, en CASAS BAAMONDE, Mª. E., y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Wolters Kluwer, Las Rozas (2009), págs. 2281-2285.

²⁹ En este sentido, *vid.* CUESTA REVILLA, J., “Algunas consideraciones sobre la ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”, en REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, M., y CARBONELL PORRAS, E. (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid (2015), pág. 271; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos”, y “Artículo. 53. Celebración de acuerdos internacionales no administrativos”, ambos en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Aranzadi, Cizur Menor (2015), págs. 921 y 940, respectivamente; y RIDAO MARTÍN, J., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 20 (2015), págs. 17-18 y 25.

³⁰ Cfr. *infra*, apdo. III del presente Capítulo y Capítulo IV, respectivamente.

³¹ Circunstancia que, sin embargo, parece resultar decisiva para MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos”, *cit.*, pág. 921.

conjunta, sin que de dicha proclamación se siga la atribución a los mismos de un *status* equivalente? Desde nuestro punto de vista, en las objeciones doctrinales referidas se echa en falta la profundización en una crítica que, en el fondo, parece más bien responder a ciertos prejuicios, puede que incluso inconscientes, frente a la acción exterior local que a una lectura certera del artículo 149.1.3ª CE, error de comprensión que, en todo caso, el Tribunal Constitucional, al haberse limitado en sus declaraciones de principio al tratamiento de la cuestión desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, ha, en cierto sentido, abonado.

El juez de las leyes habría de abordar, en todo caso, el análisis de la validez constitucional de la referida equiparación, si bien no en lo relativo a la proclamación de la posibilidad de celebración de acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos, sino en lo que hace al tratamiento conjunto de Comunidades Autónomas y demás sujetos de la acción exterior del Estado desde la perspectiva del deber de información al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en relación con “las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior” impuesto *ex* artículo 5.2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En opinión del Gobierno de Canarias, promotor de un recurso de inconstitucionalidad frente a diversos preceptos de dicho texto legal, la aplicación de una regulación común a las referidas entidades suponía un desconocimiento de la autonomía política y de la posición institucional de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional acordó, en su Sentencia 85/2016, de 28 de abril, la desestimación de la referida tacha de invalidez sobre la base de diversas consideraciones. Por un lado, la representación del Gobierno de Canarias habría fundamentado deficientemente su recurso en este punto, al no haber identificado el precepto constitucional que entendía vulnerado sobre la base de la anterior argumentación. En todo caso, proseguía, la equiparación controvertida no podría pretender deducirse de un precepto aislado, sino que tal conclusión solo podría alcanzarse a partir de la lectura del conjunto del texto legal, análisis que evidenciaba que el Legislador había efectivamente tomado en consideración la especial posición de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de su participación en la acción exterior del Estado frente a los demás sujetos de la misma³². Más contundente sería la opinión expresada al respecto por los Magistrados disidentes (D. Juan Antonio Xiol Ríos y D. Fernando Valdés Dal-Ré) en su voto particular, que estimarían que la objeción del Gobierno de Canarias en relación con esta cuestión sería tan solo “una crítica de pura técnica legislativa”, no revisable a través del cauce del recurso de inconstitucionalidad.

Lo anterior no supone, sin embargo, la defensa de una equiparación total de Comunidades Autónomas y entidades locales desde la perspectiva de sus facultades de actuación externa. Es

³² STC 85/2016, de 26 de mayo (FJ 5º).

evidente que unas y otras no se encuentran habilitadas para desarrollar el mismo tipo de iniciativas dotadas de proyección exterior (*rectius*: que la acción exterior de unas y otras no posee el mismo alcance). En lo que hace al precepto legal objeto de impugnación por este motivo, resulta totalmente razonable admitir que los representantes de las Comunidades Autónomas hagan viajes o visitas a las instituciones de la Unión Europea sin necesidad de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (artículo 5.2, párrafo segundo de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado) y que la misma exención no se prevea, sin embargo, en el caso de las entidades locales: el interés de las primeras en la realización de dicho tipo de viajes se presupone por la incidencia directa de la actividad de las instituciones europeas en el desarrollo de sus propias políticas, mientras que, con respecto a las segundas, se podrá efectivamente llegar a apreciar en el caso concreto, pero dicha posibilidad se revela, a todas luces, excepcional y, por consiguiente, precisada de la aplicación de garantías adicionales. Más allá de aspectos concretos como este, sin embargo, la ausencia de una neta separación legal no se traduce en modo alguno en una equiparación de una y otra categorías de entidades. En este sentido, volviendo al extremo objeto de crítica doctrinal, resulta evidente que el tipo de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos que podrán suscribir las Comunidades Autónomas no será en modo alguno accesible a las entidades locales, por el simple motivo de que la capacidad para su celebración dependerá, en el caso concreto, del sistema interno de distribución de competencias. Así, el tratamiento legal conjunto de ambos entes desde la perspectiva de dichas formas de concertación no implica un desconocimiento de este último, sino que, antes al contrario, presupone precisamente su aplicación³³.

En síntesis, no se aprecian motivos para considerar – y así lo ha entendido, de hecho, el Legislador – que la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales *ex* artículo 149.1.3ª CE obstaculice el reconocimiento a favor de las entidades locales de la capacidad de desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior. La no incardinación de esta forma de actividad en el ámbito del Derecho Internacional público ha motivado una apertura en la interpretación del título competencial referido de la que las Comunidades Autónomas se han visto inmediatamente beneficiadas, sin que quepa entender que dicha comprensión haya de limitarse forzosamente al nivel regional de la estructura de distribución territorial del poder en nuestro Estado. Se imponen, en cualquier caso, dos conclusiones adicionales: de una parte, lo anterior no implica que la extensión de las posibilidades de actuación externa de

³³ Los artículos 52.1 y 53.1 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y de otros Acuerdos Internacionales, consagran, respectivamente, la capacidad de celebración de acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos por parte de Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y entidades locales en las “materias que sean propias de su competencia”.

Comunidades Autónomas y entidades locales sea similar; de otra, el título competencial referido continuará operando como límite de la acción exterior local. Sobre esta segunda cuestión habrá de volverse, no obstante, más adelante³⁴.

2. Sobre la cobertura de la acción exterior local por el principio de autonomía

De la exposición previa se sigue que la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales no opera como impedimento, aunque sí como límite, de la acción exterior local. Ello no proporciona, sin embargo, una respuesta concluyente en relación con la identificación del fundamento normativo del fenómeno en el ordenamiento jurídico español: la inexistencia de obstáculos no es sinónimo de garantía de una determinada facultad o de un concreto poder de naturaleza pública. Por este motivo, en las páginas que siguen se analizará la posible consideración del principio de autonomía como “base jurídica” de la acción exterior local. Como adelantábamos al inicio del presente Capítulo, una respuesta positiva convertiría en prescindible la intervención del Legislador desde el punto de vista de la confirmación de la validez de la actuación externa de las entidades locales.

En este sentido, dos son los extremos que habrán de ser tomados en consideración. En la medida en que el territorio de las entidades locales define, en línea de principio, los confines espaciales a los que ha de circunscribirse su actuación, es preciso en primer lugar determinar si dicha máxima (principio de territorialidad) excluye o no el desarrollo de una auténtica acción *exterior* local [A)]. La respuesta – ya se adelanta – negativa a dicha cuestión fuerza a una reflexión adicional, íntimamente relacionada con la anterior, referente a la conexión de la cooperación transfronteriza e interregional con el interés local, noción esta que opera, de acuerdo con el enunciado constitucional, como criterio definidor de la extensión de la autonomía local y, por consiguiente, de las posibilidades de actuación de las entidades locales [B)].

A) Principio de territorialidad y acción exterior local

Como acaba de señalarse, un primer aspecto a tener en cuenta desde esta perspectiva es el relativo a la utilización del principio de territorialidad como criterio de delimitación del alcance de la autonomía local, punto de partida, de hecho, de la jurisprudencia constitucional española, que, como aún recientemente se ha destacado, considera que el artículo 137 CE consagra el “principio de territorialidad” de la autonomía³⁵. Una definición de las competencias de las entidades locales

³⁴ Apdo. II del presente Capítulo.

³⁵ En este sentido, con cita de la STC 103/1988, de 8 de junio, VAQUER CABALLERÍA, M., “El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho Público)”, en PAREJO ALFONSO, L., y VIDA FERNÁNDEZ, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. II, Tirant Lo Blanch, Valencia (2017), pág. 1941.

excesivamente dependiente del referido principio conduciría a la conclusión de que de dicha garantía constitucional no cabría en ningún caso deducir la capacidad de desarrollo por parte de aquellas de actuaciones provistas de eficacia exterior. Más aún, su empleo no matizado podría incluso traducirse en la consideración como inconstitucionales de las normas legales que tengan por objeto habilitar a las entidades locales para la implementación de iniciativas dotadas de proyección externa.

La cuestión ha conocido destacados desarrollos en el contexto alemán. El artículo 28 II GG, como ya sabemos, proclama el principio de autonomía de las entidades locales para la gestión, de acuerdo con lo establecido en las leyes, *de los asuntos de la comunidad local*. El análisis de la jurisprudencia constitucional y contenciosa de aquel país, efectuado *supra*³⁶, evidencia la superación, no sin titubeos, de la definición de la extensión de la autonomía local sobre la base de una lectura estrictamente “geográfica”: no se trata ya solo de que del principio de territorialidad se extraiga la idea de que la actuación de los entes locales puede incidir, indirectamente, sobre sectores materiales con implicaciones internacionales y reservados a la competencia del *Bund* si las declaraciones correspondientes se limitan a referirse a los efectos que las políticas federales pueden desplegar sobre el propio territorio – como en el caso de los acuerdos por los que se hacía explícita la decisión de no apoyar la instalación o el transporte de armas nucleares en el suelo municipal –, sino que, dando un paso más allá, el Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo ha llegado incluso a admitir la validez de hermanamientos de municipios alemanes con otros sujetos de Derecho público extranjero que comportaban, en abstracto, la manifestación de una visión crítica de la comunidad local con la política de la Federación en materia de armamento nuclear. En este segundo caso, por encima de consideraciones relativas a la conexión – inexistente – de la declaración de principios que se derivaba de la participación en el Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares con el territorio municipal se situaba el *interés* de los habitantes en dicha participación. Sobre esta última noción como elemento justificador de la constitucionalidad de la acción exterior local habrá de volverse, como ya se ha adelantado, en el siguiente subepígrafe.

En consonancia con lo anterior, es generalmente admitido en el contexto científico alemán que, no obstante la relevancia del principio de territorialidad en la precisión del alcance de la autonomía local, una aplicación inflexible del mismo³⁷ no solo desconocería una inveterada praxis de las entidades locales, sino que supondría, además, la visión de las mismas como unidades aisladas en el interior del Estado, incapacitadas para interactuar, en particular, con los entes

³⁶ Cfr. el apdo. I del Capítulo II.

³⁷ Propuesta, de hecho, por KLÜBER, H., *Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York (1972), págs. 23-24, que hablaba, en este sentido, de “principio regional”.

territoriales vecinos en el desarrollo de las tareas que el ordenamiento les encomienda. La consagración de la interpretación criticada se traduciría en un bloqueo de las posibilidades de relación entre entidades locales de implicaciones no solo políticas y administrativas, sino también geográficas, históricas, socio-culturales, económicas, técnicas³⁸. La capacidad o derecho de cooperación se presenta, en definitiva, como una consecuencia directa de la autonomía local basada en el principio de eficacia, de la que se deriva una relativización parcial del principio de territorialidad³⁹. En este sentido, la incardinación de determinadas circunstancias de carácter extraterritorial y de la (subsiguiente) cooperación con entidades infraestatales extranjeras en el concepto constitucional de “asuntos de la comunidad local” es hoy en Alemania *relativamente* indiscutida⁴⁰. No sería justo obviar, así, la existencia de una importante corriente doctrinal contraria a dicha comprensión, que, si bien admite que del principio de autonomía local se deriva la garantía de la posibilidad de cooperación interadministrativa, puntualiza que, en tanto que la misma, de poseer alcance transfronterizo, comporta una vinculación del poder público de los Estados federados – por imponerse la posibilidad de acción exterior local directamente sobre su capacidad de autoorganización administrativa –, no es posible su efectiva implementación en ausencia de una previa habilitación legal o de un acuerdo suscrito entre los *Länder* y/o los Estados extranjeros afectados que sirva de base al mismo⁴¹.

³⁸ En este sentido, cfr. especialmente HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, Verlag W. Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, Köln (1989), pág. 99.

³⁹ Al respecto, *vid.* la exposición, apoyada en reflexiones de trasfondo histórico, de TEĪVA RICHARD-MOLARD, G., *Die Rechtsgrundlagen des grenzüberschreitenden Kooperationsrechts zwischen Gebietskörperschaften*, cit., págs. 103 y ss.

⁴⁰ A favor de tal comprensión, entre otros muchos, WITMER, J., *Grenznachbarliche Zusammenarbeit. Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich (1979), pág. 181; BLUMENWITZ, D., “Zur Rechtsproblematik von Städtepartnerschaftsabkommen”, *Bayerische Verwaltungsblätter* (1980), pág. 197; KONRAD, H.-J., “Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften”, cit., págs. 179-180; HOPPE, W., y BECKMANN, M., “Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1986), pág.5; MAYER, E. G., *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Diss.), cit., pág. 232; BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen*, cit., págs. 49-50; HEBERLEIN, H., “Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit auf kommunaler Basis”, *Die öffentliche Verwaltung* (1996), pág. 102; HOBE, S., *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Duncker & Humblot, Berlin (1998), pág. 145; GUTT, G., *Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen*, cit., pág. 61; KÜHLING, J., “Verfassungs- und kommunalrechtliche Probleme grenzüberschreitender Wirtschaftsberätigung der Gemeinden”, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001), pág. 178; GEIGER, R., “Verfassungsrechtliche Aspekte grenznachbarschaftlicher internationaler Zusammenarbeit von Kommunen”, cit., págs. 439-440; GERN, A., “Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden außerhalb des Gemeindegebietes”, *Neue Juristische Wochenschrift* (2002), págs. 2594-2595; KMENT, M., *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen (2010), pág. 547; MENZEL, J., *Internationales Öffentliches Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen (2011), págs. 483 y ss.; MEHDE, V., “Art. 28 Abs. 2”, en MAUNZ, T., y DÜRIG, G. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. IV: *Art. 23-53a*, Beck, München, 67ª actualización (2012), pág. 62, Rn. 74; DREIER, H., “Artikel 28 [Homogenitätsgebot; kommunale Selbstverwaltung]”, en DREIER, H. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. II: *Artikel 20-82*, Mohr Siebeck, Tübingen, 3ª edición (2015), pág. 743, Rn. 136; y AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., pág. 75.

⁴¹ En este sentido, la construcción de GRAWERT, R., “Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1971), pág. 485, relativa a la cooperación entre municipios pertenecientes a diferentes Estados federados, ha sido posteriormente asumida y extendida a toda forma de cooperación

Una crítica detenida de esta última construcción será desarrollada en el subepígrafe siguiente. En este momento bastará con destacar que la implicación fundamental del principio de territorialidad desde la perspectiva de la acción exterior local se identifica con su formulación de Derecho Internacional y afecta, consiguientemente, a las posibilidades de ejercicio *de poder público* más allá del término geográfico del Estado de pertenencia. Incluso los posicionamientos doctrinales más restrictivos al respecto en el contexto científico alemán admiten que el recurso a instrumentos cooperativos de Derecho privado no comporta inmisión alguna en la esfera de actuación de otros entes⁴². De esta forma, lo que el principio de territorialidad proscribía es que las iniciativas locales de alcance exterior consistentes en el ejercicio de autoridad sean desarrolladas unilateralmente, sin contar con la previa aquiescencia del Estado extranjero afectado, que deberá manifestarse a través de un tratado internacional de cobertura⁴³. Si, por el contrario, las mismas poseen carácter cooperativo, aun cuando se incardinan en el ámbito de aplicación del Derecho público – por ejemplo, en los casos de prestación extraterritorial de un servicio de competencia municipal –, no serán precisos el previo acuerdo interestatal ni la habilitación legal específica como títulos autorizatorios⁴⁴.

En buena medida es similar el tratamiento que la cuestión ha recibido en el ordenamiento jurídico francés. Nos hemos referido ya⁴⁵, a este respecto, a las Conclusiones presentadas por el Comisario del Gobierno Schwartz al *Conseil d'État* en el asunto *Commune Villeneuve d'Ascq*, en las que, al hilo de la reconstrucción de los requisitos de validez de la acción exterior local, se precisaba, con cita de un informe del propio Consejo de 5 de abril de 1950, que la exigencia de que una actuación de una entidad territorial no sustentada en una habilitación legal específica tenga por objeto la satisfacción de las necesidades de su población no supone que “los límites territoriales de las entidades locales (...) constituyan necesariamente el límite del interés de las [mismas]”. Dicha lectura del principio de territorialidad de la actuación local, que había sido avanzada en importantes

local transfronteriza – entendiéndose por tal la desarrollada con corporaciones de otros *Länder* y/o extranjeras – por BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, cit., págs. 203 y ss.; MEYBERG, E., *Auslandsrelevantes Verhalten auf Gemeindeebene. Grundlagen und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht* (Diss.), cit., págs. 109 y ss.; y, más recientemente, por LANGE, K., *Kommunalrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen (2013), pág. 1275, Rn. 28-29.

⁴² Cfr. nuevamente GRAWERT, *op. cit.*, pág. 485.

⁴³ En este sentido, cfr. la lúcida reflexión de HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, cit., págs. 102-103.

⁴⁴ Vid. BOTHE, M., “Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102 (1977), págs. 75-76; OEHM, M., *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, cit., pág. 99; MAYER, E. G., *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Diss.), cit., pág. 237; HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, cit., pág. 103; y BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen*, cit. pág. 56.

⁴⁵ Apdo. II.3.A) del Capítulo II.

estudios doctrinales, ya generales⁴⁶, ya específicamente dedicados a la “cooperación local descentralizada”⁴⁷, ha sido asumida en análisis más recientes: en este sentido, se ha llegado incluso a concluir la *improcedencia* de la “invocación del principio de territorialidad para limitar (...) la libertad de acción de las entidades locales en el ámbito de la cooperación descentralizada”, en la medida en que se admite que “el interés local puede ser extraterritorial”⁴⁸.

Paralelamente, se ha reconocido la eficacia del principio de territorialidad como límite al ejercicio de potestades de naturaleza administrativa en el contexto de la acción exterior. Así, en la línea de la lectura de la cuestión en la literatura científica alemana, recién referida, se ha asimilado la comprensión de que la imposición de la propia autoridad por parte de una entidad local sobre el territorio de otra no está permitida. Ello en nada obsta, se precisa, a la validez de otras situaciones o intervenciones de carácter extraterritorial, como la propiedad de un bien sito fuera del propio término, la prestación de determinados servicios más allá de los propios límites geográficos o la participación en el capital de sociedades locales extranjeras de economía mixta⁴⁹.

En la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa se deja sentir, igualmente, la comprensión relativa a la mayor adecuación de la técnica convencional para el desarrollo de la acción exterior, si bien su tratamiento se revela ciertamente ambiguo y de difícil justificación. Se ha visto *supra*⁵⁰ cómo, en la fase anterior al reconocimiento legal general de la capacidad de las entidades locales para desarrollar iniciativas exteriores de tipo humanitario, los órganos de la jurisdicción presuponían la existencia de un interés local en su implementación en los casos en que las mismas se ejecutaran en el marco de convenios de cooperación descentralizada suscritos con los entes beneficiarios de las ayudas. Resultaba de ello el reconocimiento de una suerte de *status* privilegiado a favor de los mecanismos de concertación con respecto a las actuaciones unilaterales exteriores carente, sin embargo, de conexión con el problema del ejercicio extraterritorial del poder público. En este sentido, resulta en nuestra opinión excesivamente formalista, cuando no incomprensible, considerar que, a falta de reconocimiento legal de la capacidad de las entidades locales para la puesta en marcha de medidas de cooperación internacional al desarrollo, la

⁴⁶ En este sentido, *vid.* EISENMANN, C., “Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l’organisation de l’administration”, en AAVV, *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, t. II, LGDJ, Paris (1974), pág. 425, que afirma que, aunque “la competencia de los órganos locales (...) [venga] determinada por referencia a un elemento de orden territorial”, no es correcto hablar de “competencia territorial”, sino de “competencia determinada territorialmente”.

⁴⁷ Cfr. WOEHLING, J.-M., *Legal problems of transfrontier co-operation at local or regional level*, Documento de la OECD núm. ENV/TFP/77.10 (1977), págs. 20 y ss.; posteriormente, DOLEZ, B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l’État. Contribution à l’étude du régime juridique de l’action extérieure des collectivités territoriales* (Thèse de doctorat en Droit Public), Lille (1993), págs. 83-84.

⁴⁸ CHICOT, P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L’action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, cit., pág. 47.

⁴⁹ En este sentido, *vid.* LUCHAIRE, Y., “Les fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises”, *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), págs. 15-16.

⁵⁰ Apdo. II.3 del Capítulo II.

indagación relativa a la existencia de un interés de la comunidad local con respecto a las mismas no se reputa necesaria por el solo hecho de que aquellas se ejecuten al amparo de un convenio de cooperación descentralizada en lugar de unilateralmente. Aquí la exigencia – implícita – de un acuerdo previo con la entidad local de Derecho extranjero no responde a la necesidad de legitimar inmisión alguna en la esfera de poder de esta última: no son consideraciones relativas al principio de territorialidad (de las que, en todo caso, lo que cabría deducir sería la exigencia de un acuerdo interestatal o de habilitaciones legales “paralelas”, como se acaba de comprobar), sino a la noción de “interés local” las que impondrían el recurso al mecanismo referido. La jurisprudencia francesa – hoy ya superada, al haberse reconocido por vía legislativa con carácter general la validez de las iniciativas locales de ayuda internacional – se presentaba, en este punto, carente de fundamento. Sobre esta cuestión, no obstante, se volverá de nuevo en el subepígrafe siguiente.

Nuevamente en el caso español el tratamiento que la cuestión ha recibido hasta el momento se revela, en comparación con los sistemas de Derecho comparado de referencia, muy limitado. Entre nosotros, las quiebras del principio de territorialidad han sido estudiadas, en lo que aquí interesa, de manera doblemente parcial, al no considerarse más que las consecuencias que las mismas traen consigo en relación con los límites de la capacidad de actuación y con la eficacia espacial de las normas jurídicas de las Comunidades Autónomas y al obviar, igualmente, el fenómeno de la acción exterior⁵¹. Desde el punto de vista de la primera de las carencias señaladas, sorprende incluso que en un análisis circunscrito a las matizaciones del principio de territorialidad de la actividad de las Comunidades Autónomas se mencione como manifestación relevante de Derecho comparado el desarrollo, en la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa, de paradigmas que afectan a las corporaciones municipales, sin proponerse la extensión de la construcción a las entidades locales en nuestro sistema⁵². En todo caso, no es menos cierto que los desarrollos que ha conocido la interpretación del principio de territorialidad entre nosotros se corresponden, en líneas generales, con los experimentados por la misma en los ordenamientos extranjeros de referencia: como habrá de comprobarse de inmediato, en nuestro sistema se ha admitido la lectura del principio de territorialidad como límite de la *validez* de la normativa y de la actuación administrativa autonómicas, no así de su *eficacia*, que el Constituyente presupone potencialmente extraterritorial⁵³. A la luz de estas consideraciones, también desde esta perspectiva parece abonado el terreno para la aceptación jurídico-constitucional de la acción exterior local.

⁵¹ Solo de soslayo se refiere MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. IV: *El ordenamiento jurídico*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015), pág. 205, a la jurisprudencia constitucional que admite el desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de actividades dotadas de eficacia exterior al hilo de una reflexión general sobre la extraterritorialidad de los actos y de las normas de aquellas.

⁵² MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, págs. 203-204.

⁵³ A este respecto, cfr. las reflexiones de ARCE JANÁRIZ, A., *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, Madrid (1987), págs. 140 y ss.

En este sentido, y pese a que la mejor doctrina no ha dejado de subrayar la existencia de contradicciones en la jurisprudencia constitucional referente a la relativización de las implicaciones del principio de territorialidad como límite general del ejercicio de las propias competencias por parte de las Comunidades Autónomas⁵⁴, ya al inicio de su actividad entendió el Tribunal Constitucional que una aplicación rígida del mismo “equivaldría necesariamente a privar [a las Comunidades Autónomas], pura y simplemente, de toda capacidad de actuación”⁵⁵. Referida dicha jurisprudencia a la extraterritorialidad *constitucionalmente admisible*⁵⁶ de la normativa y de la actuación autonómicas en el seno del propio Estado español, no parece en modo alguno un desatino conectarla con las posibilidades de implementación de iniciativas dotadas de proyección internacional por parte de las entidades infraestatales, como de hecho parece querer proponerse en un estudio reciente: así, se argumenta, junto a consideraciones basadas en el principio de eficacia – punto de partida de la jurisprudencia constitucional –, el fenómeno de la globalización reforzaría dicha comprensión, pues las implicaciones del mismo no se han limitado, en lo que al caso español respecta, a la participación en el proceso de integración europea, cuyo alcance se ha progresivamente ampliado, sino que han afectado igualmente a las capacidades de actuación extraterritorial de aquellas⁵⁷. El referido doble efecto de la globalización no es, en realidad, en modo alguno exclusivo del momento histórico actual: muy al contrario, como ya hemos tenido ocasión de destacar *supra*, ya en la etapa inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, la pacificación del continente europeo advino como resultado de la simultánea interacción de los Estados, de una parte, y de las ciudades, de otra, estas últimas a través de la técnica del hermanamiento⁵⁸.

Se confirma, así, una retracción del territorio como criterio definidor de los límites de la actuación de las corporaciones locales que conecta, igualmente, con la revisión de la distinción entre entidades territoriales y no territoriales propugnada entre nosotros por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Haciéndose eco de la crítica doctrinal, ya antigua, que negaba que la referida

⁵⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, pág. 201.

⁵⁵ STC 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 1º).

⁵⁶ En fechas recientes se ha presentado a nuestra jurisdicción constitucional una ocasión para revisar los criterios que limitan la posibilidad de reconocimiento de eficacia extraterritorial a favor de los actos de las Comunidades Autónomas. Así, en la Sentencia 79/2017, de 22 de junio, el Tribunal Constitucional ha declarado la invalidez del principio de eficacia en todo el territorio nacional de los actos autonómicos de autorización para la realización de actividades económicas, por cuanto su aplicación se imponía *ex* artículos 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, sin que cupiera condicionar el reconocimiento de la validez del acto a la equivalencia de los estándares de protección introducidos por la normativa en cuya ejecución había sido dictado el mismo y por la disciplina vigente en la Comunidad Autónoma obligada a la referida aceptación. Sobre esta importante Sentencia, *vid.* SOLA TEYSSIERE, J., “La existencia de un estándar normativo equivalente como condición de constitucionalidad del anulado principio de eficacia nacional de la Ley de unidad de mercado (STC 79/2017)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189 (2018), págs. 173-199.

⁵⁷ En este sentido, VAQUER CABALLERÍA, M., “El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho Público)”, *cit.*, pág. 1944, con cita de la STC 37/1981, de 16 de noviembre.

⁵⁸ Cfr. el apdo. I del Capítulo I del presente trabajo.

clasificación se apoyara en un fundamento válido, por partir su formulación tradicional de la caracterización del territorio como un elemento esencial de las entidades territoriales y de la consideración de las mismas como sujetos de Derecho público con universalidad de fines, presupuestos ambos – se argumentaba – erróneos⁵⁹, entienden los autores citados que la misma, no obstante, continúa resultando útil, toda vez que se adecúa al esquema en que se basa el sistema organizativo español. Lo acertado de la crítica se encontraría en el cuestionamiento de la razón de ser de la distinción, extremo sobre el que los autores se posicionan a favor de la comprensión de que la característica definitoria de los entes territoriales es *la población* asentada en el espacio físico correspondiente⁶⁰. Por consiguiente – y esto es lo que, a los efectos de la presente exposición, principalmente interesa –, las entidades territoriales se definen como aquellas que desarrollan su actividad con respecto al grupo humano que ocupa un determinado territorio. La mutación experimentada por el principio de territorialidad consiste, así, en una suerte de subjetivización, que incide, por su conexión intrínseca con el mismo, sobre la lectura del principio de autonomía, pues el fundamento de la capacidad de actuación de Comunidades Autónomas y entes locales pasa a identificarse no con la circunscripción al propio territorio, sino con la satisfacción o salvaguardia de *los intereses* de los miembros de las respectivas sociedades. No ha sido otra, en realidad, la evolución que el principio ha conocido en el Derecho comparado: destaca, al respecto, el tratamiento del que el problema ha sido objeto en el sistema jurídico alemán, en el que la importantísima Sentencia *Rastede* de 23 de noviembre de 1988 del Tribunal Constitucional Federal redefiniría desde una perspectiva subjetiva la noción de “asuntos de la comunidad local” a la que hace referencia el artículo 28 II GG como criterio delimitador del alcance de la autonomía local, imponiendo la comprensión de que por tales han de entenderse “*cualesquiera necesidades e intereses que hundan sus raíces en la comunidad local o que se encuentren especialmente ligadas a ella, es decir, que sean comunes a los habitantes del municipio en cuanto tales, en tanto relativas a la vida en común de los individuos en el municipio*”⁶¹.

Lógicamente, en tanto presupuesto de actuación de las entidades territoriales desde una perspectiva general, el de la persecución del interés de la población asentada en el propio territorio ha sido objeto de aplicación constante asimismo como requisito de validez de las iniciativas locales dotadas de proyección exterior en los ordenamientos extranjeros de referencia. Al estudio del mismo en este concreto ámbito se dedican las siguientes páginas.

⁵⁹ Cfr. NIETO, A., “Entes territoriales y no territoriales”, *Revista de Administración Pública*, 64 (1971), esp. págs. 38 y ss.

⁶⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Aranzadi, Cizur Menor, 18ª edición (2017), págs. 422-423.

⁶¹ (BVerfGE 79, 127, 151-152; cursiva añadida).

B) Interés local y acción exterior. La actuación externa como forma de ejercicio de las propias competencias. Especial consideración del problema de la cooperación internacional al desarrollo

Como se deduce de lo expuesto hasta el momento, la redefinición del alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales y del principio de territorialidad fuerza a la toma en consideración del concepto de “interés local” para dar respuesta a una de las cuestiones centrales de este trabajo: la relativa al fundamento jurídico-constitucional de las iniciativas dotadas de proyección exterior desarrolladas por las entidades locales. De hecho, no ha sido otro, en los ordenamientos extranjeros de referencia, el (difícil) punto de partida en el análisis del problema.

Así ha ocurrido, en primer lugar, en el caso alemán, contexto en el que los esfuerzos dogmáticos se han concentrado en la interpretación del inciso “asuntos de la comunidad local” del artículo 28 II GG, a un tiempo fundamento y límite del principio de autonomía⁶². Sobre la base de dicha previsión constitucional, se ha aceptado en el sistema referido la validez de la celebración por los entes locales de acuerdos de hermanamiento con sujetos de Derecho público extranjero, en la medida en que el empleo de esta técnica de concertación persigue la consecución de objetivos que no deben entenderse privativos de los Estados como sujetos de Derecho Internacional, como son los del entendimiento y la reconciliación de los pueblos, íntimamente conectados con la comunidad local⁶³. La cobertura de otras formas de cooperación con las entidades locales extranjeras por el principio de autonomía ha sido, como se desprende de la exposición anterior⁶⁴, generalmente admitida, si bien, fundamentalmente en la época en que comenzó a extenderse la praxis municipal contraria a la política de la Federación en materia de armamento nuclear, surgieron voces doctrinales críticas con la referida comprensión que enriquecieron notablemente el debate.

Destacan, en este sentido, las hondas reflexiones de BEYERLIN, que niega al principio de autonomía toda posibilidad de caracterización como fundamento de la acción exterior local. Para el autor, en modo alguno se sigue de la atribución a los municipios de la facultad de administrar bajo su propia responsabilidad los asuntos de la comunidad local el reconocimiento implícito de una competencia de cooperación con entidades de Derecho público extranjero. La tesis del autor se basa, no obstante, en una lectura restrictiva – y ya superada, como venimos de demostrar – del

⁶² Lo subraya MEßERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 427.

⁶³ En este sentido, cfr., entre otros, BLUMENWITZ, D., “Kommunale Außenpolitik”, en VON MUTIUS, A. (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, R. v. Decker’s Verlag/G. Schenck, Heidelberg (1983), pág. 758. Prosigue el autor, a mayor abundamiento, descartando la injerencia de dicha forma de concertación en la política exterior de la Federación en los casos en que se sitúe al individuo y al grupo social en que se integra en el centro del negocio jurídico (pág. 759).

⁶⁴ Cfr. las referencias bibliográficas citadas en la nota al pie 40 del presente Capítulo.

principio de territorialidad, de acuerdo con la cual las posibilidades de actuación de las entidades locales se encontrarían constitucionalmente condicionadas en clave tanto funcional como *espacial*⁶⁵. Así, aun admitiendo la necesidad *material* de colaboración transfronteriza entre entidades locales para la gestión de determinados asuntos⁶⁶, en la medida en que la aceptación de la validez de la cooperación intrafederal por derivación directa del texto constitucional comportaría su imposición frente a los Estados federados, entiende el autor que ello supondría una injerencia en la capacidad de autoorganización de los *Länder* y, consiguientemente, un desconocimiento del principio federal, consagrado *ex* artículo 20 I GG y protegido, además, frente a toda posibilidad de reforma constitucional por la cláusula de perpetuidad del artículo 79 III GG⁶⁷. La apuesta constitucional por una “estatalidad abierta”, es decir, por la integración de la República Federal de Alemania en la comunidad internacional, no serviría tampoco de base a una interpretación diferente del artículo 28 II GG, por cuanto, aun considerando – lo que en sí mismo se revela, en opinión del autor, difícil – que dicho mandato constitucional se extiende a instancias diferentes de las competentes en materia de relaciones internacionales (Federación y Estados federados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 GG, como ya sabemos), a partir de dicha interpretación no sería posible deducir facultades tan específicas como el derecho de las entidades locales a cooperar con sujetos de Derecho público extranjero⁶⁸. Tampoco la generalización de la concertación local transfronteriza serviría, como hecho determinante del nacimiento de una costumbre constitucional, de fundamento a una tal atribución competencial. En opinión del autor, la praxis no solo demostraría que las entidades locales, al no someterse a las normas de Derecho Internacional público, no consideran que dicha actuación se incardine en el tráfico jurídico internacional: la frecuencia del recurso al Derecho privado en ámbitos sometidos al Derecho público en el ordenamiento alemán, de la no determinación del Derecho aplicable a los convenios suscritos y de la celebración de acuerdos meramente programáticos, carentes de toda eficacia jurídicamente vinculante, evidenciaría las dudas de las entidades locales relativas a la validez de su propia acción exterior. En último término, la costumbre no puede consolidarse como fuente del Derecho *contra constitutionem*⁶⁹.

Varias son las objeciones que, en nuestra opinión, es posible formular a la esforzada argumentación de BEYERLIN. En primer lugar, la construcción del autor, así como sus precedentes dogmáticos, se basan en las premisas que justamente pretenden combatir: el mantenimiento del carácter local de los asuntos gestionados a través de instrumentos convencionales y la derivación de

⁶⁵ BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, cit., págs. 201-202.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 202.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 205, con cita del estudio de GRAWERT (*vid. supra*, nota al pie 41 del presente Capítulo).

⁶⁸ *Ibidem*, págs. 209-210.

⁶⁹ *Ibidem*, págs. 212 y ss.

la facultad de desarrollo de mecanismos de cooperación interadministrativa a partir del principio de autonomía local⁷⁰. Admitida tal comprensión, negar a este último la condición de fundamento de la acción exterior local supone, pura y simplemente, la incursión en una contradicción cuyo fundamento se presenta insatisfactoriamente explicado⁷¹. En este sentido, la pretendida irrogación de perjuicios a la capacidad de autoorganización administrativa de los Estados federados como manifestación inmediata del principio federal no posee, a nuestro juicio, suficiente fuerza persuasiva. La articulación federal del Estado alemán se encuentra ciertamente comprendida entre las disposiciones de la Ley Fundamental excluidas de toda posibilidad de reforma, protección de que no goza, sin embargo, el principio de autonomía local⁷²: no es, por consiguiente, la relación jerárquica entre principio federal y capacidad de cooperación transfronteriza de las entidades locales, sino su pretendida incompatibilidad lo que entendemos incorrecto. Y es aquí donde la definición de las implicaciones del principio de territorialidad desde la perspectiva de la acción exterior local despliega sus efectos: lo que aquel prohíbe no es el desarrollo de cualquier forma de cooperación local sujeta al Derecho público, sino tan solo *el ejercicio de autoridad* sobre el territorio de otro *Land* o Estado extranjero no amparado en un previo acuerdo de cobertura o en disposiciones legales habilitantes “paralelas” – esto es, que permitan simultáneamente la implementación de dichas formas de actuación a los respectivos entes locales intervinientes. Por ello, la ordenación jerárquica de los principios constitucionales considerados no obsta a su compatibilización por vía interpretativa en lo que al problema objeto de estudio respecta.

Por otro lado, no entendemos razonable la afirmación de que el carácter “excesivamente específico” del eventual reconocimiento de la facultad de cooperación de los entes locales con sujetos de Derecho público extranjero a partir de la apuesta del texto constitucional alemán por una apertura a la integración supranacional imponga el rechazo de tal interpretación, que ha sido defendida, de hecho, por otros autores⁷³. El fenómeno de la internacionalización y/o europeización del Derecho público, sobre el que no parece oportuno profundizar en este momento, posee un alcance transversal y ha conocido, a título de mero ejemplo, entre nosotros – y también en Alemania, por cierto – desarrollos tan concretos como el relativo al otorgamiento del amparo constitucional por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en los supuestos

⁷⁰ En este sentido, cfr. nuevamente GRAWERT, R., “Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden”, cit., pág. 485; y BEYERLIN, U., *op. cit.*, pág. 202.

⁷¹ Así, se refiere a BOTHE, M., “Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung”, cit., pág. 75, nota al pie 12, a la falta de exhaustividad de la exposición de GRAWERT al respecto, en la que, como ya hemos visto, se basa BEYERLIN.

⁷² El artículo 79 III GG dispone: “No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20”.

⁷³ En este sentido, cfr. BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen*, cit., págs. 42 y ss.; y GEIGER, R., “Verfassungsrechtliche Aspekte grenznachbarschaftlicher internationaler Zusammenarbeit von Kommunen”, cit., pág. 440.

de no planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia cuando el órgano jurisdiccional nacional resulta obligado a ello de acuerdo con la jurisprudencia de este último⁷⁴. De esta forma, argüir que el carácter excesivamente específico de la facultad de cooperación interadministrativa con entidades de Derecho público extranjero imposibilita su deducción a partir del marco constitucional nacional se presenta, en nuestra opinión, como un posicionamiento metodológicamente contrario a la dinámica de las jurisdicciones constitucionales en lo que respecta a la utilización de los cánones de Derecho Internacional y Europeo o, más en general, a la forma en que las mismas razonan sobre la base de la vocación internacionalista de los respectivos Constituyentes, por lo que no puede servir de base a una interpretación restrictiva del principio de autonomía desde la perspectiva del presente estudio.

Tampoco parece muy ortodoxo deducir, a partir de las pretendidas irregularidades de la praxis local, la convicción de las entidades locales sobre su (in)competencia para el desarrollo de actuaciones en el ámbito de la acción exterior. Más allá del hecho de que el empleo de dicho razonamiento podría servir para negar cualquier potestad administrativa, pues, en último término, en el ejercicio de todas ellas se cometen ilegalidades, ocurre que en relación con el problema objeto de estudio la tradicional inexistencia de un marco normativo preciso bien puede considerarse el origen de dicho estado de cosas. Durante largo tiempo, las entidades locales han caminado sobre arenas movedizas al desarrollar actuaciones dotadas de proyección exterior, pues, como es bien sabido, pesaba sobre ellas la amenaza de la anulación jurisdiccional al amparo de una lectura extensiva del ámbito competencial reservado a las instancias centrales. No es de extrañar que, en un escenario como el descrito, las corporaciones locales pretendieran liberarse de la presión política subsiguiente mediante la presentación hacia el exterior de las propias iniciativas como carentes de implicaciones jurídicas relevantes, ya mediante su incardinación en el Derecho privado, ya mediante la negación expresa de su carácter eficaz. En último término, de producirse en este ámbito una nueva huida no ya del Derecho Administrativo, sino de la sujeción a cualquier tipo de vínculo legal, lo procedente es que las autoridades de control reaccionen mediante la activación de los mecanismos con que las dota el ordenamiento jurídico. Atendiendo a criterios fácticos, solo a partir de la efectiva contestación de las iniciativas adoptadas por las entidades locales podrá concluirse su falta de competencia.

Muy al contrario, en nuestra opinión, la praxis local en el ámbito de la acción exterior ha de ser vista como una confirmación de la necesidad de reconocimiento de su validez y fundamento jurídicos. La implementación inicial de la misma, carente de regulación expresa que le sirviera de base, así como su desarrollo posterior se han erigido no solo en factores de consolidación del

⁷⁴ Doctrina jurisprudencial afirmada, como es sabido, por primera vez en la STC 58/2004, de 19 de abril.

fenómeno como tal, sino también en la razón de ser de la revisión interpretativa y normativa del marco de actuación de las entidades locales⁷⁵. No sorprende, así, que, en un contexto como el italiano, en el que la reforma de la Norma Fundamental en materia de acción exterior tuvo exclusivamente por objeto el fortalecimiento del papel de las Regiones en dicho tráfico, se haya podido afirmar, a partir de la combinación del Derecho “en acción” y de una lectura evolutiva del texto constitucional, la caracterización de la acción exterior local como una forma de actividad administrativa consagrada en el ordenamiento interno con el máximo rango normativo⁷⁶.

La tesis aquí criticada parte, en fin, de un *presupuesto erróneo: la consideración de la capacidad de actuación exterior como competencia autónoma*. En su análisis de las posibles interpretaciones del artículo 28 II GG, BEYERLIN se refiere siempre a la *atribución* o *derivación* de la referida *competencia* a favor de los entes locales. Sin embargo, el desarrollo de actuaciones dotadas de proyección externa no es una competencia en sí misma, sino tan solo una *forma de ejercicio* de las que el ordenamiento jurídico asigna a aquellos. Tal distinción, que en un principio puede antojarse un tanto conceptualista, posee, sin embargo, una relevancia decisiva: no ha sido otra, en realidad, la base argumental de la revisión de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales. Como hemos tenido ocasión de comprobar *supra*⁷⁷, con referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, el objetivo esencial de la misma es el de evitar un vaciamiento de las competencias reconocidas a favor de las entidades infraestatales. Así, la caracterización de la acción exterior como competencia se presenta – permítasenos la expresión – como un ardid que no parece sino perseguir un retorno a una interpretación hace ya largo tiempo superada del ámbito constitucionalmente reservado a las instancias centrales en materia de relaciones internacionales.

En este sentido, la contribución de la doctrina francesa al estudio del fenómeno se revela de especial interés. En la literatura científica gala es común la deducción de la capacidad de los entes locales para el desarrollo de iniciativas dotadas de proyección exterior a partir de su propio marco competencial: atribuida la competencia sobre una determinada materia a las corporaciones locales, una de las opciones de que las mismas disponen para su ejercicio es, justamente, la de llevar a cabo

⁷⁵ Circunstancias a las que se refiere un importante sector doctrinal, eminentemente francés; *vid.*, entre otros, PRIEUR, M., “Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale”, *Revue française de droit administratif* (1985), pág. 322; LUCHAIRE, Y., “Le cadre juridique français de l’action extérieure des collectivités territoriales”, en AAVV, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, Paris (1995), pág. 171; CHICOT, P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L’action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, cit., pág. 17; y BARELLA, X., “La coopération décentralisée à la recherche d’une sécurité juridique”, cit., pág. 1580.

⁷⁶ En este sentido, cfr. BUQUICCHIO, M., “Premesse ad uno studio sulle attività di rilievo internazionale di comuni e province”, cit., págs. 549 y 554; en la misma línea, por cuanto defiende que la capacidad de actuación exterior de las entidades locales deriva del texto constitucional pese a la ausencia de reconocimiento explícito de la misma, MANGANARO, F., *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, cit., págs. IX-X y 33.

⁷⁷ Apdo. I.1 del presente Capítulo.

actuaciones extraterritoriales no solo en el interior del propio Estado, sino también más allá de las fronteras del mismo⁷⁸. En otras palabras, las competencias de las corporaciones locales son, a un tiempo, fundamento y límite de su capacidad de acción exterior, pues solo en relación con el ejercicio de las mismas resultará posible la puesta en marcha de mecanismos cooperativos con sujetos de Derecho público extranjero o la adopción de decisiones provistas de alcance externo⁷⁹. Tal comprensión, no exenta, en todo caso, de controversia⁸⁰, fue incluso asimilada por quienes, como AUTEXIER, niegan la vinculación entre la acción exterior local y el principio de autonomía. De acuerdo con la tesis inicial del autor, en tanto que el artículo 72, apdo. 3 CFr reenvía a la ley para la determinación de los límites de la autonomía local, no cabría afirmar la existencia de una conexión directa entre ambos conceptos; sin embargo, ello no obstaría a considerar que, allí donde existe atribución legal de una competencia a favor de las *regions*, deba reconocerse, igualmente, la posibilidad de que su ejercicio sea llevado a cabo a través de la implementación de actuaciones de proyección externa, sobre la base, esta vez sí, del precepto constitucional referido⁸¹.

⁷⁸ Cfr., con matices, entre otros, PRIEUR, M., “Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale”, cit., pág. 326; LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, cit., pág. 798; LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Publications de l’Institut de Hautes Études Internationales, Genève (1994), pág. 252; AUDEOUD, O., “Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale”, en AAVV, *L’État souverain à l’aube du XXIe siècle*, Pédone, Paris (1994), pág. 155; ROUSSET, M., *L’action internationale des collectivités locales*, LGDJ, Paris (1998), pág. 41; y MALO, L., *Autonomie locale et Union européenne*, cit., págs. 306-307.

⁷⁹ A este respecto, el caso italiano se revela poseedor de un especial interés, pues la proclamación legal de la capacidad de desarrollo de las denominadas “actividades de mero relieve internacional” por parte de las entidades locales vino acompañada de su circunscripción al ejercicio de las propias competencias (artículo 6.7 de la Ley núm. 131 de 2003, de 5 de junio, “La Loggia”), pese a que la descripción inicial de dicha forma de actividad por parte de la jurisprudencia constitucional italiana – relativa, como sabemos, a las Regiones – no incidía sobre dicho aspecto, circunstancia que sirvió inicialmente de base a la interpretación de que la misma podía afectar a cualesquiera materias, con independencia de que con respecto a las mismas se ostentaran o no competencias. Tal posibilidad debe entenderse ahora excluida también con respecto a las Regiones y Provincias Autónomas de acuerdo con lo previsto *ex* artículo 6.2 del texto legal referido. A esta cuestión nos hemos referido con más detalle en el apdo. III.2 del Capítulo II.

⁸⁰ Así, entendía FERSTENBERT, J., “Droit et pratique de l’action extérieure des collectivités territoriales. Première partie – Les fondements juridiques des compétences internationales des collectivités territoriales”, *Revue juridique du Centre-Ouest*, I (1988), pág. 17, que la tesis referida plantearía el problema de la existencia de una dualidad de categorías de textos legales – atributivos, respectivamente, de competencias en materia de acción exterior (*sic*) con carácter expreso y de competencias generales a los que, sobre la base de la interpretación del principio de autonomía local, habría de reconocérseles la misma eficacia –, lo que plantería dificultades y el riesgo de inobservancia de prohibiciones de actuación exterior introducidas tan solo implícitamente.

⁸¹ Cfr. AUTEXIER, C., “Le cadre juridique de l’action extérieure des régions”, *Revue française de droit administratif* (1986), págs. 570 y 574. El autor afirmaría poco después, sin embargo, que la capacidad de las entidades locales de desarrollar actuaciones dotadas de proyección exterior es *indisociable* de la autonomía que les es constitucionalmente reconocida, precisando, a partir de un complejo *iter* argumental, que tal característica fuerza a la conclusión de que el texto constitucional no garantiza ni prohíbe la acción exterior local; cfr. “Licéité de l’action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMERY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Économica, Paris (1989), págs. 249 y ss. Más allá de las dificultades de comprensión que plantea la posición del autor en la última contribución citada, parece difícilmente explicable que, sobre la base de la anterior conclusión, defienda que la hipotética intervención del Legislador “no podrá tener por efecto el vaciar de sustancia la libertad de acción exterior de las entidades locales”: si ello es así, ¿dónde radica la diferencia con la garantía constitucional de dicha forma de actuación local?

Ahora bien, si la doctrina francesa alcanzó tal conclusión, fue, paradójicamente, por entender que la noción de “interés local” resultaba insuficiente desde la perspectiva de su caracterización como fundamento de la validez del fenómeno objeto de estudio. En un trabajo llamado a conocer una muy amplia difusión, CHAPUISAT afirmarí­a que el interés local es, en realidad, inaprehensible; que el intento de precisión de los asuntos que, por su naturaleza, poseen carácter municipal es el de delimitar un criterio de imposible definición⁸². Así, sería esta la comprensión a partir de la que se abogarí­a por la necesidad de hacer abstracción de la noción de “interés local” y de reconducir la capacidad de actuación exterior de las entidades infraestatales a sus propias competencias, reconociendo la cualidad de aquella, en línea de principio, como una válida forma de ejercicio de las mismas⁸³.

En nuestra opinión, aun resultando comprensible la reacción doctrinal frente al recurso a la noción de “interés local” para la justificación de la validez de la acción exterior desarrollada por las entidades infraestatales, habida cuenta de lo extraordinariamente difícil de su delimitación en abstracto, la renuncia total a su empleo se presenta como una opción sumamente discutible. Particularmente en el caso español, la definición constitucional de la autonomía de las entidades locales a partir de dicha variable obliga a su utilización. Y, en realidad, el examen de la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa, desarrollado *supra*⁸⁴, evidencia que tampoco en aquel sistema se ha llegado a descartar la aplicación del concepto como canon de validez de la actividad local exterior. Al igual que en tantos otros ámbitos de la ciencia jurídica, se impone la resolución del problema interpretativo sobre la base de un concepto (enormemente) indeterminado⁸⁵, lo que, a los efectos del presente trabajo, obliga a la formulación de conclusiones que habrán de ser relativamente abiertas y constantemente matizadas, pues en otro caso el riesgo de caída en un cierto reduccionismo dejarí­a de ser tal para convertirse en realidad.

Más allá de estas consideraciones, un problema adicional que plantea la forzosa conexión de la acción exterior local con la idea de “interés” es el relativo a la dificultad de admitir el desarrollo de actuaciones de las entidades locales de alcance externo que se presentan, cuando menos en línea de principio, desvinculadas de la pretensión de satisfacción directa de las necesidades de la población local. Desde esta perspectiva, *no solo en aquel sistema* la cooperación internacional al

⁸² Cfr. CHAPUISAT, L.-J., “Les affaires communales”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (1976), págs. 470-478, *passim*.

⁸³ En este sentido, *vid.*, particularmente, LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, cit., págs. 792 y ss.; y DOLEZ, B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l’État*, cit., págs. 68 y ss.

⁸⁴ Apdo. II.3 del Capítulo II.

⁸⁵ El de “interés público” es un ejemplo prototípico de concepto jurídico indeterminado “de valor”, a favor de cuya determinación por la Administración se reconoce una cierta presunción de validez a partir de la doctrina del margen de apreciación, no excluyente, sin embargo, en modo alguno del control jurisdiccional, como con claridad meridiana exponen GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, cit., pág. 507.

desarrollo se presenta, particularmente, como un ámbito en el que las posibilidades de intervención local son – *rectius*: han sido – tan discutibles como discutidas. En este sentido, en tanto que la ayuda internacional beneficia a colectividades humanas diferentes de la asentada en el propio territorio, dicha forma de actividad podría entenderse no cubierta por el principio de autonomía y, consiguientemente, inaccesible a las entidades locales.

La cuestión ha conocido importantísimos desarrollos en la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa, que motivaron asimismo la reforma hasta en dos ocasiones del *Code général des collectivités territoriales* con el objeto de otorgar un fundamento normativo inequívoco a las actuaciones locales de tipo humanitario: como hemos tenido ocasión de destacar *supra*, dada la falta de un reconocimiento legal expreso, la comprensión durante largo tiempo vigente en el contexto galo fue la de que la comunidad local carecía, en línea de principio, de interés en la adopción de dichas iniciativas, lo que forzaba a la declaración de su invalidez salvo que las mismas se enmarcaran en un previo convenio de cooperación descentralizada, suscrito con la entidad de Derecho público extranjero beneficiaria, o que la corporación francesa recibiera a cambio una contraprestación⁸⁶. Nos hemos referido ya⁸⁷, críticamente, a la primera excepción, que exige indirectamente acudir a la técnica de la concertación más allá de los supuestos en que ello viene impuesto por el principio de territorialidad. En este momento procede, por tanto, su consideración desde la perspectiva del concepto de “interés local”. Con carácter previo, sin embargo, se examinará la segunda excepción.

La caracterización de la percepción de una contraprestación o de la obtención de un beneficio como presupuesto (alternativo) de validez de las iniciativas cooperativas locales se basa, en nuestra opinión, en una visión economicista del fenómeno. La que se presentaba como una rigurosa circunscripción del análisis jurisprudencial del problema a la perspectiva competencial servía para enmascarar, pura y simplemente, la pretensión de negar a las entidades locales capacidad para mostrar su solidaridad con las regiones o grupos sociales más desfavorecidos. Cabe preguntarse, así, si es o no coherente exigir la efectiva concurrencia del interés local en relación con una categoría de actividades que ponen de manifiesto, precisamente, el carácter *desinteresado* de quien las ejecuta: en este sentido, a mayor abundamiento, requerir la existencia de una conexión concreta con la comunidad local conducirá, indirectamente, con frecuencia a privilegiar iniciativas con base en criterios diferentes de la auténtica necesidad de la ayuda, que es, sin embargo, la razón de ser de la cooperación internacional al desarrollo⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. el apdo. II.3.B) del Capítulo II del presente trabajo.

⁸⁷ Apdo. I.2.A) del presente Capítulo.

⁸⁸ En este sentido, cfr. GOUNIN, Y., “L’action extérieure des collectivités locales: un intérêt local difficile à trouver mais pas toujours impossible à prouver”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), pág. 331.

Aun cuando la doctrina alemana continúa manifestando sus dudas en relación con la admisibilidad jurídico-constitucional de la acción local no vinculada al propio territorio o no consistente en la realización de las tareas tradicionalmente asignadas a las entidades locales⁸⁹, algunos autores han defendido una visión más matizada de las posibilidades de puesta en marcha por parte de las mismas de acciones de ayuda internacional. Sin renunciar a la aplicación de la conexión con la comunidad local como requisito de legalidad jurídico-constitucional, se ha considerado que la involucración de la ciudadanía en las iniciativas consideradas permitiría reconocer a favor de las mismas su carácter servicial con respecto al interés de la corporación: así, si la actuación unilateral, puramente altruista, no se reputa válida en términos competenciales, no ocurre lo mismo – se defiende – cuando se acude a “maniobras” de carácter organizativo, como la suscripción de previos acuerdos de colaboración con las entidades de Derecho público extranjero – nótese la proximidad con la jurisprudencia francesa en este punto –, por medio de las cuales se sitúa a la población de la propia entidad en el centro de la acción⁹⁰.

La construcción recién referida posee la virtud de pretender explorar los intersticios de la definición constitucional del principio de autonomía local, evidenciando, además, la insatisfacción que produce su lectura en clave excesivamente restrictiva, y por ello entendemos que ha de ser valorada positivamente en términos generales. Sin embargo, estimamos que el margen de actuación que la misma reconoce a las entidades locales en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo continúa siendo injustificadamente limitado. Ciertamente, es correcto considerar que la previa celebración de convenios con las entidades extranjeras beneficiarias de las ayudas *puede* servir de estímulo a la población local, y que, desde una perspectiva más amplia, acompañar el otorgamiento de las mismas de mecanismos de participación ciudadana revierte en beneficio de aquella, que tendrá, así, ocasión de entrar en contacto con otras regiones y culturas y de tomar conciencia sobre las dificultades sociales y económicas a las que se enfrentan sus gentes. Sin embargo, ¿es esta la única forma de satisfacción del interés local en el contexto de la cooperación internacional al desarrollo? ¿Por qué habría de negarse a la población de una entidad local la aspiración a manifestar su sensibilidad frente a las dificultades ajenas a través de la concesión unilateral de ayudas de carácter económico? ¿Verdaderamente garantiza la celebración de un convenio previo con la entidad local extranjera una involucración social acorde con los

⁸⁹ Vid., así, MENZEL, J., *Internationales Öffentliches Recht*, cit., pág. 485; y AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., págs. 75-76. Más tajante, NETTESHEIM, M., “Art. 32”, cit., págs. 79-80, Rn. 128, niega, a falta de reconocimiento legal expreso, la capacidad de las entidades locales de emprender acciones de cooperación internacional al desarrollo o de lucha contra el cambio climático.

⁹⁰ Por esta visión abogó, en un ya antiguo trabajo, SCHMIDT-JORTZIG, E., “Gemeindliche Selbstverwaltung und Entwicklungszusammenarbeit”, *Die öffentliche Verwaltung* (1989), pág. 149; en el mismo sentido, por cuanto se declara contrario a la validez de la ayuda de tipo exclusivamente tecnócrata, exigiendo su prestación en un contexto que motive la participación de la población local, se posicionó HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, cit., pág. 123.

presupuestos constitucionales de legitimidad de la intervención de la corporación, que en otro caso, según la doctrina criticada, han de entenderse no satisfechos? En definitiva, ¿acaso no es una *necesidad* de la población local la demostración de solidaridad con otras comunidades?⁹¹

A mayor abundamiento, no parece desatinado considerar que, en los supuestos de otorgamiento unilateral de una ayuda, los habitantes de la entidad beneficiaria tendrán noticia de su prestación, y que ello podrá servir para popularizar a la corporación concedente más allá de las fronteras del propio Estado de pertenencia. Así, a partir de gestos altruistas como el descrito, surgirá con toda probabilidad una relación de amistad entre las entidades implicadas que podrá beneficiar en el futuro a la corporación prestataria de la ayuda: en modo alguno cabe excluir que el devenir de la economía sitúe en la posición de receptor de aquella a quien en el pasado actuó como donante. Descartar de plano la toma en consideración de beneficios no identificables de forma inmediata se presenta, de esta forma, como una interpretación en exceso restrictiva, en relación con las acciones de carácter humanitario, del concepto constitucional de “interés local”.

Lo anterior no quiere decir, por supuesto, que a las iniciativas locales de carácter humanitario no sea aplicable límite jurídico alguno: especial relevancia presentan, en este sentido, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sobre la base de los cuales se ha incluso llegado a precisar, en el sistema italiano, el porcentaje máximo de los recursos que podrán ser destinados por las entidades locales a tal fin⁹². Desde otra perspectiva, como evidencia el análisis de la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa, desarrollado *supra*, también por medio de la adopción de medidas de ayuda internacional en el nivel local se puede incurrir en una invasión de los espacios de actuación reservados al Estado central⁹³. Sobre este último aspecto, no obstante, habrá de volverse más adelante. En este momento interesa destacar que lo que aquí sencillamente se defiende es que la cooperación internacional al desarrollo no es una materia por principio ajena al interés local.

Ahora bien, sentado lo anterior, es preciso subrayar que, a diferencia de cuanto se viene de afirmar en relación con la acción exterior, la cooperación internacional al desarrollo *sí* es una competencia autónoma, motivo por el cual con respecto a ella el ordenamiento debe precisar cuáles son los niveles territoriales de poder habilitados para la implementación de las iniciativas correspondientes, operación que habrá de llevarse a cabo por medio del empleo de los mecanismos de atribución previstos en cada sistema. Y, a este respecto, como es sabido, en nuestro Derecho, la

⁹¹ En este sentido, BESOSTRI, F., “Il quadro normativo nazionale”, en ACHILLI, M., y CIUFOLINI, V. (a cura di), *Fondamenti legislativi e costituzionali dell’attività di cooperazione allo sviluppo delle regioni e degli enti locali. Atti del convegno Milano, 1-2 dicembre 1995*, Maggioli Editore, Rimini (1997), pág. 43.

⁹² Cfr. el artículo 272.2 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto Legislativo de 18 de agosto de 2000, núm. 267.

⁹³ Téngase en cuenta, en este sentido, el importante asunto *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et al.*, al que nos hemos referido en el apdo. II.3.A) del Capítulo II del presente trabajo.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido una importantísima novedad, consistente en la supresión de la cláusula general local, que se basaba, justamente, en la noción de “interés”⁹⁴: a partir de la reforma de 2013 se exige la determinación por Ley – y previa la comprobación del respeto de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad, sostenibilidad financiera, disponibilidad financiera y no simultaneidad, de acuerdo con lo previsto *ex* artículo 25, apdos. 3 a 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local – de las competencias propias del Municipio, imponiéndose el reconocimiento de las mismas por los Legisladores estatal y autonómicos con respecto a una serie de materias, que son en algunos casos delimitadas de manera restrictiva si se compara su definición actual con la que el precepto legal controvertido (artículo 25.2 LBRL) incorporaba en la etapa previa a su modificación.

Como en su momento argumentó convincentemente la doctrina⁹⁵ y ha confirmado posteriormente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, así como en resoluciones posteriores que reenvían en este punto a la misma, el listado incorporado *ex* artículo 25.2 LBRL posee un carácter abierto, resultando consiguientemente admisible la fijación de competencias propias a favor del Municipio en relación con materias no previstas en él. A partir de dicha consideración, nuestra jurisdicción constitucional ha declarado la validez de la referida innovación legal, que se estima por sí misma respetuosa del principio de autonomía local. La eventual vulneración del mismo se deberá en cambio afirmar en el supuesto de que una Ley, estatal o autonómica, regule una materia con respecto a la que, viéndose afectado el interés local, no se reconozcan – o se haga insatisfactoriamente, cabría añadir – ámbitos de actuación a favor de las entidades locales. La no previsión de una materia en el listado del artículo 25.2 LBRL determina la no exigibilidad del reconocimiento por parte del Legislador de competencias municipales propias en relación con la misma, sin que los niveles competenciales reconocidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 ni la posibilidad, respetado dicho *minimum*, de atribución legislativa posterior encuentren más obstáculos que el respeto de los principios de autonomía municipal,

⁹⁴ El artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, disponía, antes de la reforma de 2013, lo siguiente: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

⁹⁵ Al respecto, *vid.*, especialmente, CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), págs. 775-776; en el mismo sentido, por cuanto caracterizan el elenco de ámbitos materiales en que han de reconocerse competencias propias del artículo 25.2 LBRL como lista abierta, FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local* (2013), pág. 34. En contra, sin embargo, SOUVIRÓN MORENILLA, J. M^a, “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, 34 (2014), págs. 84-85 y 93 y ss., para quien la enumeración legal de los ámbitos en que se han de reconocer competencias propias y de aquellos en los que cabe la delegación de competencias a favor de los municipios determinaría la forzosa aplicación del artículo 7.4 LBRL para cualquier otra atribución competencial.

eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria, así como de las disposiciones previstas en los apdos. 3 a 5 del artículo 25 LBRL y, en el caso de las Comunidades Autónomas, en los correspondientes Estatutos de Autonomía⁹⁶.

Tal comprensión, en línea de principio razonable – la hipótesis de la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local no se entiende excluida, pero su análisis se difiere al momento de la fiscalización de la validez de la concreta Ley atributiva, o no, de competencias locales, pues el artículo 25.2 LBRL no asigna competencias al Municipio –, plantea, sin embargo, un problema adicional: ¿qué garantía de salvaguardia del interés local cabe oponer ahora frente al Legislador que se abstiene de reconocer competencias a favor de las entidades locales en relación con materias con respecto a las que tal interés es reconocible pero que no se encuentran, sin embargo, recogidas en el elenco del artículo 25.2 LBRL, como ocurre en el caso de la cooperación internacional al desarrollo? En nuestra opinión – no así, al menos aparentemente, en la de los comentaristas de la jurisprudencia relativa a la Ley 27/2013⁹⁷ –, el Tribunal Constitucional debería haber analizado el nuevo artículo 25.2 LBRL, al que reconoce la condición de “garantía legal (básica) de autonomía municipal”⁹⁸ y, consiguientemente, como ha quedado expuesto, eficacia para la determinación de las materias con respecto a las que la atribución de competencias propias a favor de los entes locales resulta obligada, desde la perspectiva de su *posible inconstitucionalidad por omisión*, en la medida en que el listado de materias que el mismo prevé puede considerarse insatisfactorio en lo que atañe al alcance del principio de autonomía local que al mismo subyace – a los efectos que aquí interesan, en lo que se refiere a la falta de mención de la cooperación internacional al desarrollo, con respecto a la cual, como creemos haber demostrado, cabe identificar la existencia de un interés local.

En todo caso, en consonancia con la visión aquí defendida, en nuestro Derecho el artículo 20 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo, reconoce el papel de Comunidades Autónomas y entidades locales en este ámbito. Y lo hace por medio de una fórmula amplia (“La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades”), imponiendo su sujeción a los principios previstos en el propio texto legal, así como a las líneas generales y directrices definidas por el Congreso de los Diputados. De esta forma, y dejando a un lado, en este momento, la cuestión de los límites aplicables a la actividad, el precepto legal referido parte, a nuestro juicio, de una

⁹⁶ STC 41/2016, de 3 de marzo (FJ 12°).

⁹⁷ Cfr. DÍAZ LEMA, J. M., “La STC 41/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 181 (2016), págs. 361 y ss., esp. págs. 367 y ss.; y VELASCO CABALLERO, F., “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal*, 10 (2016), págs. 41 y ss.

⁹⁸ STC 41/2016, de 3 de marzo [FJ 10° b)].

comprensión correcta del fenómeno de la cooperación internacional al desarrollo desde el punto de vista competencial, en la medida en que la multiplicidad de iniciativas que en dicho ámbito cabe adoptar y la efectiva concurrencia de un interés local en la materia desaconsejan, cuando no imposibilitan, su atribución en exclusiva a las instancias centrales. Ahora bien, entendemos que el carácter disponible de dicho reconocimiento para el Legislador, que no se encuentra vinculado, como resulta del marco normativo en vigor, por una suerte de principio de no regresión en materia de atribución de competencias a favor de las locales, evidencia igualmente una lectura restrictiva de la garantía constitucional de la autonomía local.

3. Recapitulación y conclusión parcial

En las páginas precedentes se ha desarrollado un análisis del marco constitucional español orientado a la identificación del fundamento normativo de la capacidad de actuación exterior de las entidades locales sobre la base de la comprensión del problema en los sistemas alemán, francés e italiano. Desde esta perspectiva, en primer lugar, se ha partido de la redefinición del título competencial estatal consagrado *ex* artículo 149.1.3ª CE, y se ha abogado por la interpretación del fenómeno objeto de estudio a la luz de los desarrollos de la jurisprudencia constitucional en la materia: en tanto forma de actuación no regida por el Derecho Internacional público, la acción exterior local no se encuentra comprendida en la noción constitucional de “relaciones internacionales” y, consiguientemente, debe considerarse que la apertura jurisprudencial inaugurada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, no beneficia exclusivamente a las Comunidades Autónomas, sino que legitima igualmente las actividades de alcance supranacional de las corporaciones locales. No es otra la comprensión, en último término, en que se basan las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, sobre las que se volverá en el Capítulo IV del trabajo.

Superado el escollo inicial del artículo 149.1.3ª CE y de la jurisprudencia constitucional que lo interpreta de forma aparentemente restrictiva desde la perspectiva de las entidades locales, nos hemos referido a las dos variables esenciales que, en tanto integrantes de la definición del principio de autonomía, han de ser tomadas en consideración para la identificación de la base constitucional de la acción exterior local: el principio de territorialidad y el concepto de “interés local”. Así, se ha subrayado cómo la revisión del primero en clave subjetivadora fuerza a la consideración de que no es el espacio físico que ocupa la entidad, sino el deber de dar satisfacción a las necesidades y aspiraciones de su población la razón de ser de la proclamación del principio de autonomía. Dicho con otras palabras, el referido deber opera como medida de la extensión de la autonomía

constitucionalmente garantizada a favor de las entidades locales. Planteada la cuestión en estos términos, las exigencias que pesan sobre la actividad de las entidades locales en un mundo globalizado determinan el forzoso ejercicio de las propias potestades con un alcance que rebasa no ya el propio término geográfico, sino también, en numerosas ocasiones, las fronteras del Estado de pertenencia.

El encaje de dicha comprensión en la interpretación que ha conocido el principio de autonomía local en nuestro sistema es evidente: entendido como garantía institucional, es decir, como vínculo oponible al Legislador tan solo en lo que se refiere a la identificabilidad de la institución como tal, de acuerdo con la visión que en cada momento se tenga de la misma, no cabe sino concluir que la creciente complejidad del tráfico jurídico-público, la aplicabilidad en el Derecho español de diversos textos de origen supranacional que consagran normativamente la facultad local de cooperación transfronteriza e interregional y el desarrollo imparable de una praxis conforme a dicho marco normativo hacen en nuestros días inconcebible que las entidades locales se vean privadas de su capacidad de actuación exterior. Dicha hipótesis vulneraría abiertamente la opción elegida por el Constituyente en relación con la estructura territorial del Estado, por cuanto comportaría la anulación práctica de la posibilidad de satisfacción de los intereses de las corporaciones locales. Por lo tanto, incluso en un contexto normativo como el vigente en la actualidad, que exige la determinación legal de las competencias de las entidades locales, sujetando además dicha definición a una serie de requisitos materiales y procedimentales, la habilidad para el desarrollo de actividades de alcance supranacional, que no es una competencia autónoma, sino, antes bien, un presupuesto indispensable para el ejercicio eficaz de aquellas, ha de ser comprendida como una facultad integrada en la garantía constitucional de la autonomía local y, en consecuencia, sustraída, en lo que hace a su reconocimiento, a la decisión del Legislador. El mismo podrá – y así lo ha hecho, como es bien sabido –, claro está, regular las formas de implementación de la acción exterior, los mecanismos de control aplicables a la misma, etc., pero no podrá de ningún modo pretender arrogarse la capacidad de atribuirla, con carácter abstracto, a las entidades locales: tal decisión debe entenderse ya adoptada por el texto constitucional.

II. Los límites constitucionales de la acción exterior local

Admitido que la capacidad de desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior por parte de las entidades locales encuentra su fundamento normativo en el principio de autonomía, debe abordarse, en este momento, la definición de los límites jurídico-constitucionales que le son de aplicación. En este sentido, la toma en consideración de los principios generales que disciplinan la actividad de las Administraciones Públicas en el Estado de Derecho – legalidad, reserva de ley,

proporcionalidad, protección de la confianza, etc. – está fuera de discusión y no plantea dificultades que motiven un análisis independiente⁹⁹. Las relaciones internacionales del Estado, desde un punto de vista tanto competencial como material (1), y el principio de lealtad institucional, íntimamente conectado con el problema del control de la acción exterior local (2), sí se encuentran, en cambio, precisados de atención específica desde la perspectiva de este estudio. A la reflexión en relación con sus implicaciones se dedican las siguientes páginas.

1. Las relaciones internacionales del Estado como límite de la acción exterior local

Las relaciones internacionales del Estado operan como límite de la acción exterior local desde una doble perspectiva. En primer lugar, la que se podría denominar vertiente “competencial” del límite referido sirve para la caracterización de la acción exterior local como tal, ya que, como venimos insistiendo a lo largo del presente trabajo, solo aquellas actuaciones que no se incardinan en el ámbito del Derecho Internacional público y que, consiguientemente, no comprometen la responsabilidad internacional del Estado, son susceptibles de adscripción a aquella categoría. Su estudio plantea, no obstante, el problema específico de la cualidad de los sujetos de Derecho público extranjero con los que las entidades locales se encuentran habilitadas para cooperar [A)]. En segundo lugar, la que aquí se propone designar como vertiente “sustancial” del límite jurídico-constitucional considerado afecta a la extensión – e incluso a su oponibilidad, como se tendrá ocasión de comprobar – del deber de conformidad de la acción exterior local a la política exterior del Estado [B)].

A) La vertiente “competencial” del límite. Especial consideración del problema de la naturaleza de los sujetos de Derecho público extranjero con los que las entidades locales pueden celebrar acuerdos

El primer aspecto que habrá de ser analizado es el de la que hemos dado en definir como vertiente “competencial” de las relaciones internacionales del Estado como límite jurídico-constitucional de la acción exterior local. A lo largo de la exposición precedente hemos tenido ocasión de referirnos al mismo desde perspectivas diversas: así, hemos visto cómo la falta de atribución de subjetividad internacional a los entes locales y la consiguiente inaplicabilidad del Derecho Internacional público al fenómeno de la acción exterior local, amén de servir de base a la circunscripción del presente análisis a la perspectiva del Derecho Constitucional nacional¹⁰⁰,

⁹⁹ En este sentido, cfr. AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., págs. 121-122.

¹⁰⁰ Apdo. II del Capítulo I del presente trabajo.

determina la no invasión del título competencial estatal recogido en el artículo 149.1.3ª CE¹⁰¹. Sobre estos extremos no parece necesario, consiguientemente, insistir.

Lo anterior no obsta, sin embargo, a la conveniencia de la formulación de algunas precisiones complementarias, que afectan, en primer lugar, a la propia noción de “acción exterior”. De la exclusión de la posibilidad de que, en el ejercicio de la misma, las entidades locales comprometan la responsabilidad internacional del Estado de pertenencia no se sigue que en el tráfico jurídico internacional dicha vinculación no pueda llegar a producirse como consecuencia de la intervención de aquellas. Si una autoridad local recibe plenos poderes de su Estado de pertenencia para la celebración de un tratado internacional, e incluso si, a falta de los mismos, preexiste una práctica o una circunstancia de otra índole que evidencie la intención de atribuirle la condición de representante del mismo a tal efecto, su intervención motivará la válida asunción de los vínculos correspondientes en el contexto del Derecho Internacional de acuerdo con lo previsto *ex* artículo 7.1 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido, al inicio del presente Capítulo nos hemos referido a la admisión por la doctrina alemana de la aplicación extensiva del artículo 32 III GG como fundamento de la posible caracterización de las entidades locales germanas como representantes del Estado federado de pertenencia para la celebración de un tratado internacional¹⁰². Esta forma de actuación, ello resulta evidente, no representa en modo alguno una modalidad específica de acción exterior local, dada su plena y exclusiva sujeción al Derecho Internacional público.

Junto a esta posibilidad se sitúa otro supuesto que ya nos es conocido: el de la celebración de los denominados “acuerdos internacionales administrativos”. Como se ha expuesto *supra*¹⁰³, nuestro Legislador ha habilitado a las entidades locales – junto a otros sujetos de Derecho público – para la celebración de dicha categoría de convenios, que, suscritos con los “órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia”, sirven para la ejecución de un tratado internacional de cobertura que prevé su adopción, y que se rigen por el Derecho Internacional [artículo 2.b) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales]. En dicha facultad, como ya sabemos, no cabe identificar la atribución de subjetividad internacional derivada a las entidades locales, por cuanto la válida asunción de responsabilidades en el ámbito internacional a partir de un acuerdo internacional administrativo afecta en exclusiva *al Estado español* y presupone, a mayor abundamiento, una estricta observancia del tratado internacional que le sirve de base, al que son, en último término, reconducibles los

¹⁰¹ Apdo. I.1 del presente Capítulo.

¹⁰² Cfr. la referencia bibliográfica recogida en la nota al pie número 12 del presente Capítulo.

¹⁰³ Apdo. II.1.C) del Capítulo I.

contenidos de aquel, que, como el propio Legislador precisa, con frecuencia habrá de poseer un carácter exclusivamente técnico.

Hechas estas precisiones, se plantea en este contexto una cuestión ulterior, relativa a la capacidad de concertación *no* sometida al Derecho Internacional público de las entidades locales con sujetos a los que *sí* se atribuye personalidad en dicha esfera. En la medida en que la posibilidad de actuación en el tráfico jurídico internacional por parte de aquellas está, a salvo los supuestos recién referidos, excluida, cabría estimar que la misma suerte debería correr la hipótesis de la suscripción de *cualquier* tipo de acuerdo con Estados extranjeros u otros sujetos dotados de personalidad jurídica internacional, pues solo el Estado sería competente para su celebración. Esta es, de hecho, la comprensión de la que parte el Legislador francés, que ha consagrado *ex* artículo L1115-5 del *Code général des collectivités territoriales* el principio general de prohibición de la conclusión de acuerdos de cooperación descentralizada por parte de las entidades locales francesas y de sus agrupaciones con Estados extranjeros, acogiendo la regla que, introducida por el artículo 83 de la Ley núm. 95-115, de 4 de febrero, se encontraba previamente contenida en el artículo 133-2 de la Ley núm. 92-125, que había despejado las dudas generadas en torno a esta cuestión por el marco normativo inicial¹⁰⁴. Como se ha visto *supra*, el precepto actualmente en vigor, resultado de sucesivas reformas legislativas, prevé una serie de excepciones a dicho principio, que han permitido tanto la adaptación de la disposición referida al marco normativo europeo e internacional en la materia como, más en general, una flexibilización del mismo basada en la autorización preliminar de las autoridades estatales¹⁰⁵.

Como es lógico, la doctrina francesa ha prestado una especial atención al problema, evidenciando la división de opiniones existente en relación con la admisión de la concertación ajena al Derecho Internacional público por parte de las entidades locales con Estados extranjeros. De esta manera, frente a aportaciones relativamente aisladas, que consideran que dicha forma de cooperación es difícilmente aceptable, en la medida en que la prohibición derivaría del monopolio estatal en materia de relaciones internacionales¹⁰⁶, o que incluso entienden que la posibilidad de una revisión del referido título competencial a estos efectos, aun resultando sugerente, no encuentra acomodo en el texto constitucional y solo puede servir de base a la previsión de excepciones puntuales al principio general, como en el caso de la necesaria para la adaptación del ordenamiento

¹⁰⁴ La referencia exclusiva del artículo 131 de la Ley núm. 92-125 a la capacidad de concertación *con entidades territoriales extranjeras* planteaba el problema de la caracterización como tales de sujetos como los Estados miembros de una Federación. Sobre esta cuestión, véase AUTEIXIER, C., “De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d’orientation du 6 février 1992, relative à l’administration territoriale de la République)”, *Revue française de droit administratif* (1993), pág. 415. Tras la reforma, sin embargo, como habrá de comprobarse inmediatamente, la interpretación que ha terminado por imponerse ha sido la de que la celebración de acuerdos con dicha categoría de sujetos ha de considerarse legalmente admitida.

¹⁰⁵ Apdo. II.2 del Capítulo II.

¹⁰⁶ En este sentido, *vid.* CLAISSE, Y., *Le droit de la coopération décentralisée*, LGDJ, Paris (1994), págs. 76-77.

interno al Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de cooperación territorial (AECT)¹⁰⁷, una mayoría de autores defiende, a nuestro juicio correctamente, que, si las entabladas son relaciones no incardinadas en el ámbito del Derecho Internacional público, no existe razón alguna que justifique la restricción legal referida¹⁰⁸. En este sentido, un argumento de difícil contestación es el relativo a la existencia de ordenamientos jurídicos que no reconocen una auténtica autonomía a favor de sus subdivisiones territoriales, motivo por el cual el único sujeto habilitado para adoptar convenios de cooperación es el Estado: particularmente en estos supuestos, la operatividad de la prohibición objeto de análisis se traduciría en el rechazo de cualquier forma de concertación no sometida al Derecho Internacional público en materias de competencia local con países fuertemente centralizados¹⁰⁹. Desde una perspectiva más general, se ha defendido, acertadamente, que no es la identidad de la naturaleza jurídica de los sujetos que convienen en actuar conjuntamente, sino el que los mismos ostenten un título de intervención suficiente sobre el objeto de la cooperación el dato que ha de ser tenido en cuenta para la fiscalización, en términos competenciales, de los correspondientes acuerdos¹¹⁰. De aceptarse la validez de la previsión legal criticada, resultaría de todos modos necesario dar a la prohibición hoy contenida en el artículo L1115-5 CGCT una interpretación restrictiva, sobre cuya base por “Estados” habría de entenderse tan solo “Estados soberanos”, noción que no engloba, claro está, a los Estados miembros de una Federación¹¹¹, que son, sin embargo, al menos en algunos casos, sujetos dotados igualmente de personalidad jurídica internacional, como ocurre en el ordenamiento alemán.

Desde nuestro punto de vista, no existe, en primer lugar, justificación alguna para exigir que la condición que ostenta una entidad local en el propio ordenamiento haya de ser equivalente a la del sujeto de Derecho público extranjero en el sistema de que se trate como presupuesto de validez de los convenios de cooperación transfronteriza o interregional. Llevado al extremo, tal requisito determinaría el bloqueo de la cooperación con entidades de Estados no basados en un esquema de

¹⁰⁷ Así lo entendió GOUNIN, Y., “Le cadre juridique de l’action extérieure des collectivités locales”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2005), págs. 1716-1717.

¹⁰⁸ En este sentido, desde una perspectiva general, véase especialmente AUTEIXIER, C., “Le cadre juridique de l’action extérieure des régions”, cit., pág. 575.

¹⁰⁹ En este sentido, convincentemente, NÉMÉRY, J.-C., “Rapport introductif”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, cit., pág. 39; y PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L’Harmattan, Paris (1995), págs. 32-33.

¹¹⁰ Cfr. particularmente AUDEOUD, O., “Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale”, cit., pág. 148.

¹¹¹ En este sentido, cfr. LUCHAIRE, Y., “Le cadre juridique français de l’action extérieure des collectivités territoriales”, cit., pág. 176; y DOLEZ, B., “Le régime juridique de la coopération décentralisée après l’adoption de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire”, cit., pág. 940. A partir de dicha constatación, consideran CABANES, A., y ROBBES, A., “La coopération décentralisée: comment s’extraire des contingences de l’intérêt public local?”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2003), pág. 596, que se consagra una “injerencia subrepticia” de las entidades locales francesas en la escena internacional.

distribución territorial del poder en todo semejante al propio, conclusión cuya sola formulación evidencia lo absurdo de tal comprensión. Si, a partir de la visión por la que aquí se aboga, resulta obligada la admisión del acuerdo celebrado entre una región y un municipio, a título de mero ejemplo, otro tanto debe poder decirse cuando una de las partes es una entidad a la que se reconoce igualmente subjetividad en el contexto internacional, siempre que no quepan dudas en relación con la voluntad de las partes de no someter el convenio controvertido al Derecho Internacional público. La capacidad de adquisición de compromisos en dicho contexto no otorga automáticamente naturaleza jurídico-internacional a cualesquiera actuaciones de la entidad que la posee; por el contrario, como ponen de manifiesto los instrumentos de Derecho Internacional y Europeo que han motivado las sucesivas reformas del artículo L1115-5 CGCT y subrayó la mejor doctrina hace tiempo¹¹², la participación de los Estados en el tráfico jurídico *transnacional, no internacional*, es una realidad que no es posible desatender ni considerar excepcional. El criterio de admisibilidad jurídico-constitucional, desde la perspectiva competencial, de los acuerdos suscritos por las entidades locales con sujetos de Derecho público extranjero ha de ser, en síntesis, no la naturaleza, estatal o no, de estos últimos, sino el ordenamiento al que se pretenden adscribir aquellos¹¹³. La no irrogación de perjuicio alguno a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales en los supuestos de concertación de las entidades locales con Estados extranjeros no sometida al Derecho Internacional público y la progresiva introducción de excepciones a la prohibición legal criticada, que han terminado por verse elevadas, en la práctica, a la categoría de regla general, aconsejan, en definitiva, la supresión del límite introducido por el inciso inicial del artículo L1115-5 CGCT¹¹⁴. Los riesgos que dicha forma de concertación puede traer consigo en relación con la salvaguarda de los intereses generales podrán servir de fundamento, en definitiva, no a su prohibición, sino al perfeccionamiento de las técnicas de control de la actuación local¹¹⁵.

En este sentido, el sistema italiano se presenta como ejemplo prototípico de asimilación de la comprensión aquí defendida. Como hemos visto *supra*¹¹⁶, por virtud de la reforma constitucional de 2001 se consagró *ex artículo 117.9 CI* la capacidad de las Regiones de celebrar acuerdos no solo con entidades infraestatales de Derecho público extranjero, *sino también con Estados*, posibilidad esta última cuya identificación con el reconocimiento de un auténtico *treaty-making power* terminó

¹¹² En este sentido, WOEHLING, J.-M., *Legal problems of transfrontier co-operation at local or regional level*, cit., págs. 3 y 5.

¹¹³ Por todos, con claridad y concisión ejemplares, DOLEZ, B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État*, cit., págs. 110-111.

¹¹⁴ En este sentido, *vid.* BARELLA, X., "La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique", cit., pág. 1587.

¹¹⁵ Así lo estimaba, con anterioridad a la aprobación de la regulación inicial de la materia – y, consiguientemente, de la afirmación del límite aquí considerado –, FERSTENBERT, J., "Droit et pratique de l'action extérieure des collectivités territoriales. Deuxième partie – Les conditions d'exercice des actions internationales des collectivités territoriales", *Revue juridique du Centre-Ouest*, II (1988), pág. 27.

¹¹⁶ Apdo. III.2 del Capítulo II.

por resultar desmentida, en la medida en que el desarrollo legislativo de dicha previsión limitó la facultad referida a la ejecución convencional de tratados internacionales previamente celebrados por el Estado italiano y a la suscripción de acuerdos de naturaleza técnico-administrativa o programática (artículo 6.3 de la Ley núm. 131 de 2003, de 5 de junio, “La Loggia”). Dejando a un lado la cuestión de la frustración de las expectativas generadas por la reforma constitucional que dicha previsión supuso y la falta de reconocimiento de una potestad similar a favor de las entidades locales, lo que interesa destacar ahora es que Constituyente y Legislador italianos parten del principio de que no toda actuación concertada con Estados extranjeros se ubica en el contexto de las relaciones internacionales.

En conclusión, desde una perspectiva estrictamente competencial, la caracterización de las relaciones internacionales del Estado como límite jurídico-constitucional de la acción exterior local no supone, con respecto a esta, la exclusión de la posibilidad de concertación con sujetos dotados de personalidad jurídica internacional, originaria o derivada, sino tan solo la de que los correspondientes acuerdos de cooperación se rijan por el Derecho Internacional público y/o pretendan vincular al Estado de pertenencia en el referido contexto. Por consiguiente, la capacidad de actuación externa que, en nuestro ordenamiento jurídico, deriva del reconocimiento del principio de autonomía *ex* artículo 137 CE, engloba la posibilidad de ejercitar las propias competencias por parte de las corporaciones locales mediante la celebración de acuerdos con Estados extranjeros, particularmente allá donde no existan subdivisiones territoriales que puedan asumir la condición de interlocutores de aquellas por no ser titulares de la correspondiente competencia.

B) La vertiente “sustancial” del límite: un intento de definición del alcance de la vinculación de la acción exterior local a la actuación del Estado en la esfera internacional

En el bien entendido de que la acción exterior local no puede comprometer en ningún caso la responsabilidad internacional del Estado, por tratarse esta de una posibilidad integrante de la competencia exclusiva que al mismo reserva el artículo 149.1.3ª de nuestra Constitución, la cuestión que a continuación se plantea es la relativa a la existencia de una obligación de alineación o de conformidad de las iniciativas de las entidades locales dotadas de proyección externa con la actuación estatal en la esfera internacional. Para evitar un análisis sesgado del problema, la respuesta a la misma habrá lógicamente de tener en cuenta los diversos factores que confluyen – y se enfrentan – en su tratamiento jurídico-constitucional: de una parte, el reconocimiento de la capacidad de desarrollo de una acción exterior propia por parte de las entidades locales como derivación del principio de autonomía; de otra, además de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, la atribución al Gobierno de la Nación de la dirección de la

política exterior *ex* artículo 97 CE. De esta forma, en las páginas que siguen se ensayará una reconstrucción de la vertiente material de las relaciones internacionales del Estado como límite de la acción exterior local, y para ello se profundizará, siempre a la luz de los sistemas de Derecho comparado de referencia, en tres aspectos diferenciados, pero al mismo tiempo estrechamente conectados entre sí: la vinculación de la acción exterior local a los tratados internacionales suscritos por el Estado español, la prohibición de posicionamiento local en relación con cuestiones de política general – interna e internacional – y la obligación de respetar los fundamentos de la política exterior del Estado.

Conviene tener presente que la regulación del tercero de los extremos mencionados ha sido abordada de forma relativamente reciente por nuestro Legislador, mediante la adopción de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Dejando a un lado la problemática relativa a la actuación en el exterior de la Administración General del Estado, desarrollada por su Servicio Exterior y lógicamente carente de relación con nuestro objeto de estudio, interesa destacar que la Ley basa el tratamiento del problema en la diferenciación de la “Política Exterior del Estado” frente a la “Acción Exterior del Estado”, ámbitos en los que pueden actuar, respectivamente, el Ejecutivo central con carácter exclusivo y el conjunto de órganos constitucionales, Administraciones Públicas y organismos y entidades integrantes del sector público institucional en el ejercicio de sus competencias y con sujeción “a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior” [artículo 1.2, apdos. a) y b) de la Ley, respectivamente]. Con el fin de no perjudicar la claridad de la exposición, se respetará la sistemática propuesta al inicio del trabajo, de manera que en las páginas que siguen se abordará la cuestión desde la perspectiva estrictamente constitucional. Consiguientemente, el análisis en detalle de la forma en que la Ley articula el sistema de relaciones entre los dos ámbitos de actuación pública referidos y de su validez jurídica habrá de ser desarrollado en un momento posterior, al hilo del examen general del marco normativo infraconstitucional vigente en nuestro país, al que nos remitimos¹¹⁷.

Retomando, así, el estudio del triple orden de problemas al que se viene de hacer referencia, no parece, en primer lugar, que quepa albergar demasiadas dudas en lo relativo a la obligación de respeto de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados por el Estado español por parte de las entidades locales en la implementación de actuaciones dotadas de proyección exterior. Este límite, introducido por el Legislador francés ya desde el primer reconocimiento general de la capacidad de concertación local con entidades territoriales de Derecho extranjero y recogido hoy en el artículo L1115-1 CGCT, fue en su momento tachado de *evidente*

¹¹⁷ Apdo. III.2 del Capítulo IV.

por parte de la doctrina de aquel país¹¹⁸. El ordenamiento francés consagra la regla de la superioridad jerárquica del Tratado internacional sobre la Ley parlamentaria en términos inequívocos: el artículo 55 CFr establece, en este sentido, que “los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, *una autoridad superior a las leyes*, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte” (énfasis añadido). Ello no ha determinado, sin embargo, la conversión de la anticonvencionalidad de la Ley en vicio de constitucionalidad, lectura a partir de la cual, detectada la incompatibilidad de ambas categorías de normas, se impone la obligación de inaplicación de la Ley¹¹⁹. Así, la adopción de esta última no solo constituye un ilícito internacional y puede dar lugar a la incursión en responsabilidad por parte del Estado: desde la perspectiva interna, supone además la inobservancia de una fuente del Derecho jerárquicamente superior a la Ley parlamentaria.

No es otra, pese a la polémica que ha rodeado tradicionalmente a la cuestión de la posición del Tratado internacional en el sistema de fuentes español¹²⁰, la comprensión del problema que debe asumirse en nuestro Derecho. Pese a la ausencia de un posicionamiento claro del Constituyente en relación con este aspecto, tanto la jurisprudencia, tradicionalmente, como el Legislador, recientemente¹²¹, han entendido que la norma convencional internacional prima sobre la Ley interna contraria, lo que supone que, en caso de conflicto entre ambas, los operadores jurídicos deberán proceder a la inaplicación de esta última. El estado de la cuestión es, por lo tanto, sustancialmente equivalente al del sistema francés: la disposición de una Ley que vulnere lo establecido en un tratado internacional no será por este solo motivo inconstitucional, pero sí habrá de verse desplazada en el plano aplicativo.

De esta manera, resulta evidente que las entidades locales españolas se encuentran vinculadas, en el desarrollo de su acción exterior, a los tratados internacionales válidamente celebrados por el Estado. Ahora bien, dicha vinculación no es sino una manifestación específica del principio de

¹¹⁸ En este sentido, especialmente, LUCHAIRE, Y., DOLEZ, B., y VANTROYS, A., *Les relations extérieures des régions françaises. Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, La Documentation Française, Paris (1992), pág. 5; SCHNEIDER, C., “La souveraineté de l’État au carrefour du droit international et du droit administratif. Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l’action extérieure des collectivités infraétatiques”, pág. 430; y ROUSSET, M., *L’action internationale des collectivités locales*, cit., pág. 42.

¹¹⁹ En relación con la cuestión, el pronunciamiento de referencia de la jurisdicción constitucional francesa continúa siendo la Decisión del *Conseil constitutionnel* núm. 74-54 DC, de 15 de enero de 1975, *Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse* (comúnmente conocida como IVG).

¹²⁰ La ubicación del Tratado internacional en el sistema de fuentes español ha dado lugar a una archiconocida disputa doctrinal que ha enfrentado a internacionalistas, de una parte, partidarios de la comprensión de las relaciones entre Tratado y Ley en clave jerárquica, y administrativistas, de otra, defensores de la consideración de que el criterio regulador de las relaciones entre ambas categorías normativas es el competencial.

¹²¹ Como es sabido, el artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, dispone que “las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional”.

legalidad de la actuación administrativa: en tanto normas integradas en el ordenamiento nacional a partir de su publicación oficial, las disposiciones de los Tratados válidamente celebrados por España son Derecho interno a todos los efectos, con las peculiaridades, previstas *ex artículo 96.1 CE in fine*, que presenta su régimen jurídico en lo relativo a su derogación, modificación y suspensión, del que se deriva su primacía aplicativa frente a la Ley nacional contraria. En relación con el objeto de estudio no se debe atender a motivos diferentes de su condición de normas vigentes y aplicables en el propio sistema jurídico para su aplicación como límite material de la acción exterior local: no es, en otras palabras, la reserva al Estado de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª CE), sino la sujeción de las Administraciones Públicas a la Ley al Derecho (artículo 103.1 CE) el principio constitucional del que deriva el deber de respeto de las normas convenciones internacionales por parte de las entidades locales en el desarrollo de su actuación externa. Es más: de conformidad con lo que hoy establece el artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, en el caso de que una entidad local detecte la existencia de un conflicto entre una norma legal y una disposición convencional internacional dotada de eficacia directa, habrá de considerar lo que establece esta última en la definición de los límites materiales aplicables a la iniciativa exterior que, en su caso, pretenda implementar.

Mayores son las dificultades que plantea el problema de la prohibición de posicionamiento de las entidades locales con respecto a cuestiones de política general en el desarrollo de su acción exterior. Su tratamiento es aquí en cierto sentido instrumental, en la medida en que, como límite, engloba las problemáticas planteadas en los contextos interno e internacional. Sin embargo, la referencia al mismo se impone con carácter preliminar para la exposición de nuestra postura en relación con el deber de observancia por parte de las entidades locales de las líneas generales de la política exterior del Estado.

Como hemos tenido ocasión de destacar en el Capítulo anterior, el límite relativo a la interdicción de expresar o evidenciar la propia postura en relación con cuestiones de política general ha sido aplicado por las jurisdicciones alemana y francesa, sin que las divergencias en las respectivas formulaciones deban, en nuestra opinión, conducir a conclusiones interpretativas no coincidentes. Así, mientras que el Tribunal Constitucional federal germano se refería ya en su Sentencia de 30 de julio de 1958 a la necesidad de determinar, en el desarrollo de su labor de fiscalización, si, por medio de las convocatorias de referendos objeto de impugnación, relativos a la política del Gobierno de la Federación en materia de armamento nuclear, los municipios involucrados habían pretendido tomar postura en relación con “cuestiones generales, extraterritoriales, quizá *de alto contenido político*” (BVerfGE 8, 122, 134; énfasis añadido) –

doctrina jurisprudencial que posteriormente aplicaría el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo en su Sentencia de 14 de diciembre de 1990 sobre la resolución del municipio de Múnich por la que se acordaba la declaración del territorio de la ciudad como zona libre de armamento nuclear (BVerwGE 87, 228) –, el *Conseil d'État* afirmaría tiempo después, en la misma línea, la invalidez del otorgamiento de ayudas económicas a favor de organizaciones extranjeras por parte de las entidades locales cuando a través del mismo estas se pretendieran posicionar sobre conflictos de naturaleza política en su Decisión de 23 de octubre de 1989 (asunto *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et al.*), requisito de neutralidad que, en fin, el Comisario del Gobierno Schwartz propondría posteriormente extender a los de carácter laboral en las Conclusiones presentadas en el asunto *Commune de Villeneuve-d'Ascq*. La lógica a la que responden dichos desarrollos jurisprudenciales es, ello resulta evidente, común: el desarrollo de actuaciones que ponen de manifiesto una determinada comprensión en relación con cuestiones políticas de dimensión global competiría en exclusiva al Estado. Nótese que el límite no se identifica necesariamente con la adopción de una postura contraria a la de las instancias centrales: aunque fuera este el caso de los acuerdos municipales por los que se declaraba que el territorio de la ciudad era una zona libre de armamento nuclear, el razonamiento de las jurisdicciones constitucional y contenciosa alemanas no otorga a este extremo, sino al alcance (supralocal) de la cuestión relevancia decisiva. Convendrá retener este dato al considerar, como se hará inmediatamente, específicamente el problema de la vinculación de las entidades locales a la política exterior del Gobierno nacional.

La admisibilidad y el alcance del referido deber de neutralidad han sido lógicamente discutidos por la doctrina europea. Particularmente relevantes son los análisis de la cuestión debidos a autores de origen alemán, que han adoptado posturas enfrentadas sobre la base de argumentos en uno y otro casos estimables. Así, mientras que, de una parte, autorizadísimas voces han defendido que, aunque los problemas de la alta política nacional e internacional interesan en el ámbito local, la limitación referida encuentra su razón de ser en la protección de la propia corporación, toda vez que el principio de prohibición de los *ultra vires* competenciales sirve para garantizar un tratamiento más eficaz de los asuntos de la comunidad local¹²², las contradicciones de la jurisprudencia en lo que hace a este extremo¹²³, al admitir la validez de las declaraciones de diversos municipios en las

¹²² Así lo ha entendido SCHMIDT-ABMANN, E., “Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung”, en BADURA, P., y DREIER, H. (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, t. II: *Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen (2001), pág. 811. Se posicionan igualmente en contra de la posibilidad de que las entidades locales hagan explícita su propia posición en relación con cuestiones políticas de interés general UECHTRITZ, M., y SCHLARMANN, H., “Gemeinderatsbeschlüsse zu verteidigungspolitischen Fragen”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1984), pág. 941.

¹²³ Subrayadas por HEBERLEIN, H., “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 547.

que se hacía constar la intención de “no apoyar ninguna medida orientada a la instalación o transporte de armas nucleares” en el territorio de las propias ciudades [7 C 40/89 (München)¹²⁴ y 7 C 54/89 (Nürnberg)¹²⁵] y de la participación municipal en el Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares (BVerwGE 87, 237), y, sobre todo, la arraigadísima tradición de la técnica del hermanamiento, aceptada desde siempre por la Federación e implementada en contextos dotados de una “alta significación política”, tales como la pacificación del continente europeo¹²⁶, como se ha destacado *supra*¹²⁷, han motivado igualmente el rechazo de esta visión. En esta línea, se ha considerado que “alta significación política” y “afectación individual” – noción esta última que en cierto sentido sintetiza los presupuestos constitucionales de toda actuación local – no son conceptos forzosamente antitéticos¹²⁸.

En nuestra opinión, no obstante la aparente irrefutabilidad del primero de los análisis doctrinales referidos, es la segunda comprensión del problema la que ha de ser acogida. En modo alguno pueden entenderse vedados a la acción exterior local ámbitos de relevancia política destacada por esta sola circunstancia. No resulta ocioso invocar en este sentido nuevamente el papel protagonista desempeñado por las entidades locales en la implementación y refuerzo de principios políticos de importantísimas implicaciones sociales por su naturaleza de entidades más cercanas al ciudadano. Si en tiempos pretéritos se admitió, política y jurisdiccionalmente, la validez de actuaciones locales en las que la identificación de las mismas eran incontrovertible, con mayor motivo habrá de hacerse en la actualidad, y ello no porque entendamos que la garantía constitucional de la autonomía local deba ser interpretada en términos de exclusión de un retroceso en lo relativo a su alcance, sino porque, desde la perspectiva de su internacionalización, la nuestra es una época en la que el fenómeno de la globalización exige, precisamente, una potenciación de la acción exterior local. De esta forma, la eventual “alta significación política” de las iniciativas de las corporaciones locales dotadas de proyección internacional no puede ser considerada, “de plano”, causa de invalidez de las mismas.

En este sentido, no parece que pueda esgrimirse en contra de lo aquí afirmado que el carácter no vinculante en términos jurídicos de los acuerdos de hermanamiento justificara, en el pasado, su admisión incluso cuando su objeto presentaba repercusiones políticas de calado. Sin referirse específicamente al fenómeno ahora considerado, algunas voces en la doctrina internacionalista, al hilo del estudio de la figura del acuerdo internacional no normativo, sobre la que volveremos

¹²⁴ Publicada en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1991), págs. 584-585.

¹²⁵ Disponible en <https://beck-online.beck.de/Home>, BeckRS 1990, 31256972.

¹²⁶ Cfr. HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, cit., págs. 109-110.

¹²⁷ Apdo. I del Capítulo I.

¹²⁸ Cfr. MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 428.

*infra*¹²⁹, han defendido, sorprendentemente, su utilidad en los supuestos en que no resulta claro el alcance de las potestades reconocidas por los ordenamientos jurídicos nacionales a las entidades infraestatales para llevar a cabo actuaciones concertadas de cooperación transfronteriza¹³⁰. En nuestra opinión, sin embargo, es indiscutible que la invasión de las competencias de las instancias centrales o, más en general, la irrogación de perjuicios a las políticas desarrolladas por las mismas se puede producir como consecuencia del recurso tanto a instrumentos dotados de eficacia jurídica inmediata como carentes de ella, como de hecho ha afirmado tradicionalmente la jurisprudencia contenciosa alemana¹³¹. Las posibles extralimitaciones de las entidades locales en este ámbito no pueden pretender ampararse en la falta de carácter vinculante de las correspondientes iniciativas, pues, como desde una perspectiva más amplia se acepta desde hace ya largo tiempo, la actuación administrativa informal es un fenómeno al que, pese a la vigencia incontrovertida del principio de vinculación positiva de la Administración a la Ley, los sistemas actuales no pueden renunciar, constatación a partir de la cual deben ser admitidas, en hipótesis, tanto su validez como su invalidez jurídicas. En otras palabras, informalidad no es en modo alguno sinónimo de desconexión del ordenamiento¹³². Es más, dada su potencial incidencia sobre la situación jurídica de los particulares, resulta forzoso articular mecanismos eficaces de control jurisdiccional de esta forma de actividad administrativa¹³³. No debe perderse de vista, de otra parte, que las iniciativas que en la praxis se presentan como inofensivas en términos competenciales en consideración a su pretendida ineficacia jurídica pueden enmascarar actuaciones dotadas efectivamente de relevancia más allá de la perspectiva estrictamente fáctica, por constituir, en realidad, ejemplos de mecanismos plenamente eficaces para el Derecho. Cabría hablar, así, de una suerte de “levantamiento del velo” en relación con la acción exterior local informal. Por estos motivos, también a esta forma de actuación deben alcanzar los mecanismos de fiscalización preventiva de legalidad utilizados por las autoridades estatales, como ha terminado por preverse, después de la evolución normativa de que se ha dado cuenta *supra*¹³⁴, en el sistema italiano con carácter general. A mayor abundamiento, en fin, la admisión de actuaciones de las corporaciones locales no respetuosas del sistema de distribución de

¹²⁹ Apdo. III.3 del Capítulo IV.

¹³⁰ En este sentido, *vid.* GOMAA, M. M., “Non-Binding Agreements in International Law”, en BOISSON DE CHAZOURNES, L., y GOWLLAND-DEBBAS, V. (Ed.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston (2001), pág. 250.

¹³¹ Cfr. la exposición desarrollada *supra*, apdo. I.2 del Capítulo II.

¹³² Sobre esta cuestión, desde una perspectiva general, *vid.* SCHULZE-FIELITZ, H., “¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?”, *Documentación Administrativa*, 235-236 (1993), traducción de J. Nicolás Muñiz, págs. 89-112, *passim*.

¹³³ *Vid.*, al respecto, la sólida y detallada argumentación de HUERGO LORA, A., “Del recurso contra la vía de hecho al recurso contra la actividad material de la Administración”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 28 (2011), págs. 1-19, *passim* (sobre el concepto de “actividad material”, asimilable al que aquí se emplea de “actividad administrativa informal”, cfr. esp. págs. 6-9).

¹³⁴ Apdo. III del Capítulo II.

competencias con base en su carácter jurídicamente no vinculante o informal supondría un acicate para el recurso a dichas formas de actividad, lo que podría a la larga traducirse en una quiebra del principio de legalidad de la actuación administrativa, una nueva manifestación, como se apuntaba al inicio de este trabajo, del pernicioso fenómeno de la huida del Derecho Administrativo.

Del mismo modo, entendemos que no puede considerarse, como en cambio hace la jurisprudencia alemana (de nuevo, BVerwGE 87, 237), que el alcance de la fiscalización desde la perspectiva *competencial* de la acción exterior local dotada de implicaciones políticas generales pueda verse condicionado por la efectiva conformidad de aquella a los fines *materiales* del texto constitucional – singularmente, a la orientación pacifista de la Ley Fundamental. Esta última característica, común a los acuerdos de hermanamiento celebrados entre ciudades europeas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, podría eventualmente servir de justificación para admitir su validez aun implicando los mismos, como debería concluirse de aceptarse la comprensión aquí criticada, una extralimitación de las entidades locales. Sin embargo, ambas formas de ilegitimidad constitucional – competencial y material – son obviamente autónomas, sin que parezca no ya adecuada, sino incluso admisible en términos jurídicos su confusión práctica¹³⁵. Por consiguiente, de entenderse que los posicionamientos relativos a cuestiones de “alta significación política” no pueden ser adoptados por las entidades locales, tampoco puede defenderse la validez de los efectivamente producidos en el pasado sobre la base de su alineación con los principios materiales del texto constitucional o con la política exterior del Estado.

De esta forma, retomando el discurso anterior, si la manifestación de una concreta visión en relación con extremos de destacada relevancia política fue considerada antaño una forma de actuación no lesiva de las competencias del Estado cuando se trataba, nada más y nada menos, de alcanzar consensos que garantizaran que los desastres de las dos Guerras Mundiales no volvieran a producirse, no puede ser otra la visión actual del problema. Las líneas jurisprudenciales recién referidas – cuya formulación en el caso alemán, particularmente, como hemos visto, no es ni siquiera inequívocamente dominante – no se basan en presupuestos jurídicos válidos, por cuanto pretenden restringir la capacidad de actuación local de manera injustificada y contraria a una praxis tradicionalmente admitida – argumento este último al que, dada la relevancia de la perspectiva fáctica en la definición del alcance de la autonomía local de acuerdo con la doctrina de la garantía institucional, debe atribuírsele un valor más allá del de mera circunstancia de hecho. En consonancia con lo expuesto, el deber de las entidades locales de respetar las líneas generales de la política exterior del Estado en el desarrollo de su propia acción exterior habrá de fundarse no en el

¹³⁵ En este sentido, cfr. especialmente MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen außenpolitik’”, cit., págs. 447-448; y HEBERLEIN, H., “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 546.

carácter pretendidamente inaccesible a aquellas de las cuestiones de política general, sino en la necesidad de que la actuación estatal en el contexto referido sea unitaria o de que la misma, cuando menos, no se vea perjudicada por la actuación local.

Llegamos así al que se revela como el límite jurídico-constitucional de la acción exterior local de más compleja definición, y cuya aceptación, incluso, como habrá de comprobarse de inmediato, es más que discutible: la conformidad de la misma a la política exterior del Estado. En la admisión y precisión de los contornos de dicha exigencia se ponen de manifiesto con especial nitidez las zonas de fricción existentes entre los principios constitucionales involucrados (autonomía local, exclusividad de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y dirección gubernamental de la política exterior). También en este ámbito la mirada al Derecho comparado aporta variables de interés para la interpretación del marco constitucional español, cuya irradiación sobre la disciplina legal en vigor, como se ha adelantado al inicio del presente subepígrafe, será analizada en el Capítulo siguiente.

En este sentido, un primer aspecto a tener en cuenta es el relativo a la plasmación legal del límite en este momento considerado en los ordenamientos extranjeros de referencia que cuentan con una regulación del fenómeno de la acción exterior local (sistemas francés e italiano). Dicha consagración normativa se revela desigual y aun cuestionable: así, mientras que en el ordenamiento jurídico francés, ya desde la aprobación de la primera disciplina legislativa en la materia, se ha reconocido la capacidad de las entidades locales para desarrollar actuaciones dotadas de proyección externa “con observancia de los compromisos internacionales” del Estado¹³⁶, en el caso italiano, a partir de la aplicación analógica de los límites previstos en relación con las actividades promocionales en el exterior y de mero relieve internacional desarrolladas por Regiones y Provincias autónomas a las de esta última naturaleza, cuando llevadas a cabo por las entidades locales, se prohíbe la “expresión de valoraciones relativas a la política exterior del Estado”¹³⁷. De esta forma, en el caso francés cabe estimar que una obligación general de conformidad con la política exterior del Estado sencillamente no existe, toda vez que el inciso “con observancia de los compromisos internacionales” ha sido interpretado desde la perspectiva del artículo 55 CFr, esto es, como plasmación del principio de vinculación de la acción exterior local a los tratados

¹³⁶ La fórmula empleada por el Legislador francés, cuyo tenor literal se ha mantenido invariado desde el originario artículo 131 de la Ley núm. 92-125, de 6 de febrero, hasta el vigente artículo L1115-1 CGCT, es la siguiente: “dans le respect des engagements internationaux de la France”.

¹³⁷ Como hemos tenido ocasión de destacar *supra* (apdo. III.2 del Capítulo II), el artículo 6.7 de la Ley núm. 131 de 2003, de 5 de junio (“La Loggia”), que reconoce la capacidad de las entidades locales para el desarrollo de actividades de mero relieve internacional, no precisa los límites materiales aplicables a las mismas, razón por la cual hemos defendido la extensión analógica de los previstos *ex* artículo 6.2 del mismo texto legal en relación con las actividades promocionales en el exterior y de mero relieve internacional de Regiones y provincias autónomas.

internacionales válidamente celebrados por el Estado¹³⁸. Más allá de los “compromisos” a los que se refiere la norma legal en vigor en el ordenamiento francés, es decir, de los recogidos en una disposición convencional de Derecho Internacional, la vinculación de las entidades locales en el desarrollo de su propia acción exterior a la emprendida por las autoridades estatales ha de ser interpretada en términos restrictivos. Tampoco en el caso italiano la deducción de la obligación general de homogeneidad a partir de la fórmula legal reproducida se revela como una tarea sencilla, pues la hipótesis de una desviación no cualificada o grosera de la actuación exterior local con respecto a la política exterior del Estado sin hacer manifiesta la crítica de la corporación en relación con esta última podría – *rectius*: debería, en nuestra opinión – entenderse no comprendida en el límite legal. Ello no obstante, no debe olvidarse que el artículo 6.5 de la Ley “La Loggia” admite el desarrollo de un auténtico control de oportunidad sobre la acción exterior regional, provincial y, por extensión analógica, local, por parte del Ejecutivo central, lo que da entrada por la ventana a posibles injerencias estatales a las que se habría cerrado la puerta¹³⁹.

El dato positivo en los sistemas francés e italiano evidencia, por consiguiente, que la vigencia de una obligación general de conformidad de la acción exterior local a la política exterior del Estado no debe, en contra de lo que en un principio pudiera parecer – y de la comprensión asumida por nuestro Legislador, como habrá de verse en el Capítulo siguiente –, en modo alguno presuponerse. Y es que una afirmación no matizada de dicho deber de homogeneidad, como con sumo acierto ha destacado, en el panorama científico alemán, HEBERLEIN, produciría un efecto doblemente pernicioso: de una parte, se consagraría una visión de la acción exterior local como una manifestación específica de la política exterior del Estado; de otra, paradójicamente, y como consecuencia de lo anterior, se privaría a aquella de su conexión con los asuntos de la comunidad local¹⁴⁰, lo que la despojaría de su fundamento constitucional. Dicho con otras palabras, la afirmación del deber de sujeción de la acción exterior local a la política exterior del Estado comportaría la caracterización de las entidades locales como agentes de este último en el contexto internacional, fenómeno que, si bien resulta jurídicamente admisible con carácter puntual y en todo caso limitado – ya mediante el otorgamiento implícito o expreso de plenos poderes para la suscripción de tratados internacionales, ya a través de la atribución de la potestad de ejecución convencional de los mismos por medio de la celebración de acuerdos internacionales administrativos con sujetos de Derecho Público extranjero, como hemos destacado al inicio del presente subepígrafe –, no puede pretenderse comprensivo de la totalidad de formas de actuación

¹³⁸ Cfr. las referencias bibliográficas recogidas en la nota al pie 118 del presente Capítulo.

¹³⁹ A la cuestión nos hemos referido brevemente *supra*, apdo. III.2 del Capítulo II.

¹⁴⁰ En este sentido, convincentemente, HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, cit., págs. 133-134.

dotada de proyección internacional que las corporaciones locales se encuentran constitucionalmente facultadas para llevar a cabo.

Sentado lo anterior, debemos apresurarnos a precisar que aquí no se aboga por la caracterización de la acción exterior local como una forma de actividad administrativa libre, en tanto no sujeta a límite jurídico alguno, como tampoco hace el autor citado¹⁴¹. Ni siquiera se afirma que la política exterior del Estado no sea en ninguna circunstancia oponible a la acción exterior local: lo que sencillamente se defiende en este trabajo es que la imposición de una alineación plena de esta a aquella no es compatible con el principio de autonomía local, que no puede ser anulado sobre la base de la competencia exclusiva de aquel en materia de relaciones internacionales o a partir de una visión expansiva de la labor de dirección gubernamental consagrada *ex* artículo 97 CE. Toda vez que las garantías concernidas poseen el mismo rango normativo (constitucional), la retracción total de una de ellas en beneficio de otra u otras no es admisible desde una perspectiva jurídica: se impone, en consecuencia, la búsqueda de una interpretación tendente a su optimización¹⁴². De esta forma, el criterio que habrá de ser tomado en consideración será el relativo a la irrogación de perjuicios a la política exterior del Estado, que deberá entenderse lógicamente prohibida, límite que opera en íntima conexión con la más general interdicción de invasión de la esfera competencial de las demás Administraciones Públicas¹⁴³. Así, se impondrá, ante todo, un deber de respeto recíproco, con base en el cual Estado y entidades locales deberán abstenerse de adoptar, en la implementación de sus respectivas acciones exteriores, medidas que comporten una injerencia en la esfera jurídica del otro: el Estado no podrá, en el desarrollo de sus relaciones internacionales, o mediante la dirección gubernamental de la política exterior, ignorar o excluir la acción exterior local, mientras que esta no podrá *obstaculizar* aquellas¹⁴⁴.

Conviene retener que esta última noción, la de “obstaculización”, debe ser interpretada de forma restrictiva, esto es, en el sentido de que no toda contradicción de las líneas en que se basa la política exterior del Estado comportará automáticamente la invalidez de la correspondiente actuación local dotada de proyección exterior. La inobservancia de aquellas habrá de poseer un carácter cualificado; es decir, las iniciativas locales en cada caso controvertidas deberán poner efectivamente en peligro la consecución de los objetivos de la política exterior del Estado o la relación de este con otros sujetos de Derecho Internacional público, sin que quepa considerar que un apartamiento sectorial con respecto a las mismas conduzca inevitablemente a su anulación. El hecho de que determinadas cuestiones de carácter internacional generen discrepancias y debates en el seno

¹⁴¹ *Op. cit.*, págs. 134-135.

¹⁴² *Op. cit.*, págs. 140 y ss.

¹⁴³ *Op. cit.*, pág. 137.

¹⁴⁴ *Op. cit.*, págs. 144-145.

de un país y de que unas y otros se pongan de manifiesto “extramuros” como consecuencia de la acción exterior local no debilita necesariamente la postura internacional del Estado.

En este sentido, nuevamente la consideración de la jurisprudencia y de la praxis pretérita de los municipios en Alemania presenta un enorme interés. En relación con la primera, es preciso subrayar que, de acuerdo con la Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* de 30 de julio de 1958 (BVerfGE 8, 122), tan solo una “vulneración sensible y grave del orden constitucional” determina la activación del deber de anulación de la actuación local por parte del *Land* competente para el ejercicio de la labor de fiscalización administrativa¹⁴⁵. Dicho con otras palabras, la anulación como resultado del ejercicio del control administrativo de la acción exterior local puede tan solo producirse respecto a iniciativas cuyas consecuencias sobre las relaciones internacionales del Estado – o, más en general, sobre una disposición o principio de rango constitucional – se reputen especialmente lesivas. Cabría alegar, frente a dicha reflexión, que el Tribunal Constitucional Federal alemán hace referencia no a los requisitos para la detección de una vulneración efectiva de la *Grundgesetz*, sino al alcance del deber de lealtad de los Estados Federados frente al *Bund*; sin embargo, dado que solo a los *Länder* corresponde el desarrollo del control de legalidad de la actividad administrativa local, las implicaciones de ambos principios – exclusividad de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y lealtad institucional o federal – son, en el contexto de la acción exterior municipal, materialmente coincidentes, como de hecho habrá de comprobarse *infra*¹⁴⁶.

En lo que hace al segundo aspecto, no solo la participación de diversos entes locales germanos en el Programa para promover la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares, en contra del criterio gubernamental, sino también la celebración de acuerdos de hermanamiento con sus homólogos de la Europa comunista con anterioridad a la caída del Muro de Berlín se revelan como ejemplos inmejorables de iniciativas cuya conformidad a la política exterior del Estado resultaba en el mejor de los casos discutible y que, no obstante, fueron admitidas política y jurídicamente¹⁴⁷. No se pretende afirmar, sobre la base de esta última constatación – debe insistirse sobre ello –, que la oposición frente a la política exterior del Estado no posea consecuencia jurídica alguna, entre otras cosas porque, en lo que hace al segundo de los fenómenos

¹⁴⁵ BVerfGE 8, 122, 139.

¹⁴⁶ Apdo. II.2 del presente Capítulo.

¹⁴⁷ Lo que no significa que dicha admisión fuera incontrovertida, como pone de manifiesto la exposición de LUCHTERHANDT, O., “§ 10. Die staatliche Teilung Deutschlands”, en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. I: *Historische Grundlagen*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3ª edición (2003), págs. 490-491, Rn. 128, que critica los acuerdos de hermanamiento suscritos entre ciudades pertenecientes a las Repúblicas Federal y Democrática alemanas con anterioridad a la caída del muro de Berlín por ser su objeto – las relaciones entre ambos Estados – típicamente ajeno al ámbito con respecto al que el artículo 28 II GG garantiza el principio de autonomía local. Nótese, en todo caso, que la visión crítica referida se basaba en la incompetencia de las entidades locales para la celebración de dicha categoría de acuerdos, y no en el empleo de la política exterior del Estado como parámetro de validez.

a los que se acaba de hacer referencia, el sistema de relaciones entablado entre las dos Repúblicas alemanas durante la Guerra Fría presentaba destacadas particularidades¹⁴⁸, pero lo que resulta desde luego innegable es que las actuaciones mencionadas evidencian que, en lo que hace a la aplicación de las relaciones internacionales del Estado como límite material de la acción exterior local, la labor del intérprete debe ser llevada a cabo con especial tiento.

En relación con lo anterior, nuestra jurisprudencia proporciona un ejemplo – salvo inadvertencia por nuestra parte, el único – de aplicación del límite aquí considerado cuando menos parcialmente más severa – en tanto no matizada – que la aquí defendida. Se trata de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1988¹⁴⁹ (Roj: STS 7875/1988), que desestimó el recurso de apelación promovido por el Ayuntamiento de Santa Lucía frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Las Palmas de 28 de septiembre de 1987, por la que se había acordado la declaración de nulidad del acuerdo de hermanamiento suscrito por aquel municipio con el de Güera, de la República Árabe Saharaui Democrática, el 29 de octubre de 1986. En la medida en que la celebración del mismo implicaba, en opinión de ambos órganos jurisdiccionales, el reconocimiento de la soberanía de un Estado no reconocido como tal por España, los mismos declararon que el municipio de Santa Lucía había invadido la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales. En particular, afirmó el Tribunal Supremo que “[no es] posible que cuando el Estado español no ha reconocido a otro Estado, un municipio del primero pueda entablar relaciones con un pueblo del segundo hasta el punto de acordar su hermanamiento y máxima colaboración oficial entre las Corporaciones de ambos”¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Lógicamente, el mismo sufrió importantes mutaciones a lo largo de las cuatro décadas durante las que se extendió la división territorial alemana. El paso más significativo en este sentido fue la firma del denominado “Tratado Básico” de 21 de diciembre de 1972, en el que, entre otros extremos, se reguló la presencia en ambos Estados de las conocidas como “misiones permanentes”, abiertas el 2 de mayo de 1974 y llamadas a actuar como embajadas de cada uno de ellos en el territorio del otro. La celebración del Tratado generó importantes dificultades interpretativas relativas a la comprensión jurídico-constitucional de la problemática entonces vigente en la República Federal: de una parte, de la Ley Fundamental de Bonn se seguía – y así lo entendió el *Bundesverfassungsgericht* en su Sentencia de 31 de julio de 1973 (BVerfGE 36, 1), en la que se pronunció sobre el Tratado – que la división no había obstado a la continuidad del *Reich*, representado por aquella (doctrina de la identidad o *Identitätslehre*); de otra, tanto el acuerdo, que reconocía la soberanía, la subjetividad internacional, la independencia y la autonomía de ambos Estados (artículo 6), como el propio Tribunal Constitucional Federal, que afirmó en la resolución citada que las dos repúblicas eran “dos Estados, partes de un Estado integral – Alemania – aún existente, pero incapaz de actuar, en tanto aún no reorganizado, compuesto por un único pueblo” (doctrina de los “subórdenes” o *Teilordnungslehre*), presuponian la existencia de dos entes soberanos diferenciados. El Preámbulo de la Constitución de la República Federal alemana de 1949 recogía, por otro lado, el denominado “deber de reunificación” (*Wiedervereinigungsgebot*). Sobre estas cuestiones, cfr. STERN, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts*, Beck, München (2000), § 133, V.9, págs. 1497 y ss.; y LUCHTERHANDT, *op. cit.*, respectivamente págs. 458-459, Rn. 74-75, y págs. 464 y ss., Rn. 83 y ss.

¹⁴⁹ Una sucinta referencia a esta Sentencia, que la pone en relación con otras resoluciones de los Tribunales Constitucional y Supremo, puede encontrarse en MARTÍN PÉREZ, P. A., “El municipio y las relaciones internacionales en el Derecho español”, *Actualidad Administrativa*, 45 (1996), pág. 976.

¹⁵⁰ FJ 2º de la Sentencia.

La cuestión clave en el asunto referido estribaba en dilucidar si, por medio de la celebración del hermanamiento con el pueblo de Güera, el municipio de Santa Lucía contradecía frontalmente en el contexto internacional el posicionamiento del Gobierno español en lo relativo a la situación de la denominada República Árabe Saharaui Democrática. En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que en el acuerdo se hacía explícita la decisión de mostrar la propia solidaridad frente al que el municipio de Santa Lucía consideraba un pueblo oprimido por la intervención de las potencias imperialistas e inmerso en un proceso de liberación nacional. En la medida en que dicha comprensión de la crisis política en la zona afectada no había sido asumida por el Estado español, que se había abstenido de reconocer internacionalmente a la República Árabe Saharaui Democrática, cabe considerar que la contradicción entre la iniciativa exterior local – el acuerdo de hermanamiento – y la política exterior del Estado era patente. Ahora bien, ¿poseía la oposición, implícita, pero inequívoca, del municipio de Santa Lucía a la postura de España en relación con la problemática internacional concernida *entidad suficiente* como para que hubiera de entenderse que la celebración del hermanamiento entre ciudades ocasionaba un perjuicio *grave* a las relaciones internacionales de España? En nuestra opinión, la Audiencia Territorial y el Tribunal Supremo no aportan una motivación satisfactoria de la efectiva causación de un daño al Estado como consecuencia de la suscripción del acuerdo con el pueblo de Güera: la comprensión de que el mismo comporta, *per se*, el reconocimiento de subjetividad internacional a favor de la República Árabe Saharaui Democrática es presentada por ambas instancias jurisdiccionales como un hecho que va de suyo, cuando lo cierto es que, al menos a partir del tenor literal del acuerdo, reproducido en los Fundamentos de Derecho de la Sentencia de la Audiencia Territorial, se deducía ciertamente una crítica a la actuación de las que se denominaban “potencias imperialistas” en el territorio afectado, pero no necesariamente la consideración de la citada República como un sujeto de Derecho Internacional, ya que, al menos en hipótesis, habría resultado igualmente posible entender que el controvertido era un acuerdo por el que se dejaba constancia de la solidaridad frente a una situación considerada injusta, acción que dejaría imprejuizada la problemática estrictamente jurídico-internacional subyacente. Con lo anterior no se pretende afirmar, ni mucho menos, en abstracto, la preeminencia de la intención de las entidades locales sobre las consecuencias derivadas de su actuación, ni, en concreto, la validez de aquel acuerdo de hermanamiento, pero sí que la declaración de nulidad del mismo se encuentra deficientemente motivada en las Sentencias por las que se resolvió el asunto, lo que resulta especialmente criticable si se tienen en cuenta, de una parte, la falta de jurisprudencia consolidada en la materia y, de otra, la apreciación de una incompetencia territorial manifiesta en que aquellas se basan, que exige, por su condición de causa de nulidad

radical, una aplicación restrictiva, de acuerdo con la sobradamente conocida teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo.

En consecuencia, lo que aquí se defiende es que la presuntamente debida conformidad de la acción exterior local a la política exterior del Estado, aun no pudiendo ser negada con carácter general, precisa en todo caso de una aplicación prudente, que habrá, consiguientemente, de evitar automatismos, pues de lo contrario se terminarían por anular las posibilidades de actuación externa de las entidades locales en su condición de tales, en la medida en que se verían reducidas al carácter de meros órganos del Estado central. Como hemos anunciado al inicio del presente subepígrafe, sobre la comprensión asumida en relación con este extremo por nuestro Legislador y la interpretación del marco normativo de 2014 efectuada por el Tribunal Constitucional español habrá de volverse en el Capítulo siguiente.

Recapitulando de forma en extremo sintética, la actividad internacional del Estado despliega, en su calidad de límite sustancial de la acción exterior local, efectos cuya intensidad es susceptible de gradación. Así, mientras que la vinculación de las entidades locales a las disposiciones contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados por España ha de entenderse incontrovertible e incluso, en virtud del principio de primacía, más intensa de la que se impone con respecto a las normas de rango legal, entendemos que no cabe considerar que exista un deber incondicionado de homogeneidad con respecto a la política exterior del Estado, toda vez que la caracterización del mismo como límite material absoluto comportaría, pura y simplemente, la eliminación de las posibilidades de desarrollo de una acción exterior autónoma por parte de las corporaciones locales. De esta manera, dicha forma de actuación solo deberá reputarse inválida por su carácter contrario a la política exterior del Estado cuando la vulneración de la misma revista una especial significación e implique la irrogación de perjuicios ciertos a las relaciones internacionales *stricto sensu* o la lesión de los intereses de aquel. Solo por medio de la comprensión referida se reconoce a los principios constitucionales involucrados una dignidad equivalente.

2. Principio de lealtad institucional y control administrativo de la acción exterior local

Delimitados los contornos de las relaciones internacionales del Estado como límite de la acción exterior local, procede en este momento reflexionar sobre las consecuencias que se derivan de la atribución de tal carácter al principio de lealtad institucional. Equivalente del mandato de “lealtad federal” que doctrina y jurisprudencia alemanas han perfilado, pese a la falta de una base normativa expresa, a lo largo de un proceso que ha corrido parejo con las vicisitudes de aquel ordenamiento constitucional, evolución que ha evidenciado sus múltiples facetas y de la que ha

dado buena cuenta nuestra literatura científica¹⁵¹, el mismo ha sido, como es de todos sabido, utilizado en multitud de ocasiones como parámetro de interpretación del sistema de relaciones entre entidades territoriales por nuestros tribunales y objeto de plasmación normativa con carácter tanto general [artículos 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que incorpora sus principales contenidos, y 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que lo consagra explícitamente como principio rector de la actuación y de las relaciones de las Administraciones Públicas] como es específico, en lo relativo al fenómeno de la acción exterior [artículo 3.2.b) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado]. No obstante el habitual empleo por parte del Tribunal Constitucional español de la expresión “lealtad *constitucional*”¹⁵², opción de hecho defendida entre nosotros sobre la base de argumentos ciertamente sólidos¹⁵³, el dato positivo¹⁵⁴ y la mayor especificidad de la noción de “lealtad *institucional*” frente a la anterior, que, como se ha demostrado convincentemente, puede igualmente referirse a una vinculación cualificada de los poderes públicos a garantías constitucionales esenciales no relacionadas con la estructura territorial del Estado¹⁵⁵, nos animan a decantarnos por el recurso a la segunda denominación a los efectos de la presente exposición.

Propósito esencial del análisis desarrollado en las páginas que siguen será el de identificar las implicaciones que presenta el principio de lealtad institucional como límite oponible a la acción exterior de los entes locales. Las conclusiones alcanzadas en el subepígrafe anterior en lo relativo a la operatividad de la vertiente “material” de las relaciones internacionales en este ámbito ponen de manifiesto que la filosofía de la colaboración o, más ampliamente, de la lealtad, (debe) impregna(r) inevitablemente el discurso. Sentado lo anterior, como habrá de comprobarse, al principio no se le

¹⁵¹ Al respecto, cfr., entre otros muchos, SOSA WAGNER, F., y FUERTES LÓPEZ, M., “El principio de lealtad institucional”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Las Rozas (2010), págs. 901 y ss.; y MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. IX: *La organización territorial del Estado-2*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015), págs. 214 y ss.

¹⁵² Entre los pronunciamientos más recientes, véase la STC 33/2018, de 12 de abril (FJ 12º), por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Comunidad Autónoma de Cataluña frente a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

¹⁵³ En este sentido, entiende BIGLINO CAMPOS, P., “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Núm. Extraordinario (2004), pág. 58, que el empleo del concepto de “lealtad federal”, traducción literal del vocablo germano *Bundestreue*, en el contexto español es desaconsejable no tanto por no ser el nuestro un Estado auténticamente federal cuanto por no basarse la descentralización territorial española en un pacto o unión federal: la naturaleza *constituyente* del pacto social de 1978 se presenta, en opinión de la autora, como fundamento de la mayor corrección de la utilización de la expresión “lealtad *constitucional*”.

¹⁵⁴ Cfr. los ya citados artículos 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 3.2.b) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

¹⁵⁵ A este respecto es imprescindible la remisión *in toto* a la monografía de ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2008). La tesis del autor se basa, en extrema síntesis, en la diferenciación del deber general de sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico impuesto ex artículo 9.1 CE a ciudadanos y poderes públicos, cuyo desconocimiento se produce por virtud de cualquier infracción del ordenamiento jurídico, frente al principio de lealtad constitucional, que entiende vulnerado en los supuestos de inobservancia de una norma jurídica en los que resulte afectado el núcleo de los principios estructurales de la Constitución (págs. 52 y ss.), que limita a los recogidos en los artículos 1.1, 2 y 93 CE.

ha atribuido, en la jurisprudencia de los sistemas extranjeros de referencia, más que un alcance formal en relación con el fenómeno objeto de estudio, en esencia conectado con el problema de la configuración de los mecanismos de control administrativo de las iniciativas de las entidades locales dotadas de proyección externa, lo que, particularmente en el caso alemán, ha dado lugar a un prolífico debate doctrinal. A partir del análisis de la referida comprensión y de la toma de postura en relación con la vinculación material de la acción exterior local al principio en nuestro sistema [A)], se reflexionará brevemente sobre los requisitos que debe satisfacer el ejercicio del control administrativo de aquella a la luz del deber de lealtad e, igualmente, desde la perspectiva del principio de autonomía local [B)].

A) Sobre la vinculación *material* de la acción exterior local al principio de lealtad institucional

En el Derecho alemán, cuna del principio de lealtad institucional, se ha rechazado tradicionalmente la utilización del mismo como parámetro de validez de la actuación externa de las entidades locales. Ya en su Sentencia de 30 de julio de 1958, a la que se ha hecho referencia *supra*¹⁵⁶, el Tribunal Constitucional Federal alemán precisó que el principio de lealtad federal obliga a los *Länder*, en tanto únicas instancias de poder competentes para el desarrollo de funciones de control administrativo sobre la actuación de las entidades locales, a eliminar cualesquiera iniciativas de los municipios que lesionen el orden constitucional de forma sensible y grave. Por tratarse de un asunto relacionado con la actuación de las entidades locales en el que el *Bundesverfassungsgericht* no menciona la sujeción de estas a dicho deber constitucional, de la doctrina jurisprudencial referida se sigue la sola vinculación de los Estados federados frente a la Federación sobre la base del mismo¹⁵⁷.

Así, y no obstante la existencia de pronunciamientos jurisdiccionales que han afirmado la aplicabilidad del principio a la acción exterior local, como la Sentencia del *Oberverwaltungsgericht*

¹⁵⁶ Apdo. I.1 del Capítulo II.

¹⁵⁷ BVerfGE 8, 122, 139. Como hemos destacado *supra* (apdo. I.1 del Capítulo II), no es otro, pese a la lectura que de la resolución referida hacen SOSA WAGNER, F., y FUERTES LÓPEZ, M., “El principio de lealtad institucional”, cit., pág. 906, el contenido que la Sentencia atribuye al principio de lealtad federal (los autores afirman que a partir de la misma se deduce que “un referendun municipal sobre una cuestión de competencia federal *queda vedado por la lealtad*”; énfasis añadido). En el sentido aquí defendido, cfr. el BAYER, H.-W., *Die Bundestreue*, Mohr Siebeck, Tübingen (1961), pág. 57, destacado de hecho por los autores citados como “el autor moderno que se ha enfrentado en Alemania con el concepto de *Bundestreue* más cabalmente” (*op. cit.*, pág. 903). Las posturas más próximas a la comprensión de los autores son las que consideran que la Sentencia deja imprejuizada la cuestión de la vinculación de las entidades locales al deber de lealtad federal, sobre la base, en primer lugar, de que, constatada la extralimitación competencial del Municipio, la eventual inobservancia por parte de este último de aquel deber, dado el carácter subsidiario del parámetro, no precisaba de ulterior análisis, y, en segundo lugar, de que el recurso se dirigía contra el Estado federado de Hesse y, consiguientemente, era el eventual incumplimiento del principio por parte del *Land* referido el único que extremo que había de ser dilucidado; en este sentido, MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 437, con rechazo expreso de la lectura de BAYER.

de Renania-Palatinado de 17 de noviembre de 1987¹⁵⁸, hasta la fecha no ha tenido lugar una revisión o aclaración en sentido contrario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁵⁹ y, salvo inadvertencia por nuestra parte, al margen de la resolución recién citada, tan solo en la Sentencia del *Bundesverwaltungsgericht* de 28 de julio de 1989 es posible localizar una interpretación extensiva del ámbito subjetivo de aplicación del principio, que vincularía, de acuerdo con la exposición del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa, *a todos los poderes públicos*¹⁶⁰. Tal afirmación, preciso es subrayarlo, no viene acompañada de motivación alguna, lo que se nos antoja particularmente criticable en consideración al cambio de paradigma que representaría¹⁶¹. Al margen de este extremo, la problemática tratada en aquel asunto – tráfico – es muy ajena a la aquí considerada, por lo que bien puede concluirse que en el ordenamiento germano continúa vigente la comprensión de que el principio de lealtad institucional no opera como límite material de la acción exterior local, sino exclusivamente como fundamento del deber de supervisión administrativa – y, en su caso, de anulación – que, con respecto a la misma, se impone a los Estados Federados de acuerdo con el sistema de distribución de competencias.

Una tendencia hasta cierto punto similar, en tanto limitada a la definición de las implicaciones del principio de lealtad institucional con respecto a la acción exterior de las entidades infraestatales desde una perspectiva exclusivamente formal, puede observarse en el caso italiano. Como hemos tenido oportunidad de destacar más arriba¹⁶², la jurisprudencia constitucional admitió, en su fase inicial (anterior a la reforma constitucional de 2001), la realización de dos categorías de actuaciones exteriores por parte de las Regiones: las actividades promocionales en el exterior y las actividades de mero relieve internacional. La distinción, cuyo alcance no se pretendía exclusivamente conceptual, pues a la misma se asociaban importantes diferencias de régimen jurídico en lo que hacía a los efectos del silencio de las autoridades estatales en el desarrollo de su labor de supervisión preventiva, resultaría sin embargo en buena medida difuminada cuando la *Corte costituzionale*, en su Sentencia 204/1993, de 21-29 de abril, precisó las implicaciones del principio de cooperación leal en relación con la acción exterior regional. Sobre la base del mismo, las Regiones resultaban obligadas a informar al Ejecutivo central, de manera completa y con antelación suficiente, de las iniciativas exteriores que pretendieran implementar, a fin de facilitar el control de

¹⁵⁸ 7 A 37/87, disponible en *Deutsches Verwaltungsblatt* (1988), págs. 796-798.

¹⁵⁹ Sorprende, así, que FASTENRATH, U., *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, cit., pág. 70, apoye la visión contraria sobre la base de las Sentencias del Tribunal Constitucional Federal de 26 de julio de 1972 (BVerfGE 34, 9, 44) y del Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo de 25 de noviembre de 1977 (BVerwGE 55, 73, 81), que se refieren en exclusiva a la vinculación al principio del Legislador federal (en ambos asuntos, del Estado de Hesse).

¹⁶⁰ BVerwGE 82, 266, 268.

¹⁶¹ Se muestra crítico frente a las dos Sentencias citadas por la ausencia de motivación al respecto AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., pág. 125.

¹⁶² Apdo. III.1 del Capítulo II.

las mismas por parte de las autoridades nacionales; el Estado, por su parte, se encontraba obligado a motivar su eventual rechazo de las medidas proyectadas por los entes regionales, para posibilitar la corrección de las mismas o la impugnación jurisdiccional de la negativa por parte de estos. Dejando a un lado la equiparación de los mecanismos de control y, consiguientemente, de los regímenes aplicables a las formas de acción exterior regional referidas que de dicha doctrina se seguía, interesa destacar en este momento que también en el contexto italiano las consecuencias que se han extraído del principio de lealtad institucional en relación con el objeto de estudio son de tipo exclusivamente formal y afectan en esencia al diseño de los instrumentos de supervisión administrativa, en cuya configuración se han de tener presentes las obligaciones de información (regional) y de motivación (estatal).

La cuestión de la sujeción material de las entidades locales al principio de lealtad institucional, particular, aunque no exclusivamente, en relación con la implementación de iniciativas de alcance exterior, ha sido objeto de un profuso tratamiento en la literatura científica alemana. Un muy relevante sector doctrinal se ha posicionado en contra de lo que considera, en sí mismo, una “extensión” a las entidades locales del deber de lealtad federal, en línea de principio exclusivamente aplicable a las dos esferas territorialmente superiores de poder. En este sentido, entre las aportaciones clásicas, además de la de BAYER, que subraya la ausencia de una declaración al respecto por parte del Tribunal Constitucional Federal en su Sentencia de 30 de julio de 1958 (BVerfGE 8, 122, 139)¹⁶³, destaca la de MACHER, para quien el hecho de que en el ordenamiento jurídico alemán apenas existan ámbitos en los que Federación y corporaciones locales entablan relaciones directas y de que el texto constitucional otorgue a estas últimas el tratamiento de subdivisiones de los *Länder* impediría su vinculación inmediata al deber de lealtad¹⁶⁴. A mayor abundamiento, el desarrollo de la función de control administrativo por parte de los Estados federados satisfaría las exigencias que motivarían la aplicación analógica del principio a los entes locales¹⁶⁵. El debate se desenvolvería, en último término, en un plano exclusivamente terminológico, toda vez que el reconocimiento de la vinculación controvertida poseería un carácter meramente declarativo o no normativo, al derivar la posible invalidez de la actuación local no de la vulneración del deber de lealtad, sino de los límites jurídico-constitucionales específicamente aplicables a la misma¹⁶⁶. Con posterioridad, han sido varios los autores que han afirmado la exclusiva adecuación y/o vigencia del principio en relación con la disciplina de las relaciones

¹⁶³ Cfr. la referencia recogida *supra*, en la nota al pie 157 del presente Capítulo.

¹⁶⁴ MACHER, L., *Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens*, Duncker & Humblot, Berlin (1971), pág. 143.

¹⁶⁵ MACHER, *op. cit.*, págs. 144-145.

¹⁶⁶ *Op. cit.*, pág. 149.

jurídicas entabladas entre *Bund* y *Länder* mediante la defensa de posturas en mayor o menor medida tributarias de las recién referidas¹⁶⁷.

En todo caso, en modo alguno se ha alcanzado un consenso doctrinal sobre la cuestión en el panorama científico alemán, y, así, un nutrido grupo de autores ha abogado por la aplicación del principio de lealtad federal a las entidades locales. A este respecto, resulta forzoso señalar que la mayor parte de los mismos presuponen la corrección de dicha lectura y, consiguientemente, no acompañan sus afirmaciones de explicaciones satisfactorias¹⁶⁸, como con acierto ha destacado MEBERSCHMIDT, defensor de esta posición¹⁶⁹. Su análisis al respecto es, con seguridad, el más completo de cuantos integran este sector doctrinal. Así, yendo más allá de quienes, con anterioridad a él, se habían limitado a replicar las tesis contrarias y a vincular la sujeción de las entidades locales al deber de lealtad al marco en que su autonomía es constitucionalmente reconocida¹⁷⁰, y renunciando explícitamente a basar su toma de postura en lo sugerente de la fórmula o en la observación politológica relativa a la creciente interdependencia institucional, que rechaza considerar como bases jurídicas de la extensión del principio¹⁷¹, el autor desarrolla una detallada

¹⁶⁷ En este sentido, *vid.* MAYER, E. G., *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Diss.), cit., págs. 297 y ss.; RAUSCHNING, F., “Die Verpflichtung der Gemeinden zu stabilitätskonformer Wirtschaftsführung”, *Die öffentliche Verwaltung* (1987), pág. 12; HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, cit., págs. 137 y ss.; y BAUER, H., *Die Bundestreue*, Mohr Siebeck, Tübingen (1992), págs. 299-300. Una postura intermedia entre la ahora considerada y la que se expondrá a continuación es la asumida por AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., págs. 125 y ss., pues, si bien el autor considera que los argumentos a los que se viene de hacer referencia son convincentes, y se apoya, a mayor abundamiento, en el carácter accesorio del deber de lealtad federal, lo que determina su no caracterización como fuente de derechos y obligaciones autónomos, defiende asimismo una aplicación *indirecta* del principio a las entidades locales.

¹⁶⁸ En este sentido, desde una perspectiva general, véanse WEBER, W., “Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem”, en AAVV, *Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht*, Duncker & Humblot, Berlin (1963), pág. 30; STERN, K., y PÜTTNER, G., *Die Gemeindefirtschaft. Recht und Realität*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz (1965), págs. 184-185; NIEMEIER, H., *Bund und Gemeinden*, Duncker & Humblot, Berlin (1967), pág. 113; y STERN, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, Beck, München, 2ª edición (1984), § 12, II.5, págs. 418-419. En relación con la específica problemática de la acción exterior local, *cfr.* BOTHE, M., “Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung”, cit., pág. 72; TOMUSCHAT, C., “Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen”, *VVDStRL*, 36 (1978), pág. 25, nota al pie 87; GRAF VITZTHUM, W., “Außenpolitik der Gemeinden?”, cit., pág. 81; FASTENRATH, U., *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, cit., págs. 70 y 189; VON KOMOROWSKI, A., “Äußerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz”, *Der Staat*, 37 (1998), pág. 145; y JARASS, H. D., “Art. 32 [Bundes- und Landeskompetenzen bei Beziehungen zu ausländischen Staaten]”, cit., pág. 682, Rn. 5.

¹⁶⁹ *Cfr.* MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., págs. 433-434. El autor destaca, además, que las aportaciones doctrinales que incurren en este defecto no precisan tampoco si defienden una aplicación genuina o inmediata del principio a las entidades locales, o si se trata de una extensión analógica o de un deber dotado de un fundamento autónomo.

¹⁷⁰ En este sentido, *vid.* STEIN, T., *Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York (1975), págs. 142 y ss. Desde esta última perspectiva, en opinión de autor, del hecho de que el reconocimiento del principio de autonomía local venga acompañado de la exigencia de organización democrática y del respeto de los principios del Estados Social y de Derecho (artículo 28 I GG), lo que determina la admisibilidad jurídica del control administrativo de legalidad sobre la actuación local, se sigue forzosamente la vinculación de las corporaciones locales al interés del Estado en su conjunto (pág. 145).

¹⁷¹ MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 436.

argumentación sobre la que merece la pena detenerse en este momento y sobre la que se habrá de volver, parcialmente, en el subepígrafe siguiente.

Su posición se basa, en primer lugar, en que la irrefutabilidad de la constatación de que el texto constitucional caracteriza a las entidades locales como subdivisiones de los *Länder* no obsta a la efectiva existencia de tensiones entre los tres niveles de poder¹⁷². A mayor abundamiento, en la medida en que el deber de lealtad federal vincula a los Estados federados frente al *Bund*, engloba igualmente a las corporaciones locales *de manera informal*¹⁷³. La autonomía es garantizada a las mismas en el marco de las Leyes y se encuentra además limitada por las normas constitucionales, entre las que se cuenta el principio no escrito de lealtad federal; la aplicabilidad de este último presupone, de hecho, el disfrute de espacios de actuación autónoma por parte de las entidades por él vinculadas¹⁷⁴. El deber de lealtad posee, en fin, un carácter exclusivamente material y no es título, sino parámetro del control estatal, razón por la cual no ampara una corrección del sistema de distribución de competencias entre *Bund* y *Länder* en relación con la supervisión administrativa de la actuación local¹⁷⁵.

El repaso de los argumentos expuestos por la doctrina germana en relación con el empleo del deber de lealtad federal como límite *material* de la acción exterior local no se ha efectuado con el objetivo de terciar en un debate inconcluso – quién sabe si llamado, de hecho, a permanecer por siempre abierto – en aquel contexto, sino con el de ofrecer una panorámica sobre la cuestión que permita una reflexión extensible a nuestro propio sistema. En este sentido, es preciso subrayar que un argumento basilar para la negación de tal caracterización en el ordenamiento alemán es la excepcionalidad de los ámbitos en que Federación y entidades locales entablan relaciones jurídicas directas: *en la medida en que ello es así*, se razona, no puede existir entre ambos niveles de poder un vínculo de lealtad, por faltar precisamente el nexo que le serviría, en su caso, de fundamento. Si tal objeción resiste o no frente a la “sacudida” representada por el hecho de que, no obstante la corrección de la referida lectura del cuadro constitucional vigente, la praxis pone de manifiesto la existencia de zonas de fricción – como, particularmente, es el caso de la problemática objeto de estudio –, es una cuestión cuya resolución parece depender, en último término, del grado de autonomía que se reconozca al deber de lealtad como canon de validez de la actuación de los poderes públicos en aquel sistema.

Sentado lo anterior, el dato incontrovertible para el jurista español es que no resulta posible una traslación a nuestro Derecho de la visión sostenida por el primero de los sectores doctrinales

¹⁷² *Op. cit.*, pág. 439.

¹⁷³ *Op. cit.*, pág. 440.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, pág. 441.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, págs. 441-443.

referidos por el sencillo motivo de que los puntos de partida de ambos ordenamientos no son coincidentes. Así, si, en el caso alemán, el régimen local es competencia exclusiva de los Estados federados y, *por regla general*, solo ellos interactúan con las corporaciones locales y solo a ellos corresponde el desarrollo del control administrativo de legalidad, en nuestro sistema, como es de todos sabido, el Tribunal Constitucional ha asumido la tesis del “carácter bifronte” de la materia local desde el inicio mismo de su actividad¹⁷⁶ y se ha atribuido normativamente a Estado y Comunidades Autónomas de manera conjunta la competencia para la fiscalización administrativa de la validez de la actuación de las entidades locales *ex* artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En el Derecho español, por consiguiente, no parece que existan motivos para excluir la aplicación, desde una perspectiva material, del principio de lealtad institucional a la actividad administrativa desarrollada por las entidades locales y, en particular, a las iniciativas dotadas de proyección exterior implementadas por las mismas: resulta sencillamente imposible desconocer la potencial lesividad de estas últimas sobre la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales, razón por la que se impone la afirmación de la sujeción de la acción exterior local a la prohibición de irrogación de perjuicios o de lesión de los intereses del Estado, que no es sino una manifestación esencial del deber de lealtad. En último término, tal vinculación se encuentra prevista legalmente con carácter tanto general como específico, como se ha destacado al inicio del presente epígrafe¹⁷⁷.

Ahora bien, la conclusión recién enunciada, ello es evidente, coincide con la que deriva de la caracterización, impuesta por los artículos 97 y 149.1.3ª CE, de las relaciones internacionales y de la política exterior del Estado como límite material de la acción exterior local, analizada *supra*¹⁷⁸. Tal constatación, en realidad, no puede sorprender, habida cuenta, de una parte, de que el deber de lealtad institucional posee un carácter eminentemente auxiliar¹⁷⁹, razón por la cual alcanza su máximo grado de eficacia en ámbitos materiales carentes de regulación, donde no existan, consiguientemente, parámetros o mecanismos específicos de control¹⁸⁰, y, de otra, de que incluso

¹⁷⁶ Cfr. la STC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 4º).

¹⁷⁷ Artículos 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 3.2.b) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

¹⁷⁸ Apdo. II.1.B) del presente Capítulo.

¹⁷⁹ Ello determina la inhabilidad del principio para constituir por sí mismo relaciones entre los diversos sujetos de Derecho Público; en este sentido, *vid.*, en la doctrina alemana, VEDDER, C., *Intraföderale Staatsverträge*, Nomos, Baden-Baden (1996), págs. 257-258; ISENSEE, J., “§ 126. Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz”, en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. VI: *Bundesstaat*, cit., pág. 96, Rn. 166; ROBBERS, G., “Art. 20”, en KAHL, W., WALDHOFF, C., y WALTER, C. (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, t. 7, C. F. Müller, 139ª actualización (2009), págs. 364 y ss., Rn. 1155 y ss.; y AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt*, cit., pág. 125.

¹⁸⁰ Lo ha destacado especialmente MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., pág. 446; entre nosotros, cfr. SOSA WAGNER, F., y FUERTES LÓPEZ, M., “El principio de lealtad institucional”, cit., pág. 905.

quienes han dedicado los mayores esfuerzos a la demostración de su fuerza vinculante frente a las corporaciones locales han advertido al mismo tiempo sobre lo limitado de sus implicaciones prácticas¹⁸¹. La cuestión esencial será, por consiguiente, la de la precisión de estas últimas. El problema, no obstante, debe ser abordado en el marco de una reflexión general sobre las características del control administrativo de la acción exterior local, a la que se dedican las siguientes páginas.

B) La ecuación “lealtad institucional-principio de autonomía” desde la perspectiva del alcance del control administrativo de la acción exterior local

Admitido que en nuestro sistema las corporaciones locales se encuentran vinculadas *materialmente* al deber de lealtad institucional en el desarrollo de su acción exterior, al revelarse incontrovertible la posibilidad de que, por medio de la implementación de las correspondientes iniciativas, se lesionen los intereses del Estado, el reto interpretativo esencial es el de determinar qué consecuencias concretas tiene dicha comprensión desde la perspectiva del control administrativo de aquellas. En este sentido, la principal cuestión que se plantea es la de si, a partir de la anterior constatación, se sigue una revisión del parámetro aplicable en la fiscalización administrativa de la acción exterior local, que permita, en su caso, a las autoridades estatales y autonómicas ir más allá de la verificación de la no irrogación de perjuicios a sus respectivas competencias, facultad esta última admitida con carácter general *ex* artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y particularmente conectada, en lo que al fenómeno objeto de estudio se refiere, con la defensa de la vertiente material de las relaciones internacionales del Estado.

Nuevamente aquí volver la vista al tratamiento que la cuestión ha recibido en la doctrina extranjera es sumamente esclarecedor. En concreto, el debate desarrollado en torno al problema en los panoramas científicos alemán y francés evidencia cómo, en último término, de lo que se trata es de delimitar correctamente el genuino control administrativo de legalidad frente a un hipotético control de la oportunidad política de la acción exterior local. Este último, claro está, debe reputarse inadmisibles por tratarse el estudiado de un contexto en el que las corporaciones locales actúan no en el ejercicio de competencias ajenas, sino en el marco de la autonomía que les es constitucionalmente garantizada.

¹⁸¹ En este sentido, *vid.* MEßERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, *cit.*, pág. 446.

En este sentido, desde una perspectiva general, en la literatura científica alemana se alertó hace ya largo tiempo sobre la existencia de un riesgo de politización del deber de lealtad federal¹⁸². La lealtad es, ciertamente, un valor de inequívocas reminiscencias políticas, que debe, sin embargo, ser juridificado en su aplicación, para la que deberá partirse de la regulación constitucional del sistema de distribución de competencias. De esta forma, como con acierto se ha argumentado en aquel contexto, su vulneración habrá de ser apreciada en los supuestos en que se produzca una efectiva lesión de los intereses de la Federación *a los que el propio texto constitucional otorga preeminencia*¹⁸³. Ello implica, en consonancia con las conclusiones expuestas *supra*, relativas al alcance de las relaciones internacionales del Estado como límite material de la acción exterior local¹⁸⁴, que en modo alguno puede pretender deducirse, sobre la base del principio de lealtad federal, una subordinación incondicionada de las orientaciones políticas defendidas por las entidades infraestatales a la opción por la que apueste el Ejecutivo federal. En extrema síntesis, desacuerdo político no es sinónimo de extralimitación competencial.

No es otra, de hecho, la visión del *Bundesverfassungsgericht* en relación con la específica problemática de la acción exterior local desde la perspectiva de la obligación de supervisión que compete a los Estados federados. En su Sentencia de 30 de julio de 1958, tantas veces citada, precisó el Tribunal que el incumplimiento del deber constitucional referido por parte del Estado de Hesse se apreciaba “no por razón de su posicionamiento contrario y de su actitud combativa frente a la política del Ejecutivo de la Federación, sino por la negativa del *Land* a intervenir, en el marco de su labor de control, frente a una medida inconstitucional adoptada por los municipios” sitos en su territorio¹⁸⁵. Dicho con otras palabras, el principio de lealtad federal no comporta, en el ámbito de la acción exterior, el reconocimiento a favor de “los objetivos políticos del *Bund* [de] una supremacía incondicionada y en todos los aspectos sobre los de los Gobiernos de los *Länder*”¹⁸⁶.

Causa, así, auténtica estupefacción que el defensor más destacado de la aplicación del deber de lealtad a los entes locales en el desarrollo de su acción exterior, MEBERSCHMIDT, entienda que, no obstante la solidez de la interpretación recién referida, la pretensión de una neta diferenciación de la variable política de control frente a la estrictamente jurídica es ilusoria y que, en la utilización del principio como canon de validez de la actuación exterior local, habrán de tenerse en cuenta

¹⁸² En este sentido, especialmente, BULLINGER, M., “Zum Verhältnis von Bundesaufsicht und Bundestreue”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 87 (1962), pág. 492; y FUB, E.-W., “Die Bundestreue – ein unentbehrlicher Rechtsbegriff?”, *Die öffentliche Verwaltung* (1964), pág. 38.

¹⁸³ Cfr., en este sentido, FROWEIN, J., *Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz*, Ludwig Röhrscheid Verlag, Bonn (1961), pág. 79.

¹⁸⁴ Apdo. II.1.B) del presente Capítulo.

¹⁸⁵ BVerfGE 8, 122, 141.

¹⁸⁶ BAYER, H.-W., *Die Bundestreue*, cit., pág. 111.

“consideraciones metajurídicas, quizá incluso un resto de razón de Estado”¹⁸⁷. La necesidad de que la política exterior alemana se desarrolle con un mínimo de homogeneidad y la prerrogativa del *Bund* para la definición de las estrategias y de los intereses a cuya satisfacción se habrá de orientar aquella, criterios ambos derivados inmediatamente del artículo 32 GG, lo conducen incluso a afirmar la restricción del alcance del control judicial¹⁸⁸, inequívoco guiño a la doctrina del acto político. Siendo cierto que el autor se apresura a precisar que su postura no debe interpretarse como una absolutización de la supremacía de la Federación en el ámbito de la acción exterior¹⁸⁹ y que cierra su exposición con una reflexión sobre la intensidad que debe poseer la extralimitación competencial de las entidades locales para entenderse efectivamente producida la vulneración del deber de lealtad, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹⁹⁰, es palmario que la tesis central de su trabajo se apoya en postulados cuyo destierro fue impulsado por la mejor doctrina y es hoy absolutamente indiscutible.

La cuestión ha sido, asimismo, objeto de debate en la literatura francesa. También en aquel sistema el creciente desarrollo de la acción exterior local y la necesidad de garantizar que la misma no perjudique los intereses de la Nación, cuya defensa compete, en relación con la actuación de las entidades locales, al representante del Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 CFr *in fine*, han planteado dificultades a la doctrina y a los operadores jurídicos desde la perspectiva de la admisión en este ámbito de un control diferente del de estricta legalidad. A este respecto, en la Decisión núm. 82-137 DC, de 25 de febrero de 1982, por la que se resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad frente al proyecto de Ley relativa a los derechos y libertades de los municipios, regiones y departamentos, el *Conseil constitutionnel* formuló precisiones de muy destacada relevancia en la evolución del Derecho local francés¹⁹¹: así, en primer lugar, admitió la validez de la limitación de la intervención del representante del Estado a la comprobación de la necesidad de promover un eventual recurso ante los órganos de la jurisdicción frente a los actos de las entidades locales; declaró, en segundo lugar, que el reconocimiento a favor de los mismos de carácter ejecutivo con anterioridad a su transmisión al representante del Estado vulneraba la atribución constitucional a este último de la potestad de control referida; y, en tercer lugar, y a los efectos que aquí especialmente interesan, precisó que el principio de legalidad de la actuación administrativa local comporta la exigencia de respeto de las Leyes y de las reglas superiores consagradas por el

¹⁸⁷ Cfr. MEBERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, cit., págs. 449-450.

¹⁸⁸ *Op. cit.*, pág. 453.

¹⁸⁹ *Ibidem.*

¹⁹⁰ *Op. cit.*, págs. 455 y ss.

¹⁹¹ En general, sobre la resolución citada y el cambio de paradigma representado por la reforma de 1982, cfr., en nuestra doctrina, la breve pero muy esclarecedora exposición de MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. XI: *Instituciones autonómicas y locales*, cit., págs. 131-132.

texto constitucional relativas a la indivisibilidad de la República, la integridad territorial y la organización de los poderes públicos, y que la regulación legislativa para la precisión de los contornos del principio de autonomía local debe garantizar la efectividad del control del representante del Estado, que se extiende *no solo* a la verificación de la observancia del marco normativo vigente, *sino también* a la salvaguardia de los intereses nacionales¹⁹².

En este contexto, la literatura científica concentró sus esfuerzos en la determinación del alcance del control administrativo de legalidad de la actuación local. Así, diversos autores pusieron el acento en la diferenciación entre el control de conformidad a la Ley y la salvaguardia de los intereses nacionales en que se basaría la doctrina jurisprudencial recién reseñada, si bien las consecuencias extraídas a partir de dicha observación no fueron coincidentes. De esta forma, mientras algunos se limitaron a subrayar que ambos son aspectos en los que se puede basar la intervención fiscalizadora del representante del Estado¹⁹³, otros entendieron que la distinción referida pone de manifiesto la insuficiencia del control de estricta legalidad de la acción exterior local para garantizar la no irrogación de perjuicios a los intereses nacionales¹⁹⁴.

En nuestra opinión, la comprensión correcta del concepto de “legalidad” es, sin embargo, la que integra ambos parámetros de control (marco normativo e interés general o nacional). En este sentido, ya en los años ochenta del siglo pasado recondujo LAFORE con muy buen tino la defensa de los intereses nacionales a la prohibición de invasión de las competencias atribuidas a las autoridades estatales: de esta forma, la limitación del control a la verificación de la estricta legalidad de la actuación administrativa no se vería en modo alguno comprometida como consecuencia de la admisión de la anulación jurisdiccional de una iniciativa local dotada de proyección externa que interfiriese de forma grave en las relaciones internacionales del Estado¹⁹⁵. Dicho con otras palabras, la forzosa toma en consideración de los intereses nacionales en el desarrollo de la acción exterior local no significa que el control administrativo o jurisdiccional subsiguiente se extienda a la oportunidad política de las correspondientes actuaciones. No fue otra, de hecho, la comprensión de la cuestión adoptada por el Ejecutivo francés ya en aquella época: en este sentido, inspirándose en

¹⁹² Sobre estas últimas precisiones de la Decisión núm. 82-137 DC del *Conseil constitutionnel*, cfr. LUCHAIRE, Y., “Article 72- Article 72-I”, en LUCHAIRE, F., CONAC, G., y PRÉTOT, X. (sous la direction de), *La constitution de la République française*, Économica, Paris, 3ª edición (2009), pág. 1715.

¹⁹³ En este sentido, *vid.* LUCHAIRE, Y., “Les fondements constitutionnels de la décentralisation”, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (1982), pág. 1557.

¹⁹⁴ Cfr., en este sentido, AUTEXIER, C., “Le cadre juridique de l'action extérieure des régions”, *cit.*, pág. 577; y FERSTENBERT, J., “Droit et pratique de l'action extérieure des collectivités territoriales. Deuxième partie – Les conditions d'exercice des actions internationales des collectivités territoriales”, *cit.*, págs. 22-23, si bien este último autor considera que el marco normativo entonces vigente no admitía el desarrollo de un genuino control administrativo de oportunidad, dado que la Circular núm. 2013/S.G., de 10 de mayo de 1985, preveía el recurso a técnicas de concertación entre las autoridades estatal y local en los supuestos de contestación de la correspondiente iniciativa por parte del representante del Estado, lo que representaría un factor de relativización de la anterior conclusión.

¹⁹⁵ Cfr., así, la sólida exposición de LAFORE, R., “L'action à l'étranger des collectivités territoriales”, *cit.*, pág. 801.

la más plausible de las filosofías desde la perspectiva de la ordenación normativa de la acción exterior local, el Presidente Fabius advirtió en la Circular núm. 2063/S.G., de 10 de mayo de 1985, dirigida a los comisarios de la República y a los jefes de las oficinas diplomáticas y consulares, que los mecanismos “de información y de concertación que [sería] deseable instaurar entre los representantes de las entidades territoriales y del Estado no [podían] hacer renacer (...) un control” de oportunidad.

Debe destacarse, en todo caso, que, adoptando una comprensión mucho más restrictiva de la capacidad de acción exterior de las entidades infraestatales, el Legislador italiano ha introducido una previsión específicamente aplicable a Regiones y Provincias Autónomas – extensible, en nuestra opinión, por analogía a las Administraciones locales – por la que admite expresamente el desarrollo de un auténtico control de oportunidad de las iniciativas de alcance externo de los referidos entes¹⁹⁶, previsión esta insólita para el jurista español y difícilmente aceptable en un contexto en el que se pretende reconocer a la acción exterior la condición de forma de ejercicio de las propias competencias, y no de competencia autónoma.

Es evidente que la técnica jurídica plantea, por su propia naturaleza, dificultades de interpretación incluso en los ámbitos disciplinados por reglas y principios de contenido aparentemente unívoco. De esta forma, la diferenciación del parámetro estrictamente jurídico de control administrativo frente al de carácter político, aun presentándose *en abstracto* meridianamente clara, puede llegar a resultar borrosa¹⁹⁷, máxime cuando se trata de precisar el alcance del primero en contextos particularmente sensibles, como lo es, sin duda, el de la acción exterior. Sin embargo, el solo hecho de utilizar el interés nacional o general como parámetro de fiscalización no priva al control de estricta legalidad de su condición de tal. No debe olvidarse, en este sentido, que la noción de “interés público” es considerada por la mejor doctrina como un concepto jurídico indeterminado de valor y, consiguientemente, la revisión jurisdiccional de su concreción en el caso concreto, aun basada en la doctrina del margen de apreciación, parte de la comprensión de que *no* existe una pluralidad de opciones igualmente válidas¹⁹⁸, como en cambio ocurre cuando la adopción de decisiones se rige por criterios discrecionales o políticos. De hecho, desde una perspectiva general, en la literatura científica especializada ha llegado a definirse el control administrativo de legalidad de la actuación de las entidades locales como “mecanismo de impedimento de incidencia en

¹⁹⁶ Artículo 6.5 de la Ley “La Loggia”, al que nos hemos referido *supra*, apdo. III.2 del Capítulo II.

¹⁹⁷ Sobre lo difuso de la frontera entre una y otras formas de control advirtió lúcidamente hace ya largo tiempo PASBEQC, C., “De la frontière entre la légalité et l’opportunité dans la jurisprudence du juge de l’excès de pouvoir”, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger* (1980), págs. 803-849.

¹⁹⁸ En este sentido, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, cit., pág. 507.

*intereses supralocales*¹⁹⁹. En consonancia con ello, debe forzosamente admitirse que, en nuestro sistema, la *legalidad* a la que habrán de sujetarse las entidades locales en la realización de actuaciones de proyección externa no solo no será en buena medida tal en un sentido formal – es decir, no se encontrará exclusivamente definida en auténticas normas jurídicas, sino también en, en concreto, en la Estrategia de Acción Exterior, instrumento regulado por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado –, sino que, además, será con toda probabilidad fluctuante y particularmente constringente en contextos diplomáticamente problemáticos. No debe tampoco descartarse, en fin, la eventualidad de una afectación a extremos sometidos al régimen de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, lo que sin duda ampararía un bloqueo de las correspondientes iniciativas locales por parte del Ejecutivo nacional sin ulterior motivación – posibilidad, como es lógico, esta última en todo caso sumamente excepcional. Estas matizaciones no convierten, sin embargo, al control administrativo sobre la acción exterior local en un control de oportunidad política.

En nuestra opinión, no cabe esgrimir en contra de lo recién razonado la afirmación de la facultad estatal de coordinación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas – extensible, lógicamente, a la desarrollada por las corporaciones locales – a partir de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (STC 65/1994, de 26 de mayo, FJ 6º) y el consiguiente reconocimiento, de acuerdo con la doctrina constitucional objeto de reciente sistematización²⁰⁰, de un “cierto poder de dirección” sobre la actuación de las entidades infraestatales autónomas sometida a coordinación, toda vez que lo que de la jurisprudencia constitucional referida se sigue es la validez de la previsión de controles administrativos ejercitables sobre la actividad autonómica en ámbitos en los que los mismos no se encuentran previstos de forma expresa en la Norma Fundamental, y no la atribución a los mismos de la condición de instrumentos de fiscalización política de aquella.

De esta manera, será la praxis, a través de la litigiosidad a ella asociada, la que proporcionará la posibilidad de concreción de los cánones de control de la acción exterior local. Desde esta perspectiva, entre nosotros, la doctrina aplicada en la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1988 (Roj: STS 7875/1988), único precedente de relieve, se revela claramente insatisfactoria, en la medida en que en ella no es posible localizar criterio alguno que pueda servir de orientación a las entidades locales en el desarrollo de su acción exterior: el Alto Tribunal se limita, como se ha destacado *supra*²⁰¹, a una resolución apenas motivada del recurso

¹⁹⁹ Vid. PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Iustel, Madrid, 3ª edición (2011), pág. 180 (énfasis añadido).

²⁰⁰ Cfr. las SSTC 79/2017, de 22 de junio (FJ 17º), y 14/2018, de 20 de febrero (FJ 10º).

²⁰¹ Apdo. II.1.B) del presente Capítulo.

promovido contra la Sentencia del órgano jurisdiccional inferior, renunciando a hacer pedagogía en relación con el fenómeno, labor esta cuya necesidad, habida cuenta de la complejidad de la ponderación de los valores constitucionales implicados y de lo novedoso del conflicto, resultaba, en nuestra opinión, incuestionable. Inmediatamente afectados por este criticable pragmatismo han sido no solo los entes locales, sino también las autoridades de control, pues unos y otras se han visto obligados durante largo tiempo a actuar privados tanto de un marco legal claro al respecto – cuestión sobre la que habrá de volverse en el siguiente epígrafe – como de criterios jurisprudenciales mínimamente orientativos.

Deberá esperarse, por consiguiente, a que las iniciativas locales proliferen y a que la jurisprudencia acometa la labor de precisión de los límites constitucionales de la acción exterior cuando se le presente la oportunidad para ello. En todo caso, indiscutiblemente, el punto de partida para la definición del parámetro aplicable en las operaciones de control de la legalidad de la acción exterior será el común a la totalidad de formas de actuación local: la interdicción de la invasión de las competencias de las Administraciones central y autonómicas. Solo cuando sea posible identificar la causación de un perjuicio efectivo y significativamente grave a las mismas procederá estimar que la iniciativa local dotada de proyección exterior ha lesionado el interés de las instancias territorialmente superiores.

Retomando, a modo de conclusión, el interrogante con el que abríamos el presente subepígrafe, la vinculación material de la acción exterior local al deber de lealtad no presenta consecuencias *inmediatas* en relación con el alcance del control administrativo que las autoridades estatales y autonómicas podrán desarrollar sobre la misma: el principio se encuentra, así, llamado a ser utilizado como criterio interpretativo auxiliar de los parámetros constitucionales que confluyen en el ámbito objeto de estudio. Toda vez que el fundamento normativo de la acción exterior local se halla en el principio constitucional de autonomía, la obligación de toma en consideración de los intereses del resto de Administraciones y, en particular, de las relaciones internacionales del Estado, en la implementación de las propias iniciativas de alcance externo no puede servir para la conversión del control desarrollado sobre estas en algo diferente de una fiscalización basada en cánones de estricta legalidad. Lo contrario comportaría un ataque al núcleo mismo de la autonomía local; una conversión de las corporaciones locales en meros agentes del Estado en el desarrollo de la política exterior de este último; la inobservancia del espíritu colaborativo que debe guiar, de acuerdo con el propio deber de lealtad, la totalidad de formas de actuación administrativa. Una vulneración frontal, en definitiva, de la doctrina de la garantía institucional.

III. Breves reflexiones sobre la necesidad y los efectos de la regulación legal de la acción exterior local

Admitido que la capacidad de desarrollo de una acción exterior propia por parte de las entidades locales deriva del principio de autonomía, y precisado el alcance de los límites jurídico-constitucionales específicos que le son de aplicación, procede en este momento reflexionar brevemente sobre la oportunidad y las posibles consecuencias de la regulación legal del fenómeno. De la primera de las conclusiones se sigue que en modo alguno cabrá considerar a la norma primaria como fundamento de la acción exterior local, pues tal carácter es solo atribuible al principio de autonomía; de la segunda, que la Constitución incorpora igualmente una disciplina esencial de los parámetros de validez de aquella, lo que comporta la necesidad de determinar en qué habrá de consistir la labor complementaria desarrollada por el Legislador.

La inicialmente tan solo hipotética intervención del mismo en este ámbito generó un rico debate doctrinal, particularmente en el contexto francés. En líneas generales, los autores que más tempranamente se posicionaron al respecto defendieron que no había mejor gobierno de la actividad administrativa objeto de estudio que su implementación misma²⁰²: la posibilidad de una regulación general del problema era vista con recelos, pues existía un riesgo cierto de que el Legislador limitara más allá de lo deseable la capacidad de actuación de los entes locales al amparo de una visión maximalista de la noción de “interés general”²⁰³. De lo fundado de dicho temor dan idea regulaciones como la introducida por el 65.2 de la Ley núm. 82-213, de 2 de marzo, relativa a los derechos y libertades de los municipios, regiones y departamentos, precepto de contenido marcadamente restrictivo que conoció, sin embargo, una interpretación aperturista antes motivada por la reacción frente al mismo que basada en su literalidad, y del que se ha dado cuenta *supra*²⁰⁴.

Paralelamente, sin embargo, doctrina y jurisprudencia evidenciaron las dificultades que planteaba la inexistencia de una disciplina legal completa del fenómeno. Dicho estado de cosas generaría enormes dosis de incertidumbre a los operadores jurídicos²⁰⁵ y forzaría incluso, en el caso italiano, la intervención de la jurisdicción constitucional: como hemos tenido ocasión de destacar

²⁰² En este sentido, cfr. especialmente BURDEAU, G., “Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents”, en AAVV, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, Éditions Pédone, Paris (1982), pág. 126.

²⁰³ Cfr. en este sentido, especialmente, LUCHAIRE, Y., “Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMERY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, cit., págs. 212-213, que consideraba que la disciplina legal del fenómeno habría de ser *por definición* restrictiva.

²⁰⁴ Apdo. II.1 del Capítulo II.

²⁰⁵ En este sentido, entre otros, véanse LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, cit., pág. 811; FERSTENBERT, J., “Droit et pratique de l’action extérieure des collectivités territoriales. Deuxième partie – Les conditions d’exercice des actions internationales des collectivités territoriales”, cit., págs. 33-34; y AUTEXIER, C., “Licéité de l’action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux”, cit., pág. 256.

*supra*²⁰⁶, la *Corte costituzionale* no se limitó, en sus primeras resoluciones sobre la acción exterior regional, al reconocimiento general de su validez y a la clasificación de las formas de implementación de la misma, sino que introdujo una disciplina procedimental elemental, asociando a las diversas categorías de actuación técnicas diferentes de control administrativo por parte de las autoridades estatales. Empujado por las circunstancias, el máximo intérprete de la Constitución italiana asumió, así, una labor, la *regulación* de los mecanismos de control administrativo de la acción exterior regional, que a todas luces excedía de sus atribuciones, como se subrayó, en la mayor parte de los casos críticamente, en los estudios de la época²⁰⁷.

La razón asiste, en nuestra opinión, a ambos sectores doctrinales, cuyas posturas no se encuentran, en puridad, realmente enfrentadas. En un escenario en el que la acción exterior local es un fenómeno formalmente desregulado, las entidades locales gozan de una capacidad de actuación que no conoce límites diferentes de los directamente derivados del texto constitucional. Toda intervención del Legislador resulta, en un contexto como el descrito, forzosamente restrictiva, y así ha ocurrido incluso en los casos en que la misma se pretendía menos incisiva, como en la Francia de 1992, pues el marco legal vigente a partir de entonces en aquel país excluye la posibilidad de celebración de acuerdos por parte de las entidades locales con Estados extranjeros, limitación que, como se ha argumentado *supra*²⁰⁸, en tanto no conectada con la defensa de las relaciones internacionales como título competencial, carece, desde nuestro punto de vista, de justificación. Sin embargo, es igualmente cierto que la falta de un marco normativo en la materia o el carácter incompleto del efectivamente existente pueden plantear problemas prácticos que los operadores jurídicos, y singularmente los órganos judiciales – noción esta aquí entendida en sentido amplio, en tanto inclusiva de la jurisdicción constitucional –, con frecuencia no pueden afrontar sin arrogarse facultades de creación del Derecho que, como es evidente, no les corresponden.

De esta forma, la aprobación de una disciplina legislativa de la acción exterior local deviene incuestionablemente necesaria. No se trata ya de que la indiferencia del Legislador se revele difícilmente compatible con el grado de desarrollo que el fenómeno ha alcanzado en sociedades como la actual: más allá de esta circunstancia, la ausencia de una base normativa explícita es fuente de numerosas dificultades, particularmente relativas a la coordinación y al control de las correspondientes iniciativas, tan solo superables mediante la regulación de los trámites que hayan de seguirse para la implementación de aquellas. El procedimental es, consiguientemente, el aspecto que con mayor urgencia habrá de ser abordado por el Legislador allá donde no exista una normativa

²⁰⁶ Cfr. el apdo. III.1 del Capítulo II.

²⁰⁷ Especialmente crítico al respecto se mostró DE FIORES, C., “Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del ‘potere estero’”, *Giurisprudenza costituzionale* (1996), pág. 3015, que afirmó que la jurisdicción constitucional italiana había empleado “parámetros de juicio típicamente políticos”.

²⁰⁸ Apdo. II.1.A) del presente Capítulo.

específica en la materia²⁰⁹. Una precisión de los instrumentos a los que las entidades locales podrán recurrir para el desarrollo de su actividad de alcance exterior y/o de las modulaciones de la disciplina general de los mismos en este contexto – p. ej., determinación de los límites porcentuales, con respecto al propio presupuesto, de participación en el capital de sociedades de Derecho extranjero – será, en nuestra opinión, igualmente necesaria.

El reto principal consistirá, por consiguiente, en alcanzar el debido y delicado equilibrio entre una situación de caos procedimental e inseguridad jurídica derivados de la falta de regulación y un cuadro normativo que constriña en exceso la capacidad de actuación de las entidades locales²¹⁰. Desde esta segunda perspectiva, el Legislador *ordinario* habrá de evitar la tentación de hacer las veces de *constituyente*. Dicho con otras palabras, el mismo no podrá abordar la *definición* de los límites generales de la acción exterior local – deducibles, como se ha tratado de demostrar en este Capítulo, directamente del texto constitucional –, sino tan solo su *precisión*: no podrá pretender, particularmente, consagrar una interpretación extensiva de las “relaciones internacionales” como parámetro de validez de la forma de actuación objeto de estudio, consistente en la imposición de un deber absoluto de homogeneidad de la misma con la política exterior del Estado, por cuanto ello comportaría inevitablemente una vulneración del principio de autonomía local. Lo que, en cambio, sí podrá hacer en este ámbito será dictar orientaciones generales, dirigidas al Ejecutivo, encaminadas a disciplinar la selección por parte del mismo de los objetivos de política exterior de manera respetuosa con la capacidad de actuación externa de las entidades infraestatales, corporaciones locales lógicamente incluidas. En este sentido, no debe olvidarse, retomando el discurso anterior, que el deber de lealtad institucional no vincula exclusivamente a estas últimas, sino también a las instancias centrales, que habrán de abstenerse de reducir los márgenes de actuación de Comunidades Autónomas y entes locales cuando no lo requiera inevitablemente el ejercicio eficaz de sus propias competencias.

Una regulación de la materia acorde con el principio de autonomía habrá de centrarse, por consiguiente, en la vertiente formal o procedimental del fenómeno, articulando mecanismos de control administrativo, como se desprende de la exposición anterior, *de estricta legalidad*. Los mismos habrán de ser, por regla general, preventivos, para evitar, en la medida de lo posible, la causación de perjuicios a otras Administraciones Públicas, lo que no debe excluir, en nuestra opinión, la admisibilidad de una fiscalización sucesiva de las actuaciones locales que se vean

²⁰⁹ Así lo han defendido incluso quienes se han mostrado tradicionalmente menos partidarios de la intervención del Legislador en la materia; *vid.*, en este sentido, en relación con la posición de las Regiones en el contexto italiano, PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, CEDAM, Verona (1999), pág. 245.

²¹⁰ En este sentido, entre otros, NÉMÉRY, J.-C., “Rapport introductif”, *cit.*, pág. 39; y, muy especialmente, insistiendo en la flexibilidad como requisito de la regulación en la materia, PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni*, *cit.*, págs. 246 y 254 y ss.

potencialmente afectadas por una modificación sobrevenida de las líneas de la política exterior del Estado, posibilidad cuya actualización habrá de rodearse de las oportunas garantías y que exigirá, en todo caso, un esfuerzo adicional de motivación por parte de las autoridades estatales. En qué medida las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se ajustan a la comprensión aquí defendida, como se ha anunciado, es una cuestión a cuyo análisis se dedica el Capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV

REFLEXIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO APLICABLE EN ESPAÑA A LA ACCIÓN EXTERIOR LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS LEYES 2/2014, DE 25 DE MARZO, DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO, Y 25/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES

Una vez delimitado en el Capítulo precedente el alcance de los principios constitucionales que disciplinan la acción exterior local en nuestro sistema jurídico, procede en este momento reflexionar sobre su plasmación en la normativa de rango inferior, de origen tanto supranacional como interno. Dicho con otras palabras, el objetivo esencial de las páginas que siguen será el de analizar si las normas convencionales internacionales, de Derecho de la Unión Europea, legales y reglamentarias consagradas a la regulación del fenómeno se adecúan al ordenamiento constitucional español. De esta manera, se estudiarán, en primer lugar, el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, así como su implementación normativa en nuestro país (I); en segundo lugar, el Reglamento (CE) nº 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)¹, y los Reales Decretos adoptados en garantía de la efectividad de su aplicación² (II); y, por último, los textos legales vigentes en la materia – fundamental, aunque no exclusivamente, las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (III).

En modo alguno se pretende en el presente Capítulo el desarrollo de una exposición agotadora de los muchos y muy complejos extremos problemáticos que la elaboración y la ejecución del acervo jurídico referido han puesto de manifiesto. De una parte, los mismos – en lo que hace, particularmente, a los instrumentos aprobados por el Consejo de Europa y las instituciones de la Unión Europea – han sido objeto de numerosísimas aportaciones doctrinales, circunstancia que privaría a aquel enfoque de todo carácter innovador. De otra, no se correspondería con la perspectiva adoptada en este trabajo la toma en consideración de disposiciones no directamente relacionadas con los parámetros constitucionales de validez de la acción exterior local. Así, el repaso de los diversos marcos normativos que precederá a su análisis en clave jurídico-

¹ Modificado por el Reglamento (UE) nº 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre.

² Reales Decretos 37/2008, de 18 de enero, y 23/2015, de 23 de enero.

constitucional será llevado a cabo con una finalidad exclusivamente instrumental y habrá de ser, en todo caso, forzosamente sintético.

I. El Convenio de Madrid y su implementación normativa en España

El Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, continúa siendo el principal hito de Derecho Internacional público *sensu stricto* en materia de acción exterior local. Su carácter eminentemente programático – sus disposiciones imponen a los Estados signatarios obligaciones de contenido meramente principal, reconociéndoles amplios márgenes de actuación – y la limitación de su ambición a la promoción de la cooperación entre entidades dotadas de una frontera común fueron *handicaps* tan solo iniciales, progresivamente superados: así, el Protocolo Adicional (Estrasburgo, 9 de noviembre de 1995) al Convenio reconoció por su propia autoridad el derecho a la cooperación trasfronteriza de las entidades territoriales, mientras que el Procolo núm. 2 (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998) extendió dicha garantía a la capacidad de cooperación interterritorial, esto es, no circunscrita a las relaciones de vecindad. Por virtud de un tercer Protocolo (Utrecht, 16 de noviembre de 2009), se creó la figura de la Agrupación Euroregional de Cooperación, forma asociativa a la que las entidades territoriales de los Estados firmantes pueden acudir para el desarrollo de sus relaciones.

Si la relativamente temprana adopción del Convenio-Marco y sus desarrollos posteriores evidencian el compromiso del Consejo de Europa con el fenómeno de la cooperación entre entidades territoriales pertenecientes a Estados diferentes, no cabe decir lo mismo de nuestro país en lo que hace a este concreto contexto. Más allá de que, como hemos destacado *supra*³, España no haya firmado aún ninguno de los Protocolos al Convenio y de que la ratificación de este último por nuestro Estado se demorara más de una década desde su adopción, lo más significativo es el hecho de que se hiciera uso en aquel momento de la facultad reconocida por el artículo 3, párrafo 2º, del mismo: así, se acordó subordinar la aplicación efectiva del Convenio a la previa celebración de tratados internacionales con los Estados vecinos, precisando que, en tanto no se procediera a la misma, la eficacia de los convenios de cooperación transfronteriza suscritos por las entidades territoriales españolas requeriría la conformidad expresa de los Gobiernos de los respectivos países⁴. Sobre la base de dicha declaración, España celebraría con Francia y Portugal, respectivamente, los Tratados de Bayona (10 de marzo de 1995) y de Valencia (3 de octubre de 2002), procediendo así solo tras más de veinte años desde la aprobación del Convenio de Madrid al

³ Apdo. II.1.B) del Capítulo I del presente trabajo.

⁴ Cfr. el Instrumento de ratificación del Convenio-Marco Europeo, publicado en el BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, págs. 30270 a 30279.

reconocimiento del derecho a la cooperación transfronteriza de nuestras entidades autonómicas y locales con las incardinadas en los países referidos. En el ínterin, y dado que la concertación con el país galo hizo que deviniera inaplicable la reserva de autorización expresa, se adoptó el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, aún en vigor, que atribuye a la comunicación previa (con anterioridad a la firma) a la Administración General del Estado y a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los convenios de cooperación transfronteriza la condición de presupuestos de la producción de efectos en nuestro país entre las entidades que los suscriben y frente a terceros, respectivamente.

El referido marco normativo no es en modo alguno problemático desde el punto de vista de su conformidad a la Constitución. Es claro que la comprensión que subyace al mismo se aleja de la aquí defendida, basada, como se ha visto *supra*⁵, en la consideración de la capacidad de actuación exterior como una consecuencia directa de la proclamación constitucional del principio de autonomía⁶. Sentado lo anterior, debe precisarse⁶ que no es menos cierto que dicha facultad es reconocida de manera satisfactoria en los Tratados de Bayona y Valencia, que la consagran como una forma de ejercicio de las competencias atribuidas por el ordenamiento interno⁷. El objeto de los convenios es regulado, consecuentemente, de manera flexible, pues ambos instrumentos internacionales prevén la posibilidad de su suscripción para la gestión conjunta de servicios, para la coordinación de la adopción de decisiones o con vistas a la creación de organismos de cooperación transfronteriza carentes o dotados de personalidad jurídica⁸. El Tratado de Valencia incorpora, en este sentido, una serie de disposiciones que evidencian su superior factura técnica, si comparado con el de Bayona: especifica, así, que su aplicación se limita a las formas de cooperación regidas por el Derecho Público *sin que ello obste* a la validez de las sometidas al ordenamiento privado, siempre que resulten acordes con los respectivos Derechos internos, con el sistema normativo europeo y con los compromisos internacionales adquiridos por los Estados contratantes⁹; regula con mayor grado de detalle, sin adoptar por ello una visión restrictiva de las potestades de las entidades locales, las finalidades primordiales y los contenidos de los convenios de cooperación

⁵ Apdo. I del Capítulo III del presente trabajo.

⁶ Lo subrayó en su momento, al hilo de la aprobación del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, de forma expresiva GONZÁLEZ VEGA, J. A., “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 49, 2 (1997), págs. 352-353, que se preguntaba sobre “la oportunidad de porfiar en la vía de los acuerdos estatales de cobertura” y señalaba con acierto que las intromisiones estatales amenazan con desnaturalizar el derecho a la cooperación transfronteriza de las entidades autonómicas y locales.

⁷ Cfr. los artículos 3, párrafo 1º, del Tratado de Bayona, y 4.2 del Tratado de Valencia.

⁸ Estos son los contenidos posibles de los convenios de cooperación transfronteriza de acuerdo con la definición de los mismos que incorpora el artículo 3 del Tratado de Bayona; el acuerdo suscrito por nuestro Estado con Portugal, como resulta de las disposiciones citadas *infra*, en la nota al pie 10, emplea una formulación diferente, pero en todo caso inclusiva de los ámbitos a los que se refiere aquel.

⁹ Artículo 1.2 del Tratado de Valencia.

transfronteriza¹⁰; y prevé un listado de materias que no podrán ser objeto de los mismos sobre la base de la improcedencia de su tratamiento convencional por parte de los entes infraestatales, en general, o de la defensa – coherente – del *status* de los sujetos no intervinientes en los correspondientes acuerdos¹¹.

También desde la perspectiva procedimental el desarrollo normativo que ha conocido en nuestro país el sistema del Consejo de Europa es acorde con los cánones constitucionales. Reconocido en términos inequívocos el derecho a la cooperación transfronteriza de los entes autonómicos y locales españoles con los ubicados en territorio francés, y decaída consiguientemente la reserva formulada por España en la ratificación del Convenio de Madrid, resultaba obligado el recurso a un sistema de control respetuoso de las prerrogativas de las Administraciones infraestatales. En este sentido, y al amparo de la jurisprudencia constitucional de entonces nuevo cuño, que reserva al Estado, como ya sabemos, la “posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”¹², el ya citado Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, optó por la imposición de la obligación de comunicación a la Administración General del Estado previa a la firma de los convenios de cooperación transfronteriza¹³. De esta forma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la citada norma reglamentaria, los proyectos de convenio deben ser remitidos a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas, que acusará recibo y formulará, en su caso, las objeciones que procedan en el plazo máximo de un mes, transcurrido el cual se entenderá, en ausencia de respuesta, que las mismas no existen. Las observaciones que en su caso se opongan a la celebración del acuerdo, precisa la disposición citada, “deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación”, requisito de

¹⁰ Artículo 5.1, apdos. 1 y 2.

¹¹ Dispone, así, literalmente el artículo 5.3: “No podrán ser objeto de los convenios de cooperación: a) las competencias normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras, ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas, sin perjuicio de que, cuando se trate de un organismo con personalidad jurídica que asuma la prestación en común de un servicio público, el organismo asuma el ejercicio de las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio; b) la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes; c) la facultad de hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales que no hayan firmado el convenio”.

¹² STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 6º).

¹³ La conexión del sistema de comunicación previa con la jurisprudencia que reinterpreto el alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales fue en su momento destacada por JANER TORRENS, J. D., “Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 50, 1 (1998), pág. 361.

convencionalidad que la doctrina, con buen tino, ha identificado con la consagración de un control basado en parámetros de estricta legalidad¹⁴, lectura del alcance de las posibilidades de fiscalización administrativa de la acción exterior local a la que, como se deduce de la exposición previa¹⁵, no podemos sino adherirnos. El precepto concluye (apdo. 3) *recordando*, de una parte, que la suscripción de los convenios de cooperación transfronteriza que hayan cumplido la exigencia de la comunicación previa determinará la producción de efectos entre las entidades territoriales intervinientes¹⁶, y, de otra, la capacidad de reacción de la Administración General del Estado frente a los convenios efectivamente celebrados sin haber sido objeto de comunicación previa o que vulneren lo establecido en el Convenio de Madrid o en los tratados internacionales suscritos por España en aplicación del mismo¹⁷.

Tampoco cabe oponer tacha de inconstitucionalidad alguna a la exigencia de publicación en el Boletín Oficial del Estado, una vez celebrados, de los convenios de cooperación transfronteriza como presupuesto para su oponibilidad frente a terceros, como resulta de lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto. Dicha opción normativa acierta a encontrar un punto de equilibrio entre la protección de los intereses de los sujetos no parte en los respectivos convenios y la autonomía de las entidades que los hayan suscrito, pues un condicionamiento absoluto de la producción de efectos a la publicación podría generar, particularmente en los casos de celebración de convenios en circunstancias anómalas o urgentes, retrasos indeseables en la puesta en marcha de las correspondientes iniciativas de las corporaciones locales. Frente a este requisito reglamentario se han esgrimido, de hecho, tan solo argumentos de estricta oportunidad, toda vez que, de una parte, se ha estimado incomprensible la no previsión de otras formas de publicación oficial, en los ámbitos autonómico o local¹⁸, y, de otra, se ha considerado desproporcionada la exigencia de acceso al BOE de convenios cuya eficacia desde el punto de vista geográfico será, en la mayor parte de los casos, muy reducida¹⁹. Más allá de estas reflexiones – por otro lado, en absoluto irrelevantes –, el carácter enteramente reglado de la publicación oficial y la eficacia *inter partes* del convenio incluso con anterioridad a que la misma se produzca comportan la exclusión de cualquier tipo de injerencia ulterior por parte de las autoridades estatales en la

¹⁴ En este sentido, *vid.* GONZÁLEZ VEGA, J. A., “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto”, *cit.*, pág. 352.

¹⁵ Cfr. el apdo. II.2.B) del Capítulo precedente.

¹⁶ La caracterización de la comunicación previa como requisito de eficacia de los convenios de cooperación transfronteriza en España es afirmada por la propia disposición en su apdo. 1.

¹⁷ Se refiere, en este sentido, el artículo 1.3, párrafo segundo, del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, a la facultad de la Administración General del Estado de hacer valer su oposición frente a los convenios de cooperación transfronteriza irregularmente celebrados “utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales”.

¹⁸ En este sentido, JANER TORRENS, J. D., “Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto”, *cit.*, pág. 362.

¹⁹ Cfr. GONZÁLEZ VEGA, J. A., “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto”, *cit.*, pág. 352.

autonomía de las entidades locales, de manera que tampoco la disposición reglamentaria ahora considerada genera duda alguna en relación con su validez jurídico-constitucional.

En síntesis, aun evidenciando el marco normativo que desarrolla en nuestro país el acervo jurídico del Consejo de Europa en materia de cooperación transfronteriza la adopción de una interpretación restrictiva del principio de autonomía, e incluso pese a la no adhesión del Estado español a los sucesivos Protocolos al Convenio de Madrid, el juicio de constitucionalidad que merecen los Tratados de Bayona y Valencia y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, es positivo: las normas citadas reconocen en términos inequívocos la capacidad de cooperación transfronteriza de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales con las entidades territoriales de los Estados francés y portugués e incorporan exigencias de control administrativo previo y de publicación oficial en todo respetuosas de la capacidad de actuación autónoma de aquellas. En cambio, como habrá de comprobarse inmediatamente, el Reglamento (CE) nº 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), ha sido fuente de equívocos en la doctrina desde esta perspectiva, por lo que la defensa de una conclusión equivalente con respecto al mismo precisa de una reflexión independiente y más matizada, a la que se dedican las siguientes páginas.

II. El Reglamento (CE) nº 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). En particular, sobre la incompatibilidad del derecho de las entidades locales a la participación en una figura asociativa comunitaria con un control estatal de oportunidad

Como es sabido, la preocupación por el fenómeno de la cooperación entre entidades territoriales en el seno de la Unión Europea se ha manifestado en fechas mucho más recientes que en el ámbito del Consejo de Europa: constatado el fracaso político de los instrumentos previos²⁰, Parlamento Europeo y Consejo acordaron, hace tan solo poco más de una década, la adopción del Reglamento (CE) nº 1082/2006, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), posteriormente modificado por virtud del Reglamento (UE) nº 1302/2013, de 17 de diciembre. En extrema síntesis, la figura asociativa regulada por esta disposición de Derecho derivado europeo, en la que pueden participar simultáneamente los Estados miembros, las autoridades regionales y locales de los mismos, las empresas públicas a los efectos del artículo 4.2 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los

²⁰ Nos referimos, en particular, a la Agrupación Europea de Interés Económico, introducida por el Reglamento (CEE) nº 2137/85, del Consejo, de 25 de julio, y a la Sociedad Cooperativa Europea, a cuya regulación se consagró el Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio.

transportes y los servicios postales, los organismos de Derecho público a los efectos del artículo 2.1.4) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública²¹, las empresas a las que se confíen actividades de servicios de interés económico general de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable, y las autoridades nacionales, regionales o locales y organismos o empresas equivalentes a los recién referidos de terceros países, con sujeción a determinadas condiciones²², posibilita el desarrollo de la denominada “cooperación territorial”, noción esta que engloba, como precisa el artículo 1.2 del Reglamento, las modalidades *transfronteriza*, *transnacional* e *interregional* de colaboración.

El instrumento normativo referido se erige, por virtud del principio de primacía, en fundamento *autónomo* de la capacidad de las entidades locales de los Estados Miembros de poner en marcha iniciativas colaborativas en el exterior a través de la participación en una figura asociativa de Derecho de la Unión²³, y su vigencia contrarresta, en cierto sentido – si bien no justifica, en nuestra opinión, en términos políticos –, la falta de ratificación por nuestro país de los Protocolos al Convenio de Madrid²⁴. Ello no obstante, incluso tras su modificación en 2013, por virtud de la cual ha aumentado su densidad normativa, el Reglamento no incorpora una regulación agotadora de la materia, y se encuentra consiguientemente precisado de la adopción de medidas estatales de ejecución, como expresamente se establece en su artículo 16. Ello ha dado lugar a la aprobación, en nuestro país, de los Reales Decretos 37/2008, de 18 de enero, y 23/2015, de 23 de enero, que acuerda la derogación del anterior y adecúa el ordenamiento nacional a la reforma de 2013.

Centrándonos ya en los aspectos del marco normativo referido dotados de relevancia constitucional, destaca, en primer lugar, la regulación de los sujetos a los que se faculta para la

²¹ Estas son las disposiciones a las que, tras la aprobación de la cuarta generación de Directivas en materia de contratación pública, debe entenderse que remite el artículo 3.1.d) del Reglamento (CE) n° 1082/2006, que se refiere a los artículos 2.1.b) de la Directiva 2004/17/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, y 1.9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo.

²² Previstas *ex* artículo 3 bis del Reglamento (CE) n° 1082/2006, de acuerdo con la redacción dada al mismo por el Reglamento (UE) n° 1302/2013, de 17 de diciembre.

²³ Como se ha argumentado *supra*, en el apdo. II.1.B) del Capítulo I del presente trabajo, ello determina que, en relación con la capacidad de cooperación territorial de las entidades locales a través de la participación en una AEET, no sea, *en línea de principio*, el marco constitucional nacional, sino el Derecho de la Unión Europea el sistema que define la extensión y límites del derecho referido. Como habrá de comprobarse de inmediato, sin embargo, el carácter no exhaustivo de la disciplina introducida por el Reglamento (CE) n° 1082/2006 exige a tal fin el empleo de los parámetros constitucionales a los que nos hemos referido en el Capítulo III, particularmente en lo relativo al alcance del control administrativo estatal.

²⁴ Efectivamente, en la medida en que el Reglamento (CE) n° 1082/2006 reconoce por su propia autoridad el derecho de las entidades locales a la cooperación transfronteriza e interterritorial y en que la disciplina de la AEET ha servido de modelo para la regulación de la Agrupación Euroregional de Cooperación (Protocolo tercero al Convenio de Madrid, hecho en Estrasburgo el 16 de noviembre de 2009), puede considerarse que el marco normativo vigente en nuestro país ha incorporado indirectamente el grueso de los avances del Consejo de Europa en la materia. Para un estudio comparado de las dos figuras de cooperación, véase MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., “Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Unión Europea) frente a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación (Consejo de Europa): ¿competencia o complementariedad?”, *Revista de Estudios Europeos*, 56 (2010), págs. 109-126.

participación en la forma asociativa objeto de análisis: el Reglamento asume la tesis, por la que se ha abogado en estas páginas, de que la cooperación de las Administraciones Públicas con Estados extranjeros, por su condición de tales dotados de subjetividad internacional, *no* comporta automáticamente la incardinación de las relaciones entabladas en el ámbito del Derecho de gentes y, consiguientemente, en la competencia que, en exclusiva, corresponde a las instancias centrales. Sobre la corrección de dicho planteamiento hemos tenido ocasión de pronunciarnos *supra*²⁵ y no parece necesario insistir en este momento.

De otra parte, la técnica autorizatoria que introduce el Reglamento (CE) n° 1082/2006 no se revela, en nuestra opinión, lesiva de la autonomía constitucionalmente garantizada a las entidades locales. Siendo cierto que su utilización, referida a un derecho como el de la cooperación territorial, inherente al ejercicio de las competencias de aquellas y reconocido por el ordenamiento jurídico de la Unión de forma inmediata, podría antojarse una forma de injerencia no admisible en términos constitucionales, lo delicado de los conflictos que pueden llegar a plantearse en el contexto objeto de estudio, si no atajados a tiempo, impone el recurso a mecanismos de control preventivo. En este sentido, la enumeración de una serie de causas tasadas de denegación de la autorización, sobre las que se volverá de inmediato, y la atribución al silencio de las autoridades estatales de efecto estimatorio, impuesta por el artículo 4.3 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 y consiguientemente prevista en nuestro Derecho interno *ex* artículo 7.4 del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, son mecanismos que impiden el bloqueo o la obstaculización de las iniciativas locales conformes a Derecho, lo que nos conduce a posicionarnos a favor de su constitucionalidad.

Más problemática resulta, sin embargo, la definición del *alcance* que el Reglamento confiere al control estatal de la participación local en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, extremo en relación con el cual la reforma de 2013, pese a modificar el tenor literal de uno de los preceptos controvertidos, no introduce novedades de relieve en lo que aquí específicamente interesa²⁶. En relación con la cuestión, conviene diferenciar los dos momentos esenciales en los que las autoridades estatales se encuentran habilitadas para el desarrollo de las correspondientes operaciones de fiscalización: de una parte, la fase de creación de la AECT; de otra, la posterior a su constitución, con respecto a su actuación.

En lo que hace al control previo a la creación de la AECT, el artículo 4.3 recoge las causas por las que los Estados Miembros pueden acordar no autorizar la participación de una entidad regional o local sita en su territorio en la Agrupación proyectada: en este sentido, prevé, junto a la vulneración de los ordenamientos nacional y europeo [subapdo. a)] y la disconformidad de los

²⁵ Cfr. el apdo. II.1.A) del Capítulo III del presente trabajo.

²⁶ Como habrá de comprobarse inmediateamente, esto último es solo predicable del marco normativo europeo, no así de las disposiciones de Derecho nacional que lo desarrollan en nuestro ordenamiento.

estatutos con el convenio [subapdo. c)], la *no justificación*²⁷ de la participación “por razones de interés público o de orden público” del propio Estado [subapdo. b)]. El precepto impone, en los supuestos de no aprobación de la participación, la obligación de explicitar los motivos que conducen al Estado a la adopción de tal decisión, así como la de proponer, de ser necesario, las oportunas modificaciones del convenio.

Por lo que respecta al control de la actuación de la AEET, una vez que la misma ha sido constituida, el artículo 13 del Reglamento habilita a los Estados Miembros para prohibir en sus respectivos territorios las actividades que vulneren su “orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o que contravenga[n] el interés público”, o, alternativamente, para “solicitar a los miembros que se hayan asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AEET”, salvo que la misma ponga fin a la actividad controvertida. La disposición citada precisa que en modo alguno dicha capacidad de reacción estatal representará una vía de restricción arbitraria del derecho de las entidades locales a la cooperación territorial, y que habrá de preverse, en todo caso, la posibilidad de revisión jurisdiccional de la correspondiente decisión.

Pues bien, en dicha definición de los parámetros del control administrativo estatal de la participación de las entidades regionales y locales en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial ha querido verse el reconocimiento de la posibilidad de empleo de criterios no solo de estricta legalidad, sino también de oportunidad: las autoridades nacionales disfrutarían, de acuerdo con esta lectura del Reglamento (CE) n° 1082/2006, de un cierto margen de discrecionalidad para autorizar (o no) la intervención de las propias entidades territoriales en la referida modalidad asociativa, bien que limitado por la obligación de motivación de la eventual denegación²⁸. En contra, se ha defendido que la imposición de este último deber impide la consideración de la fiscalización estatal previa a la constitución de la AEET como una potestad auténticamente discrecional²⁹.

²⁷ En su redacción original, el artículo 4.3 del Reglamento se refería a la *no procedencia* de la participación, lo que cabría interpretar como el reconocimiento de una potestad de control más restrictiva que la actualmente prevista, en la medida en que el empleo actual del concepto de *no justificación* podría ser leído en clave de necesidad de demostración por parte de la entidad local del interés público que motivaría su participación; sin embargo, el conjunto de la reforma de 2013, de propósito inequívocamente flexibilizador de la constitución de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, no parece acorde con una interpretación tan centrada en la dicción literal del precepto, razón por la cual debe concluirse que la variación de los términos a los que recurre el Legislador europeo no trae consigo, en este concreto ámbito, modificación alguna del *status quo*.

²⁸ Cfr. particularmente, en este sentido, SANZ RUBIALES, Í., “La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET): ¿una nueva Administración Pública de Derecho comunitario? Algunos problemas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 31 (2008), págs. 691 y ss.

²⁹ Vid. EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid (2008), pág. 148 (los autores, sin embargo, utilizan el argumento referido para reforzar su posición, basada en otras líneas de razonamiento, como habrá de comprobarse de inmediato); en el mismo sentido, si bien persistiendo en la caracterización de los parámetros referidos como criterios de oportunidad, se pronuncia MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., “El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza”, *Anuario*

En nuestra opinión, el debate no se ha planteado en sus justos términos, y, en consecuencia, no resulta posible adscribirse a ninguno de los posicionamientos doctrinales referidos. Empezando por el final, en abstracto, la imposición de la obligación de motivación de los actos administrativos no puede en modo alguno ser leída como un “factor” jurídico del que derive la eliminación de espacios de actuación discrecional, antes al contrario: del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), objeto de numerosísimos y en algunos casos muy polémicos estudios, por todos conocidos, se sigue la forzosa sujeción de la actuación administrativa discrecional a un control jurisdiccional *pleno*; para facilitar dicha fiscalización y al mismo tiempo impedir la actualización del riesgo de invasión de la esfera gubernativa por las instancias judiciales, nuestro Derecho impone, precisamente, el deber de exteriorizar las razones que conducen a los órganos administrativos a la adopción de una concreta solución en lugar de las otras que, de conformidad con el ordenamiento, resultarían, en principio, igualmente válidas. Dicho más sencillamente, a la atribución de potestades discrecionales viene asociado, por imperativo constitucional, el deber de motivación, y así lo reconoce nuestro Legislador ordinario³⁰. Por consiguiente, la *pretendida* discrecionalidad de las autoridades estatales en la fiscalización administrativa de la participación de las entidades locales en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial no dejaría de ser tal por el hecho de que el Reglamento imponga la obligación de motivación de la decisión por la que se acuerde la denegación de aquella³¹.

Sentado lo anterior, ocurre que el Reglamento *no* reconoce a las autoridades estatales facultades discrecionales de control, traducidas en la posibilidad de empleo de criterios de oportunidad política a tal fin, como en nuestra doctrina, en cambio, se ha defendido. Nuevamente aquí se detecta un empleo errado de la noción de *discrecionalidad*, en tanto identificada con la de *concepto jurídico indeterminado*: seguridad, interés y orden públicos pertenecen a esta última categoría, y, por lo tanto, su utilización en la definición de potestades administrativas de control no convierte a las mismas en discrecionales ni implica el reconocimiento de la posibilidad de aplicación de variables políticas en el desarrollo de la labor referida³². Parece necesario recordar, una vez más, que el carácter impreciso o abierto de las nociones empleadas en la definición normativa de las potestades administrativas no supone la admisión de la validez de una pluralidad

Aragonés del Gobierno Local (2010), pág. 256; del mismo autor, con respecto al marco normativo posterior a la reforma de 2013, véase “La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa”, *Revista General de Derecho Europeo*, 34 (2014), pág. 30.

³⁰ Cfr. el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

³¹ Así lo entiende SANZ RUBIALES, Í., “La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho comunitario? Algunos problemas”, cit., pág. 692.

³² En este sentido, refiriéndose concretamente al control de la actuación de la AECT ya constituida, *vid.* EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial*, cit., pág. 246.

de decisiones con carácter simultáneo. De esta manera, a los efectos que aquí interesan, la participación de un ente local en una Agrupación Europea de Cooperación Territorial solo podrá considerarse, alternativamente, como lesiva o no del interés o del orden públicos, e, igualmente, una actuación de la misma resultará forzosamente ya conforme, ya contraria a dichos parámetros en función de las circunstancias. El desarrollo del control administrativo orientado a la detección de los vicios referidos no comporta, en definitiva, la orientación en términos políticos de la acción exterior local, sino que tan solo posibilita la verificación del respeto de los límites constitucionales aplicables a la misma – singularmente, cuestiones de Derecho material aparte, de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales, por definición potencialmente afectada por aquella desde una perspectiva tanto formal como sustancial, como se ha argumentado *supra*³³.

A mayor abundamiento, es sencillamente imposible en nuestro sistema cohonestar la consideración del Reglamento (CE) n° 1082/2006 como fundamento normativo autónomo del derecho de las entidades locales a la cooperación territorial con la admisión de un control de oportunidad política sobre el ejercicio del mismo³⁴. Atribuida una determinada potestad a las Administraciones locales por el ordenamiento jurídico – no tratándose, consiguientemente, del reconocimiento de la posibilidad de ejercicio de competencias ajenas –, deviene inadmisibile la previsión de un control administrativo no circunscrito al de estricta legalidad: una comprensión diferente comportaría una inmisión normativa en la autonomía de dichas entidades, contraria, por consiguiente, al texto constitucional. A estos efectos, y dadas, de una parte, la proclamación del principio de respeto de la identidad constitucional de los Estados Miembros “también en lo referente a la autonomía local y regional” *ex* artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, y, de otra, la vocación de impulso de la cooperación territorial de las entidades infraestatales que inequívocamente inspira la norma objeto de análisis, no parece en modo alguno posible interpretar que el Legislador europeo haya pretendido introducir en los ordenamientos jurídicos nacionales mecanismos de control administrativo de la actuación de las entidades locales más incisivos sobre su autonomía que los ya existentes.

¿Cuál es, entonces, la razón de ser del equívoco sobre el que aquí llamamos la atención? La respuesta hay que buscarla en una lectura conjunta de los ya citados artículos 4.3 y 13 del Reglamento (CE) n° 1082/2006. Como se viene de destacar, solo el segundo de los preceptos

³³ Cfr. los apdos. II.1 (en lo que hace a las relaciones internacionales del Estado como límite formal y material de la acción exterior local) y II.2.B) del Capítulo III (en lo relativo a la integración de la noción de “interés” en el control administrativo de estricta legalidad).

³⁴ En esta línea se sitúan EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial*, cit., págs. 83 y 86-87, al deducir del efecto directo de las previsiones del Reglamento (CE) n° 1082/2006 relativas a la caracterización de la creación de una AECT y a la obligación estatal de autorización de la participación de sus entidades en la misma, a salvo los supuestos taxativamente previstos, la ausencia de toda discrecionalidad estatal en lo que hace a este último punto.

citados, que regula las posibilidades de reacción de las autoridades estatales frente a la actuación de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial contraria al “orden público, [a la] seguridad pública, [a la] sanidad pública o [a la] moralidad pública, o que contravenga el interés público”, introduce la precisión de que los mecanismos activables en dichos supuestos – prohibición de la actividad en el propio territorio o solicitud de retirada de los propios miembros de la AEET – “no constituirán un medio de restricción arbitraria o encubierta a la cooperación territorial entre los miembros de la AEET” (artículo 13, párrafo segundo). ¿Significa esto que la no introducción de dicha salvedad con respecto a las facultades de control estatal de la participación de sus propias entidades territoriales en una AEET con anterioridad a su constitución supone el reconocimiento efectivo de un auténtico control de la oportunidad política de aquella? ¿Identifica el Legislador europeo la oponibilidad a la misma de motivos de interés y de orden públicos con la aceptación de una fiscalización de esta naturaleza?

Para una adecuada comprensión de este punto, resulta forzoso tener en cuenta que, como ha subrayado la doctrina especializada, fundamentalmente alemana, el Derecho de la Unión Europea – en concreto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia – no conoce la distinción entre potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados³⁵. El juez europeo emplea con frecuencia indistintamente ambas nociones y muestra en ocasiones una muy criticable inhibición en relación con la fiscalización de la actuación de las instituciones desarrollada en ejercicio de las primeras o definida normativamente mediante el empleo de los segundos. Este llamativo estado de cosas se debe con seguridad a factores diversos, como pueden ser la inexistencia de la distinción referida en algunos Derechos nacionales o la voluntad del Tribunal de Justicia de sancionar la actividad de las instituciones en pro de la integración europea, dicho sea con la prudencia que debe acompañar a toda afirmación no sustentada en una reflexión sosegada, que aquí, por lo que la misma comportaría de desviación en relación con el objeto de estudio, no procede desarrollar. En todo caso, resulta en nuestra opinión evidente, desde una perspectiva general, lo indeseable de asumir en nuestro sistema la referida debilidad dogmática del Derecho de la Unión Europea: las razones que militan a favor del mantenimiento de la distinción fueron expuestas hace ya largo tiempo por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA³⁶ y su negación no representaría nada distinto de un grave retroceso en términos de sujeción de la actividad de las Administraciones Públicas a la Ley y al Derecho y al control jurisdiccional, principios proclamados felizmente por nuestra Constitución.

³⁵ A este respecto, sin pretensión alguna de exhaustividad, nos remitimos a las exposiciones de VON DANWITZ, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin (2008), págs. 361 y ss.; y FRITZSCHE, A., “Discretion, Scope of Judicial Review and Institutional Balance in European Law”, *Common Market Law Review*, 47 (2010), pág. 364.

³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, 38 (1962), págs. 159-205.

Aplicado este razonamiento al objeto de estudio, la regulación controvertida no puede interpretarse en el sentido de que el Legislador europeo haya pretendido la anulación de la distinción en el seno de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, por cuanto ello resultaría, por sus efectos sobre el alcance del control administrativo de la actuación local, como ha quedado expuesto, contrario, de una parte, al deber de respeto de la identidad constitucional de los mismos, y, de otra, a la propia razón de ser del Reglamento (CE) n° 1082/2006, que no cabe sino identificar con el fomento de una cooperación interterritorial flexible y ágil entre los diversos niveles de poder. Dichas consideraciones obligan a concluir que el control administrativo del ejercicio del derecho de las entidades locales a participar en las AECT reconocido por la norma debe entenderse reducido al basado en cánones de estricta legalidad.

Por consiguiente, en nuestra opinión, el que el Legislador europeo regule la cuestión con una cierta dosis de ambigüedad se explica por su intención de no influir – más allá de lo estrictamente necesario, cabría precisar – en la configuración constitucional del régimen jurídico de las autonomías territoriales en los respectivos Estados Miembros. Hemos llamado ya la atención sobre el hecho de que el Reglamento (CE) n° 1082/2006 carece de vocación armonizadora de los ordenamientos nacionales. En coherencia con ello, y sin perjuicio de la revisión de los dogmas tradicionales que sin duda habrá comportado en determinados contextos el reconocimiento directo de un derecho de las entidades locales a la cooperación territorial, las potestades de control administrativo previo de las autoridades estatales son definidas con amplitud para que sistemas jurídicos con seguridad basados en presupuestos de lo más variopinto encuentren acomodo en la norma³⁷. Pero ello no supone, *no puede suponer*, que la disposición objeto de estudio amplíe el alcance del control administrativo constitucionalmente admisible desde la perspectiva nacional sobre una forma de actuación local que busca, por otro lado, fomentar. La contradicción en que inevitablemente se cae si se adopta la visión aquí criticada es evidente, como lo es, debe insistirse sobre ello, la vulneración del ya citado principio de respeto de la identidad constitucional de los Estados Miembros que de la misma se deriva.

El desarrollo normativo de que ha sido objeto el Reglamento (CE) n° 1082/2006 en nuestro sistema confirma – en el peor de los casos, solo parcialmente –, nuestra postura. En particular, el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, hoy derogado, al regular el trámite de resolución de las solicitudes de participación en una AECT, imponía la toma en consideración por parte del Consejo de Ministros o del titular del Ministerio de Administraciones Públicas, según los casos, para acordar

³⁷ En este sentido, nos hemos referido ya (apdo. III.2 del Capítulo III) a la sorprendente disposición legal italiana (artículo 6.5 de la Ley “La Loggia”), que admite el ejercicio de un auténtico control de oportunidad por parte del Gobierno central sobre la acción exterior de Regiones, Provincias Autónomas y, por extensión analógica, de las entidades locales.

la autorización o la denegación, “entre otras” – inciso de más que difícil defensa en términos de técnica normativa –, de las siguientes circunstancias: la adecuación de la AECT proyectada a la finalidad de reforzar la cohesión económica y social; la conformidad con el contenido del Reglamento (CE) n° 1082/2006; la capacidad de participación de los miembros, las eventuales limitaciones de responsabilidad y su viabilidad; y el respeto del sistema de distribución de competencias³⁸. Dichos criterios, aun resultando insusceptibles de una valoración automática, dado el carácter indeterminado de su definición, son parámetros de los que en modo alguno cabe deducir el reconocimiento de una facultad de control de oportunidad política de la participación local en una AECT.

La norma llamada a sustituir al Reglamento citado tras la reforma de 2013, el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, renuncia a definir por sí misma los motivos en que podrá basarse la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas – competente en lugar del Consejo de Ministros y del titular del Ministerio de Administraciones Públicas, que lo eran de acuerdo con el Real Decreto anterior – para denegar la solicitud de participación, y se limita a remitir, en este punto, al artículo 4.3 del Reglamento (CE) n° 1082/2006. Dicha opción supone la introducción de una novedad de relieve, dado que se acoge en sus términos literales el elenco de causas que pueden justificar el no otorgamiento de la autorización de participación de acuerdo con la norma europea, y, así, la aplicabilidad de los parámetros del interés y el orden públicos, que la disposición anteriormente en vigor pretería, es ahora incontrovertible. Ello debe ser saludado con favor, toda vez que el empleo de los referidos criterios se antoja necesario, dado el carácter consustancial a toda acción exterior local de la posibilidad de ocasionar perjuicios a las relaciones internacionales del Estado. El principio de primacía del ordenamiento de la Unión no implicaba, en el marco normativo anterior, la oponibilidad de dichos factores frente a la participación local en una AECT sino a través de la interpretación del marco constitucional, con recurso al artículo 149.1.3ª CE, puesto que, como hemos visto, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 incorpora un marco amplio de causas de denegación de la autorización para que tenga cabida en el mismo la pluralidad de modelos de descentralización territorial del poder existente en los diversos Estados Miembros. Así, la labor clarificadora ínsita a esta modificación – quizá introducida de manera inconsciente, por otra parte – ha de ser acogida positivamente. Ahora bien, de dicha novedad no resulta, de acuerdo con lo ya expuesto, la caracterización del control previo desarrollado por la Administración central como una fiscalización de la oportunidad política del ejercicio por parte de las entidades locales del derecho a la cooperación territorial que la Legislación europea les reconoce.

³⁸ Artículo 6.4 del Real Decreto 37/2008, de 18 de enero.

En consecuencia, interpretados en los términos aquí precisados, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 y el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, dictado en ejecución del mismo, consagran un marco normativo aplicable a la cooperación territorial en el contexto de la Unión Europea acorde con los parámetros constitucionales de la acción exterior local. Desde esta perspectiva, destaca, de una parte, la adopción de una visión del fenómeno como un mecanismo que permite una implementación *plena* del paradigma de la gobernanza multinivel, íntimamente vinculada a la lectura más moderna del título competencial estatal en materia de relaciones internacionales, por cuanto dejan de entenderse cubiertas por el mismo cualesquiera formas de colaboración con Estados extranjeros. De otra, presenta una especial relevancia el hecho de que, en contra de lo que algunas voces en la doctrina han afirmado, el referido *acquis* normativo *no* permita el desarrollo de un control administrativo de oportunidad en relación con el ejercicio por las corporaciones locales del derecho a la participación en las AECT que el ordenamiento jurídico comunitario les reconoce. El posicionamiento en contrario en relación con esta última cuestión evidencia una comprensión errónea de la diferencia entre potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados y comporta, a mayor abundamiento, la defensa de una conclusión inconstitucional, en tanto incompatible con el principio de autonomía, e ilógica, por cuanto atributiva al Reglamento (CE) n° 1082/2006 de un afán restrictivo, en lugar de aperturista, con respecto al fenómeno de la acción exterior local.

III. El marco legal de la acción exterior local en el Derecho español. Especial referencia a las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales

1. Breves consideraciones introductorias

El contexto normativo y político en el que tuvo lugar la adopción de las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, presenta(ba) una gran complejidad: en el mismo confluían diversos factores, aparentemente carentes de relación entre sí, que se revelarían sin embargo determinantes para la puesta al día de la Legislación nacional aplicable a los sujetos y actores de las relaciones internacionales, intentada sin éxito en el pasado, y que parecen haber influido incluso en términos políticos sobre el contenido final de aquellas, pese al carácter eminentemente técnico y difícilmente predeterminable por Ley de algunos de los extremos objeto de regulación. Así, amén de la largamente defendida necesidad de aprobación de un texto legal que sustituyera al preconstitucional Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad

de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales³⁹, la ambición reformista del Gobierno del Partido Popular durante la primera Legislatura del Presidente Mariano Rajoy, materializada en la promulgación de numerosísimas y muy relevantes normas de rango primario, y la honda crisis política catalana, cuando menos parcial razón de ser de un a nuestro juicio inequívoco y criticable propósito recentralizador en el ámbito de la acción exterior⁴⁰, han inspirado la adopción de los textos legales referidos, que conforman, junto a la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España, un nuevo marco normativo que se pretende plenamente adaptado a las muy complejas variables del tráfico jurídico internacional actual.

Con carácter previo al estudio de los extremos jurídico-constitucionales más relevantes de ambas Leyes en relación con la acción exterior local, en las páginas que siguen se desarrollará, como se ha hecho en la exposición previa, dedicada al estudio de los instrumentos del Consejo de Europa y de Derecho de la Unión Europea vigentes, una breve descripción de los contenidos de aquellas de finalidad exclusivamente contextualizadora.

En lo que hace, en primer lugar, a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, LASEE), la novedad más importante, a los efectos que aquí interesan, consiste en la determinación normativa de los parámetros de ejercicio de la competencia reconocida por nuestra jurisdicción constitucional a favor del Estado para la coordinación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas⁴¹. A tal fin, la LASEE parte de la distinción entre las nociones de “política exterior” y “acción exterior *del Estado*”: de acuerdo con lo establecido *ex* artículo 1.2, la primera comprende “el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior” [subapdo. a)], mientras que la segunda está integrada por “el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y *con observancia y adecuación a las directrices, fines y*

³⁹ Destaca, en este sentido, la exposición de REMIRO BROTONS, A., “De los tratados a los acuerdos no normativos”, en AAVV, *La celebración de Tratados Internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (1990), págs. 24-25.

⁴⁰ Algunas voces en la doctrina han manifestado su comprensión frente a la inspiración recentralizadora de las Leyes de 2014 invocando, precisamente, la gravedad de la crisis institucional a la que han abocado las constantes iniciativas contrarias al marco constitucional de los dirigentes catalanes; en este sentido, particularmente, ORTEGA CARCELÉN, M., “Las Leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: dos piezas internacionales que nuestro Derecho necesitaba”, *Foro. Nueva época*, 18, 1 (2015), págs. 315-316.

⁴¹ STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 6°).

objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior” [subapdo. b); énfasis añadido].

La distinción conceptual referida tiene por objeto diferenciar netamente los ámbitos en los que compete en exclusiva al Ejecutivo central intervenir, que integran la política exterior, frente a aquellos otros en que se admite, como forma de ejercicio de las propias competencias, el desarrollo por parte de los órganos constitucionales, de las Administraciones Públicas y de las entidades y organismos integrantes del sector público institucional de actuaciones dotadas de proyección externa, con sujeción, se precisa, a las directrices, fines y objetivos definidos por el Gobierno Central, que conforman la acción exterior del Estado. Sobre dicha base conceptual, en extrema síntesis, la Ley incorpora la precisión de sendos conjuntos de principios jurídicos a los que quedan sometidos los ámbitos referidos de actuación pública⁴², la disciplina aplicable a los sujetos de la acción exterior del Estado⁴³, la definición de un *minimum* de criterios que vinculan el desarrollo de esta última en concretos contextos materiales⁴⁴ y la regulación de los instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior del Estado⁴⁵. Sobre estos extremos se reflexionará *infra*, en el subepígrafe siguiente, en el que se procederá a un análisis de los mismos en clave jurídico-constitucional (II.2).

Por su parte, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (en adelante, LTOAI), se basa igualmente en una clasificación conceptual que vertebra la totalidad de su contenido: distingue, así, la figura del “Tratado Internacional”, definida mediante la asimilación y “modernización” simultáneas de la noción incorporada por los Convenios de Viena de 1969 y 1986⁴⁶, frente a las del “acuerdo internacional administrativo” y del “acuerdo internacional no normativo”. A la regulación de las vicisitudes que rodean a la primera se dedica el grueso del texto legal⁴⁷, pero son las disposiciones aplicables a las otras dos categorías, en tanto acuerdos que pueden suscribir las entidades locales, sometidos los primeros al ordenamiento internacional, carentes los segundos de cualesquiera efectos jurídicos, las que interesa analizar en el presente trabajo desde la perspectiva de su conformidad a la Constitución, propósito al que se

⁴² Artículos 2 y 3 de la LASEE, que definen, respectivamente, los principios y objetivos de la Política Exterior y los principios rectores de la Acción Exterior del Estado.

⁴³ Artículos 4 a 13 de la LASEE.

⁴⁴ Artículos 14 a 33 de la LASEE.

⁴⁵ Artículos 34 a 40 de la LASEE.

⁴⁶ En este sentido, cfr. GONZÁLEZ VEGA, J. A., “Artículo 2. Definiciones”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas, Cizur Menor (2015), pág. 102, que subraya el que, con la referencia genérica a la celebración de los tratados con “otro u otros sujetos de Derecho Internacional”, se acogen los desarrollos experimentados en los últimos tiempos en relación con la atribución de personalidad jurídica internacional a sujetos diferentes de los Estados y las organizaciones internacionales, superando así las limitaciones de los Convenios de Viena de 1969 y 1986.

⁴⁷ Artículos 8 a 37 y 49 a 51.

dedicará el tercer subepígrafe del presente apartado, en el que también se considerarán los problemas planteados por la escueta regulación legal de los convenios administrativos suscritos con entidades de Derecho Público extranjero y sometidos al ordenamiento nacional determinado por las partes (III.3).

2. Los espacios de la acción exterior local en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

En un momento anterior de la exposición⁴⁸ hemos tomado postura en relación con las implicaciones de la caracterización de las relaciones internacionales del Estado y del principio de lealtad institucional como límites materiales de la acción exterior local. A la luz de los desarrollos experimentados por la cuestión en el Derecho comparado y de la controversia que el problema generó, particularmente, en la doctrina alemana, concluíamos, de una parte, que la sujeción de las entidades locales a los tratados internacionales válidamente celebrados con participación española y que hubieran sido objeto de publicación oficial resultaba incontrovertible no sobre la base del artículo 149.1.3ª CE, sino como manifestación específica del principio de legalidad de la actuación administrativa (artículo 103.1 CE); de otra, que la operatividad de la política exterior estatal en los mismos términos no poseía un carácter absoluto, sino que impedía tan solo el desarrollo de actuaciones locales dotadas de proyección externa que ocasionaran un perjuicio cierto y grave a la competencia estatal en materia internacional, toda vez que una lectura expansiva de este límite convertiría a las entidades locales – y, en general, a todas las Administraciones territoriales – en meros agentes del Estado en el ejercicio de la acción exterior y contradeciría la visión de esta actividad como una forma de ejercicio de las propias competencias, ínsita a la autonomía constitucionalmente garantizada a su favor. El empleo adicional del principio de lealtad institucional como criterio de validez de la acción exterior local no se traduce, por último, en una intensificación del alcance del control administrativo ejercitable sobre la misma, es decir, de él no se deriva potestad alguna de fiscalización de la actividad local en términos de oportunidad política. Sentado lo anterior, como adelantábamos, procede ahora examinar la conformidad del marco legal vigente a la comprensión referida.

Como se viene de destacar, la LASEE tiene por finalidad esencial, en lo que al objeto de estudio respecta, delimitar normativamente los perfiles de la competencia estatal de coordinación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas reconocida por nuestro juez constitucional. A tal efecto, como ha quedado expuesto, la regulación pivota sobre dos conceptos, los de “política exterior” y “acción exterior *del Estado*”, que se refieren a los ámbitos en los que intervienen,

⁴⁸ Apdos. II.1.B) y II.2 del Capítulo III.

respectivamente, el Ejecutivo central en exclusiva y el conjunto de órganos constitucionales, Administraciones Públicas y organismos y entidades integrantes del sector público institucional, en el ejercicio de sus competencias y con sujeción a las directrices, fines y objetivos definidos por el Gobierno de la Nación.

No parece que haya nada que reprochar al planteamiento *como tal* del Legislador en términos constitucionales: admitido, a partir de una interpretación conjunta de los artículos 97 y 149.1.3ªCE, que la acción exterior de las entidades infraestatales no puede perjudicar las relaciones internacionales del Estado y que, para impedirlo, el Ejecutivo central puede ejercer una labor de coordinación sobre la misma, la diferenciación legal de los dos ámbitos se presenta como una opción necesaria a los efectos de evitación de injerencias recíprocas en las respectivas esferas de poder. Sentado lo anterior, y admitida la dificultad de la correcta delimitación de ambas nociones, es de lamentar el que se haya incurrido en una indefinición que se revela próxima a la confusión total, lo que, más allá de las quiebras que ello representa desde la perspectiva de la calidad técnica de las leyes y, consiguientemente, del principio de certeza del Derecho, puede llegar a presentar implicaciones constitucionales, al amparar, particularmente, interpretaciones extensivas de los espacios de actuación del Gobierno estatal⁴⁹.

Así, los conceptos legales referidos – particularmente, como habrá de comprobarse de inmediato, el de “política exterior” – son definidos por medio del empleo de fórmulas en exceso difusas, lo que dificulta su diferenciación mutua. De esta manera, si son claras las consecuencias que, en la determinación de los ámbitos de actuación de las diferentes instancias territoriales, se pretenden asociar a la distinción legal (solo el Gobierno central interviene en la definición de la política exterior, mientras que la totalidad de Administraciones Públicas y organismos y entidades del sector público institucional participan en el desarrollo de la acción exterior del Estado), no cabe decir lo mismo de la descripción de las actividades que integran uno y otro conceptos.

En lo que hace, en primer lugar, a la noción de “política exterior”, como destacó el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su Dictamen 14/2014, de 17 de junio, la genérica referencia a las relaciones con otros actores internacionales supone la caracterización de la primera como un “elemento complementario de las relaciones internacionales” dotado de una fuerte potencialidad expansiva⁵⁰. En este sentido, no es el hecho de que aquel concepto no se identifique

⁴⁹ Como habrá de comprobarse inmediatamente, dicho riesgo ha sido conjurado por el Tribunal Constitucional sobre la base de su conocida doctrina sobre la improcedencia de las impugnaciones preventivas, al declarar la validez de la proclamación *ex artículo 3.2.a) LASEE* del principio de unidad de la acción exterior del Estado (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 4º). En la misma línea se había pronunciado con anterioridad, con referencia al alcance de los mecanismos de control estatal previstos en la LASEE, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su Dictamen 14/2014, de 17 de junio (Fundamento Jurídico Tercero).

⁵⁰ Fundamento Jurídico Tercero del Dictamen.

con la materia “relaciones internacionales”, de competencia exclusiva del Estado⁵¹, el extremo que resulta, a nuestro juicio, problemático: la política exterior no puede verse reducida, ciertamente, a las relaciones ya entabladas por el Estado en el contexto jurídico internacional *sensu stricto*, y, por consiguiente, la referencia a la interacción con otros actores internacionales es, en línea de principio, correcta. Sin embargo, siendo ello así, por medio de la no mención del aspecto referido en la definición de la “acción exterior del Estado” como ámbito en el que se admite la actuación del conjunto de órganos constitucionales, Administraciones Públicas y organismos y entidades integrantes del sector público institucional en el ejercicio de sus competencias, parece pretender otorgarse en exclusiva al Estado la condición de actor internacional, comprensión que en modo alguno tiene cabida ni en el sistema jurídico internacional actual, en el que, como hemos destacado *supra*⁵², se verifica una tendencia a la ampliación de los sujetos a los que se atribuye el referido carácter, íntimamente conectada, incluso, con la revisión de las corrientes doctrinales clásicas en materia de personalidad jurídica internacional, ni en nuestro propio ordenamiento, que admite, como inequívocamente ha afirmado el Tribunal Constitucional en fechas recientes, la consideración de las Comunidades Autónomas como actores en la esfera internacional⁵³.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la potestad que la Constitución atribuye al Ejecutivo central *ex* artículo 97 CE no es la implementación global de la política exterior, *sino tan solo su dirección*. En la medida en que el artículo 1.2.a) LASEE define aquella como un ámbito de actuación exclusiva del Gobierno nacional, el Legislador incurre, en nuestra opinión, en un exceso en el reconocimiento de facultades a favor del mismo por medio del cual, además, no hace sino ahondar en la confusión generada en torno a los conceptos clave del propio texto, toda vez que a continuación son las directrices, fines y objetivos establecidos por el Ejecutivo en el desarrollo de su competencia de *dirección* de la política exterior los criterios que integran el marco al que debe sujetarse la acción exterior que órganos constitucionales, Administraciones Públicas y organismos y entidades integrantes del sector público institucional se encuentran habilitados para llevar a cabo en el ejercicio de sus competencias [artículo 1.2.b) LASEE]. Sobre esta base, el equívoco se extiende al conjunto del texto legal, que articula diversos mecanismos de orientación de la acción exterior en cuya definición solo se tiene parcialmente en cuenta el concepto de “política exterior”, como con

⁵¹ La diferenciación de ambas nociones es de hecho afirmada tanto por el Tribunal Constitucional (SSTC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5º, y 85/2016, de 28 de abril, FJ 4º) como por el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 394/2013, de 30 de mayo, relativo al Anteproyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado [apdo. V.3.A).ii)], en el que afirma que “el concepto de Política Exterior es más amplio y difuso que el de Relaciones Internacionales”.

⁵² Apdo. II.1.A) del Capítulo I.

⁵³ Cfr. la STC 228/2016, de 22 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno central frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, en la que estima correctamente que la atribución legal a la Comunidad Autónoma de la condición de “actor internacional activo” no lesiona la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales (FJ 4º).

acuerdo advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 394/2013, de 30 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley⁵⁴.

En la definición legal del concepto de acción exterior *del Estado* – dejando a un lado, en este momento, su problemática subordinación “a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior”, a la que ya nos hemos referido brevemente y sobre la que habrá de volverse en este mismo subepígrafe – no es, en nuestra opinión, la falta de claridad el principal defecto que es posible detectar. Hemos visto *supra*⁵⁵, refiriéndonos a la perspectiva local, que el fenómeno de la acción exterior engloba manifestaciones muy diversas (actuaciones formales e informales, concertadas y unilaterales): por este motivo, entendemos que no debe exigirse de la Ley reguladora del mismo un grado de precisión superior al del artículo 1.2.b) LASEE, por cuanto ello podría traer consigo una restricción injustificada de la capacidad de actuación de las entidades locales. Acción exterior es, simplemente, toda forma de actuación dotada de proyección o alcance externos que los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los organismos y entidades del sector público institucional desarrollan en el ejercicio de sus competencias. Dicha definición no es, en nuestra opinión, en contra de lo estimado por el Consejo de Estado, omnicomprendiva, ni se encuentra necesitada de ulteriores precisiones⁵⁶: será a partir del desarrollo de la praxis y de la consiguiente resolución de los conflictos que se planteen entre los diversos niveles territoriales de poder como habrán de atajarse eventuales extralimitaciones competenciales, para lo que habrá de partirse, en lo tocante a la implementación de dichas actuaciones por las entidades locales, de la consideración, defendida en este trabajo, de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias competencias – que la propia Ley acoge, como se desprende de su artículo 1.2.b) –, consustancial al principio de autonomía, de la que no pueden derivarse perjuicios a las relaciones internacionales del Estado y en cuya ejecución, en fin, habrán de tenerse presentes las exigencias que derivan del deber de lealtad institucional, de acuerdo con la exposición previa⁵⁷.

Dicho esto, de la noción legal misma, que se refiere en exclusiva a la “acción exterior *del Estado*”, se deduce una inequívoca pretensión centralizadora que, como tendremos ocasión de comprobar de inmediato, no se limita a la perspectiva conceptual. La Ley parte de la consideración de que *toda* forma de actuación exterior de los sujetos referidos, Administraciones autonómicas y locales incluidas, se integra en la acción exterior *del Estado*. De acuerdo con esta visión, nada más lógico que aspirar a una orientación política de la misma por parte del Ejecutivo central, a través de

⁵⁴ Apdo. V.3.A).ii).

⁵⁵ Apdo. III del Capítulo I del presente trabajo.

⁵⁶ Dictamen núm. 394/2013, de 30 de mayo, apdo. V.3.A).ii).

⁵⁷ Cfr. el Capítulo III del presente trabajo.

los instrumentos que la propia Ley prevé, como de hecho se proclama tanto en el artículo 3.1, con carácter general, como, específicamente con respecto a la actuación de las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y entidades locales, en el artículo 11 de la LASEE (apartados primero y segundo). Dicha comprensión, ello resulta evidente, no se compadece, sin embargo, con la jurisprudencia constitucional relativa al alcance de de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales vigente a partir de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, ni con la interpretación, basada en la misma, por la que aquí se aboga, que considera que la capacidad de actuación exterior de las entidades locales no es sino una consecuencia inmediata de la consagración constitucional del principio de autonomía.

Frente a esta lectura del texto legal objeto de estudio cabría argüir que el mismo solo pretende incorporar una regulación aplicable a la acción exterior *del Estado*. Objeto de la Ley, a los efectos que aquí interesan, sería tan solo la regulación de esta última, como de hecho establece en su artículo 1.1. De esta forma, la mención del papel que, en relación con la misma, pueden desarrollar sujetos de Derecho Público diferentes de la Administración General del Estado se habría introducido a los solos efectos de precisar el alcance de una intervención auxiliar de los mismos en relación con el fenómeno al que la disciplina normativa controvertida limita su ámbito de aplicación: dicho con otras palabras, el forzoso sometimiento de Comunidades Autónomas y entidades locales a la LASEE no se extendería a los ámbitos en que unas y otras desarrollan una acción exterior *propia*. La admisibilidad jurídico-constitucional de la regulación legislativa de la misma por parte de las Comunidades Autónomas – y aplicable, en su caso, a las entidades locales sitas en su territorio –, en que se basa la reciente STC 228/2016, de 22 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno central frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, no haría sino confirmar esta lectura de la Ley, “competencialmente amistosa” en tanto maximizadora de la capacidad de actuación exterior de Comunidades Autónomas y entidades locales.

Ocurre, sin embargo, que una comprensión como la referida en modo alguno tiene cabida en el sistema normativo vigente. El Legislador integra, efectivamente, *toda* forma de actuación exterior de Comunidades Autónomas y entidades locales en la acción exterior *del Estado*: en este sentido, baste considerar que el artículo 3.1 LASEE caracteriza la acción exterior del Estado como “elemento esencial para la ejecución de la Política Exterior” y que los artículos 11 y 12 LASEE se refieren, en general, a la acción exterior de aquellas y a la apertura de oficinas en el exterior por parte de Comunidades y Ciudades Autónomas sin circunscribir el alcance de la regulación a las actuaciones llevadas a cabo en desarrollo de un eventual rol excepcional y complementario de la

actividad estatal. De hecho, una regulación mínima de la intervención auxiliar de los sujetos de Derecho Público diferentes de la Administración General del Estado en la ejecución de la política exterior se prevé específicamente en el artículo 14.1, párrafo segundo de la LASEE, de acuerdo con el cual “[el Gobierno central] podrá instar la actuación de los órganos, sujetos y actores en cualesquiera otros ámbitos que considere convenientes, para la consecución de los fines de la Política Exterior”. La previsión de esta modalidad de colaboración como forma específica de actuación de aquellos, promovida por el propio Ejecutivo nacional, confirma que la acción exterior autonómica y local es, en su totalidad, considerada por el Legislador como parte integrante de la acción exterior *del Estado*.

El planteamiento aquí criticado se puso de manifiesto tanto – implícitamente – en la STC 85/2016, de 28 de abril, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias frente a la LASEE, sobre la que se volverá en detalle inmediatamente, como en la recién citada STC 228/2016, de 22 de diciembre, esta vez con carácter explícito. En esta última resolución se abordaría el reproche de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno central frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, basado en la ausencia de mención en el texto legal impugnado de la sujeción de la acción exterior de Cataluña a las directrices establecidas por el Ejecutivo nacional en materia de política exterior. En opinión del Abogado del Estado, de la sola referencia a “la dirección, coordinación y orientación del Gobierno” autonómico como parámetros a los que debe sujetarse la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña se seguía una pretensión de desvinculación con respecto a la LASEE en el desarrollo de la misma. El punto de partida argumental era, evidentemente, que aquella se integra en la acción exterior *del Estado*, tal y como definida y regulada en la Ley 2/2014. El Tribunal Constitucional no desmentiría dicha comprensión, al rechazar la tacha de inconstitucionalidad sobre la base de que la norma catalana no perseguía la inaplicación de la LASEE, al no preverse dicha desconexión en el texto legal impugnado y no resultar, de acuerdo con su propia jurisprudencia, “la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales (...) exigible en términos constitucionales”⁵⁸.

Como adelantábamos, la definición legal de las nociones de “política exterior” y “acción exterior del Estado”, ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 85/2016, de 28 de abril. El Gobierno de Canarias, promotor del recurso de inconstitucionalidad que ocasionó su dictado, había alegado que la distinción conceptual introducida por la norma no era en realidad tal, pues se producía un solapamiento de sus contenidos que se traducían en el reconocimiento de la capacidad de intervención del Estado en cualquier sector de actividad en detrimento de la posición

⁵⁸ STC 228/2016, de 22 de diciembre (FJ 4º), con cita de la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 73º).

institucional de las Comunidades Autónomas. En este punto, nuestro juez constitucional se limitó a desestimar las alegaciones del Ejecutivo recurrente, sin profundizar en los extremos aquí criticados – debe subrayarse, en todo caso, que la argumentación del Gobierno de Canarias era, a este respecto, excesivamente imprecisa –, mediante la afirmación de la adecuación de la distribución de competencias que se sigue del artículo 1.2 LASEE a su propia jurisprudencia, de acuerdo con la cual se integran en el concepto constitucional de “relaciones internacionales” “no solo las facultades clásicas que el Derecho internacional reconoce a los Estados como sujetos de ese Derecho sino también una potestad más amplia de ‘dirección y puesta en ejecución de la política exterior’”⁵⁹. Sin embargo, entre la doctrina previa del Tribunal Constitucional y la Sentencia 85/2016, de 28 de abril, sí existe solución de continuidad, y, mediante la admisión de la validez de la distinción conceptual criticada se sentarían las bases para una revisión soterrada y regresiva de la interpretación del título competencial del artículo 149.1.3ª CE, basada en la identificación, de una parte, de los conceptos de “relaciones internacionales” y de “acción exterior del Estado”, y, de otra, de las nociones de “coordinación” y de “sujeción a la dirección”, expresivas estas últimas de las facultades de control del Estado. En este sentido se posicionarían el Magistrado D. Juan Antonio Xiol Ríos, en un voto particular al que se adheriría el Magistrado D. Fernando Valdés Dal-Ré⁶⁰, y los comentaristas de la Sentencia⁶¹, situándose unos y otros en la línea de la doctrina científica que se había mostrado crítica con las bases conceptuales de la Ley⁶².

⁵⁹ STC 85/2016, de 28 de abril (FJ 4º).

⁶⁰ Los Magistrados concluyen, sin embargo, defendiendo la improcedencia de los reproches de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno canario sobre la base de diversos motivos. En lo que hace, particularmente, a la pretendida invalidez de los artículos 1.2.a) y b) y 3.2.a) LASEE (este último, como habrá de comprobarse de inmediato, proclama y define el principio de unidad de la acción exterior del Estado), entienden que, tratándose de preceptos que tan solo incorporan nociones posteriormente utilizadas en otros preceptos de la Ley, su impugnación debe ser examinada a la luz de estos últimos. Tal valoración, en abstracto plausible, no es, sin embargo, en nuestra opinión, aplicable al caso que nos ocupa, por cuanto ya la definición legal de la “acción exterior del Estado” como forma de ejercicio de las propias competencias por parte de Comunidades autónomas y entidades locales incorpora su subordinación a las directrices definidas por el Estado en el desarrollo de su labor de dirección de la política exterior, por lo que en la misma es inmediatamente identificable una invasión competencial, posteriormente concretada, eso sí, en otras disposiciones legales.

⁶¹ Cfr. JANER TORRENS, J. D., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 26 (2017), págs. 25 y ss.

⁶² En este sentido, *vid.* GARCÍA PÉREZ, R., “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE): autonomía territorial y unidad de la acción de la política exterior”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27 (2014), esp. págs. 14-15; en la misma línea, si bien no refiriéndose a la debilidad de la distinción conceptual en que se basa la Ley, RIDAO MARTÍN, J., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 20 (2015), esp. págs. 16 y ss. Salvo inadvertencia por nuestra parte, tan solo CUESTA REVILLA, J., “Algunas consideraciones sobre la ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”, en REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, M., y CARBONELL PORRAS, E. (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid (2015), págs. 264-265, considera que el Legislador estatal ha actuado con un propósito no recentralizador, si bien estima que sus buenas intenciones naufragaron al basar su intervención reguladora en una distinción conceptual de límites muy difusos.

Así, la visión de la acción exterior de las Administraciones Públicas territoriales como manifestación específica de la estatal trasciende en la LASEE el plano estrictamente conceptual. Especial relevancia presenta en este sentido la previsión *ex* artículo 3.2 de la Ley de un conjunto de principios rectores de la acción exterior del Estado, esencialmente orientados a reforzar la interconexión de las iniciativas de los sujetos habilitados para su implementación y, en particular, su subordinación a la actuación estatal, lo que se traduce en algunos casos en formulaciones legales francamente llamativas, por cuanto implícitamente basadas en la consideración de que solo son dignas de protección las competencias estatales⁶³. Si comparados con los que el artículo 2.2 LASEE enumera, aplicables a la política exterior del Estado, dotados de un contenido auténticamente material⁶⁴, los principios de la acción exterior, por la ausencia en su definición de este último, responden a la caracterización de la misma *ex* artículo 3.1 como una forma de realización o ejecución de la política exterior del Estado: así, el carácter aséptico en términos sustanciales de la enumeración recogida en el artículo 3.2 LASEE no tiene por objeto el reconocimiento de espacios de actuación a favor de las entidades infraestatales en el desarrollo de su acción exterior, hipótesis que la férrea sujeción a los fines de la política exterior del Estado desmiente, sino más bien la relativización de su significación política. A ello ha contribuido, indirectamente, la STC 228/2016, de 22 de diciembre, toda vez que, si bien la misma admite la validez de la regulación por Ley autonómica de los principios rectores de la acción exterior de la Comunidad correspondiente, definidos en el caso catalán *ex* artículo 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, declara, igualmente, la inconstitucionalidad de la atribución de tal carácter al reconocimiento del *derecho a decidir* de los pueblos [apdo. e)]: en opinión del Tribunal Constitucional, ello implicaría la atribución a la Generalidad de la facultad de apoyar y reconocer procesos de independencia y Estados constituidos como resultado de los mismos, prerrogativa exclusiva del Estado en tanto único sujeto de Derecho

⁶³ Así, en la definición de la lealtad institucional, que se afirma como principio de la acción exterior del Estado junto a la coordinación y la cooperación [artículo 3.1.b)], se hace exclusiva referencia a la prohibición de irrogación de perjuicios a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y a la obligación de observancia de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno, sin consideración alguna al deber de lealtad del Estado frente a las Administraciones autonómicas y locales.

⁶⁴ Lo que no dejaría de suscitar comprensibles críticas por parte del Consejo de Estado en su Dictamen núm. 394/2013, de 30 de mayo, relativo al Anteproyecto de Ley [apdo. V.3.A).ii)], que señalaría que no es adecuado incorporar en una norma legal, por su condición de tal dotada de vocación de estabilidad, objetivos a los que la atribución de tal carácter precisa de una valoración del estado del tráfico internacional por parte del Ejecutivo central. La crítica, aun cuando dotada de fundamento, ha de ser, en nuestra opinión, relativizada, a la vista de la excesiva generalidad de los referidos fines de la política exterior, que no representan sino un conjunto de principios cuya vigencia en el ámbito de la política exterior es prácticamente incontrovertible desde (casi) cualquier perspectiva ideológica, cuando no resultan, de hecho, exigidos por el propio texto constitucional con carácter expreso (piénsese en la promoción de la paz, la realización de los valores del Estado de Derecho o en la protección del medio ambiente, por ejemplo).

Internacional en nuestro sistema⁶⁵. Sin embargo, como con acierto ha subrayado nuestra doctrina, el juez constitucional, con total seguridad en guardia ante el que ha dado en denominarse “desafío independentista”, ha confundido en este punto el derecho a decidir con el derecho a la autodeterminación de los pueblos, desconociendo además su propia jurisprudencia previa en la materia⁶⁶ y consagrando, en consecuencia, una visión reduccionista de las potenciales implicaciones políticas de la acción exterior autonómica.

El que sin duda se presenta como el más controvertido de cuantos principios disciplinan la acción exterior del Estado es el de *unidad*, identificado, de acuerdo con la definición legal, con “la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España” [artículo 3.2.a) LASEE]. En opinión del Tribunal Constitucional, el mismo sintetiza los dos principios esenciales vigentes en nuestro sistema en lo relativo al fenómeno de la acción exterior: las Administraciones territoriales infraestatales pueden efectivamente desarrollarla, pero la implementación de las correspondientes iniciativas debe ser llevada a cabo “de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno que deben ser preservados”. A mayor abundamiento, profundiza el Tribunal Constitucional en ambos aspectos de la coordinación como facultad estatal, con cita de su importante Sentencia 45/1991, de 28 de marzo, y prosigue afirmando que la vigencia del principio y la consiguiente facultad estatal de fijación de directrices y objetivos se encuentran *especialmente justificados* en un ámbito como el de la acción exterior, en el que la disciplina de la praxis debe alcanzar un equilibrio entre el reconocimiento de la capacidad de desarrollar actuaciones dotadas de proyección externa a favor de una pluralidad de sujetos y la preservación de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales. Lo anterior no obsta, concluye el Tribunal Constitucional, a la impugnabilidad y, en su caso, a la invalidez de las medidas estatales adoptadas en ejercicio de la facultad de coordinación cuando rebasen el ámbito competencial reservado a las instancias centrales; sin embargo, dicha posibilidad no es determinante de la invalidez del precepto legal en el que se proclama el principio de unidad de la acción exterior, por cuanto los pronunciamientos sobre hipotéticas interpretaciones no conformes

⁶⁵ STC 228/2016, de 22 de diciembre (FJ 6°).

⁶⁶ En este sentido, *vid.* JANER TORRENS, J. D., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *cit.*, págs. 35 y ss.; y PONS RAFOLS, X., “El Tribunal Constitucional y la Ley catalana de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 69, 2 (2017), págs. 342-343. Los autores subrayan la incoherencia del Tribunal Constitucional en este punto, toda vez que el mismo había delimitado correctamente los perfiles de ambas nociones en la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, y en el Auto 122/2015, de 7 de julio, en el que había acordado el levantamiento de la suspensión de algunos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

con la Constitución o de carácter preventivo no tienen cabida en la labor de fiscalización que el juez de las leyes desarrolla⁶⁷.

En la misma línea de banalización del margen de maniobra política de las Administraciones territoriales infraestatales en el desarrollo de su propia acción exterior se sitúa la disciplina, *ex* artículos 15 y ss. de la LASEE, de determinados ámbitos de la acción exterior. Aun tratándose de contenidos dispositivos de alcance muy limitado, en tanto exclusivamente principal, su adopción en relación con sectores de la realidad de competencia autonómica – particularmente, en los artículos 17 y ss. –, discutible en términos de política legislativa⁶⁸, adultera además, en nuestra opinión, la consideración de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias competencias y constituye una evidencia más del retorno a la lectura previa a 1994 del artículo 149.1.3ª CE que representa la LASEE, al constituir una intervención reguladora del Estado en relación con materias de competencia autonómica y local por el solo hecho de que su ejercicio se desarrolle mediante la adopción de actos dotados de eficacia exterior⁶⁹. No lo entendería así, sin embargo, el Tribunal Constitucional: en la tantas veces citada Sentencia 85/2016, de 28 de abril, declarararía la validez jurídica de los artículos 17 a 33 de la LASEE, impugnados sobre la base de la argumentación recién expuesta por el Gobierno de Canarias, a partir de la consideración de que los preceptos legales controvertidos no atribuyen al Estado competencia alguna de actuación en los sectores afectados, sino que se limitan a introducir criterios de dirección de la acción exterior desarrollada en relación con los mismos, válidos en términos constitucionales en tanto acordes con la definición legal de la “acción exterior del Estado”⁷⁰.

A partir de la construcción conceptual y principal descrita, amparada en lo que no representa sino un auténtico malabar interpretativo de la Constitución, los artículos 34 y ss. de la LASEE regulan la planificación, el seguimiento y la coordinación de la acción exterior. Interesa destacar la disciplina legal aplicable a la Estrategia de Acción Exterior (artículo 35) y al Informe Anual de Acción Exterior (artículo 37), instrumentos esenciales a disposición del Ejecutivo central para el ejercicio de su competencia de ordenación de la actuación del conjunto de órganos constitucionales,

⁶⁷ STC 85/2016, de 28 de abril (FJ 4º).

⁶⁸ En este sentido, como puso lúcidamente de manifiesto el Consejo de Estado, no parece adecuado incorporar en una norma de rango legal los principios específicamente aplicables a los diversos ámbitos de la acción exterior, por cuanto ello supone dotar de una rigidez excesiva a un sector de la actividad administrativa precisado de flexibilidad; cfr. el Dictamen núm. 394/2013, de 30 de mayo, relativo al Anteproyecto de Ley [apdo. V.1.b)].

⁶⁹ Esta visión de los preceptos referidos fue parcialmente acogida por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, que, en su ya citado Dictamen 14/2014, de 17 de junio, consideró que el tratamiento conjunto de los ámbitos de la acción exterior que afectan a materias de competencia estatal y autonómica puede generar equívocos en relación con el alcance del grado de injerencia del Ejecutivo central en la actuación de las Administraciones autonómicas; sin embargo, concluyó que ello no resultaba determinante de la invalidez de la normativa objeto de examen a partir de su reconducción al sistema conceptual y competencial en que se basa Ley, que estimó respetuoso del bloque de constitucionalidad (Fundamento Jurídico Tercero).

⁷⁰ STC 85/2016, de 28 de abril (FJ 7º).

Administraciones Públicas y organismos y entidades integrantes del sector público institucional dotada de proyección externa. En lo que hace a la primera, se prevé que la misma “contendrá la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y [que] recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna” (artículo 35.1); en ella se habrán de integrar las propuestas de todos los departamentos ministeriales, “partiendo de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijada por el Gobierno” (apdo. 2); igualmente, se deberán recabar e integrar “las propuestas de actuación exterior de los órganos constitucionales, de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades Locales”, habiendo de motivarse la decisión en contrario sobre la base de su “[no] adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno” (apdo. 3); se aprobará por el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Política Exterior, y tendrá, por regla general, una vigencia de cuatro años, salvo que circunstancias excepcionales aconsejen su adopción por un espacio temporal inferior (apdo. 4); con respecto a la misma se prevén, en fin, mecanismos de control parlamentario tanto con carácter previo a su aprobación – transmisión a las Cortes Generales para su conocimiento y debate – como *a posteriori* – con respecto a su efectiva implementación (apdo. 5). En relación con el Informe Anual de Acción Exterior, se prevén la plasmación en el mismo del grado de ejecución de la Estrategia, su elaboración conjunta por todos los departamentos ministeriales y la participación en la misma de los organismos y entidades del sector público institucional del Estado que actúan en el exterior, “así como de las Comunidades y Ciudades Autónomas y Entidades Locales” (artículo 37.1); en él se deberá dar cuenta, en particular, de las modificaciones sobrevenidas en relación con los fines y objetivos previamente definidos en la Estrategia de Acción Exterior (apdo. 2); habrá de aprobarse por acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Política Exterior, de ser publicado en el Boletín Oficial del Estado, y de remitirse a las Cortes Generales para su conocimiento (apdo. 3).

El Tribunal Constitucional declararía la validez de la regulación cuyo contenido se ha expuesto sumariamente, en coherencia con la atribución al Estado de las facultades de coordinación de la acción y de dirección de la política exterior, subrayando además la previsión de la participación de Comunidades Autónomas y entidades locales en la redacción de los respectivos documentos y, con respecto al Informe, que la limitación de sus efectos a la exposición de la información relativa a las actividades de proyección exterior ya realizadas impide considerarlo como instrumento del que pueda derivarse cualquier tipo de invasión competencial⁷¹.

⁷¹ STC 85/2016, de 28 de abril (FJ 8º).

En definitiva, la LASEE y la Sentencia por la que se declara su conformidad con el bloque de constitucionalidad representan, desde nuestro punto de vista, un paso atrás en la interpretación del artículo 149.1.3ª CE. El referido acervo jurídico consagra facultades de intervención estatal muy amplias que, en nuestra opinión, como con acierto se ha criticado en el voto particular y en los comentarios a la resolución referida⁷², en modo alguno encuentran acomodo en la doctrina afirmada en la STC 165/1994, de 26 de mayo. La acción exterior de las entidades infraestatales constitucional y estatutariamente dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses es caracterizada, así, como un mero mecanismo de implementación de la política exterior definida por el Ejecutivo central, neutralizándose, consiguientemente, su consideración como una forma de ejercicio de las propias competencias.

En este sentido, es rigurosamente cierto que la verificación de la injerencia en la esfera de Comunidades Autónomas y entidades locales dependerá del ejercicio por parte del Gobierno de la Nación de la facultad que le es reconocida para la fijación de objetivos y directrices de la política exterior, razonamiento en el que se basa el Tribunal Constitucional para no declarar la invalidez de diversos de los preceptos legales que habían sido impugnados; no lo es menos, sin embargo, que el juez de las leyes se sirve de la doctrina de la improcedencia de las impugnaciones preventivas para evitar un auténtico pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión. En este sentido, habría sido deseable que acompañara su reflexión de un intento de delimitación del alcance de la potestad estatal de coordinación. Al no subrayarse, en particular, de manera satisfactoria ni en la Ley ni en la Sentencia la necesidad de que la misma sea ejercitada respetando el marco constitucional de distribución de competencias⁷³ se difuminan las implicaciones de este último en pro de una ampliación del ámbito objetivo de la materia “relaciones internacionales” por medio de una resolución que se pretende, sin embargo, continuista con respecto a la jurisprudencia anterior. De lo acertado de esta valoración da idea el hecho de que, en un texto legal en que se insiste en la *sujeción* de la acción exterior a las directrices y objetivos de la política exterior, se proclamen paralelamente, a modo de simple codificación normativa de la jurisprudencia constitucional previa, los límites de la acción exterior autonómica tal y como tradicionalmente afirmados: dispone, así, el artículo 11.3 LASEE que “las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, *ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno*” (énfasis añadido). Parece evidente que, en la línea de lo afirmado por los Magistrados disidentes en su voto particular, “no incidencia o

⁷² Cfr. *supra*, en este mismo subepígrafe.

⁷³ Carencia que critican, de hecho, los Magistrados disidentes en su voto particular.

irrogación de perjuicios” no equivale a “sujeción a la dirección”⁷⁴: mientras que la primera noción, como se ha visto *supra*⁷⁵, sirve para definir uno de los parámetros a los que habrá de recurrirse en el desarrollo del control administrativo estatal de estricta legalidad de la acción exterior de las entidades territoriales, la segunda posee reminiscencias inequívocamente políticas y abre consiguientemente la puerta al desarrollo de un auténtico control de oportunidad, que debería, sin embargo, entenderse excluido por imperativo constitucional.

¿En qué situación quedan, en un contexto normativo y jurisprudencial como el descrito, las entidades locales? Como ya hemos subrayado críticamente *supra*⁷⁶, los análisis de la cuestión en clave constitucional han prestado atención exclusivamente a la capacidad de actuación exterior de las Comunidades Autónomas. Las corporaciones locales se ven, sin embargo, perjudicadas en idéntica medida como consecuencia de la intervención recentralizadora del Legislador de 2014 y de la sanción de su validez por el Tribunal Constitucional: tampoco con respecto a las mismas se consagra una caracterización efectiva de la acción exterior como una forma de ejercicio de las propias competencias; también ellas se ven relegadas a la condición de meros agentes para la implementación de la política exterior definida por el Gobierno central; también la autonomía garantizada a su favor resulta, en fin, como consecuencia de todo ello, limitada más allá de lo constitucionalmente admisible. Si a ello se suman las implicaciones de la perniciosa doctrina del carácter bifronte del régimen local en este punto, que atribuye conjuntamente a Estado y Comunidades Autónomas la competencia para la regulación del mismo y sobre cuya base la acción exterior de las entidades locales se encuentra no solo sometida a las directrices y objetivos de la política exterior del Estado, sino también “a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas” (artículo 11.2, párrafo segundo LASEE), no cabe sino concluir que la posición institucional de las entidades locales en el marco normativo actualmente vigente en nuestro país no se corresponde con los desarrollos que el fenómeno de la globalización está impulsando desde la perspectiva de su rol internacional. Y dicha constatación, huelga decirlo, no es, de una parte, compatible con la aplicación de la doctrina de la garantía institucional en la determinación del alcance del principio de autonomía local, por cuanto la misma se basa en la necesidad de reconocer a favor de las entidades locales espacios y formas de actuación acordes con la comprensión que de su autonomía se tenga en el contexto correspondiente, ni, de otra, acorde con la comprensión general del problema que en los ordenamientos alemán y francés –

⁷⁴ En puridad, los mismos se refieren a la equiparación de los conceptos de “coordinación” y de “sujeción a la dirección” en que se basan la LASEE y la STC 85/2016, de 28 de abril. El paralelismo argumental de nuestra crítica con la de los Magistrados disidentes resulta obvio, por cuanto la sujeción a la dirección del Gobierno de la Nación se introduce legalmente y admite en términos jurídicos por la mayoría del Tribunal Constitucional precisamente sobre la base de la necesidad de evitar la irrogación de perjuicios a la política exterior del Estado.

⁷⁵ Apdo. II.2.B) del Capítulo III.

⁷⁶ Apdo. I.1 del Capítulo III del presente trabajo.

es decir, precisamente allá donde la acción exterior local ha alcanzado mayores desarrollos –, como evidencia el análisis anterior⁷⁷.

3. Reflexiones constitucionales sobre la capacidad de las entidades locales de celebrar acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos (Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales), así como convenios administrativos con sujetos de Derecho Público extranjero (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)

Con carácter previo al estudio en clave constitucional del reconocimiento legal de la capacidad de las entidades locales de acudir a diversas formas de concertación con sujetos de Derecho Público extranjero, se imponen una sucinta referencia a la sistemática empleada por el Legislador en este punto, así como la delimitación de los contornos de la noción de “acuerdo internacional no normativo”, toda vez que la categoría del “acuerdo internacional administrativo” ha sido ya analizada en detalle⁷⁸. En relación con el segundo de los extremos mencionados, como habrá de comprobarse de inmediato, el *nomen iuris* definitivamente escogido y, sobre todo, la definición legalmente consagrada adolecen de importantes imprecisiones, puntualmente destacadas por la doctrina y hasta, en cierto sentido, sorprendentes si se tiene en cuenta el grado de desarrollo del análisis de la modalidad de acuerdo referida en la literatura científica previa a la aprobación de la Ley.

En lo que hace al primer extremo, ya el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 808/2013, de 3 de octubre, sobre el Anteproyecto de LTOAI, subrayó las carencias de la tipología prevista, que no englobaría el conjunto de acuerdos dotados de relieve internacional, en tanto que no incluiría, “*a título ejemplificativo*, los acuerdos celebrados por escrito entre un sujeto de Derecho internacional y un ente u organismo que carece de subjetividad internacional (que no pueden calificarse de tratados por sus sujetos, de tal modo que, si contienen derechos u obligaciones jurídicas y se celebran al margen de cualquier tratado previo, carecen de encaje en las categorías del anteproyecto), o los acuerdos suscritos entre sujetos de Derecho internacional que se sustraen expresamente de dicho ordenamiento jurídico”⁷⁹. Dicha observación, de la que se haría eco la doctrina⁸⁰, no fue, sin embargo, atendida en los trámites posteriores del procedimiento legislativo,

⁷⁷ Apdo. II.1.B) del Capítulo III del presente trabajo.

⁷⁸ Cfr. el apdo. II.1.C) del Capítulo I.

⁷⁹ Apdo. VI.1 del Dictamen; énfasis añadido.

⁸⁰ Cfr. PASTOR PALOMAR, A., “Tipos de acuerdos internacionales celebrados por España: al hilo del proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de noviembre de 2013”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 66, 1 (2014), pág. 331; y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67, 1 (2015), pág. 22.

que culminaría con la adopción de un texto aquejado, en este punto, de un carácter incompleto asumido, de hecho, expresamente por el Legislador⁸¹.

A este respecto, conviene igualmente destacar que un tipo de acuerdo cuya regulación no ha sido adoptada por la LTOAI es el suscrito por Administraciones públicas, organismos o entidades integrantes del sector público institucional con otros entes de Derecho público extranjero y regido por el ordenamiento jurídico nacional determinado en el propio acuerdo. A dicha categoría se refiere lacónicamente el artículo 47.2.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, limitándose a su reconocimiento como una modalidad singular de convenio administrativo. Sobre los problemas específicos que, en términos constitucionales, plantea esta muy sucinta disciplina legal – si puede ser considerada como tal – se volverá *infra*, en este mismo subepígrafe.

De esta forma, dadas las lagunas del texto, si no es la relevancia o proyección internacional y/o exterior de los acuerdos objeto de regulación por la LTOAI la característica que motivaría su tratamiento normativo conjunto, no lo ha sido tampoco su sujeción al Derecho Internacional público, pues, como ya sabemos, solo los tratados y los acuerdos internacionales administrativos, no así los acuerdos internacionales no normativos, carentes de toda eficacia jurídica, se someten a dicho sistema. Por este motivo, la LTOAI ha sido justamente tachada asimismo de ley *ómnibus*; en ella se ha visto, así, un nuevo ejemplo de la mala técnica normativa que ha alcanzado en nuestro sistema, en los últimos tiempos, una dimensión rayana en lo patológico⁸².

Centrándonos ya en los acuerdos internacionales no normativos, debe señalarse, en primer lugar, que el concepto legal hace referencia a una forma de actuación convencional fuertemente arraigada en el sistema de relaciones entre Estados. Su diferenciación práctica frente al Tratado internacional se revela en numerosas ocasiones sumamente compleja, pues exige el empleo de una serie de criterios indiciarios entre los que ocupa un lugar central, de acuerdo con la doctrina

⁸¹ En el Apdo.II del Preámbulo a la LTOAI, a continuación del repaso general de las categorías de acuerdos objeto de regulación, se admite que “ello no impide en modo alguno que coexistan categorías diferentes a las tres reguladas por esta Ley que se rigen, todas ellas, por el Derecho interno de los Estados”.

⁸² Destacan, a este respecto, las reflexiones críticas de ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Artículo 1. Objeto”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., Díez-Hochleitner, J., y Martín y Pérez de Nanclares, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, cit., págs. 79 y 84 y ss. En un sentido parcialmente similar, entiende FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “Parliamentary Control of ‘Other International Agreements’ in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)”, *Spanish Yearbook of International Law*, 18 (2013-2014), pág. 64, que la mejor opción desde la perspectiva de la técnica normativa habría sido el mantenimiento en vigor del Real Decreto 801/1972, de 24 de marzo, y la regulación en un instrumento separado de la totalidad de acuerdos no constitutivos de Tratado a los que se recurre en la praxis española. En contra, por cuanto defiende la corrección de la sistemática empleada por el Legislador, PASTOR PALOMAR, A., “La Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: examen para jueces y abogados”, en PASTOR PALOMAR, A. (dir.), *Temas relevantes del Derecho Internacional Público ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Ministerio de Justicia, Madrid (2016), pág. 17.

mayoritaria⁸³ y con las dinámicas de los operadores jurídicos de la mayor parte de los Estados Miembros de la Unión Europea⁸⁴, la voluntad de las partes. Tradicionalmente denominados “pactos entre caballeros” (*gentlemen’s agreements*), toda vez que históricamente se entendía comprometida por virtud de los mismos tan solo la palabra de quienes acordaban su celebración, el decreciente personalismo y el mantenimiento de la informalidad en las relaciones internacionales han determinado, simultáneamente, la supervivencia de la figura y la preferencia por otras fórmulas para su identificación: acuerdos no vinculantes, acuerdos no normativos, memorandos de entendimiento⁸⁵. Su grado de eficacia o vinculatoriedad jurídicas no es, de acuerdo con las principales exposiciones de la literatura científica, en modo alguno fácil de precisar con carácter general o abstracto, pues, si de una parte resulta incontrovertible la inexistencia de mecanismos de exigencia de su cumplimiento⁸⁶, se estima asimismo que la suscripción de acuerdos de esta naturaleza restringe efectivamente la libertad de actuación de los sujetos intervinientes, que pueden llegar a verse vinculados sobre la base de la doctrina del *estoppel*⁸⁷. Ello no comporta, sin embargo, la aplicación a los mismos de los principios de *pacta sunt servanda* y de buena fe⁸⁸, por cuanto una

⁸³ En este sentido, sin ánimo alguno de exhaustividad, cfr. SCHACHTER, O., “The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements”, *The American Journal of International Law*, 71 (1977), págs. 296-297; WIDDOWS, K., “What is an Agreement in International Law?”, *British Yearbook of International Law*, 50 (1979), pág. 121; EISEMANN, P. M., “Le Gentlemen’s agreement comme source du droit international”, *Journal de droit international* (1979), pág. 344; CHINKIN, C., “A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations Between States”, *Leiden Journal of International Law*, 10 (1997), pág. 224; GOMAA, M. M., “Non-Binding Agreements in International Law”, en BOISSON DE CHAZOURNES, L., y GOWLLAND-DEBBAS, V. (Ed.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston (2001), págs. 241-242; MAZUELOS BELLIDO, A., “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8 (2004), pág. 26; y HOLLIS, D. B., “Defining Treaties”, en HOLLIS, D. B. (Ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, Oxford (2012), pág. 33.

⁸⁴ Así lo señala AUST, A., “Alternatives to Treaty-Making: MOUs as Political Commitments”, en HOLLIS, D. B. (Ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, cit., pág. 54.

⁸⁵ En este sentido, *vid.* FIEDLER, W., “Gentlemen’s Agreement”, en AAVV, *Encyclopedia of Public International Law*, t. II: *East African Community to Italy-United States Air Transport Arbitration (1965)*, Amsterdam, Elsevier (1995), pág. 547. De gran interés al respecto es igualmente la exposición de EISEMANN, P. M., “Le Gentlemen’s agreement comme source du droit international”, cit., págs. 327 y ss. En nuestra doctrina, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Artículo 43. Naturaleza”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., Díez-Hochleitner, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, cit., pág. 836.

⁸⁶ Cfr., en este sentido, en especial, SCHACHTER, O., “The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements”, cit., pág. 300; y FIEDLER, W., “Gentlemen’s Agreement”, cit., pág. 547.

⁸⁷ *Vid.*, de nuevo, SCHACHTER, O., *op. cit.*, págs. 300-301; y GAUTIER, P., “Les accords informels et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États”, en AAVV, *Droit du pouvoir, pouvoir du Droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles (2007), pág. 453. Una postura parcialmente similar es la adoptada por BOTHE, M., “Legal and non-legal norms – a meaningful distinction in international relations?”, *Netherlands Yearbook of International Law*, 10 (1980), págs. 70-71, que defiende la consideración de los acuerdos *no jurídicos*, en consonancia con la denominación por él preferida, como algo más que una mera actuación concertada de carácter propagandístico y entiende que su celebración genera “al menos un cierto grado de expectativas” en relación con la efectiva realización por parte de los Estados de lo declarado en el acuerdo. En la línea de este último autor, cfr. GOMAA, M. M., “Non-Binding Agreements in International Law”, cit., págs. 243 y ss.

⁸⁸ SCHACHTER, O., *op. cit.*, pág. 301; en el mismo sentido, WIDDOWS, K., “What is an Agreement in International Law?”, cit., pág. 123. La aplicación del principio de buena fe a los acuerdos no normativos es, sin embargo, controvertida, y, así, en otras exposiciones se aboga de hecho a su favor; cfr., en concreto, EISEMANN, P. M., “Le Gentlemen’s agreement comme source du droit international”, cit., pág. 347; FERNÁNDEZ TOMÁS, A.,

tal comprensión atribuiría carácter de obligación jurídica a un compromiso que se ha pretendido esencialmente político⁸⁹; una juridificación absoluta de todo tipo de acuerdos podría terminar por paralizar las relaciones internacionales, ya que, ante el consecuente temor de los sujetos de Derecho Internacional de verse plenamente vinculados por cualesquiera formas de actuación convencional, los mismos optarían por proceder en sus relaciones recíprocas con una inhibición de consecuencias perniciosas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en no pocas ocasiones se acude a los acuerdos no normativos a modo de ensayo para la sucesiva celebración de un auténtico Tratado⁹⁰.

Si las ventajas de recurrir a los acuerdos no normativos son obvias⁹¹, no lo son menos los riesgos que dicha técnica lleva aparejados. En el contexto de las relaciones internacionales *sensu stricto*, la generalización de su empleo plantea la cuestión de la banalización del Derecho de gentes⁹² y, desde la perspectiva interna, favorece una huida del control parlamentario que prevé el texto constitucional⁹³. Por otro lado, la extensión del fenómeno a la cooperación entre entidades locales pertenecientes a Estados diferentes por medio de la celebración de hermanamientos, a cuya relevancia histórica ya nos hemos referido⁹⁴, se presenta como una forma de actuación administrativa que no por informal resulta inidónea para la irrogación de perjuicios a la competencia estatal exclusiva reconocida *ex* artículo 149.1.3^a CE, como hemos igualmente

“Parliamentary Control of ‘Other International Agreements’ in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)”, cit., págs. 70-71; y AUST, A., “Alternatives to Treaty-Making: MOUs as Political Commitments”, cit., pág. 69.

⁸⁹ En este sentido, cfr. la convincente exposición de BOTHE, M., “Legal and non-legal norms – a meaningful distinction in international relations?”, cit., pág. 95.

⁹⁰ Así lo señala GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Artículo 43. Naturaleza”, cit., pág. 837.

⁹¹ Destaca, al respecto, LIPSON, C., “Why are some international agreements informal?”, *International Organization*, 45, 4 (1991), págs. 500 y 514 y ss., que los acuerdos no normativos presentan un mayor grado de flexibilidad material y procedimental, lo que favorece particularmente su renegociación, y que en relación con los mismos la severidad de los requisitos de publicidad es menor. En el mismo sentido, *vid.* AUST, A., “Alternatives to Treaty-Making: MOUs as Political Commitments”, cit., págs. 59 y ss. Entre nosotros, REMIRO BROTONS, A., “De los tratados a los acuerdos no normativos”, cit., pág. 42, se ha referido adicionalmente a la pretensión de “difuminar el reconocimiento de la subjetividad internacional de una de las partes” como otro de los posibles motivos por los que se recurre a la técnica de los acuerdos no normativos.

⁹² Lo ha subrayado, entre nosotros, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica difícil de ignorar”, cit., pág. 50. Como precisa AUST, A., “Alternatives to Treaty-Making: MOUs as Political Commitments”, cit., pág. 63, la banalización referida puede afectar tanto al cumplimiento efectivo de las disposiciones de los acuerdos no normativos como a su celebración misma, a la que los Estados pueden prestar menos atención por tratarse de una forma de concertación por la que se consideran no vinculados.

⁹³ Al respecto, es imprescindible la remisión *in toto* a GONZÁLEZ VEGA, J. A., “¿Tratados ocultos? Sobre ciertas manifestaciones de la acción concertada ‘no convencional’ en el marco de las competencias ‘reservadas’ a los tratados internacionales”, en TORRES BERNÁRDEZ, S. (coord.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra Homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid (2013), págs. 75-101. Subraya el autor en su exhaustivo análisis crítico de la praxis española que la categoría de tratados más problemática en este sentido son los de naturaleza política, para cuya válida celebración resulta necesaria la autorización de las Cortes Generales de acuerdo con lo establecido en el artículo 94.1.a) CE (cfr. págs. 78 y ss.). En la doctrina extranjera, el extremo referido ha sido especialmente destacado por BOTHE, M., “Legal and non-legal norms – a meaningful distinction in international relations?”, cit., pág. 93.

⁹⁴ Apdo. I del Capítulo I del presente trabajo.

argumentado *supra*⁹⁵. Se impone, por consiguiente, la sujeción de su celebración a límites materiales concretos, así como la previsión de mecanismos de control preventivo, con el objetivo de evitar la efectiva producción de una invasión competencial que, en tanto consecuencia de una actuación externa, resultaría de difícil reparación posterior⁹⁶. La disciplina legal de los acuerdos no normativos se revela, pues, irrenunciable, sin que en contra de la misma entendamos procedente esgrimir que ello suponga la juridificación de una categoría de concertación desprovista, por definición, de toda eficacia jurídica⁹⁷.

Como adelantábamos, la denominación y la definición del acuerdo internacional no normativo en la LTOAI se han revelado, cuando menos hasta cierto punto, problemáticas. Una y otra fracasan en la plasmación de la característica esencial de la categoría de acuerdos a la que se refieren, que es su inhabilidad, *en línea de principio*, para la producción de cualesquiera efectos jurídicos⁹⁸. Siendo ello así, como subrayó el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de LTOAI, su descripción como “no normativo” hace referencia a su imposible consideración como una auténtica fuente del Derecho, pero no acierta a expresar, al menos de forma enteramente satisfactoria, que es su falta de vinculatoriedad jurídica la cualidad que lo diferencia frente a otros tipos de acuerdos⁹⁹. El empleo de dicho *nomen iuris* resultaría particularmente sorprendente si se tiene en cuenta que el término más extendido en la praxis, de acuerdo con el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sería el de “memorando de entendimiento”¹⁰⁰. Lo cierto es, sin embargo, que se trata de una denominación que ha gozado tradicionalmente de importantes valedores en nuestra doctrina¹⁰¹ y que la crítica terminológica ha sido relativizada por algunos de los principales comentaristas de la Ley, que, aun conviniendo en su incorrección desde una perspectiva técnica, se

⁹⁵ Apdo. II.1.B) del Capítulo III del presente trabajo.

⁹⁶ Sobre la preferencia por el control preventivo de validez de la totalidad de formas de actuación de concertación externa, incluida la figura del acuerdo internacional no normativo, se volverá *infra*, en este mismo subepígrafe, al hilo de una exposición crítica de la regulación introducida tanto por la LTOAI con respecto a la misma como por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con los convenios administrativos suscritos con entidades de Derecho Público extranjero.

⁹⁷ En sentido contrario al aquí defendido se ha posicionado GONZÁLEZ VEGA, J. A., “Artículo 2. Definiciones”, cit., pág. 109.

⁹⁸ En este punto, debe tenerse en cuenta el desacuerdo doctrinal relativo a la aplicación del principio de buena fe, del que hemos dado cuenta en la nota al pie 87 de este Capítulo.

⁹⁹ Dictamen del Consejo de Estado núm. 808/2013, de 3 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (apdo. VI.1). Debe en todo caso destacarse que el propio Consejo de Estado se contradice inmediatamente al afirmar que su “característica más expresiva es la de que no constituyen fuente de obligaciones internacionales”.

¹⁰⁰ En este sentido, véase GONZÁLEZ VEGA, J. A., “Artículo 2. Definiciones”, cit., pág. 109.

¹⁰¹ Cfr. REMIRO BROTONS, A., “De los tratados a los acuerdos no normativos”, cit., págs. 41 y ss. El autor, sin embargo, revisaría posteriormente su postura al emplear la expresión “acuerdo no jurídico” en su *Derecho Internacional. Curso general*, Tirant Lo Blanch, Valencia (2010), págs. 193-199. Sin embargo, más recientemente ha optado por relativizar la importancia del debate terminológico; cfr. su “Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, cit., pág. 59.

han referido a la dificultad de encontrar una alternativa que no genere, por su parte, nuevas dificultades¹⁰² y a la esterilidad del debate una vez asumida legalmente la denominación controvertida¹⁰³.

Mayor ha sido la contundencia mostrada por la doctrina en el rechazo a la definición legal de los acuerdos internacionales no normativos. Los artículos 2.1.c) y 43 LTOAI se refieren a la ausencia de producción de efectos jurídicos de la categoría convencional objeto de estudio predicando de la misma su no caracterización como “fuente de obligaciones *internacionales*” (énfasis añadido). Sin embargo, de los acuerdos internacionales no normativos no derivan obligaciones *en ningún orden jurídico*¹⁰⁴: por este motivo, se ha defendido convincentemente que las disposiciones citadas deberían hacer referencia a la no consideración de los mismos como fuentes de obligaciones *jurídicamente exigibles*¹⁰⁵. La precisión, que en un principio podría revelarse un tanto conceptualista, no es en modo alguno baladí: de no ser tenida en cuenta, se podrían suscitar equívocos en la diferenciación del acuerdo internacional no normativo frente al convenio administrativo, cuya posibilidad de celebración con entidades de Derecho público extranjero, como ya sabemos, se encuentra reconocida con carácter general *ex* artículo 47.2.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que determina su sujeción al ordenamiento jurídico nacional escogido por las partes¹⁰⁶.

En síntesis, en nuestro sistema jurídico el acuerdo internacional no normativo es el celebrado por cualquier Administración Pública o entidad u organismo integrante del sector público institucional con sujetos de Derecho Público extranjero por el que se adoptan compromisos tan solo en la esfera política. Dado que dicho carácter “ajurídico” no priva de sentido a su regulación legal, por los motivos sobre los que hemos insistido, la LTOAI asume la referida labor previendo diversos mecanismos de control¹⁰⁷, objeto de regulación separada con respecto a la aplicable a los acuerdos

¹⁰² Al respecto, cfr. la sólida argumentación desarrollada por MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica difícil de ignorar”, cit., págs. 46-48.

¹⁰³ En este sentido, *vid.* FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “Parliamentary Control of ‘Other International Agreements’ in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)”, cit., pág. 70.

¹⁰⁴ Ya lo señaló tempranamente, entre nosotros, en su estudio de referencia, REMIRO BROTONS, A., “De los tratados a los acuerdos no normativos”, cit., pág. 41; en la doctrina extranjera, cfr., por todos, HOLLIS, D. B., “Defining Treaties”, cit., pág. 33.

¹⁰⁵ En este sentido, véanse, particularmente, PASTOR RIDRUEJO, J. A., “La necesidad de una Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dir.), *España y la práctica del Derecho Internacional*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid (2014), pág. 59; y REMIRO BROTONS, A., “Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, cit., pág. 59.

¹⁰⁶ Lo anterior no obsta a la habilidad de los acuerdos internacionales no normativos para desplegar efectos jurídicos en el contexto interno en determinados supuestos; cfr., en este sentido, MAGALDI, N., “Régimen jurídico de la actividad internacional de las universidades públicas”, *XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (2018), pág. 27, que se refiere a la posible generación de responsabilidad patrimonial de la Administración sobre la base del principio de protección de la confianza.

¹⁰⁷ Artículos 43 a 48 LTOAI.

internacionales administrativos¹⁰⁸. Adicionalmente, la Ley introduce una disciplina específica de los acuerdos suscritos por las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las entidades locales¹⁰⁹.

En este sentido, la Ley prevé, con carácter general, la emisión de diversos informes previos a la celebración de ambas categorías de acuerdos. En primer lugar, se exige la fiscalización preventiva de su naturaleza, forma de elaboración y, en especial, de la conveniencia de acudir a la modalidad proyectada de acuerdo o a otra de las previstas legalmente: tratándose de un proyecto de acuerdo internacional administrativo, el mismo habrá de ser remitido al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a fin de que informe sobre los extremos referidos la Asesoría Jurídica Internacional (artículo 39.1 LTOAI); en el caso de un proyecto de acuerdo internacional no normativo, la cuestión habrá de ser analizada por el Servicio Jurídico del órgano u organismo correspondiente (artículo 45 LTOAI). Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en los preceptos citados, de comportar la asunción de obligaciones financieras, ambos tipos de acuerdos habrán de ser informados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previsión ante la que no han dejado de mostrar perplejidad tanto el Consejo de Estado como la doctrina, en consideración a la aparente incompatibilidad de la admisión de dicha eficacia con la caracterización legal de los acuerdos internacionales no normativos¹¹⁰.

La Ley reconoce, asimismo, en relación con la tramitación ulterior de las dos formas de concertación, autonomía a los sujetos intervinientes para la determinación del procedimiento y prevé la posibilidad de poner en conocimiento del Consejo de Ministros la celebración de los acuerdos con respecto a los cuales así lo estimen procedente el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación exclusivamente en relación con los acuerdos internacionales administrativos y el mismo y el competente por razón de la materia en el caso de los acuerdos internacionales no normativos (respectivamente, artículos 40 y 46 LTOAI).

Aun no resultando en modo alguno insignificantes las diferencias que cabe apreciar en la regulación hasta el momento referida, cuyo comentario habrá de abordarse de inmediato, las divergencias más destacables son las que la Ley prevé en relación con la actuación posterior a la celebración de las correspondientes categorías de acuerdos: así, mientras que los acuerdos internacionales administrativos deben ser objeto de publicación oficial para su incorporación al ordenamiento jurídico (artículo 41 LTOAI), y se impone, asimismo, al Ministerio de Asuntos

¹⁰⁸ Artículos 38 a 42 LTOAI.

¹⁰⁹ Artículos 52 y 53 LTOAI.

¹¹⁰ En este sentido, cfr. el Dictamen del Consejo de Estado núm. 808/2013, de 3 de octubre, apdo. VI.1; y FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “Parliamentary Control of ‘Other International Agreements’ in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)”, cit., pág. 71, que tacha de “surrealista” la previsión introducida por el artículo 45 LTOAI.

Exteriores y Cooperación su integración en colecciones que habrán de ser publicadas periódicamente (artículo 42 LTOAI), en el caso de los acuerdos internacionales no normativos se exige tan solo su inscripción en el registro administrativo creado *ad hoc* (artículo 48 LTOAI).

La regulación prevista con carácter específico para las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y entidades locales difiere parcialmente de la aplicable con carácter general. La tramitación y las actuaciones posteriores a la celebración (publicación oficial y registro) se rigen por la normativa recién referida (artículos 52.2 y 53.2 LTOAI); sin embargo, en relación con los informes previos a la celebración *de ambas modalidades de acuerdos*, se atribuye la competencia para su elaboración a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y se prevé la posibilidad de recabar “cuantos otros” se consideren necesarios (artículos 52.3 y 53.3 LTOAI).

Diversos son los extremos que la disciplina legal, expuesta en extrema síntesis, plantea desde la perspectiva constitucional. Las definiciones y referencias a las dos categorías de acuerdos que incorpora la LTOAI reconocen la posibilidad de su celebración por parte de los sujetos de Derecho Público interno y extranjero competentes por razón de la materia¹¹¹, lo que supone un acierto del Legislador, que no ha caído en la trampa de exigir que las entidades y organismos intervinientes posean un *status* jurídico equivalente en los respectivos ordenamientos de origen¹¹² ni ha proscrito, al modo francés, la concertación de niveles de poder infraestatal con Estados extranjeros¹¹³. El empleo exclusivo del criterio competencial es, en este sentido, irreprochable.

No cabe decir lo mismo, sin embargo, de las diferencias en el tratamiento normativo que se dispensa a los dos tipos de acuerdos desde la perspectiva del informe previo sobre su naturaleza, formalización y adecuación o procedencia de la figura seleccionada. Curiosamente, en relación con esta cuestión los problemas de constitucionalidad de la disciplina legal son de signo contrario a los planteados por la LASEE, si bien no afectan, como habrá de argumentarse, a los acuerdos suscritos por las entidades locales.

El mecanismo de control referido tiene por objeto – no exclusivamente, ello es evidente – la evitación de posibles extralimitaciones competenciales de las que resulte la irrogación de perjuicios a las relaciones internacionales del Estado. El riesgo de que la misma se produzca es superior, de una parte, en el caso de los acuerdos internacionales administrativos, en general, y, de otra, en relación con la concertación desarrollada por Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y

¹¹¹ Artículos 2.b) y c), 38.2, 44, 52.1 y 53.1 LTOAI.

¹¹² Dicho requisito se encontraba, sin embargo, previsto en el artículo 46 del proyecto de LTOAI en relación con los acuerdos internacionales no normativos y había sido, en nuestra opinión inexplicablemente, saludado positivamente por algunos autores; en este sentido, *vid.* PÉREZ GIRALDA, A., “España y la práctica del Derecho Internacional: ‘los acuerdos normativos’”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dir.), *España y la práctica del Derecho Internacional*, cit., pág. 88.

¹¹³ Al respecto, cfr. la exposición crítica desarrollada en el apdo. II.1.A) del Capítulo III del presente trabajo.

entidades locales: en el primer supuesto, ello es así como consecuencia de la vinculación cualificada del acuerdo al tratado internacional de cobertura y de la asunción de responsabilidad internacional por parte del Estado a partir de su celebración; en el segundo, lo anterior es debido a la mayor significación política de la actuación de las Administraciones territoriales infraestatales, circunstancia que ha motivado, de hecho, su sujeción a una disciplina normativa específica.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el límite material de las relaciones internacionales del Estado es oponible *frente a la totalidad* de instrumentos convencionales dotados de proyección externa, incluidos los carentes de efectos jurídicos, y *con independencia de cuáles sean los sujetos intervinientes*, razón por la cual la propia Ley, de hecho, exige *en todo caso* la evacuación de al menos un informe previo. A este extremo se ha referido, de hecho, certeramente el Consejo de Estado, al afirmar que del carácter “no tan evidente” de la necesidad de fiscalización de los proyectos de acuerdos internacionales no normativos se deriva la atribución al informe negativo de carácter obstativo “solo (...) en aquellos supuestos en los que el contenido del acuerdo interfiera en la política exterior de España o menoscabe la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y, en su caso, quede así motivado en la resolución que se emita”¹¹⁴. Sin embargo, la lógica de estos planteamientos conduce, en nuestra opinión, a la necesidad de atribuir a la Administración General del Estado el control de toda forma de concertación. En este sentido, aun habiendo realizado el Consejo de Estado la valoración reproducida en un contexto en el que el se tenían exclusivamente en cuenta los acuerdos internacionales no normativos celebrados por las Comunidades Autónomas, el propio órgano consultivo defendería inmediatamente la necesidad de que la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación alcance a cualesquiera tipos de acuerdos¹¹⁵.

Es más, desde nuestro punto de vista, la opción legislativa no es tan solo criticable en términos de oportunidad, sino incluso de validez jurídica: la atribución de la competencia para la elaboración del informe al Servicio Jurídico del órgano u organismo correspondiente – cuando se trate, como acaba de señalarse, de acuerdos internacionales no normativos no adoptados por una Comunidad Autónoma, una Ciudad Autónoma o una entidad local – no parece coherente con la jurisprudencia constitucional. Ciertamente, el tipo de control que los Servicios Jurídicos se encuentran llamados a desarrollar es, al igual que en los supuestos de intervención de la Asesoría Jurídica Internacional, exclusivamente técnico o jurídico¹¹⁶, de manera que ni unos ni otra podrán

¹¹⁴ Dictamen del Consejo de Estado núm. 808/2013, de 3 de octubre, apdo. VI.2.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Así lo señala, con referencia a los informes de la Asesoría Jurídica Internacional exigidos por los artículos 52 y 53 LTOAI, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos”, y “Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos”, ambos en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de*

servirse de parámetros diferentes de los plasmados en los instrumentos de planificación de la acción exterior del Estado aprobados por el Ejecutivo central. Ahora bien, amén del riesgo cierto de que los Servicios Jurídicos adopten interpretaciones que se aparten de la asumida por la Asesoría Jurídica Internacional – o que incluso sean divergentes entre sí –, ocurre que la atribución de la competencia de elaboración del informe previo a un órgano no integrado en la Administración General del Estado no es (cuando menos, plenamente) conforme con la doctrina constitucional que reconoce al Estado la facultad de coordinación de las actuaciones dotadas de proyección exterior con el objeto de evitar injerencias indebidas en las relaciones internacionales¹¹⁷.

En este sentido, deben tenerse en cuenta diversos aspectos. En primer lugar, que el título competencial del artículo 149.1.3ª CE se ve intrínsecamente amenazado por toda iniciativa exterior emprendida por sujetos diferentes de la propia Administración General del Estado. En segundo lugar, el mismo abarca, como ha quedado expuesto, una labor *estatal* de coordinación, que integra, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, facultades de intervención preventiva y posterior. Por último, como hemos dejado apuntado más arriba, dada la difícil corrección de la vulneración constitucional considerada una vez que la misma se ha producido efectivamente, el control administrativo de legalidad que ha de preferirse en estos supuestos es el desarrollado *a priori*. De esta forma, su atribución al Servicio Jurídico del órgano u organismo correspondiente, aun previendo la Ley otros mecanismos de control estatal ulterior (posibilidad de toma de conocimiento por el Consejo de Ministros, registro), comporta la reducción de la intervención fiscalizadora de la Administración General del Estado a una expresión, si no mínima, sí “minimizada”, consagrando, de esta forma, un estado de cosas de difícil compatibilización con la jurisprudencia constitucional.

En todo caso – y esto es lo que, a los efectos de la presente investigación, principalmente interesa –, sobre la base de los motivos aducidos debe concluirse que la disciplina aplicable al control preventivo de los acuerdos internacionales no normativos (también de los administrativos, claro está) celebrados con participación de Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y entidades locales españolas es plenamente asumible en términos constitucionales, toda vez que con respecto a los mismos corresponde a la Asesoría Jurídica Internacional la elaboración del informe correspondiente.

Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre), cit., respectivamente páginas 925-926 y 942.

¹¹⁷ En contra de lo aquí afirmado, considera MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica difícil de ignorar”, cit., pág. 57, que la opción legal resulta “perfectamente entendible”, advirtiendo, al mismo tiempo, de la necesidad de que los Servicios Jurídicos de los órganos y organismos en cada caso afectados y la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación actúen con lealtad recíproca a fin de evitar, particularmente, disonancias en la interpretación de la LTOAI.

Desde otro punto de vista, las deficiencias de la sistemática empleada por el Legislador, descritas al inicio del presente subepígrafe, plantean el problema adicional de la determinación del régimen jurídico de control de las categorías de acuerdos de las entidades locales dotados de proyección externa cuya regulación no es asumida por la LTOAI. El Consejo de Estado se ha referido específicamente a esta cuestión: las limitaciones de la tipología de acuerdos prevista en la Ley traerían consigo que, en el caso de que el informe previo concluyese la improcedencia de acudir a las figuras del acuerdo internacional administrativo y del acuerdo internacional no normativo, la única alternativa viable sería la celebración de un tratado internacional. Ello comportaría, ha afirmado el Consejo de Estado, restricciones indebidas de la capacidad de actuación exterior de las Comunidades Autónomas y de los Ministerios¹¹⁸.

En nuestra opinión, el Consejo de Estado yerra al deducir a partir de las limitaciones del ámbito de aplicación de la LTOAI una correlativa restricción de la capacidad de concertación de las entidades infraestatales en el contexto de la acción exterior. La exigencia de que la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se pronuncie sobre la corrección del recurso a las figuras reguladas en la LTOAI no determina que sean tan solo estas las opciones de que disponen las entidades locales para el desarrollo de actuaciones dotadas de proyección exterior de tipo convencional: de la improcedencia de la suscripción de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos no se sigue en modo alguno, de acuerdo con el texto legal, una suerte de “reserva” a favor del Tratado internacional. De hecho, como hemos destacado al comienzo del presente subepígrafe, en el propio Preámbulo de la LTOAI se afirma que la limitación de su ámbito de aplicación a las categorías de acuerdos contempladas en el texto no obsta al recurso a otras formas de concertación. Así, la posibilidad de celebración de un convenio administrativo sujeto al ordenamiento jurídico nacional de alguno de los sujetos de Derecho Público participantes, prevista *ex* artículo 47.2.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, debe ser igualmente considerada en los supuestos de inviabilidad del acuerdo internacional administrativo y del acuerdo internacional no normativo. En este sentido, tal vez la confusión del Consejo de Estado derive de que en el momento de emisión del Dictamen sobre el proyecto de LTOAI no se había aprobado aún la Ley 40/2015.

Lo verdaderamente criticable desde la perspectiva de la última modalidad de acuerdo referida no es, por consiguiente, tanto su regulación fuera de la LTOAI cuanto la ausencia de previsiones relativas a los mecanismos de control activables por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El artículo 50.1 de la Ley 40/2015 se limita a disponer, con respecto a todas las categorías de convenios, que, “sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica

¹¹⁸ Dictamen del Consejo de Estado núm. 808/2013, de 3 de octubre, apdo. VI.2 *in fine*.

pueda prever, será necesario que [los mismos] se acompañe[n] de una memoria justificativa donde se analicen su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en [la propia] Ley”. En el caso específico de los convenios suscritos por entidades locales, rige, claro está, la previsión general del artículo 56.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que obliga a aquellas a remitir a las Administraciones estatal y autonómica copia o extracto de sus actos y acuerdos, facilitando, así, su fiscalización *a posteriori*.

La no regulación de formas específicas de control preventivo de los convenios administrativos suscritos por las entidades locales con sujetos de Derecho Público extranjero se presenta, en nuestra opinión, como un vacío normativo incomprensible e incluso problemático en términos constitucionales. Incomprensible en tanto que, admitido que la inexistencia de mecanismos de exigibilidad de la observancia de los acuerdos internacionales no normativos no impide considerar que de los mismos puedan, hipotéticamente, derivarse perjuicios para las relaciones internacionales del Estado, con mayor motivo ello es así cuando nos encontramos ante una modalidad de concertación por virtud de la que se asumen auténticas obligaciones jurídicas. El Legislador opta, sin embargo, por prever mecanismos de control estatal preventivo exclusivamente aplicables a la categoría de acuerdos potencialmente menos lesiva de las relaciones internacionales. La incoherencia en que se incurre es, pues, en este punto manifiesta. Y, en segundo lugar, en íntima conexión con la argumentación precedente, relativa a los defectos de la regulación incorporada por la LTOAI, pueden incluso plantearse dudas sobre la validez jurídica del marco normativo resultante, toda vez que, reconocida por el Tribunal Constitucional la competencia estatal de coordinación de la acción exterior, la decisión legislativa de abordar solo parcialmente su regulación no solo se traduce en una laguna de más que difícil integración por parte de los operadores jurídicos¹¹⁹, sino que puede además ser leída como una rectificación legal del alcance de aquella, lo que conduciría irremediabilmente a concluir la inconstitucionalidad por omisión del artículo 50.1 de la Ley 40/2015.

Resultaría posible entender que el artículo 47.2.d) de la Ley 40/2015 se refiere tan solo a los convenios celebrados en el marco del sistema del Consejo de Europa, con respecto a los que son de aplicación los mecanismos de control previstos en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, analizados *supra*¹²⁰. Sin embargo, tal opción interpretativa choca, de una parte, con el tenor literal

¹¹⁹ Son varias las cuestiones que, a este respecto, no pueden ser resueltas sin la intervención del Legislador. A título ejemplificativo, ¿a quién correspondería la elaboración del informe previo sobre la corrección de la elección de la modalidad de concertación? ¿Habrían de entenderse excluidos el tratado internacional y el acuerdo internacional administrativo como alternativas a tener en cuenta, dada la intención – cuando menos, implícitamente manifestada – de las partes de someter el convenio a un ordenamiento jurídico nacional?

¹²⁰ Apdo. I del presente Capítulo.

del propio precepto, que no introduce limitación alguna de su ámbito de aplicación en este sentido – se refiere, simplemente, a los convenios “no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo” –, y, de otra, con la lectura del marco constitucional español defendida en este trabajo, de acuerdo con la cual la capacidad de concertación con entidades de Derecho Público extranjero de nuestras corporaciones locales deriva inmediatamente del principio de autonomía, dada su no consideración como competencia, sino como forma de ejercicio de las que el ordenamiento les atribuye. En último término, la posibilidad de celebración de convenios de cooperación transfronteriza por parte de nuestras entidades locales se encuentra ya expresamente reconocida en el *corpus* normativo que adapta nuestro ordenamiento al Convenio de Madrid.

Descartada esta alternativa en la interpretación del precepto controvertido, debe forzosamente concluirse que la crítica doctrinal que ha suscitado la aprobación de la LTOAI desde el punto de vista de las limitaciones – o excesos – en la definición de su ámbito de aplicación trasciende el plano de la racionalidad normativa, pues la no aplicación de los mecanismos de control preventivo regulados en la misma a los convenios celebrados por nuestras entidades locales con sujetos de Derecho Público extranjero y sometidos al ordenamiento nacional determinado por las partes implica un desconocimiento parcial de la competencia de coordinación de la acción exterior reconocida a favor del Estado por la jurisprudencia constitucional.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obwohl es sich um kein neues Rechtsphänomen handelt, ist die „kommunale Außenpolitik“ aus einer verfassungsrechtlichen Sicht von Seiten der spanischen Rechtslehre kaum untersucht worden. Besondere Aufmerksamkeit wurde im Gegensatz dazu traditionell dem völker- und europarechtlichen Rechtsrahmen gewidmet – unumstritten eine sinnvolle Forschungsperspektive. Diese Beschränkung beachtet jedoch nicht, dass die Festsetzung der Gebietskörperschaften, die dazu befugt sind, grenzüberschreitend zu kooperieren, noch eine Frage des nationalen Verfassungsrechts ist. Das Völkerrecht verbietet den Gemeinden nicht, mit öffentlichen Rechtssubjekten anderer Länder zusammenzuarbeiten, stellt aber auch nicht das juristische Subsystem dar, in dem sich die Grundlagen derartiger Rechtshandlungen finden: Es regelt lediglich die Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten, die unter dasselbe fallen. Diese ist eine redundante Behauptung, die aber nicht übersehen werden darf.

Aus diesen Gründen wurde entschieden, die Untersuchung auf die verfassungsrechtliche Perspektive zu beschränken. Mangels einer verfassungsgerichtlichen Entwicklung zum Thema schien es besonders nötig, eine rechtsvergleichende Analyse des Phänomens durchzuführen. Deswegen wurden die Rechtssysteme Deutschlands, Frankreichs und Italiens im zweiten Kapitel der Arbeit zusammenfassend analysiert. Die Praxen in den oben genannten Rechtsordnungen haben unmittelbar die Entwicklungen der entsprechenden Forschungen bestimmt. In diesem Sinne ist zunächst zu unterstreichen, dass das Phänomen „kommunaler Außenpolitik“ in Deutschland hauptsächlich in den achtziger Jahren – im Zusammenhang mit den Protesten gegen die Atombewaffnung – zu Schwierigkeiten bei der Auslegung des nationalen Verfassungsrahmens geführt hat – was als entscheidender Faktor für eine zeitliche Begrenzung der Analyse der deutschen Rechtslehre bei der vorliegenden Studie zu sehen ist –, während die ständige Teilnahme der französischen Gemeinden im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dazu geführt hat, dass sowohl die französische Rechtslehre als auch der französische Gesetzgeber ununterbrochen ein besonders intensives Interesse daran gezeigt haben. In diesem Sinne ist „kommunale Außenpolitik“ in Frankreich – so wie in Italien, obwohl in diesem Land die gesetzliche Regelung zum Thema als ungenügend zu betrachten ist – im Detail geregelt worden, was einen großen Unterschied zum Zustand der deutschen Rechtsordnung macht.

Eine mangelnde gesetzliche Regelung zum Thema ist meines Erachtens als ambivalent zu betrachten. Einerseits bringt so ein Zustand mit sich, dass die gemeindlichen Gebietskörperschaften nur im nationalen Verfassungsrahmen ihre Grenzen bei der Durchführung international ausgerichteter Tätigkeiten finden, was aus der Sicht ihrer Selbstverwaltungsgarantie besonders

positiv scheint. In einem Zusammenhang, in dem die zentralstaatliche Kompetenz im Bereich auswärtiger Gewalt restriktiv ausgelegt wird, hemmt die Untätigkeit des Gesetzgebers mögliche Eingriffe in den gemeindlichen Rechtsraum. In diesem Sinne wurde sogar traditionell argumentiert, dass „kommunale Außenpolitik“ ein Rechtsbereich sei, der dereguliert bleiben sollte.

Andererseits hat aber die Praxis bewiesen, dass so ein Zustand besondere Rechtsprobleme verursachen kann, weil es unterschiedliche Aspekte gibt, die lediglich durch den Gesetzgeber voll befriedigend gelöst werden können. Die verfassungsgerichtliche Entwicklung des Phänomens in Italien ist ein prominentes Beispiel dafür: Wie oben dargelegt, sollte in den achtziger und neunziger Jahren die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit (*Corte costituzionale*) teilweise die Rolle des Gesetzgebers übernehmen (z.B. bei der Definition der Mechanismen der Rechtsaufsicht durch die Regierung). Das führt zur Annahme, dass eine normative Regulierung „kommunaler Außenpolitik“ doch sinnvoll ist, weil dieses Phänomen mehrere Facetten hat, für deren Präzisierung sich die verfassungsgerichtliche Kontrolle als ungeeignet erweist.

Die gesetzliche Regelung „kommunaler Außenpolitik“ gilt aber nicht als rechtliche Grundlage ihrer Gültigkeit. Die Befugnis der Gemeinde, grenzüberschreitend zu kooperieren, leitet sich unmittelbar von der verfassungsrechtlich anerkannten Selbstverwaltungsgarantie ab. Sie ist nicht als Kompetenz, sondern als eine mögliche Art der Ausübung der gemeindlichen Zuständigkeiten zu betrachten. Auf diesem Verständnis basiert die Öffnung der spanischen Verfassungsrechtsprechung, die die zentralstaatliche Kompetenz im Bereich auswärtiger Beziehungen eng interpretiert: Wenn man – wie oben dargelegt – jede grenzüberschreitende Rechtshandlung als unter die oben genannte zentralstaatliche Zuständigkeit fallend betrachtet, dann wird mittelbar der Staat der Autonomen Gemeinschaften wieder zentralisiert. Diese Interpretation hat traditionell in Spanien nur die Perspektive der international ausgerichteten Tätigkeiten der Autonomen Gemeinschaften berücksichtigt, was aber nicht ausschließen sollte, dass auch die gemeindlichen Gebietskörperschaften als Begünstigte der oben genannten restriktiven Auslegung betrachtet werden. Im Gegenteil: Die verfassungsrechtliche Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und ihre Interpretation durch die spanische Verfassungsgerichtsbarkeit, die von ihr jede Handlungsmöglichkeit ableitet, deren Mangel den Status der Gemeinde unerkennbar machen würde, gilt schon als Grundlage der kommunalen Befugnis, grenzüberschreitend zu agieren. Im Zuge der Globalisierung scheint es unvorstellbar, dass den Gemeinden eine derartige Befugnis fehlt; deswegen muss der Gesetzgeber die Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten, berücksichtigen bzw. ist dazu verpflichtet, sie ausdrücklich anzuerkennen, wenn er sich für eine Regelung der

Außertätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Körperschaften entscheidet, d.h., er darf den Gemeinden diese Befugnis nicht aberkennen.

Dagegen sprechen weder die Definition der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Bezug auf das Gebiet (Territorialitätsprinzip) noch die Verwendung des Begriffes „örtliches Interesse“ in der spanischen Verfassung. Das Territorialitätsprinzip wird als Bestandteil der Charakterisierung der gemeindlichen Gebietskörperschaften verwendet, es wird jedoch auch subjektiviert: Wie schon vom deutschen Bundesverfassungsgericht dargelegt, sollen sich die kommunalen Gebietskörperschaften darauf beschränken, die „Bedürfnisse und Interessen“ zu befriedigen, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also *den Gemeindeeinwohnern* gerade als solche gemeinsam sind, indem sie *das Zusammenleben und -wohnen der Menschen* in der Gemeinde betreffen“ (BVerfGE 79, 127, 151 f.; Betonung durch den Verfasser). In dieselbe Richtung geht die spanische Rechtslehre, die das oben genannte Kriterium für eine genauere, an unsere Zeit angepasste Definition der „entidades territoriales“ benutzt. Dementsprechend soll sich die Örtlichkeit des Interesses, die den Umfang der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bzw. die Grenzen der gemeindlichen Befugnisse bestimmt, nicht auf das Hoheitsgebiet beschränken, d.h., die Existenz eines örtlichen Interesses darf man nicht im Fall einer kommunalen grenzüberschreitenden Rechtshandlung automatisch ausschließen. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit gilt in diesem Sinne als prominentes Beispiel dafür.

Auch die Grenzen „kommunaler Außenpolitik“ sind in erster Linie verfassungsrechtlich zu definieren. Anders gesagt, in Bezug auf diese Problematik darf der Gesetzgeber nicht weiter als der Verfassungsgeber gehen. Das soll aber nicht heißen, dass die Kommunen nur in der Verfassung die Grenzen ihrer international ausgerichteten Tätigkeiten finden: Das würde selbstverständlich gegen das Rechtsstaatsprinzip und den Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes verstoßen. Damit ist lediglich gemeint, dass der Gesetzgeber keine spezifischen materiellen Grenzen für solche gemeindlichen Rechtshandlungen bestimmen darf, wenn das einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellt.

Zuallererst ist die zentralstaatliche Zuständigkeit im Bereich auswärtiger Beziehungen in diesem Sinne zu betrachten. Diese wird sowohl formell als auch materiell berücksichtigt. Formell ist sie im Sinne einer Trennung zwischen dem völkerrechtlichen und dem einfach grenzüberschreitenden Handlungsbereich zu verstehen, d.h., Kommunen dürfen nur im internationalen Rechtsverkehr agieren, wenn sie als Vertreter des entsprechenden Staates handeln. In Bezug auf diese Grenze spielt die Völkerrechtssubjektivität der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, mit denen die Gemeinde kooperiert, keine entscheidende Rolle: Staaten und andere Völkerrechtssubjekte können im transnationalen Rechtsverkehr agieren, ohne dass die

entsprechenden Abkommen unbedingt unter das Völkerrecht fallen. Aus diesem Grund deckt „kommunale Außenpolitik“ die Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten – eine Kooperationsart, die besonders sinnvoll ist, wenn es sich um Staaten handelt, deren Untergliederungen weder verfassungsrechtlich noch gesetzlich eine Selbstverwaltungsgarantie anerkannt wird. Deswegen ist das in Art. L-1115-5 des französischen *Code général des collectivités territoriales* für die Gebietskörperschaften allgemein vorgesehene Verbot, mit ausländischen Staaten jede Art von Abkommen abzuschließen, als negativ zu betrachten, weil es implizit, automatisch und fälschlicherweise den Abschluss eines Abkommens mit einem ausländischen Staat als eine Rechtshandlung sieht, die unter das Völkerrecht fällt, und weil es die oben genannte, spezifische Problematik der Zusammenarbeit mit absolut zentralisierten Staaten nicht berücksichtigt.

Auch materiell spielt die zentralstaatliche Zuständigkeit im Bereich auswärtiger Gewalt eine Rolle als Grenze „kommunaler Außenpolitik“. Sogar wenn sich die Gemeinden darauf beschränken, Rechtshandlungen durchzuführen, die nicht unter das Völkerrecht fallen, können sie die staatliche internationale Tätigkeit *sensu stricto* berühren. In diesem Sinne wird in der Arbeit eine Analyse in drei Teilen erstellt.

Erstens wird argumentiert, dass die kommunale Außentätigkeit die völkerrechtlichen Verträge inhaltlich auf jeden Fall respektieren soll, was aber nicht als Folge der zentralstaatlichen Zuständigkeit im Bereich internationaler Beziehungen, sondern als spezifische Manifestation des Rechtsstaatsprinzips zu betrachten ist: Laut Art. 96 Abs. 1 S. 1 der Spanischen Verfassung werden „gültig abgeschlossene internationale Verträge nach ihrer offiziellen Veröffentlichung in Spanien Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung“; deswegen ist ihre Verbindlichkeit den Gemeinden gegenüber nichts anderes als eine Implikation der Gebundenheit der Verwaltung an Gesetz und Recht (Art. 103 Abs. 1 S. 2 der Spanischen Verfassung).

Zweitens wird die deutsche und französische Rechtsprechung zum Verbot von kommunalen Äußerungen und Rechtshandlungen, die eine allgemeine, überörtliche bzw. hochpolitische Bedeutung haben (BVerfGE 8, 122, 134; *Conseil d'État*, Beschluss vom. 23.10.1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et al.*), kritisch analysiert. Abgesehen davon, dass die deutsche Rechtsprechung die oben genannte Grenze nicht immer konsequent angewendet hat, stimmt meines Erachtens dieses Limit, wenn nicht näher bestimmt, mit der traditionellen Praxis der europäischen Kommunen nach dem Zweiten Weltkrieg nicht überein: Die zwischen den deutschen und französischen Gemeinden abgeschlossenen Städtepartnerschaften hatten doch als Gegenstand eine Art von Zusammenarbeit, die in erster Linie die Versöhnung Europas zu fördern versuchte. Mit Bezug auf diese Kritik spielt die Tatsache, dass die oben genannte Kooperation typischerweise nicht verbindlich war, überhaupt keine Rolle, denn auch die Außentätigkeiten, die keine unmittelbaren

rechtlichen Wirkungen haben, stellen eine potenzielle Gefahr für die internationalen Beziehungen des entsprechenden Staates dar und ihre Gültigkeit muss aus dieser Perspektive sowohl durch die Rechtsaufsicht durch die zuständigen Behörden als auch durch die gerichtliche Kontrolle überprüfbar sein.

Zuletzt wird die Frage der Übereinstimmung „kommunaler Außenpolitik“ mit den zentralstaatlichen Leitlinien berücksichtigt. Auf der Basis von Art. 97 und Art. 149 Abs. 1 S. 3 der Spanischen Verfassung könnte sich im Prinzip so ein Verständnis ableiten lassen, was aber eine Ablehnung der verfassungsrechtlich anerkannten gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie bedeuten würde. In diesem Sinne sollen die sich gegenseitig widersprechenden Grundsätze, die selbstverständlich denselben normativen Rang haben, ausgewogen ausgelegt werden, d.h., es sollte versucht werden, dadurch ihre Optimierung zu erreichen. Damit ist gemeint, dass der Staat und die Kommunen sich gegenseitig berücksichtigen sollen, was aus der Sicht „kommunaler Außenpolitik“ bedeutet, dass die Gemeinden die auswärtigen Beziehungen des Staates nicht schwerwiegend stören dürfen. Anders gesagt: Nicht jeder Widerspruch der staatlichen Stellungnahmen im völkerrechtlichen Kontext bzw. jede Nicht-Übereinstimmung durch die kommunalen Außentätigkeiten ist *per se* automatisch verfassungswidrig.

Eine weitere verfassungsrechtliche Grenze „kommunaler Außenpolitik“ im spanischen Recht stellt die Treuepflicht dar. Ihre Anwendung auf die gemeindlichen Gebietskörperschaften ist traditionell im deutschen Rechtssystem kontrovers gewesen und wurde bisher von der Rechtsprechung noch nicht eindeutig geklärt. Dagegen spricht im deutschen Recht die Betrachtung der Kommune als Teil der Bundesländer, was hierbei bedeutet, dass eine Kompetenzüberschreitung der Gemeinde nur als Verstoß gegen die Bundestreue durch das entsprechende Land, das seine Rechtsaufsichtspflicht nicht erfüllt, charakterisiert werden kann. Ein derartiges Verständnis darf man aber nicht in spanisches Recht umsetzen, weil Kommunalrecht in Spanien gleichzeitig Sache des Zentralstaates und der Autonomen Gemeinschaften ist. Eingriffe durch die drei Stufen staatlicher Verwaltung können sich tatsächlich verifizieren, was als Voraussetzung der Anwendbarkeit der Treuepflicht zu sehen ist. Im Endeffekt wurde diese sogar gesetzlich anerkannt.

Das soll aber nicht heißen, dass die Gebundenheit der Gemeinden an das völkerrechtliche Handeln des Zentralstaates irgendwie intensiviert werden sollte bzw. dass eine absolute Übereinstimmung „kommunaler Außenpolitik“ mit den zentralstaatlichen Leitlinien erforderlich ist. So ein Verständnis würde meines Erachtens dazu führen, dass die gemeindlichen Gebietskörperschaften nur als Agenten des Staates außertätig sein dürfen, was gegen die ihnen verfassungsrechtlich anerkannte Selbstverwaltungsgarantie verstoßen würde. Aus diesem Grund

trägt im Prinzip die Treuepflicht als Grenze „kommunaler Außenpolitik“ nichts neues bei und ist in diesem Bereich lediglich dafür geeignet, als Nebenkriterium verwendet zu werden.

Legt man den spanischen Verfassungsrahmen „kommunaler Außenpolitik“ so aus, dann scheint die Konformität mancher untergeordneter Vorschriften damit bestenfalls fragwürdig. In diesem Sinne kann man nichts gegen die Kontrollmechanismen einwenden, die die Rechtsverordnung Nr. 1317/1997 vom 1.8.1997 für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Anwendungsbereich des Madrider Rahmenübereinkommens vorsieht: Sowohl die *Ex-ante*-Rechtsaufsicht durch die zentralstaatlichen Behörden als auch die offizielle Veröffentlichung der entsprechenden Kooperationsabkommen als Voraussetzung ihrer *Erga-omnes*-Wirkung sind aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive völlig plausibel. Dasselbe gilt für die Rechtsverordnung Nr. 23/2015 vom 23.1.2015, durch die Spanien die erforderlichen Vorkehrungen für eine wirksame Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) nach ihrer Reform im Jahr 2013 getroffen hat, sogar wenn einige spanische Autoren interpretiert haben, dass die oben genannte Verordnung eine Fachaufsicht des kommunalen Rechtshandelns durch den Staat anerkannt hat, was meines Erachtens gegen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verstoßen würde.

Im Unterschied dazu ist der spanische innerstaatliche Rechtsrahmen nach dem Erlass der Gesetze Nr. 2/2014 vom 25.3.2014 zum Außendienst und zur Außenpolitik des Staates, Nr. 25/2014 vom 27.11.2014 zu völkerrechtlichen Verträgen und anderen internationalen Abkommen und Nr. 40/2015 vom 1.10.2015 zur Regelung des öffentlichen Sektors problematisch. Einerseits erlaubt das Gesetz Nr. 2/2014 vom 25.3.2014 zum Außendienst und zur Außenpolitik des Staates besonders intensive Eingriffe des Zentralstaates in die international ausgerichteten Tätigkeiten jeder Behörde, was meines Erachtens einen Rückschritt bei der Auslegung des Art. 149 Abs. 1 S. 3 der spanischen Verfassung aus der Sicht der Befugnisse der Autonomen Gemeinschaften und der gemeindlichen Gebietskörperschaften darstellt, obwohl das spanische Verfassungsgericht es für verfassungsgemäß erklärt hat. Andererseits scheint es bedauerlich, dass der beschränkte Anwendungsbereich des Gesetzes Nr. 25/2014 vom 27.11.2014 zu völkerrechtlichen Verträgen und anderen internationalen Abkommen dazu geführt hat, dass nur für die von ihm umfassten Abkommen ein spezifischer Rechtsaufsichtsmechanismus vorgesehen wird. In dieser Hinsicht ist meines Erachtens unverständlich, dass für nicht verbindliche Abkommen (*acuerdos internacionales no normativos*) doch eine *Ex-ante*-Kontrolle anwendbar ist, während für Abkommen, die mit öffentlich-rechtlichen Subjekten anderer Staaten abgeschlossen werden können und die unter eine innerstaatliche Rechtsordnung fallen und dementsprechend doch rechtlich verbindlich sind (*convenios*

administrativos), keine *Ex-ante*-Kontrolle im Gesetz Nr. 40/2015 vom 1.10.2015 zur Regelung des öffentlichen Sektors vorgesehen wird. Aus diesen Gründen ist meines Erachtens die spanische Rechtslage nur teilweise verfassungsmäßig.

„Kommunale Außenpolitik“ scheint noch eine Art von Verwaltungshandeln zu sein, die weitere Bemühungen sowohl von der Akademia als auch von den juristischen Akteuren fordert, damit die auf sie anwendbare Regelung die relevanten Verfassungsprinzipien ausgewogen berücksichtigt. Dafür ist es aber notwendig, dass die spanischen Gemeinden noch intensiver grenzüberschreitend agieren, weil ohne eine solche Aktivierung den Gerichten die Möglichkeit fehlen wird, sich über die Grundlagen und Grenzen „kommunaler Außenpolitik“ zu äußern.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALBERT, J.-L., “L’action externe des collectivités infra-étatiques”, en Société Française pour le Droit International, *Journée d’études. Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, Editions Pedone, Paris (2002), págs. 35-54.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2008).

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Artículo 1. Objeto”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., Díez-Hochleitner, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas, Cizur Menor (2015), págs. 79-91.

— *Sistema de Derecho Internacional Público*, Thomson-Civitas, Madrid, 2ª edición (2012).

ARCE JANÁRIZ, A., *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, Madrid (1987).

AUDEOUD, O., “Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale”, en AAVV, *L’État souverain à l’aube du XXIe siècle*, Pédone, Paris (1994), págs. 139-169.

AUDIT, M., *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, Paris (2002).

AUST, A., “Alternatives to Treaty-Making: MOUs as Political Commitments”, en HOLLIS, D. B. (Ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, Oxford (2012), págs. 46-72.

AUST, H. P., *Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen (2017).

— “Die Aktivierung von Städten und Gemeinden als internationale Akteure durch Völker- und Europarecht”, en AUST, H. P., y RÖHL, H. C. (Hrsg.), *Globalisierungsprozesse und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung*, Richard Boorberg Verlag, en prensa.

AUTEXIER, C., “L’action extérieure des régions”, *Cahiers juridiques franco-allemands*, 4 (1984), págs. 1-50.

— “Le cadre juridique de l’action extérieure des régions”, *Revue française de droit administratif* (1986), págs. 568-579.

— “Licéité de l’action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux”, en CONAC, G., DESOUSCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, Paris (1989), págs. 247-262.

— “De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d’orientation du 6 février 1992, relative à l’administration territoriale de la République)”, *Revue française de droit administrative* (1993), págs. 411-425.

- BARELLA, X., “La coopération décentralisée à la recherche d’une sécurité juridique renforcée”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), págs. 1580-1587.
- BARETH, J., *La commune et l’Europe. Jumelages et rencontres intercommunales*, Conseil des Communes d’Europe, Genève (1953).
- BARNÉS, J., “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, *Anuario del Gobierno Local* (1997), págs. 53-97.
- BARTOLE, S., “Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni”, *Giurisprudenza costituzionale* (1975), págs. 3125-3136.
- BAUER, H., *Die Bundestreue*, Mohr Siebeck, Tübingen (1992).
- BAYER, H.-W., *Die Bundestreue*, Mohr Siebeck, Tübingen (1961).
- BECK, A., *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen. Ein Beitrag zur Dogmatik des Art. 24 Abs. 1a GG*, Nomos, Baden-Baden (1995).
- BERNARD, N., *Multilevel Governance in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York (2002).
- BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., “La coopération transfrontalière régionale et locale”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 243 (1993), págs. 293-417.
- BESOSTRI, F., “Il quadro normativo nazionale”, en ACHILLI, M., y CIUFOLINI, V. (a cura di), *Fondamenti legislativi e costituzionali dell’attività di cooperazione allo sviluppo delle regioni e degli enti locali. Atti del convegno Milano, 1-2 dicembre 1995*, Maggioli Editore, Rimini (1997), págs. 39-47.
- BEYERLIN, U., “Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften”, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, 40 (1980), págs. 573-599.
- *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo (1988).
- “Transfrontier Cooperation between Local or Regional Authorities”, en AAVV, *Encyclopedia of Public International Law*, t. IV: *Quirin, ex parte to Zones of Peace*, Amsterdam, Elsevier (2000), págs. 904-913.
- BIGLINO CAMPOS, P., “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Núm. Extraordinario (2004), págs. 51-74.
- BLUMENWITZ, D., *Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts*, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn (1980).

- “Zur Rechtsproblematik von Städtepartnerschaftsabkommen”, *Bayerische Verwaltungsblätter* (1980), págs. 193-201.
- “Kommunale Außenpolitik”, en VON MUTIUS, A. (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, R. v. Decker’s Verlag/G. Schenck, Heidelberg (1983), págs. 747-761.
- “Das Recht der Gemeinden zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen und die Schranken kommunaler ‘Außenpolitik’”, e VON KODOLITSCH, P. (Hrsg.), *Kommunale „Außenpolitik“. Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu den innerdeutschen Städtepartnerschaften*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin (1989), págs. 47-51.

BOAS, G., *Public International Law. Contemporary Principles and Perspectives*, Edward Elgar, Gheltenham/Northampton (2012).

BOTHE, M., “Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102 (1977), págs. 68-89.

- “Legal and non-legal norms – a meaningful distinction in international relations?”, *Netherlands Yearbook of International Law*, 10 (1980), págs. 65-95.

BOURGI, A., “Droit international et coopération décentralisée”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Économica, Paris (1989), págs. 103-107.

BOYLE, A., y CHINKIN, C., *The Making of International Law*, Oxford University Press, Oxford (2007).

BROß, S., “Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht. Ausgewählte Probleme des Kommunalrechts”, *Verwaltungsarchiv* (1989), págs. 143-161.

BUENO ARMIJO, A., “Derecho Administrativo internacional y Derecho Administrativo de la Unión Europea”, en REBOLLO PUIG, M., y VEGA JURADO, D. (dirs.), *Derecho Administrativo*, t. I: *Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 3ª edición (2017), págs. 431-452.

BULLINGER, M., “Zum Verhältnis von Bundesaufsicht und Bundestreue”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 87 (1962), págs. 488-495.

BUQUICCHIO, M., “Premesse ad uno studio sulle attività di rilievo internazionale di comuni e province”, *Rassegna parlamentare*, 46 (2004), págs. 517-555.

BURDEAU, G., “Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents”, en AAVV, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, Éditions Pedone, Paris (1981), págs. 103-126.

BURGI, M., *Kommunalrecht*, Beck, München, 5ª edición (2015).

- CABANES, A., y ROBBES, A., “La coopération décentralisée: comment s’extraire des contingences de l’intérêt public local?”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2003), págs. 593-602.
- CAFARI PANICO, R., “La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali”, *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2002), págs. 1325-1339.
- CALLIESS, C., *Staatsrecht III. Bezüge zum Völker- und Europarecht*, Beck, München (2014).
- CAMERLENGO, Q., “Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni”, *Le Regioni* (1997), págs. 193-208.
- CANNIZZARO, E., “Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni”, *Le istituzioni del federalismo* (2002), págs. 13-27.
- *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 3ª edición (2016).
- CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), págs. 765-781.
- “Cooperación transfronteriza y Entidades Locales”, en LAGUNA DE PAZ, J. C., SANZ RUBIALES, Í., y DE LOS MOZOS TOUYA, I. (coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, t. I: *El ser de la Administración Pública*, Reus, Madrid (2017), págs. 711-729.
- CARETTI, P., “Un’altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del ‘potere estero’ dello Stato”, *Giurisprudenza costituzionale* (1987), págs. 3039-3047.
- “Le attività di mero rilievo internazionale tra previa intesa e previo assenso governativo”, *Giurisprudenza costituzionale* (1992), págs. 4312-4316.
- “Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all’estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione”, *Giurisprudenza costituzionale* (1993), págs. 1394-1396.
- “Potere estero e ruolo ‘comunitario’ delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione”, *Le Regioni* (2003), págs. 555-574.
- CARREA, S., “La cooperazione transfrontaliera e il principio di applicazione territoriale del diritto”, en DI STEFANO, A. (a cura di), *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, t. II, G. Giappichelli Editore, Torino (2015), págs. 325-339.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, en AAVV, *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Aranzadi, Cizur Menor (2007), págs. 13-40.
- CEBRIÁN ABELLÁN, M., *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Bayer Hnos., Barcelona (2006).

CHAPUISAT, L.-J., “Les affaires communales”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (1976), págs. 470-478.

CHARPENTIER, J., *La coopération transfrontalière interrégionale*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 123 (1987).

CHICOT, P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L’action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, L’Harmattan, Paris (2005).

CHINCHILLA MARÍN, C., “El Derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 200 (2016), págs. 361-383.

CHINKIN, C., “A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations Between States”, *Leiden Journal of International Law*, 10 (1997), págs. 223-247.

CLAEYSEN, C., “Les jumelages et l’Europe”, *Annuaire des collectivités locales*, 19 (1999), págs. 125-138.

CLAISSE, Y., *Le droit de la coopération décentralisée*, LGDJ, Paris (1994).

COLIN, J.-P., “Droit international et coopération décentralisée”, en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMÉRY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Économica, Paris (1989), págs. 93-102.

CONDORELLI, L., y SALERNO, F., “Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1986), págs. 381-423.

CONETTI, G., “Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale”, *Le Regioni* (1987), págs. 1424-1441.

COUPERUS, S., “In Between ‘Vague Theory’ and ‘Sound Practical Lines’. Transnational Municipalism in Interwar Europe”, en LAQUA, D. (Ed.), *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, I. B. Tauris, London/New York (2011), págs. 67-89.

CRAWFORD, J., *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 8ª edición (2012).

CRIVELLI, E., “Articolo 6 (Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni)”, en CAVALERI, P., y LAMARQUE, E. (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge ‘La Loggia’ (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, G. Giappichelli Editore, Torino (2004), págs. 141-161.

CUESTA REVILLA, J., “Algunas consideraciones sobre la ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”, en REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, M., y CARBONELL PORRAS, E. (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid (2015), págs. 257-274.

- DARNACULLETA GARDELLA, M^a. M., “El Derecho Administrativo Global. ¿Un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo?”, *Revista de Administración Pública*, 199 (2016), págs. 11-49.
- DE ALBIOL, G., “Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980”, *Revista de Instituciones Europeas*, 10-2 (1983), págs. 455-473.
- DE CASTRO RUANO, J. L., “El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 49 (2014), págs. 917-941.
- DE FIORES, C., “Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del ‘potere estero’”, *Giurisprudenza costituzionale* (1996), págs. 3010-3016.
- DE FORGES, J.-M., *Les institutions administratives françaises*, PUF, Paris (1985).
- DE SENA, P., “In tema di attività ‘internazionale’ delle Regioni”, *Foro italiano* (1989), Parte prima, cc. 2121-2128.
- DECAUX, E., “La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales”, *Revue Générale de Droit International Public* (1984), págs. 557-620.
- DEFRANCE, C., “Les jumelages franco-allemands: vecteurs du rapprochement et de la réconciliation en Europe”, en PÄUN, N., y SCHIRMANN, S. (Eds.), *Borders, Identities, Communities. The Road to Reconciliation and Partnership in Central and Eastern Europe*, Nomos, Baden-Baden (2016), págs. 243-259.
- DELAHAYE, Y., “L’action extérieure des collectivités territoriales. Liberté et cohérence”, *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), págs. 28-51.
- DEMURO, G., “Art. 114”, en BIFULCO, R., CELOTTO, A., y OLIVETTI, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, t. III: *Artt. 101-139. Disposizioni transitorie e finali*, UTET Giuridica, Torino (2006), págs. 2165-2177.
- DÍAZ LEMA, J. M., “La STC 41/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 181 (2016), págs. 351-376.
- DICKMANN, R., “La Corte costituzionale e il ‘potere estero’ delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)”, www.federalismi.it, 29 de julio de 2004.
- “Il ‘potere estero’ delle Regioni e delle Province autonome”, en CARAVITA, B., (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè Editore, Milano (2004), págs. 179-209.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J., “Artículo 31. Prevalencia de los tratados”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios*

a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre), Civitas, Cizur Menor (2015), págs. 575-589.

DISTEFANO, G., “Observations éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale”, *Annuaire français de droit international* (2007), págs. 105-128.

DOLEZ, B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État. Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales* (Thèse de doctorat en Droit public), Lille (1993).

— “Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire”, *Revue française de droit administratif* (1995), págs. 936-945.

DREIER, H., “Artikel 28 [Homogenitätsgebot; kommunale Selbstverwaltung]”, en DREIER, H. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. II: *Artikel 20-82*, Mohr Siebeck, Tübingen, 3ª edición (2015), págs. 657-762.

DUPUY, P.-M., “La coopération régionale transfrontalière et le droit international”, *Annuaire française de droit international* (1977), págs. 837-860.

DUTHEILLET DE LAMOTHE, L., y ODINET, G., “Première pierre pour una basilique”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2016), págs. 712-715.

EISEMANN, P. M., “Le Gentlemen's agreement comme source du droit international”, *Journal de droit international* (1979), págs. 326-348.

EISENMANN, C., “Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration”, en AAVV, *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, t. II, LGDJ, Paris (1974), págs. 415-428.

— *Cours de droit administratif*, t. I, LGDJ, Paris (1982).

EMBED IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid (2008).

ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31 (1991), págs. 125-147.

FASTENRATH, U., “Auswärtige Gewalt im offenen Verfassungsstaat”, en DITTMANN, A., y KILIAN, M. (Hrsg.), *Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt*, Attempto Verlag, Tübingen (1982), págs. 1-60.

— *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Beck, München (1986).

FAURÉ, B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 4ª edición (2016).

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., “Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales”, en CANALS I AMETLLER, D., y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona (2008), págs. 19-49.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “Parliamentary Control of ‘Other International Agreements’ in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)”, *Spanish Yearbook of International Law*, 18 (2013-2014), págs. 61-86.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible superación de la garantía institucional”, *Revista de Administración Pública*, 175 (2008), págs. 113-156.
- FERSTENBERT, J., “Droit et pratique de l’action extérieure des collectivités territoriales. Première partie – Les fondements juridiques des compétences internationales des collectivités territoriales”, *Revue juridique du Centre-Ouest*, I (1988), págs. 10-30.
- “Droit et pratique de l’action extérieure des collectivités territoriales. Deuxième partie – Les conditions d’exercice des actions internationales des collectivités territoriales”, *Revue juridique du Centre-Ouest*, II (1988), págs. 10-34.
- FERSTENBERT, J., PRIET, F., y QUILICHINI, P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2ª edición (2016).
- FIEDLER, W., “Gentlemen’s Agreement”, en AAVV, *Encyclopedia of Public International Law*, t. II: *East African Community to Italy-United States Air Transport Arbitration (1965)*, Amsterdam, Elsevier (1995), págs. 546-548.
- FLORENZANO, D., *L’autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, CEDAM, Padova (2004).
- FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local* (2013), págs. 11-45.
- FRITZSCHE, A., “Discretion, Scope of Judicial Review and Institutional Balance in European Law”, *Common Market Law Review*, 47 (2010), págs. 361-403.
- FROWEIN, J., *Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz*, Ludwig Röhrscheid Verlag, Bonn (1961).
- FUENTETAJA PASTOR, J., “Marco constitucional de la Administración local”, en FUENTETAJA PASTOR, J., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (coords.), *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid (2010), págs. 87-134.
- FUB, E.-W., “Die Bundestreue – ein unentbehrlicher Rechtsbegriff?”, *Die öffentliche Verwaltung* (1964), págs. 37-42.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, 38 (1962), págs. 159-205.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Aranzadi, Cizur Menor, 18ª edición (2017).
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y Entidades Locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local”, *Parlamento y Constitución. Anuario* (2002), págs. 205-240.
- GARCÍA MATÍES, R., “La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 4 (2015).
- GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona (1998).
- GARCÍA PÉREZ, R., “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE): autonomía territorial y unidad de la acción de la política exterior”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27 (2014), págs. 1-30.
- GARCÍA ROCA, J., “Artículo 137. La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en CASAS BAAMONDE, M^a. E., y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Wolters Kluwer, Las Rozas (2009), págs. 2073-2086.
- GAUTIER, P., “Les accords informels et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États”, en AAVV, *Droit du pouvoir, pouvoir du Droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles (2007), págs. 425-454.
- GEIGER, R., “Verfassungsrechtliche Aspekte grenznachbarschaftlicher internationaler Zusammenarbeit von Kommunen”, en AAVV, *Festschrift zum 100-jährigen Jubiläum des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts*, Beck, München (2002), págs. 435-452.
- GERN, A., “Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden außerhalb des Gemeindegebietes”, *Neue Juristische Wochenschrift* (2002), págs. 2593-2599.
- GIOTTO, D., “Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V”, *Le istituzioni del federalismo* (2007), págs. 73-90.
- GOESEL-LE BIHAN, V., “Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures”, *Annuaire français de droit international* (1997), págs. 58-81.

— “Le Conseil constitutionnel et la conclusion des accords internationaux par les collectivités ultra-marines: un exemple de réserves contestables”, *Revue française de droit constitutionnel*, 66 (2006), págs. 375-386.

GOMAA, M. M., “Non-Binding Agreements in International Law”, en BOISSON DE CHAZOURNES, L., y GOWLLAND-DEBBAS, V. (Ed.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston (2001), págs.229-250.

GONZÁLEZ VEGA, J. A., “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 49, 2 (1997), págs. 349-355.

— “¿Tratados ocultos? Sobre ciertas manifestaciones de la acción concertada ‘no convencional’ en el marco de las competencias ‘reservadas’ a los tratados internacionales”, en TORRES BERNÁRDEZ, S. (coord.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra Homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid (2013), págs. 75-101.

— “Artículo 2. Definiciones”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas, Cizur Menor (2015), págs. 93-126.

GOUNIN, Y., “Le Corrèze ou le Zambèze?”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2005), págs. 487-489.

— “Le cadre juridique de l’action extérieure des collectivités locales”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2005), págs. 1713-1717.

— “L’action extérieure des collectivités locales: suite... et fin”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), págs. 199-200.

— “L’action extérieure des collectivités locales: le spectre toujours menaçant de l’intérêt local”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2008), págs. 2342-2343.

— “L’action extérieure des collectivités locales: un intérêt local difficile à trouver mais pas toujours impossible à prouver”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), págs. 329-331.

GOUNIN, Y., y GUILLAUMONT, O., “Coopération décentralisée: les limites de la loi Thiollière”, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (2010), págs. 1372-1374.

GRAF VITZTHUM, W., “Außenpolitik der Gemeinden?”, en RANDELZHOFFER, A., y SÜB, W. (Hrsg.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, Walter de Gruyter, Berlin/New York (1985), págs. 75-92.

— “Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts”, en GRAF VITZTHUM, W., y PROELB, A. (Hrsg.), *Völkerrecht*, De Gruyter, Berlin/Boston, 7ª edición (2016), págs. 1-60.

GRAWERT, R., “Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1971), págs. 484-488.

GRUNERT, T., *Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein/Straßburg (1981).

GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Artículo 43. Naturaleza”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas, Cizur Menor (2015), págs. 835-849.

GUTT, G., *Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen*, Nomos, Baden-Baden (1999).

HEBERLEIN, H., *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*, Verlag W. Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, Köln (1989).

— “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur ‘kommunalen Außenpolitik’”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1992), págs. 543-547.

— “Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit auf kommunaler Basis”, *Die öffentliche Verwaltung* (1996), págs. 100-109.

HENDLER, R., “Grundbegriffe der Selbstverwaltung”, en MANN, T., y PÜTTNER, G. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 1: *Grundlagen und Kommunalverfassung*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York, 3ª edición (2007), págs. 3-22.

HEß, D., “Städtepartnerschaften”, en BRUNN, G., BELLERS, J., FREY, R., LADEMACHER, H., y KÄMPFER, T. (Hrsg.), *Interkommunale Zusammenarbeit*, Lit Verlag, Münster (1997), págs. 300-305.

HOBE, S., *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Duncker & Humblot, Berlin (1998).

HOLLIS, D. B., “Defining Treaties”, en HOLLIS, D. B. (Ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, Oxford (2012), págs. 11-45.

HOPPE, W., y BECKMANN, M., “Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1986), págs. 1-9.

HUERGO LORA, A., “Del recurso contra la vía de hecho al recurso contra la actividad material de la Administración”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 28 (2011), págs. 1-19.

ISENSEE, J., “§ 126. Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz”, en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. VI: *Bundesstaat*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3ª edición (2008), págs. 3-199.

JANER TORRENS, J. D., “Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 50, 1 (1998), págs. 360-363.

— “La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 35 (2010), págs. 117-142.

— “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 26 (2017), págs. 13-47.

JARASS, H. D., “Art. 32 [Bundes- und Landeskompentenzen bei Beziehungen zu ausländischen Staaten]”, en JARASS, H. D., y PIEROTH, B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Beck, München, 14ª edición (2016), págs. 680-687.

JESSUP, P. C., *Transnational Law*, Yale University Press, New Haven (1956).

JORDANS, H., *Grenzüberschreitende Rechtsprobleme zwischen den niederländischen, belgischen und deutschen Gemeinden im Aachener Grenzraum und ihre Lösungen* (Diss.), Köln (1974).

KAU, M., “Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte”, en GRAF VITZTHUM, W., y PROELB, A. (Hrsg.), *Völkerrecht*, De Gruyter, Berlin/Boston, 7ª edición (2016), págs. 133-246.

KLÜBER, H., *Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York (1972).

KMENT, M., *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen (2010).

KONRAD, H.-J., “Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften”, en DITTMANN, A., y KILIAN, M. (Hrsg.), *Kompetenzprobleme der Auswärtigen Gewalt*, Attempto Verlag, Tübingen (1982), págs. 138-188.

KÜHLING, J., “Verfassungs- und kommunalrechtliche Probleme grenzüberschreitender Wirtschaftsberätigung der Gemeinden”, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001), págs. 177-182.

LAFORE, R., “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger* (1988), págs. 765-811.

LANGE, K., *Kommunalrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen (2013).

LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Publications de l'Institut de Hautes Études Internationales, Genève (1994).

LIPSON, C., "Why are some international agreements informal?", *International Organization*, 45, 4 (1991), págs. 495-538.

LISSITZYN, O. J., "Territorial entities other than independent States in the Law of the Treaties", *Recueil des Cours*, 125-III (1968), págs. 1-91.

LOCATELLI, R., "La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", *Pouvoirs*, 19 (1981), págs. 59-66.

LUCHAIRE, Y., "Les fondements constitutionnels de la décentralisation", *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (1982), págs. 1543-1566.

— "Les fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises", *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), págs. 9-27.

— "Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises", en CONAC, G., DESOUCHES, C., y NÉMERY, J.-C. (sous la direction de), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Économica, Paris (1989), págs. 211-218.

— "Le cadre juridique français de l'action extérieure des collectivités territoriales", en AAVV, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, Paris (1995), págs. 169-184.

— "Article 72- Article 72-I", en LUCHAIRE, F., CONAC, G., y PRÉTOT, X. (sous la direction de), *La constitution de la République française*, Économica, Paris, 3ª edición (2009), págs. 1701-1724.

LUCHAIRE, Y., DOLEZ, B., y VANTROYS, A., *Les relations extérieures des régions françaises. Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, La Documentation Française, Paris (1992).

LUCHTERHANDT, O., "§ 10. Die staatliche Teilung Deutschlands", en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. I: *Historische Grundlagen*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3ª edición (2003), págs. 423-529.

MACHER, L., *Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens*, Duncker & Humblot, Berlin (1971).

MAGALDI, N., "Régimen jurídico de la actividad internacional de las universidades públicas", *XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (2018), págs. 1-59.

MALO, L., *Autonomie locale et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles (2010).

- MANGANARO, F., *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino (2006).
- MARTÍN PÉREZ, P. A., “El municipio y las relaciones internacionales en el Derecho español”, *Actualidad Administrativa*, 45 (1996), págs. 969-977.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67, 1 (2015), págs. 13-60.
- “Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DíEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Aranzadi, Cizur Menor (2015), págs. 913-930.
 - “Artículo. 53. Celebración de acuerdos internacionales no administrativos”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DíEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Aranzadi, Cizur Menor (2015), págs. 931-946.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., “El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* (2009), págs. 233-261.
- “Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Unión Europea) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (Consejo de Europa): ¿competencia o complementariedad?”, *Revista de Estudios Europeos*, 56 (2010), págs. 109-126.
 - “La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa”, *Revista General de Derecho Europeo*, 34 (2014), págs. 1-34.
- MARTÍNEZ SORIA, J., “§ 36. Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich”, en MANN, T., y PÜTTNER, G. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 1: *Grundlagen und Kommunalverfassung*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York, 3ª edición (2007), págs. 1015-1043.
- MAYER, E. G., *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Diss.), Bonn (1986).
- MAZUELOS BELLIDO, Á., “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8 (2004), págs. 1-40.
- MEHDE, V., “Art. 28 Abs. 2”, en MAUNZ, T., y DÜRIG, G. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. IV: *Art. 23-53a*, Beck, München, 67ª actualización (2012), págs. 1-120.
- MENZEL, E., “Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik”, *VVDStRL*, 12 (1954), págs. 179-220.

- “Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 79 (1953-1954), págs. 326-349.
- MENZEL, J., *Internationales Öffentliches Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen (2011).
- MEßERSCHMIDT, K., “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, *Die Verwaltung*, 23 (1990), págs. 425-458.
- MESSINEO, D., “I poteri di indirizzo e di controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni”, *Le Regioni* (2011), págs. 11-56.
- MESTRE, C., “La coopération décentralisée et le droit international”, en AAVV, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, Paris (1995), págs. 47-70.
- MEYBERG, E., *Auslandsrelevantes Verhalten auf Gemeindeebene. Grundlagen und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht* (Diss.), StuWe-Druck Tübingen, Tübingen (1990).
- MIREK, H., *Deutsch-Französische Gemeindepartnerschaften*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein/Straßburg (1984).
- MOSSLER, H., “Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 22 (1962), págs. 1-48.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. IV: *El ordenamiento jurídico*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015).
- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. IX: *La organización territorial del Estado-2*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015).
- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. XI: *Instituciones autonómicas y locales*, BOE, Madrid, 4ª edición (2015).
- NETTESHEIM, M., “Art. 32”, en MAUNZ, T., y DÜRIG, G. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. IV: *Art. 23-53a*, Beck, München, 49ª actualización (2007), págs. 1-84.
- NIEDOBITEK, M., *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge*, Mohr Siebeck, Tübingen (2001).
- NIEMEIER, H., *Bund und Gemeinden*, Duncker & Humblot, Berlin (1967).
- NIETO, A., “Entes territoriales y no territoriales”, *Revista de Administración Pública*, 64 (1971), págs. 29-51.
- NIJMAN, J. E., *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague (2004).
- OEHM, M., *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster, Münster (1982).
- ORTEGA, L., “Autonomía local y subsidiariedad europea”, *Anuario del Gobierno Local* (1996), págs. 601-627.

— “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local* (1997), págs. 99-115.

ORTEGA CARCELÉN, M., “Las Leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: dos piezas internacionales que nuestro Derecho necesitaba”, *Foro. Nueva época*, 18, 1 (2015), págs. 299-316.

OSMAN, F., “Un nouveau champ d’exploration por le droit international privé: la coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques”, *Revue critique de droit international privé*, 86, 3 (1997), págs. 403-445.

PALERMO, F., *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, CEDAM, Verona (1999).

— “Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell’imperatore”, *Le istituzioni del federalismo* (2002), págs. 709-732.

PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Iustel, Madrid, 3ª edición (2011), págs. 47-210.

PASBEQC, C., “De la frontière entre la légalité et l’opportunité dans la jurisprudence du juge de l’excès de pouvoir”, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger* (1980), págs. 803-849.

PASTOR PALOMAR, A., “Tipos de acuerdos internacionales celebrados por España: al hilo del proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de noviembre de 2013”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 66, 1 (2014), págs. 331-337.

— “La Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: examen para jueces y abogados”, en PASTOR PALOMAR, A. (dir.), *Temas relevantes del Derecho Internacional Público ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Ministerio de Justicia, Madrid (2016), págs. 16-29.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., “La necesidad de una Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dir.), *España y la práctica del Derecho Internacional*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid (2014), págs. 55-60.

— *Curso de Derecho Internacional Público y relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 20ª edición (2016).

PAUST, J. J., “Nonstate Actor Participation in International Law and the Pretense of Exclusion”, *Virginia Journal of International Law*, 51 (2011), págs. 977-1004.

PEDETTA, M., “Le attività delle Regioni all’estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale”, *Giurisprudenza costituzionale* (1993), págs. 2292-3006.

PÉREZ GIRALDA, A., “España y la práctica del Derecho Internacional: ‘los acuerdos normativos’”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dir.), *España y la práctica del Derecho Internacional*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid (2014), págs. 77-89.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional (I)”, en DíEZ DE VELASCO, M. (dir.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 17ª edición (2009), págs. 271-291.

— “La subjetividad internacional (II): la personalidad internacional de otros sujetos”, en DíEZ DE VELASCO, M. (dir.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 17ª edición (2009), págs. 292-313.

PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L’Harmattan, Paris (1995).

PIATTONI, S., *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford (2010).

PIZZETTI, F., “Le ‘nuove’ Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale”, *Le Regioni* (2001), págs. 803-840.

— “Art. 6. Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, en AAVV, *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n.131 (La Loggia)*, Giuffrè Editore, Milano (2003), págs. 407-427.

PONS RAFOLS, X., “El Tribunal Constitucional y la Ley catalana de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 69, 2 (2017), págs. 333-344.

PORTMANN, R., *Legal Personality in International Law* (Dissertation), Difo-Druck GmbH, Bamberg (2009).

PRIEUR, M., “Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale”, *Revue française de droit administratif* (1985), págs. 322-331.

PÜTTNER, G., “§ 144. Kommunale Selbstverwaltung”, en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. VI: *Bundesstaat*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3ª edición (2008), págs. 3-199.

QUINQUENTON, P., “Action internationale et intérêt local”, en MONDOU, C., y POTTEAU, A. (sous la direction de), *L’action extérieure des collectivités territoriales. Bilan et perspectives*, L’Harmattan, Paris (2007), págs. 145-153.

- RAUSCHNING, F., “Die Verpflichtung der Gemeinden zu stabilitätskonformer Wirtschaftsführung”, *Die öffentliche Verwaltung* (1987), págs. 9-15.
- REICHEL, G. H., *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Duncker & Humblot, Berlin (1967).
- REMIRO BROTÓNS, A., “De los Tratados a los acuerdos no normativos”, en AAVV, *La celebración de Tratados Internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (1990), págs. 23-48.
- “Art. 149.1.3ª. La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales”, en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI: *Artículos 143 a 158*, EDERSA, Madrid (1999), págs. 237-254.
 - *Derecho Internacional. Curso general*, Tirant Lo Blanch, Valencia (2010).
 - “Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J., y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas, Cizur Menor (2015), págs. 45 a 67.
- RIDAO MARTÍN, J., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 20 (2015), págs. 1-30.
- RIPOL CARULLA, S., “Artículo 149.1.3ª CE”, en CASAS BAAMONDE, M^a. E., y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Wolters Kluwer, Las Rozas (2009), págs. 2281-2285.
- ROBBERS, G., “Art. 20”, en KAHL, W., WALDHOFF, C., y WALTER, C. (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, t. 7, C. F. Müller, 139ª actualización (2009), págs. 1-1235.
- ROJAHN, O., “Art. 32 [Auswärtige Beziehungen vom Bund und Ländern]”, en VON MÜNCH, I., y KUNIG, P. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, t. I: *Präambel bis Art. 69*, Beck, München, 6ª edición (2012), págs. 1988-2046.
- ROUSSET, M., *L’action internationale des collectivités locales*, LGDJ, Paris (1998).
- RUDOLF, W., “Der Staat als Völkerrechtssubjekt zwischen Globalisierung und Partikularismus”, en HERDEGEN, M., KLEIN, H. H., PAPIER, H.-J., y SCHOLZ, R. (Hrsg.), *Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag*, Beck, München (2009), págs. 407-422.
- RUGGERI, A., “Riforma del Titolo V e ‘potere estero’ delle Regioni (notazioni di ordine metodico-costruttivo)”, *Diritto e società* (2003), págs. 1-74.

- “Note introduttive ad una lettura della legge La Loggia”, en CARAVITA, B. (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè Editore, Milano (2004), págs. 1-54.
- RYNGAERT, C., “Non-State Actors: Carving out a Space in a State-Centred International Legal System”, *Netherlands International Law Review*, 63 (2016), págs. 183-195.
- SANZ RUBIALES, Í., “La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho comunitario? Algunos problemas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 31 (2008), págs. 673-710.
- SAPUTELLI, G., “The Regions and Their International Activities”, en MANGIAMELI, S. (Ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Process*, Springer, Cham/Heidelberg/New York/Dodrecht/London (2014), págs. 281-306.
- SARMIENTO, D., “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública*, 162 (2003), págs. 145-171.
- SCHACHTER, O., “The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements”, *The American Journal of International Law*, 71 (1977), págs. 296-304.
- SCHAFFARZIK, B., *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Boorberg Verlag, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden (2002).
- SCHMIDT-ABMANN, E., “Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung”, en BADURA, P., y DREIER, H. (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, t. II: *Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen (2001), págs. 803-825.
- SCHMIDT-JORTZIG, E., “Gemeindliche Selbstverwaltung und Entwicklungszusammenarbeit”, *Die öffentliche Verwaltung* (1989), págs. 142-150.
- SCHNEIDER, C., “La souveraineté de l’État au carrefour du droit international et du droit administratif. Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l’action extérieure des collectivités infraétatiques”, en GALABERT, J.-M., y TERCINET, M.-R. (contributions réunies par), *Mélanges en l’honneur du professeur Gustave Peiser*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble (1995), págs. 423-449.
- SCHULZE-FIELITZ, H., “¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?”, *Documentación Administrativa*, 235-236 (1993), traducción de J. Nicolás Muñoz, págs. 89-112.
- SCISO, E., “I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione”, en DANIELE, L. (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli (2006), págs. 59-82.
- SEERDEN, R., “The Public International Law Character of Transfrontier Agreements between Decentralized Authorities”, *Leiden Journal of International Law*, 5, 2 (1992), págs. 187-213.

- SOLA TEYSSIERE, J., “La existencia de un estándar normativo equivalente como condición de constitucionalidad del anulado principio de eficacia nacional de la Ley de unidad de mercado (STC 79/2017)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189 (2018), págs. 173-199.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Cizur Menor, 9ª edición (2005).
- SOSA WAGNER, F., y FUERTES LÓPEZ, M., “El principio de lealtad institucional”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Las Rozas (2010), págs. 901-920.
- SOTGIU, M., “Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere”, *Le Regioni* (1993), págs. 1327-1340.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M^a, “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, 34 (2014), págs. 80-97.
- STEIN, T., *Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York (1975).
- STERN, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, Beck, München, 2ª edición (1984).
- *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts*, Beck, München (2000).
- STERN, K., y PÜTTNER, G., *Die Gemeindegewirtschaft. Recht und Realität*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz (1965).
- STICKER, J., *Kommunale Außenpolitik*, Deutscher Gemeindeverlag, Köln, 2ª edición (1982).
- STREINZ, R., “Art. 32 [Auswärtige Beziehungen]”, en SACHS, M. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Beck, München, 6ª edición (2011), págs. 1098-1116.
- TEIVA RICHARD-MOLARD, G., *Die Rechtsgrundlagen des grenzüberschreitenden Kooperationsrechts zwischen Gebietskörperschaften*, Lit Verlag, Wien (2017).
- TERRIEN, G., “Quel soutien des collectivités territoriales aux associations de solidarité internationale?”, *La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales*, 35 (2010).
- THIRLWAY, H., *The Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford (2014).
- TIERNO GALVÁN, E., “Supuestos y principios de un derecho internacional transmunicipal”, en AAVV, *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, t. II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (1986), págs. 1139-1141.
- TOMUSCHAT, C., “Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen”, *VVDStRL*, 36 (1978), págs. 7-63.

- UECHTRITZ, M., y SCHLARMANN, H., “Gemeinderatsbeschlüsse zu verteidigungspolitischen Fragen”, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1984), págs. 939-944.
- VANDELLI, L., “Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3B del Trattato sull’Unione europea”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (1993), págs. 379-397.
- VANDELLI, L., y ABAGNALE, G., “Les activités à l’étranger des régions et des organismes locaux: le cas italien”, *Les cahiers du CRAPS*, 5 (1988), págs. 96-123.
- VAQUER CABALLERÍA, M., “El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho Público)”, en PAREJO ALFONSO, L., y VIDA FERNÁNDEZ, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. II, Tirant Lo Blanch, Valencia (2017), págs. 1933-1960.
- VEDDER, C., *Intraföderale Staatsverträge*, Nomos, Baden-Baden (1996).
- VELASCO CABALLERO, F., “Autonomía municipal”, en AAVV, *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Aranzadi, Cizur Menor (2007), págs. 41-76.
- “Autonomías locales en un mundo en cambio”, en QUINTANA CARRETERO, J. P. (dir.), *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial/Centro de Documentación Judicial, Madrid (2008), págs. 163-199.
 - *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid (2009).
 - “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal*, 10 (2016), págs. 23-46.
 - “El Derecho de las ciudades globales”, *Anuario de Derecho Municipal*, 11 (2017), págs. 23-40.
- VERDROSS, A., y SIMMA, B., *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Duncker & Humblot, Berlin, 3ª edición (1984).
- VERPEAUX, M., y JANICOT, L., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 3ª edición (2015).
- VIOLINI, L., “VI. Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all’articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6”, en FALCON, G. (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna (2003), págs. 111-145.
- VON DANWITZ, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin (2008).
- VON KOMOROWSKI, A., “Äußerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz”, *Der Staat*, 37 (1998), págs. 122-146.
- WEBER, W., “Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem”, en AAVV, *Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht*, Duncker & Humblot, Berlin (1963), págs. 17-36.

- WIDDOWS, K., “What is an Agreement in International Law?”, *British Yearbook of International Law*, 50 (1979), págs. 117-149.
- WITMER, J., *Grenzrnbachliche Zusammenarbeit. Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich (1979).
- WOEHLING, J.-M., *Legal problems of transfrontier co-operation at local or regional level*, Documento de la OECD núm. ENV/TFP/77.10 (1977).
- WOHLFARTH, J., *Kommunalrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2ª edición (1998).
- WOLLENSCHLÄGER, F., “Artikel 32 [Auswärtige Beziehungen]”, en DREIER, H. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Mohr Siebeck, Tübingen, 3ª edición (2015), págs. 838-870.
- ZUCCA, F., *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of Regions: Fifty Years of European Integration History*, Peter Lang, Bruxelles/Bern/Berlin/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien (2012).