PRIMERA PARTE

ESTUDIOS GENERALES

CAPÍTULO I

Las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales: perspectiva general

Gustavo Manuel Díaz González
Profesor Laboral de Sustitución (art. 80.2 LOSU) de Derecho Administrativo.
Universidad de Oviedo

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Marco constitucional de la actividad "internacional" de los Gobiernos locales. 3. La actividad "internacional" de los Gobiernos locales en el derecho internacional y europeo: una reflexión introductoria. 3.1. La (no) incardinación en el derecho internacional público como sistema jurídico y el (no) reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales. 3.2. Derecho de la Unión Europea y derecho del Consejo de Europa (*remisión*). 3.3. En particular, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985. **4. Derecho administrativo global y actividades "internacionales" de los Gobiernos locales. 5. La actividad "internacional" de los Gobiernos locales en el ordenamiento jurídico interno.** 5.1. El marco normativo estatal: 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. 5.2. El marco normativo autonómico. En especial, la Ley del Parlament de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. **6. Un apunte final. 7. Bibliografía y otras fuentes citadas.**

1. Introducción

El desarrollo por parte de los Gobiernos locales de actividades "internacionales" o dotadas de proyección exterior, entendiéndose por tales aquellas que trascienden no solo el propio término, sino también el territorio de los

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

respectivos Estados de pertenencia, es hoy una realidad consolidada, que se manifiesta de múltiples formas y que alcanza a numerosos ámbitos de actuación. En las últimas décadas, la presencia local en la esfera supranacional ha experimentado un incremento notable, resultado de una dinámica en la que convergen, de un lado, la mayor implicación de las propias entidades locales, y, de otro, la creciente interpelación directa de las mismas por parte de diversos sujetos y actores internacionales. Ello ha dado lugar —cuando menos, idealmente— a un singular círculo virtuoso, en el que los complejos retos de las sociedades actuales, pese a poseer una naturaleza eminentemente global y ser, en consecuencia, definidos o identificados en el seno de las principales organizaciones internacionales de ámbito universal, son afrontados, en primer término, por las instancias de poder más próximas al ciudadano. Sin embargo, el avance de esta forma de actuación local no deja de plantear importantes desafíos a los operadores jurídicos, toda vez que se producen inevitables tensiones entre los Estados, que ven amenazada su centralidad en las relaciones internacionales, y los Gobiernos locales: estos, en algunos casos, aspiran a liderar el proceso de la globalización, mientras que en otros, más modestamente, buscan tan solo asegurar la eficacia de sus propias iniciativas, que en ocasiones hacen necesaria la articulación de mecanismos de cooperación con entidades de otros países, limítrofes o no. Elemento común a ambas situaciones —y dato decisivo a los efectos de la presente exposición— es el efectivo cuestionamiento del protagonismo absoluto de los Estados en la interacción con otros sujetos de derecho internacional y/o de derecho público extranjero.

Las principales manifestaciones del fenómeno serán objeto de estudio detallado en los restantes capítulos del presente volumen. En consecuencia, bastará ahora con hacer referencia a algunos ejemplos concretos, sin ánimo exhaustivo. En este sentido, puede traerse a colación, en primer lugar, el robustecimiento de la cooperación intermunicipal mediante la creación de redes de ciudades, especialmente relevantes en el contexto de la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, fundadas en ocasiones, de hecho, como reacción frente a determinados posicionamientos estatales, considerados como escasamente ambiciosos[1]. Asimismo, en segundo lugar, puede mencionarse el ejemplo de algunas ciudades estadounidenses que, ante la falta de ratificación por parte de la Federación de determinados tratados internacionales, adoptaron normativas propias orientadas a incorporar a sus

1. A esta concreta praxis, que representa una de las modalidades de actividad "internacional" de los Gobiernos locales más relevantes en la actualidad, se dedica, precisamente, la contribución de Galceran-Vercher, De la Varga y Martínez al presente volumen.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

respectivos ordenamientos los contenidos de aquellos[2]. Por último —no cronológicamente—, tanto en el ámbito del Consejo de Europa como en el de la Unión Europea se ha potenciado la cooperación territorial de las autoridades regionales y locales, mediante la configuración y el perfeccionamiento paulatinos de sendos marcos normativos hoy aplicables —si bien con matices relevantes en el primer caso— en nuestro país[3].

Estas —y otras muchas— transformaciones han determinado que, en el ámbito objeto de análisis, la novedad resida no ya en la integración del principio de legalidad en clave supranacional, oponible frente a cualesquiera poderes públicos —en el sentido de que todos ellos se encuentran vinculados por las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, de acuerdo con lo previsto en la Constitución—, cuanto en la debida cohonestación de los planos interno e internacional como contextos de regulación del estatuto de los Gobiernos locales[4]. La segunda de las perspectivas referidas entronca con una reflexión de más amplio alcance, como es la relativa al eventual reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, auspiciado por una destacada corriente doctrinal. Sobre esta cuestión, en todo caso, habrá de volverse *infra*.

El fenómeno que nos ocupa, ampliamente estudiado desde la perspectiva de las ciencias sociales, presenta, en definitiva, complejas implicaciones jurídicas, que, sin embargo, la iuspublicística española ha abordado de una forma en la mayor parte de los casos tan solo parcial[5]. De una parte, entre nosotros, la descentralización de la acción exterior ha sido tradicionalmente observada como una transformación casi exclusivamente vinculada con el ejercicio del poder autonómico, toda vez que

2. Es el caso de la ciudad de San Francisco, que en el año 1998 aprobó una ordenanza que incorporaba las prescripciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, como respuesta a la falta de ratificación de la misma por Estados Unidos. De este asunto me he ocupado, desde el prisma del ordenamiento jurídico español, en Díaz González (2020).

Una panorámica de otras muchas manifestaciones de la actuación de las conocidas como *human rights cities* es ofrecida, en este volumen, por Gracia Retortillo y Caicedo Camacho.

3. Al respecto, *cfr.* la contribución de Arias Aparicio en el presente volumen.

4. Así se sintetiza en un estudio pionero sobre la cuestión, en el que se adelantaba una visión de la ciudad, simultáneamente, como nivel de gobierno sujeto a los correspondientes ordenamientos nacionales y como actor internacional independiente: Frug y Barron (2006: 11).

5. Las carencias en el análisis jurídico de la cuestión no son, en modo alguno, privativas de la doctrina española. En este sentido, incluso las más recientes exposiciones debidas a especialistas de otros países subrayan lo tardío de la aproximación al fenómeno desde la perspectiva del derecho público, identificando, como posible causa de dicho estado de cosas, la tradicional consideración del objeto de estudio como un ámbito ajeno tanto al derecho local como al derecho internacional. *Cfr.*, con referencia a la paulatina superación de esta situación, Aust y Nijman (2021: 1-2).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

las exposiciones referentes a la debida matización del alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de "relaciones internacionales" (art. 149.1.3.ª CE) han partido de la necesidad de no vaciar las competencias de las comunidades autónomas so pretexto de la presencia de elementos de supranacionalidad en la adopción de las correspondientes decisiones[6]. De otro lado, el análisis ha tendido a centrarse en el estudio individualizado de los diferentes instrumentos vigentes en nuestro país, con específica consideración del acervo normativo del Consejo de Europa y de la Unión Europea, ya referido, en materia de cooperación territorial. Además, en los trabajos en que se adopta un punto de vista más amplio, suele ponerse el acento en el rol internacional de las ciudades —sobre todo, de las hoy denominadas "globales"—[7], obviando, particularmente, el papel que en dicho contexto desempeñan también los Gobiernos locales intermedios[8]. En último término, la aproximación previa al problema por parte del autor de estas líneas ha considerado únicamente los parámetros constitucionales aplicables al fenómeno[9]; enfoque ineludible, al derivar la capacidad de actuación exterior de los entes locales directamente de la Constitución, pero lógicamente precisado de compleción. Este es, de hecho, el objetivo que, en buena medida, inspira la obra que el lector tiene en sus manos.

El presente estudio persigue contextualizar el análisis del fenómeno, efectuado en los diversos capítulos que componen el libro, a través de un intento de reconstrucción de las diferentes perspectivas de regulación de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales. Como viene de decirse, el punto de partida viene representado por el texto constitucional de

6. No es ajeno a dicha circunstancia el hecho de que los principales desarrollos de la jurisprudencia constitucional española en la materia —a partir, fundamentalmente, de la capital STC 165/1994, de 26 de mayo— se refieran a controversias en las que se hallaban exclusivamente involucrados el Estado y las comunidades autónomas.

7. A este respecto, continúa siendo obligada la remisión *in toto* al estudio monográfico de Aust (2017) y, en nuestro país, al de Velasco Caballero (2017).

El excesivo protagonismo de las ciudades globales en el estudio del fenómeno ha sido especialmente criticado por Blank (2006: 880-881), que subraya certeramente que el impacto de la globalización en el estatuto jurídico de las entidades locales es común a todas ellas, pues alcanza incluso a las que buscan neutralizar los efectos de dicho proceso.

8. A este respecto, debe considerarse no solo la labor de las diputaciones provinciales en la asistencia y cooperación jurídica a los municipios en este contexto, desarrollada al amparo de lo dispuesto en el art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sino también la puesta en marcha de iniciativas propias en la esfera internacional por parte de aquellas. A título de ejemplo, puede mencionarse la participación de la Diputación de Barcelona, como miembro observador, en la red *MedCities*, asociación que aglutina hoy a ochenta autoridades locales de la cuenca mediterránea, y cuya finalidad es la de promover el desarrollo sostenible en dicho contexto geográfico.

9. *Cfr.* Díaz González (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

1978, cuyas líneas maestras serán aquí tan solo someramente esbozadas (2). A continuación, se referirán críticamente los desarrollos que el problema ha conocido en el ámbito del derecho internacional y europeo, sistemas jurídicos en los que el tradicional enfoque "estatocéntrico" comienza a cuestionarse por razón, entre otros factores, de la progresiva afirmación del papel de los Gobiernos locales en la esfera supranacional (3). Seguidamente, se examinará la posibilidad de tratamiento del fenómeno desde la perspectiva del derecho administrativo global, opción esta que, no obstante la idoneidad del mismo para la contextualización jurídica de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales, no parece haber sido contemplada por la doctrina especializada hasta la fecha (4). Efectuadas las anteriores consideraciones, se analizará la regulación de la cuestión en el nivel legal, con referencia tanto a la legislación estatal como a la autonómica (5). El estudio finalizará con unas breves reflexiones conclusivas (6).

2. Marco constitucional de la actividad "internacional" de los Gobiernos locales

La exposición sucesiva se dedicará, como viene de señalarse, a una breve recapitulación de los principales elementos que componen el marco jurídico-constitucional aplicable a las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales. Nos hemos ocupado por extenso de la cuestión en un trabajo precedente[10], motivo por el que, en lo que sigue, nos limitaremos a sintetizar las principales conclusiones del mismo.

El análisis del problema ha de partir de la jurisprudencia constitucional relativa al alcance de la competencia estatal exclusiva sobre las "relaciones internacionales" (art. 149.1.3.ª CE). Como es sabido, al igual que sus homólogos de otros países europeos, el Tribunal Constitucional español terminaría por asumir una comprensión restrictiva de esta materia en la capital Sentencia 165/1994, de 26 de mayo[11], en la que, con apoyo en razonamientos apuntados en resoluciones precedentes, rechazó que "la dimensión externa de un asunto [...] pued[a] servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3.ª CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que

10. Díaz González (2019).

11. Por virtud de la citada sentencia, el Tribunal Constitucional hubo de resolver un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación en el que se controvertía la posibilidad de inclusión de un gabinete para asuntos relacionados con las (entonces) Comunidades Europeas en la organización de la Administración del País Vasco. El pronunciamiento, como es de todos sabido, fue favorable a la posición del Gobierno autonómico.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas". En consecuencia, los ámbitos en los que tan solo al Estado corresponde intervenir sobre la base de la citada previsión constitucional son aquellos en los que se entablan relaciones o se desarrollan actuaciones "regidas por el Derecho Internacional", lo que alcanza, como precisa el Tribunal, a título meramente ejemplificativo, "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". De ello resulta, en definitiva, la admisión del desarrollo de una auténtica acción exterior autonómica, siempre que "no [implique] el ejercicio de un *ius contrahendi*, no [incida] en la política exterior del Estado, y no [genere] responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales". En orden a garantizar la no afectación a la política exterior del Estado, el Tribunal declararía la integración en la competencia del art. 149.1.3.ª CE 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"[12].

Como hemos recordado en la *Introducción* del presente trabajo y evidencia la cita de la doctrina constitucional, la apertura en la interpretación del art. 149.1.3.ª CE tuvo inicialmente por objeto el reconocimiento de espacios de actuación más allá de las fronteras estatales a favor de las comunidades autónomas. Ello es, en nuestra opinión, fácilmente comprensible, considerados tanto el objeto del procedimiento constitucional resuelto por virtud de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, como el contexto del propio pronunciamiento, en el que el debate en relación con la cuestión giraba principal, cuando no exclusivamente, en torno al estatuto jurídico autonómico. Hoy, sin embargo, la internacionalización de la actuación de los Gobiernos locales exige la aplicación a los mismos de la referida doctrina constitucional. En consecuencia, resulta mucho menos comprensible el hecho de que la —en líneas generales, correcta— asimilación de este razonamiento en 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, fuera contestada doctrinalmente, por considerarse que ello comportaba una inadecuada equiparación del papel a desarrollar por parte de las

12. STC 165/1994, de 26 de mayo (FFJJ 5.º y 6.º).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

comunidades autónomas y de los Gobiernos locales[13]. La cuestión —si bien por referencia a una previsión normativa distinta de las mencionadas en las exposiciones doctrinales de las que aquí se disiente— sería resuelta por el Tribunal Constitucional, que descartaría, por virtud de la Sentencia 85/2016, de 28 de abril[14], que de la imposición, *ex* art. 5.2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, de un deber común a comunidades autónomas y Gobiernos locales de información al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en relación con "las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior", se derivara un desconocimiento de la autonomía política y de la posición institucional de las comunidades autónomas.

En consecuencia, la capacidad de actuación exterior de los Gobiernos locales se incardina hoy con naturalidad en la autonomía que la Constitución garantiza a su favor en los arts. 137, 140 y 141, y no constituye una competencia local específica, sino una forma de ejercicio de las que se atribuyen a aquellos. Ello comporta la necesidad de revisar conceptos esenciales estrechamente vinculados con la referida garantía constitucional, como son, particularmente, el principio de territorialidad, de una parte, y el interés local, de otra. En este sentido, ha de proyectarse sobre el fenómeno analizado la conocida caracterización de los entes territoriales propugnada por los profesores García de Enterría y Fernández, que, con apoyo en un trabajo clásico de Nieto[15], sostendrían que por tales han de entenderse aquellos cuya actividad se desarrolla con vistas a la satisfacción del interés de la población asentada sobre su propio término[16]. Y dicho interés, como hace ya largo tiempo admitió el Consejo de Estado francés[17] y hoy asumimos sin dificultad, puede trascender no solo el territorio de la correspondiente corporación, sino también el del respectivo Estado de pertenencia. Esta comprensión, común en nuestra sociedad, en relación con la capacidad de actuación internacional de los Gobiernos locales, determina su debido manejo, llegado el caso, por

13. Así lo han entendido, por ejemplo, Cuesta Revilla (2015: 271), Martín y Pérez de Nanclares (2015a: 921; 2015b: 940) o Ridao Martín (2015: 17-18, 25).

14. La citada sentencia resuelve, desestimándolo en su integridad, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

15. *Cfr.* Nieto (1971).

16. *Cfr.* García de Enterría y Fernández (2022: 422 y ss.).

17. En este sentido, ya en un informe de 5 de abril de 1950, oportunamente traído a colación por el comisario del Gobierno D. Rémy Schwartz en las Conclusiones presentadas en el asunto *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, el Consejo de Estado dejaría sentado que la debida circunscripción de la correspondiente intervención municipal al objetivo de dar satisfacción a las necesidades de la población no determinaría que "los límites territoriales de las entidades locales [...] constituyan necesariamente el límite del interés de las [mismas]".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

la jurisdicción constitucional, toda vez que es este precisamente el requisito que deriva de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local[18].

Así identificado el fundamento constitucional de la acción exterior de los Gobiernos locales, han de precisarse los límites —específicos— que encuentra dicha forma de actuación jurídico-pública. Y los mismos derivan, como resulta evidente, de la competencia estatal exclusiva en materia de "relaciones internacionales" (art. 149.1.3.ª CE), de una parte, y de la atribución al Gobierno de la dirección de la política exterior (art. 97 CE), de otra. En este sentido, hemos podido identificar una primera vertiente, que hemos dado en denominar "competencial", del límite representado por los citados preceptos constitucionales, que determina la imposibilidad de incardinación de la acción exterior de los Gobiernos locales en el sistema jurídico internacional. De ello no se sigue, sin embargo, como hemos podido argumentar con detalle en otro lugar, que la interlocución haya de establecerse necesariamente con entidades extranjeras homólogas, pudiendo, incluso, entablarse la relación de colaboración correspondiente con Gobiernos estatales, siempre y cuando los compromisos que se suscriban queden sustraídos al derecho internacional. Con todo, la cuestión, tras la aprobación de la citada Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se complica, toda vez que, como se expondrá más detenidamente *infra*, la misma incorpora la figura del "acuerdo internacional administrativo", regido por el derecho internacional, como una modalidad específica de acuerdo que puede celebrarse con participación de cualesquiera Administraciones públicas[19]. Asimismo, el citado límite jurídico-constitucional incorpora una segunda vertiente, de carácter "material", que tiende a confundirse con las implicaciones que presenta la aplicación del principio de lealtad institucional en el contexto objeto de análisis, toda vez que determina la debida toma en consideración recíproca, esto es, por parte tanto de los Gobiernos locales como del Estado, en el ejercicio de sus respectivas competencias. De esta manera, las actividades internacionales de aquellos no podrán menoscabar las relaciones internacionales —en sentido estricto— del Reino de España ni la dirección gubernamental de la política exterior; pero, al mismo tiempo, el ejercicio de las atribuciones estatales no podrá aspirar, como es lógico, a predeterminar en términos absolutos la acción exterior de los Gobiernos locales, ni tampoco a constreñirla en exceso[20].

18. En este sentido, *cfr.* Díaz González (2019: 201 y ss.).
19. Díaz González (2019: 239 y ss.).
20. *Cfr.* nuevamente Díaz González (2019: 247 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Como resulta evidente, el marco jurídico-constitucional descrito es extraordinariamente lábil, lo que determina la imposibilidad —más aún en tan apretada síntesis— de establecer contornos más nítidos *a priori* en relación con la capacidad de actuación "internacional" de los Gobiernos locales. La cuestión, en último término, precisará de un análisis individualizado, que en todo caso habrá de partir de los presupuestos que vienen de señalarse. Con base en los mismos, como varias de las contribuciones en la presente obra colectiva ponen de manifiesto, sería posible incluso concluir la validez, en términos estrictamente jurídico-constitucionales, de determinadas iniciativas locales que cuestionaran abiertamente concretos aspectos de la política exterior de los Estados. Y asimismo —y con ello enlazamos con la exposición sucesiva—, los parámetros constitucionales de aplicación vinculan el análisis del fenómeno desde la perspectiva del derecho internacional, que, como se verá seguidamente, aun cuando presenta una extraordinaria significación para la regulación del fenómeno objeto de estudio, no se erige en el sistema normativo en que este halle su fundamento o razón de ser.

3. La actividad "internacional" de los Gobiernos locales en el derecho internacional y europeo: una reflexión introductoria

Circunscrita la competencia estatal exclusiva en materia de "relaciones internacionales" al contexto en que el Estado opera como sujeto de derecho internacional, y caracterizada la acción exterior de los Gobiernos locales como una forma de ejercicio de las competencias de estos, posibilidad directamente deducible a partir de la garantía constitucional de su autonomía, se impone la conclusión relativa a la ubicación de esta forma de actuación administrativa extramuros del sistema jurídico internacional. La cuestión, en todo caso, precisa hoy de importantes matizaciones, toda vez que, a partir de la caracterización de aquellos como actores en la esfera internacional —a nuestro juicio, difícilmente controvertible—, parece pretender darse un salto cualitativo, mediante la propuesta de reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de los mismos, en contra de su tradicional consideración, desde la perspectiva del derecho internacional, como simples subdivisiones de los Estados (3.1). Más allá de esta cuestión, se antoja esencial, en el caso español, considerar específicamente el impacto de los sistemas jurídicos de la Unión Europea y del Consejo de Europa, que, amén de liderar en nuestro contexto la disciplina normativa de la cooperación territorial de las entidades infraestatales, han contribuido decisivamente —si bien con alcance desigual, como habrá ocasión de comprobar— a la consolidación de la participación local en la definición y ejecución de las políticas de ámbito supranacional. Nuestra reflexión a este respecto habrá de ser muy somera, habida cuenta de que se trata de cuestiones objeto de trata-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

miento específico en otras dos contribuciones de la presente obra colectiva, a las que habremos de remitirnos (3.2). En este punto, posee, en fin, una relevancia fundamental la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, ratificada por España en enero de 1988, que eleva la referida garantía constitucional a objeto de regulación internacional, al tiempo que, en su art. 10, apdos. 2 y 3, contempla específicamente diversas modalidades de asociación y cooperación de los Gobiernos locales con entidades de otros Estados (3.3).

3.1. La (no) incardinación en el derecho internacional público como sistema jurídico y el (no) reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales

Como viene de decirse, las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales no hallan su fundamento en el sistema jurídico internacional, ámbito en el que tan solo el Estado se encuentra habilitado para operar (art. 149.1.3.ª CE), sino en la garantía constitucional de la autonomía local. Complemento inevitable de la anterior constatación es la negación de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, que, pese al notable aperturismo que caracteriza al derecho internacional de las últimas décadas, continúan siendo, en dicho contexto, exclusivamente considerados como meras subdivisiones de los Estados. En consecuencia, estos últimos mantienen su condición de únicos responsables en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones asumidas en la esfera internacional, aun cuando tal situación derive de la acción u omisión de una o varias personas de derecho público interno.

En todo caso, es posible advertir cambios sustanciales a este respecto en el discurso doctrinal, que van más allá de la consideración de los Gobiernos locales como actores internacionales[21]. En este sentido, comienza a subrayarse el carácter complementario de la acción exterior local con relación a las correspondientes intervenciones estatales[22], presentándose incluso, en ocasiones, particularmente a las ciudades como competidoras de los Estados[23]. En modo alguno resulta ajena a estos desarrollos, claro está, la propia actitud de los Gobiernos locales, que, como hemos adelan-

21. En la presente exposición, partimos de la distinción entre el concepto —jurídico— de *sujeto* de derecho internacional y la noción —sociológica— de *actor* internacional, que, de acuerdo con la comprensión general de la cuestión en la doctrina iusinternacionalista, implica el reconocimiento de una subjetividad circunscrita al ámbito de las relaciones internacionales. Al respecto, *cfr.* Pérez González (2009a: 271).

22. En este sentido, *cfr.* especialmente Aust y Nijman (2021: 4).

23. Entre nosotros, se ha referido expresamente a este factor de transformación del estatuto jurídico de las ciudades Font i Llovet (2019a: 127).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

tado, con frecuencia buscan ya entrar en confrontación directa con los Estados, manifestando sin ambages su oposición a concretas orientaciones de política exterior —especialmente, en contextos tales como la defensa de los derechos humanos o la protección del medio ambiente—, ya emular la praxis estatal en el ámbito de las relaciones internacionales[24]. El análisis de los fenómenos aludidos conduce a un sector de la doctrina a abogar por un reconocimiento de la subjetividad internacional de las ciudades, de manera —se precisa— acorde con la realidad de su involucración en la esfera supranacional[25].

El posicionamiento en relación con esta cuestión exige la toma en consideración de una pluralidad de factores ciertamente complejos y cuyo análisis desborda las pretensiones del presente trabajo, motivo por el que, en la exposición sucesiva, nos limitaremos a dejar apuntadas algunas ideas esenciales.

Como punto de partida al respecto, ha de recordarse que, pese a su carácter nuclear, el relativo a la personalidad jurídica internacional es un tema en constante revisión, lo que afecta tanto a la identificación de los sujetos a los que la misma se atribuye como a la concreción del estatuto que les resulta de aplicación. Es conocida en este sentido la señera doctrina del Tribunal Internacional de Justicia, de conformidad con la cual "los sujetos de derecho en un sistema jurídico no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos; y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad"[26]. En consonancia con la referida comprensión, y sin menoscabo de la privilegiada posición de los Estados en la esfera internacional, en cuanto sujetos dotados de una personalidad jurídica originaria y plena, la dogmática del derecho internacional, enfrentada a una realidad en permanente —y acelerada— transformación, ha ampliado progresivamente el elenco de personas y entidades

24. Subraya este último aspecto, con referencia al fenómeno de la ciudad global, Nijman (2016: 226 y ss.).

25. En relación con esta última puntualización, *cfr.* particularmente las consideraciones conclusivas del estudio de Blank (2021: 118-119). Entre nosotros, el profesor Velasco Caballero (2017: 37) ha podido referirse a la paulatina generación, por parte de los ordenamientos estatales, de "*espacios de subjetividad internacional* para sus ciudades" (cursiva añadida).

26. Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949 sobre *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, en el que, como es sabido, se sientan las bases de la dogmática hoy vigente en materia de personalidad jurídica internacional. La vinculación de la doctrina reproducida con el problema de la personalidad jurídica internacional de las entidades infraestatales, en general, y de los Gobiernos locales, más específicamente, ha sido una constante en los análisis especializados, desde el seminal estudio de Lissitzyn (1968: 13-14) hasta el mucho más reciente trabajo de Papisca (2008: 35).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

a favor de las que se reconoce una subjetividad internacional de carácter derivado y parcial[27].

En dicho contexto, y de acuerdo con las más novedosas aproximaciones al fenómeno, el dinamismo, así como el creciente antiformalismo en las relaciones internacionales, se erigirían en factores esenciales en pro del reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, lo que —se argumenta— no implicaría más que la extensión de una solución ya conocida al caso que nos ocupa[28]. El papel que los Gobiernos locales, y muy especialmente las ciudades, desempeñan en la globalización, obligaría, en definitiva, a profundizar en la revisión de las bases conceptuales de la disciplina del derecho internacional, comenzando por la noción misma de "subjetividad internacional"[29].

La internacionalización, en los términos expuestos, de los Gobiernos locales —y más en concreto de las ciudades— se presentaría como un complemento lógico e inevitable de la "urbanización" del derecho internacional. La expresión, que ha hecho fortuna en la doctrina especializada, sintetiza certeramente las líneas de avance de la relación que ya hoy se establece entre la ciudad (global) y el derecho internacional, relativas no solo a la participación local en la formación y ejecución de la normativa internacional, sino también a la circunstancia de que esta última haya pasado a ocuparse directamente de la definición del estatuto jurídico de los Gobiernos locales. Como ya se ha adelantado, este último extremo será objeto de específica consideración *infra*, al hilo de la referencia a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985. Lo que interesa destacar ahora es que, de acuerdo con las exposiciones de referencia, la confluencia de aquellos fenómenos se encontraría llamada a impactar directamente sobre los procedimientos de elaboración de normas, toda vez que traería consigo no solo el aumento del *soft law* internacional de origen local, sino también el futuro condicionamiento del *hard law* internacional por las necesidades de los núcleos urbanos[30].

La línea doctrinal de referencia, además de sugerente, tiene la virtud de tratar de juridificar un discurso que hasta fechas relativamente recientes ha pivotado sobre aproximaciones ajenas al mundo del derecho. No obstante, en nuestra opinión, algunas de las conclusiones alcanzadas por los autores citados tienden a presentar como inevitable una transformación del

27. Al respecto, y por ceñirnos a la doctrina iusinternacionalista española, nos remitimos, por todos, a Pérez González (2009a: 271-272) y Andrés y González (2023: 63 y ss.).
28. El paralelismo es subrayado específicamente por Nijman (2011: 227-228).
29. En este sentido, *cfr.* Blank (2021: 113-114).
30. *Cfr.* la exposición de Nijman (2011: 229), de la que se hacen eco Szpak *et al.* (2022: 31).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

orden jurídico internacional no propiciada directamente por los fenómenos analizados. Además, la doctrina de la que disentimos parece obviar la circunstancia, en modo alguno menor, de que el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de los Gobiernos locales —al igual que el de su capacidad de creación normativa en la esfera internacional—, a diferencia de otros supuestos de extensión de dicha condición ya practicados, exigiría la revisión de los sistemas normativos nacionales; de hecho, en España sería necesario recorrer la senda de la reforma constitucional. En ocasiones, en fin, las exposiciones aquí criticadas continúan presentando, como líneas de razonamiento contrarias a la evolución auspiciada, consideraciones de tipo esencialmente metajurídico, lo que frustra, cuando menos en parte, su objetivo de abordar el análisis del fenómeno desde el punto de vista del derecho.

En relación con el primer aspecto, consideramos, efectivamente, que el enriquecimiento de la tipología de actividades "internacionales" desarrolladas por los Gobiernos locales no determina la ubicación de estas en el derecho internacional. Prácticamente toda actuación de las Administraciones territoriales, con o sin eficacia exterior, puede considerarse hoy "internacionalizada" en un sentido amplio, al moverse en un terreno en el que confluyen, junto a disposiciones de derecho interno, normas de origen supranacional, perfilándose así un marco jurídico de complejidad creciente, en el que aquellas se integran a partir de la aplicación de los mecanismos previstos en los arts. 93 y ss. CE. La cada vez más intensa interrelación de los sistemas supranacionales e internos plantea, claro está, desafíos de entidad a los operadores jurídicos, que han de afrontarse mediante una cuidadosa delimitación de los ámbitos de aplicación de las correspondientes normas y, en último término, a través de las técnicas de la interpretación conforme y de la preferencia aplicativa de las disposiciones de origen externo, tal y como resulta de la afirmación del principio de primacía en el contexto de la Unión Europea y de lo que hoy establece el art. 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Ello resulta, sin embargo, de la integración del principio de legalidad en clave supranacional, y es un elemento, insistimos, común a cualesquiera actuaciones de las Administraciones públicas. Los novísimos desarrollos de la praxis local en la esfera internacional determinan, sin duda, un aumento extraordinario de la influencia de los Gobiernos locales en la adopción de resoluciones y normas de derecho internacional, tanto *soft* como *hard*; permiten a las entidades locales intercambiar experiencias, estrechar lazos y profundizar en la cooperación con sujetos de derecho público extranjero e, incluso, de derecho internacional; orientan —cuando no condicionan—, con una ambición y una confianza en su relevancia social notables, las políticas locales; incorporan, en fin, elementos definitorios de la autonomía local constitucionalmente

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

garantizada, tal y como ocurre, particularmente, en el caso de la aludida Carta Europea de Autonomía Local, sobre el que se volverá *infra*. Sin embargo, esta evolución, cuya relevancia en modo alguno pretendemos cuestionar, no implica la atribución de personalidad jurídica ni el reconocimiento de una hipotética capacidad de creación normativa a favor de los Gobiernos locales en el sistema jurídico internacional. Cuestión distinta, claro está, es constatar que la descentralización de las relaciones internacionales, entendidas ahora en su acepción amplia —opuesta a la noción empleada en el art. 149.1.3.ª CE, como resulta evidente—, alcanza hoy también al nivel local de gobierno.

En este sentido, sin ningún género de dudas, la *Landes-Blindheit* a la que se refiriera Ipsen en la década de los sesenta del pasado siglo para explicar la posición de las entonces Comunidades Europeas frente a las entidades territoriales de los Estados miembros[31] es ya historia, tanto en el contexto regional en que se acuñó el término como en el conjunto de la comunidad internacional. Particularmente, el lugar central que ocupan la persona y la protección de los derechos humanos en el derecho internacional de nuestros días constituye, como ha podido subrayarse con muy buen tino, un factor fundamental en la explicación de la influencia recíproca entre los órdenes global y local[32]. Sin embargo, en contra de lo que ha llegado a afirmarse, dicha comprensión ha servido de base para la reivindicación del papel de los Gobiernos locales como actores en la esfera internacional[33], no para promover el reconocimiento de la subjetividad internacional de los mismos[34].

La vinculación que viene de señalarse entre la protección de los derechos de las personas y la intensificación del papel de los Gobiernos locales en la esfera internacional es relevante no solo por razón de su valor explicativo del fenómeno en los términos expuestos, sino también porque permite enlazar con la consideración de que la atribución de personalidad jurídica internacional a aquellos determinaría, pura y simplemente, la aplicación de una solución ya conocida en otros contextos[35]. En este sentido, ha de subrayarse que, pese a lo certero de aquella conexión, los desarrollos conocidos en relación con la atribución de personalidad jurídica de derecho internacional

31. Ipsen (1966: 256 y ss.).
32. *Cfr.* Papisca (2008).
33. Papisca (2008: 32 y ss.).
34. En este sentido, no puede compartirse la visión que Nijman (2011: 228) asume en relación con la postura adoptada en el trabajo de Papisca (2008), en el que no se llega a reivindicar en ningún momento el reconocimiento de una subjetividad internacional limitada o "blanda" —de acuerdo con la terminología empleada por la autora— a favor de los Gobiernos locales.
35. *Cfr.* la referencia a Nijman (2011: 227-228) en la nota al pie núm. 28.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

al individuo —que trascienden, en suma, su consideración como objeto de esta rama del ordenamiento, al serle ya reconocida la condición de sujeto en el marco del ordenamiento del Estado del que es nacional— plantean, dicho sea en extrema síntesis y en lo que aquí interesa, un doble orden de cuestiones. En primer lugar, dichos desarrollos en modo alguno han resultado incontrovertidos, al depender la condición de sujeto internacional no solo de la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones en el marco del ordenamiento internacional, sino también de la posibilidad de exigir jurídicamente la observancia o, en su caso, de responder por el (in)cumplimiento de unos y otras; es decir, la atribución de personalidad jurídica internacional no se encuentra exclusivamente vinculada con factores de carácter sustantivo, sino también de naturaleza procesal. Y, en segundo lugar, la subjetividad internacional del individuo ha sido reconocida, principalmente, con vistas a asegurar la protección de los derechos humanos frente a determinadas modalidades de actuación estatal, particularmente delicadas[36]. Como fácilmente se comprende, con independencia de desarrollos aislados o puntuales de notable interés[37], ninguno de estos dos factores de flexibilización de la doctrina relativa a la personalidad jurídica internacional puede extrapolarse a los Gobiernos locales, al menos en nuestro entorno jurídico-político más inmediato. En consecuencia, la aplicación de la solución consistente en el reconocimiento de subjetividad internacional desde este sistema jurídico —no a partir de la revisión del marco normativo interno, que, como se ha apuntado y se verá seguidamente, sería el cauce adecuado— se nos antoja incorrecta en términos tanto materiales como metodológicos.

La incardinación de la acción exterior de los Gobiernos locales en el derecho internacional se ha ensayado también a partir de la constatación de la inhabilidad de otros marcos jurídicos para dar cobijo al fenómeno. En este sentido, con base en el examen de las transformaciones operadas como consecuencia del carácter crecientemente informal del derecho internacional y relevantes para el objeto de nuestro estudio, Aust ha podido concluir que la hipótesis de la conformación de un sistema jurídico transnacional, autónomo con respecto a los ordenamientos internos, de una parte, y al derecho internacional, de otra, no dotaría al fenómeno de un contexto

36. Sobre este proceso y sus complejas implicaciones jurídicas, es preciso, nuevamente, remitirnos a las exposiciones generales de la doctrina iusinternacionalista. *Cfr.* en este sentido, por todos, Pérez González (2009b: 303 y ss.), Pastor Ridruejo (2019: 191 y ss.) y Andrés y González (2023: 119-120).

37. Nos referimos, en particular, al reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la legitimación activa de las ciudades para la interposición del recurso de anulación sobre la base del art. 263 TFUE. En relación con esta cuestión, *cfr.* la exposición de Codina García-Andrade en este mismo volumen.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de regulación adecuado[38]. Sin perjuicio de que sobre esta cuestión habrá de volverse *infra*, no puede dejar de subrayarse que en la argumentación del autor ocupa un lugar central la necesidad de reconocer, a favor de los Gobiernos locales, espacios de actuación no sujetos a un posible "bloqueo" por parte de los respectivos Estados[39]. La desvinculación con respecto a las potestades de control que estos, de otro modo, se hallarían legitimados para ejercer, se traduciría, como es evidente, en una total emancipación de la acción exterior local con respecto al correspondiente ordenamiento estatal, anclándose definitivamente la misma en el derecho internacional. Para ello, en todo caso, resultaría imprescindible, como venimos adelantando, la oportuna revisión del marco normativo interno de referencia, lo que, en el caso español, pasaría necesariamente por la reforma constitucional.

Esta última exigencia es acorde con la tradicional consideración de la subjetividad internacional de las entidades territoriales como un problema dependiente, en primer término, de la postura adoptada al respecto por los correspondientes Estados[40]. Sin perjuicio de que la atribución de una personalidad jurídica internacional derivada y parcial a favor de sujetos no estatales haya podido efectuarse a través de normas de derecho internacional o de transformaciones operadas en dicho sistema jurídico, en el caso de los Gobiernos locales, al igual que en el de los restantes niveles territoriales, la evolución controvertida, por razón de su impacto sobre la distribución interna del poder, depende principalmente de su reconocimiento expreso en el marco de los respectivos ordenamientos nacionales. En este sentido, en nuestro entorno jurídico-político más inmediato es posible encontrar ejemplos que refuerzan la referida comprensión, toda vez que en diversos Estados europeos —con asimetrías radicales, como se expondrá seguidamente— se ha planteado la descentralización del *ius contrahendi* a partir de la matización del alcance de la competencia en materia de "relaciones internacionales"; en suma, desde el propio derecho interno.

El caso alemán es paradigmático al respecto. El art. 32 III GG atribuye a los estados federados la potestad de celebración de tratados internacionales relativos a los ámbitos materiales en que ostenten competencias legis-

38. *Cfr.* Aust (2017: 177 y ss., 190 y ss.).

39. De nuevo, Aust (2017: 192).

40. En este sentido, *cfr.* la clásica exposición de Lissitzyn (1968: 87), en la que, no obstante, se subraya también la importancia de su reconocimiento por los Estados con los que las entidades territoriales pretendan celebrar acuerdos sujetos al derecho internacional.

En la doctrina iusinternacional europea es habitual encontrar referencias a la viabilidad jurídica del reconocimiento de la subjetividad internacional de los Estados miembros de una federación; en este sentido, con referencia al caso alemán, *cfr.* Calliess (2022: 19, Rn. 43). Una panorámica más amplia al respecto es ofrecida, asimismo, por Cannizzaro (2023: 317 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

lativas, si bien la citada disposición establece que su ejercicio requerirá de la previa autorización del Ejecutivo de la Federación. A partir de la conocida Sentencia *Kehler Hafen*, de 30 de junio de 1953 (BVerfGE 2, 347), el Tribunal Constitucional Federal alemán ha precisado que esta última exigencia se limita a los supuestos de estricto ejercicio del *treaty-making power* reconocido por la norma constitucional, no resultando de aplicación, en consecuencia, en aquellos en que se trate de la suscripción de acuerdos no incardinados en la esfera del derecho internacional público[41]. En definitiva, en lo que aquí interesa, es la Ley Fundamental de Bonn la que adopta la decisión relativa al reconocimiento a favor de los estados federados de una limitada capacidad de actuación en el sistema jurídico internacional, incorporando, asimismo, cautelas para la preservación de la competencia de la Federación en dicho contexto.

Pese a presentar importantes particularidades, también es posible encontrar en la experiencia italiana una confirmación de la postura que aquí se sostiene. Como hemos tenido ocasión de exponer en otro lugar con mayor detalle[42], la reforma de 2001, por la que se acometió una revisión en profundidad del Título V de la Parte II de la Constitución italiana (CI), relativo a la articulación territorial del Estado, introdujo una referencia expresa a la capacidad de las regiones y provincias autónomas de "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" (art. 117, apdo. 9, CI). Esta innovación, en la que la doctrina iuspublicista italiana vio un limitado reconocimiento de un *treaty-making power* a favor de los Gobiernos territoriales citados, se vio, no obstante, frustrada a partir de su concreción en el nivel legal, toda vez que la Ley 131/2003, de 5 de junio, comúnmente denominada "La Loggia", recondujo la capacidad de concertación con terceros Estados a la ejecución de tratados internacionales previamente celebrados con intervención de la República de Italia, y circunscribió los acuerdos con entidades infraestatales de derecho extranjero a iniciativas convencionales sustraídas a la esfera del derecho internacional. La viva reacción doctrinal, prácticamente unánime, en contra de la visión adoptada por el legislador italiano, no obstó a la confirmación de la validez del nuevo marco legislativo en la capital Sentencia 238/2004, de 8-19 de julio, de la Corte Constitucional.

41. En relación con esta sentencia y sus ulteriores implicaciones desde la perspectiva de la acción exterior de los Gobiernos locales, permítasenos la remisión a Díaz González (2019: 84 y ss.).

42. *Cfr.* Díaz González (2019: 166 y ss.). Sobre la reforma constitucional italiana de 2001, a la que se hará referencia seguidamente, y su impacto en la capacidad de actuación exterior de las regiones y las entidades locales italianas, *cfr.* asimismo la contribución de De Donno en el presente volumen.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Más allá de las —abismales— diferencias de régimen jurídico apreciables en los ordenamientos alemán e italiano en relación con el reconocimiento de la capacidad de concertación internacional de las entidades infraestatales, interesa destacar en este momento que la atribución de la potestad controvertida se planteó en ambos contextos desde el nivel de regulación constitucional. En la medida en que la cuestión afecta de lleno al alcance de la competencia sobre la materia "relaciones internacionales", todo avance en la descentralización del *ius contrahendi* requiere, en primer término, de la revisión de los correspondientes marcos normativos nacionales. Queda lógicamente imprejuzgada la cuestión relativa a si, desde una perspectiva general, esta es una decisión forzosamente constitucional, o si, como ocurrió en el sistema italiano, puede ser abordada —*rectius*: clarificada— a través de disposiciones de derecho interno de rango inferior. La precisión de este último extremo se encuentra íntimamente vinculada, claro está, con la particular articulación del sistema de fuentes en cada ordenamiento nacional. Lo decisivo es que, como venimos sosteniendo, el reconocimiento de la subjetividad de las entidades infraestatales —y, en lo que aquí interesa, de los Gobiernos locales— y de su capacidad de creación normativa en el sistema jurídico internacional continúa siendo hoy una cuestión dependiente, en primer término, del estatuto que se atribuya a aquellas conforme a las normas de derecho interno.

Con independencia de que no quepa otra conclusión a la vista del marco constitucional vigente en España, esta es, además, la comprensión del problema asumida por el legislador estatal. En este sentido, entre nosotros, pese a no haber alcanzado la dimensión conocida en los sistemas alemán e italiano, también se ha abordado la cuestión relativa al reconocimiento de espacios de actuación concertada de las entidades infraestatales en la esfera internacional. Como se expondrá con mayor detenimiento *infra*, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, incorpora una regulación aplicable a los denominados "acuerdos internacionales administrativos" —como es sabido, susceptibles de celebración por cualesquiera Administraciones públicas sobre la base de un tratado internacional de cobertura y regidos por el derecho internacional—, así como a los "acuerdos internacionales no normativos" —que, por oposición a los anteriores, carecen de toda vinculatoriedad jurídica—. Se sanciona, de esta forma, una inveterada praxis, caracterizada por la intervención de sujetos de derecho público interno no estatales —en lo que ahora importa, de los Gobiernos locales— en la concertación de ámbito supranacional, admitiéndose incluso la generación *ex novo* de obligaciones en la esfera del derecho internacional mediante la celebración de la primera categoría de acuerdos, que deben, en todo caso, respetar los contenidos y habilitaciones incorporados por los

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

correspondientes tratados internacionales de cobertura. Por consiguiente, como puede comprobarse, el modelo legal español admite, ciertamente, la participación directa de las entidades infraestatales en la definición de nuevas obligaciones regidas, *sensu stricto*, por el sistema jurídico internacional, pero se trata de una posibilidad que ha de contar con una habilitación específica en el correspondiente tratado internacional, sin traducirse, en consecuencia, en un reconocimiento, siquiera sea implícito, de la subjetividad internacional de los destinatarios de las correspondientes remisiones —y, a los efectos que aquí interesan, tampoco de los Gobiernos locales—.

En definitiva, los desafíos a los que las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales están dando lugar, pese a poseer un interés y una relevancia extraordinarios, no comportan una revisión radical del estatus de aquellos en el marco del derecho internacional hoy vigente. Dicho sistema no impone, en contra de lo que ha podido darse a entender desde determinados foros doctrinales, una ampliación del elenco de sujetos dotados de personalidad jurídica en el sentido ahora considerado. A menos que la propia noción se pervierta en nombre de una flexibilización, mal entendida, de la praxis y de la dogmática internacionales, hasta el punto de quedar completamente vacía de contenido, los parámetros estrictamente jurídicos de aplicación obligan a concluir la existencia de obstáculos de primer orden al reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, tanto en nuestro derecho como en el de los Estados que comparten nuestra misma tradición constitucional.

Señalábamos también, en último lugar, que las exposiciones doctrinales criticadas, pese a adoptar una perspectiva eminentemente jurídica, terminaban por incurrir en una cierta confusión, al presentar, como principales objeciones al reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, consideraciones que trascienden dicho enfoque. En este sentido, conviven dos líneas fundamentales de argumentación: por una parte, la referencia a una defensa radical de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales como principal obstáculo de carácter político a la evolución controvertida; por otra, la identificación de una serie de retos que plantearía el definitivo reconocimiento de la personalidad internacional de los Gobiernos locales en relación tanto con el funcionamiento del sistema jurídico global como con el diseño y la implementación de las políticas locales.

En lo que hace al primer aspecto, como decimos, ha sido habitual señalar como factor relevante, cuando no principal, de la tradicional negativa al reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

una resistencia de los Estados motivada por la percepción —errónea— de que con ello bien se verificaría una intromisión en su articulación territorial[43], bien se debilitaría su posición en la esfera internacional[44]. Lejos de vincularse con la necesidad de reconfiguración de los respectivos ordenamientos internos, eventualmente, a través de las oportunas reformas constitucionales —lo que, como se desprende de lo dicho hasta el momento, es, en nuestra opinión, la clave del problema—, la cuestión ha tendido a presentarse, cuando menos implícitamente, como una objeción de naturaleza esencialmente política, corregible a través de un simple "cambio de mentalidad". En consecuencia, deshecho el equívoco en relación con las implicaciones de determinadas modalidades de actividades internacionales de los Gobiernos locales, desaparecerían las resistencias a un desarrollo de la dogmática del derecho internacional que, dados los avances conocidos en la praxis, tarde o temprano resultaría incontenible.

En una primera aproximación, parece difícilmente objetable que consideraciones del signo apuntado por la doctrina hayan pesado efectivamente en el ánimo de los Estados, en especial en los supuestos en que las iniciativas desarrolladas en el marco de la acción exterior local han tenido por objeto —o por efecto, cabría precisar— el cuestionamiento de concretas políticas de aquellos. Con toda probabilidad, ante la hipótesis del reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, las autoridades estatales esgrimirían argumentos similares a los señalados. En todo caso, el problema, como venimos insistiendo, es más profundo, pues exigiría una revisión de calado del ordenamiento interno —en España y en otros lugares, a través de la oportuna reforma constitucional—. Ello implica, en definitiva, la incorrección de su presentación como una transformación practicable a través de un sencillo cambio en la aproximación política al fenómeno por parte de los Gobiernos estatales.

La cuestión se presta, en todo caso, a una lectura alternativa también en el mismo terreno en que se mueven los autores citados. En este sentido, es cierto que la transformación del papel de los Gobiernos locales en la esfera internacional es fruto, entre otros factores, tanto de su creciente participación en dicho contexto como de su directa interpelación por parte de diversas entidades a las que se reconoce personalidad jurídica internacional. Sin

43. En este sentido, *cfr.* particularmente Frug y Barron (2006: 16).

44. Esta es la comprensión que parece asumir Blank (2021: 104-105), que argumenta, *sensu contrario*, que el eventual reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las ciudades no perjudicará la posición central de los Estados en el orden internacional, toda vez que aquellas habrán de operar en dicho contexto con sujeción a los mecanismos ordinarios de control previstos en los correspondientes sistemas jurídicos nacionales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

embargo, ¿acaso no han contribuido también los propios Estados de manera decisiva a dicha transformación? ¿No se sitúan, por ejemplo, los Gobiernos nacionales detrás de iniciativas como el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 1980, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 o el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), instrumentos todos ellos decisivos en el impulso de la internacionalización del estatuto jurídico de los Gobiernos locales y para el reconocimiento de la capacidad de los mismos de desarrollar actuaciones dotadas de proyección exterior? ¿Cuánto de real tiene, considerado lo anterior, la supuesta resistencia de los Estados al impulso del papel internacional de los Gobiernos locales, del que derivaría, siempre en opinión de los autores citados, la necesidad de reconocer la personalidad jurídica internacional de aquellos?

Como se ha avanzado, en lo que hace al segundo extremo, otros argumentos en contrario, sugeridos por la doctrina reseñada, tampoco obstarían, desde una perspectiva estrictamente jurídica, al reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, puesto que se trataría, más bien, de retos específicos planteados como consecuencia de la referida evolución. En este sentido, se ha subrayado que, entre otros aspectos, la potenciación del papel internacional de los Gobiernos locales en los términos analizados dificultaría la coordinación y la adopción de acuerdos en dicho contexto; favorecería actitudes próximas al chovinismo, así como la discriminación de las minorías locales; y ahondaría en la desigualdad social, al impulsar a las ciudades globales, que ya disfrutan de un punto de partida ventajoso, al ser las más ricas del planeta[45]. Es evidente que estas advertencias han de ser tomadas en consideración tanto por la doctrina académica como por los operadores políticos, pues en modo alguno se refieren a cuestiones menores. En todo caso, lo que nos interesa subrayar en este momento es que las mismas no parecen afectar a la raíz jurídica del problema, que es sobre la que versa la presente reflexión.

En definitiva, el estado actual de la cuestión impide considerar, en nuestra opinión, que el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de los Gobiernos locales sea hoy obligado o inevitable, o que a él se opongan tan solo objeciones de fácil superación. Tal y como ha podido comprobarse, ni los avances de las actividades de carácter "internacional" desarrolladas por dicha categoría de entidades comportan una tal transformación, ni la misma, en su caso, podría efectuarse prescindiendo de la revi-

45. En este sentido, *cfr.* Blanck (2021: 106).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

sión de los respectivos ordenamientos nacionales. Asimismo, la ampliación del elenco de sujetos de derecho internacional en la clave aquí considerada no se presenta como una opción realista, toda vez que la misma no parece practicable sin que, al menos, se relativicen hasta el extremo sus implicaciones jurídicas. Ello no supone en modo alguno, forzoso es precisarlo, negar ni la relevancia de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales ni la oportunidad de revisitar críticamente los fundamentos teóricos del derecho internacional como consecuencia de la pujanza de aquellas. A este último respecto, como ha destacado en una reciente contribución el profesor Jiménez García, el progresivo fortalecimiento del papel internacional de las ciudades ejemplifica de forma inmejorable el surgimiento de "otras formas de participación [en la comunidad internacional] de ciertos agentes que presentan un cierto bifrontismo, pues no son estrictamente ni sujetos ni actores, pero inciden en los procesos normativos y de ejecución del entramado obligacional internacional". En todo caso, la anterior constatación, con la que nos mostramos plenamente de acuerdo, supone la adopción de una postura mucho más matizada que la sostenida por los autores a los que se ha hecho referencia previamente, y acierta, a nuestro juicio, al incardinar el problema extramuros de la doctrina de la subjetividad internacional[46].

3.2. Derecho de la Unión Europea y derecho del Consejo de Europa *(remisión)*

Una vez expuestas las anteriores reflexiones en relación con el impacto de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales sobre la dogmática jurídica internacional, es hora de abordar la cuestión relativa al papel que el ordenamiento europeo, entendido en un sentido amplio —esto es, comprensivo del derecho de la Unión Europea y del Consejo de Europa—, ha desempeñado en la potenciación del nivel local de gobierno. Varios de los aspectos concretos a los que habremos de referirnos serán objeto de un análisis más detallado en otros lugares de esta obra, razón por la cual no aspiramos, en este momento, más que a proporcionar algunas claves para una primera aproximación al problema.

Comenzando por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, es de todos conocido que la mejor doctrina iuspublicista vio en la proclamación del

46. *Cfr.* Jiménez García (2023: 258). Resulta obligada, en todo caso, la remisión *in toto* al trabajo, toda vez que en el mismo se ofrece una detallada panorámica de las actuaciones internacionales "en red" de las ciudades, al tiempo que, como se ha podido adelantar, el estudio de las mismas se aborda como una cuestión desvinculada de una eventual revisión de la doctrina relativa a la subjetividad internacional.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

principio de subsidiariedad —criterio orientador del ejercicio de las competencias atribuidas a las instituciones, con excepción de las exclusivas— un relevante factor de refuerzo del estatuto jurídico de los Gobiernos regionales y locales[47]. No obstante, transcurridas más de tres décadas desde aquel importante hito, la referida comprensión doctrinal no parece haber fructificado en la esfera institucional, pese a los sucesivos intentos de perfeccionamiento de los mecanismos de participación local en la fase ascendente del derecho de la Unión, y ello incluso aunque la actuación de los Gobiernos locales como ejecutores del referido ordenamiento haya sido fundamental en orden a la precisión de las implicaciones del principio de primacía por parte del Tribunal de Justicia[48]. En este sentido, tal y como pone de manifiesto el profesor Codina García-Andrade en su contribución al presente volumen, los desarrollos conocidos hasta la fecha son insuficientes, pudiendo concluirse, de acuerdo con su propia formulación, que los Gobiernos locales "asumen la responsabilidad de la correcta aplicación de un ordenamiento en cuya formación apenas tienen voz". En lo relativo a las múltiples variables de la cuestión, claro está, hemos de remitirnos al completo análisis que el autor ofrece en el siguiente capítulo.

Muy otra es la consideración de la que, desde una perspectiva general, resulta merecedor el Consejo de Europa, en cuanto impulsor del nivel local de gobierno. Como es bien sabido, en el seno de la referida organización se adoptaría en 1985 la Carta Europea de Autonomía Local, instrumento de relevancia esencial en el contexto de la internacionalización del estatuto jurídico de los Gobiernos locales, expresivo además de la comprensión de la garantía de la autonomía local como elemento vertebrador de las democracias actuales, y cuya efectiva observancia por parte de los Estados signatarios es supervisada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de

47. Entre las numerosas contribuciones al respecto, pueden destacarse especialmente las de Vandelli (1993) y Ortega Álvarez (1996). Si bien no es esta la sede adecuada para profundizar en la cuestión, es importante precisar que, con notables diferencias en lo que se refiere a las conclusiones finalmente alcanzadas, ambos autores abordaron el problema a partir de la consideración de que la revisión del derecho originario operada por el Tratado de Maastricht, aun no incidiendo directamente sobre la distribución interna del poder en el seno de los Estados miembros, representaría una magnífica oportunidad para la ampliación del marco competencial de los niveles de gobierno regional y local. En todo caso, debe asimismo tenerse presente que, de acuerdo con la visión del profesor Ortega Álvarez, posteriormente asumida por otros autores, no sería tanto en el principio de subsidiariedad cuanto en el de proporcionalidad donde cabría hallar un apoyo más sólido a las correspondientes reformas de los ordenamientos nacionales.

48. En este sentido, la cuestión prejudicial resuelta por virtud de la capital Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989 (asunto 103/88, *Fratelli Costanzo SpA c. Municipio de Milán*), en la que se afirmó por primera vez que la obligación de inaplicación de la ley nacional contraria al ordenamiento jurídico comunitario pesaba también sobre las Administraciones públicas, había sido planteada con ocasión de un litigio en el que era parte, precisamente, una entidad local.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Europa. La significación política y jurídica de la Carta ha sido ponderada por la doctrina especializada en múltiples ocasiones y ha hallado reflejo, asimismo, en la praxis jurisdiccional. En este sentido, reviste un especial interés, a los efectos de la presente exposición, profundizar en el análisis de su impacto sobre la consolidación del papel internacional de los Gobiernos locales. Esta cuestión será específicamente abordada en el apartado siguiente.

El saldo positivo a favor del Consejo de Europa en el impulso del nivel local de poder se ve, cuando menos, parcialmente compensado por la pujanza de la regulación de la Unión Europea en materia de cooperación territorial de las entidades infraestatales. En un primer momento, sería el Consejo de Europa el que tomaría la delantera con la aprobación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, que, ratificado por España, motivaría la sucesiva celebración de los tratados de Bayona (con Francia, en 1995) y de Valencia (con Portugal, en 2002), así como la adopción del 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. No obstante, la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), objeto de una relevante modificación en 2013, ha terminado por situar a la Unión Europea como actor principal para la promoción de las iniciativas locales de cooperación territorial en nuestro continente. El protagonismo de esta última en el contexto de referencia se pone claramente de manifiesto en la contribución de la profesora Arias Aparicio, que acierta a subrayar la conexión del marco normativo comunitario con los objetivos de refuerzo de la cohesión económica y social, de una parte, y de la garantía de la autonomía local, de otra.

Toda vez que, como ha podido comprobarse, una profundización en las cuestiones planteadas desde la perspectiva de los ordenamientos de la Unión Europea y del Consejo de Europa se solaparía con las contribuciones de los dos autores citados, hemos de detener aquí nuestra exposición. En consecuencia, como ya se ha indicado, se abordará a continuación el impacto de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 sobre el objeto de estudio.

3.3. En particular, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985

Como viene de referirse en el apartado anterior y es de todos conocido, la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de 1985 y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, es un tratado internacional, adoptado en el marco del Consejo de Europa, que incorpora compromisos de extraordinaria significación en relación con la garantía de la autonomía local en los ordenamientos de los Estados parte, sobre la base de la consideración compartida de este principio como elemento esencial para la consecución de los más elevados estándares democráticos y de servicio a la ciudadanía. La doctrina especializada ha destacado, en este sentido, el valor de la Carta como síntesis de una comprensión constitucional común del principio de autonomía local en el viejo continente[49], y subrayado, además, que se trata de un instrumento en el que la confluencia de internacionalismo y municipalismo halla perfecta expresión, no solo por el hecho de que la misma introduzca estándares relativos al estatuto jurídico de los Gobiernos locales, sino también por la circunstancia de que su elaboración fuera impulsada, precisamente, desde la propia esfera local[50].

Entre nosotros, la Carta ha sido ampliamente estudiada tanto desde la perspectiva de su ubicación en el sistema nacional de fuentes como en relación con los avances que la misma ha propiciado en los planos legislativo y jurisprudencial. La peculiaridad derivada del hecho de que, a través de un tratado internacional, se abordara la definición de los elementos integrantes de una garantía constitucional nuclear, relativa a la articulación territorial del Estado, como es la autonomía local, mediatizaría, como no podía ser de otro modo, el debate jurídico. Como en tantos otros ámbitos, las conclusiones han ido decantándose a partir de las sucesivas aportaciones doctrinales y de los correspondientes pronunciamientos jurisdiccionales, que han conformado un *status quaestionis*, como se verá seguidamente, en permanente revisión.

En un primer momento, no faltarían propuestas dotadas de una impronta marcadamente internacionalista o europeísta, en cuanto que tendentes a maximizar los posibles efectos jurídicos de la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local en el derecho interno. Entre ellas, destaca, en primer lugar, la formulada por el profesor Ortega Álvarez, para quien la incidencia de sus contenidos sobre diversos derechos fundamentales determinaría la integración de la misma como criterio interpretativo al amparo

49. En este sentido, *cfr.* particularmente Boggero (2018: 1 y ss.), que no obstante lamenta la escasa atención prestada a este instrumento por parte de los operadores jurídicos y de la doctrina. Sorprende, en nuestra opinión, la valoración que merece al autor el tratamiento de la Carta Europea de Autonomía Local en la literatura científica, en modo alguno equiparable, al menos en el caso español, al mucho más limitado impacto que la misma ha conocido, entre otros, en el contexto jurisprudencial. En este sentido, desde una perspectiva general, *cfr.* Font i Llovet (2019b: 30), así como, con específica referencia a las asimetrías en el análisis del papel de la Carta como instrumento interpretativo de la legislación interna, Velasco Caballero (2009: 111).

50. Las dos vertientes de esta conexión son destacadas por Font i Llovet (2019b: 23).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

del art. 10.2 CE[51], arriesgada tesis a la que se opondrían, no obstante, sólidos argumentos, basados, en esencia, en los elementos diferenciadores de la Carta frente a los textos internacionales a que alude el citado precepto constitucional[52]. En segundo lugar, es de obligada reseña la construcción del profesor Fernández Farreres, que, con una perspectiva temporal más amplia, propondría la utilización de la Carta como parámetro mediato de constitucionalidad de las leyes al amparo del art. 96.1 CE[53], opción esta que tampoco hallaría acomodo en la jurisprudencia constitucional y que sería igualmente contestada por la doctrina especializada[54]. La —en este punto y en tantos otros— capital STC 159/2001, de 5 de julio, marcaría un punto de inflexión al respecto, al consagrar la utilización de la Carta como criterio interpretativo auxiliar de la garantía de la autonomía local, fijando una pauta seguida posteriormente también en la jurisprudencia contencioso-administrativa[55].

Como viene de decirse, el valor normativo interno de la Carta Europea de Autonomía Local continúa siendo hoy objeto de reflexión científica. Abstracción hecha de las posibilidades de profundización en la senda abierta con su aprobación y ratificación —extremo que remite, en último término, a propuestas *de constitutione ferenda*—[56], aún recientemente han podido explorarse alternativas para la incorporación de la Carta como criterio interpretativo en los procedimientos seguidos ante la jurisdicción constitucional. En este sentido, presenta una especial relevancia la exposición del profesor Medina Alcoz, en la que se argumenta detalladamente que, no obstante la imposibilidad de atribución al Tribunal Constitucional de la condición de garante de la aplicación de la Carta en el ordenamiento interno, el mismo *puede*, de una parte, tomarla efectivamente en consideración en la precisión del alcance de los arts. 137, 140 y 141 CE, y *habría*, de otra, de emplearla como canon de interpretación de la legislación nacional sometida a su enjuiciamiento[57].

51. Ortega Álvarez (1993: 486 y ss.). A esta tesis se adscribiría Parejo Alfonso (1994: 82-83).
52. *Cfr.*, particularmente, la exposición de Requejo Pagés (2003: 28-29).
53. Fernández Farreres (2003: 46 y ss.).
54. *Cfr.*, en especial, Velasco Caballero (2009: 100-101).
55. En este sentido, *cfr.* Velasco Caballero (2009: 89 y ss.), así como, más recientemente, Castillo Abella (2024: 79). Sobre la utilización de la Carta Europea de Autonomía Local por parte del Tribunal Supremo, *cfr.* especialmente Lasagabaster Herrarte (2007: 107 y ss.) y Bandrés Sánchez-Cruzat (2019).
56. En relación con la propuesta de reforma constitucional para la atribución a la Carta del valor de parámetro interpretativo del principio de autonomía local, en la línea de lo que hoy prevé el art. 10.2 CE con respecto a los derechos fundamentales, *cfr.* Nieto Garrido (2018: 176), postura de la que se hace eco, asumiéndola, Font i Llovet (2019b: 34-35).
57. Medina Alcoz (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Ha de destacarse, asimismo, que el impacto de la Carta ha terminado por trascender su propio ámbito de aplicación. En este sentido, es habitual hallar referencias a la misma como instrumento normativo que, lejos de limitar su influencia allá donde es derecho vigente —esto es, en el contexto regional europeo—, ha contribuido decisivamente a la consolidación a escala global de la comprensión moderna de la autonomía local, al acometer una completa sistematización de sus principales manifestaciones[58]. En la misma línea, tal y como ya hemos podido adelantar, el hecho de que una norma convencional internacional haga del estatuto jurídico de los Gobiernos locales su objeto, superando así la consideración del mismo como un problema naturalmente incardinado en el derecho interno —cuando no, cabría añadir, integrante de la identidad constitucional de los Estados—, ha sido visto como un elemento decisivo de la confluencia, referida *supra*, de los fenómenos de la internacionalización del estatuto jurídico de los Gobiernos locales y de la "urbanización" del derecho internacional público del futuro[59].

En nuestra opinión, las valoraciones doctrinales de referencia poseen un notable valor desde el punto de vista de la descripción de una transformación que, como hemos podido comprobar, continúa despertando hoy, transcurridos casi cuarenta años desde la adopción de la Carta, un interés no solo teórico, toda vez que, más allá de las hipótesis de reforma constitucional, planteadas exclusivamente en la esfera doctrinal, algunas de las posibles líneas de avance en la aplicación práctica de la Carta continúan inexploradas. No obstante lo anterior, es igualmente cierto que, por más sugerentes que puedan resultar estos últimos análisis, la clave jurídica del asunto se refiere, en primer término, a la precisión de las consecuencias que inmediatamente derivan de la incorporación de la misma al ordenamiento interno. Y, en este sentido, pese a la originalidad de las propuestas reseñadas *supra*, en este mismo apartado, la singularidad de la Carta ha topado, cuando menos en el caso español, con un marco jurídico cuyos fundamentos han impedido no ya la sustitución o el desplazamiento aplicativo —ni tan siquiera puntual— de los parámetros constitucionales vigentes en materia de autonomía local, sino, además, una integración "privilegiada" en los procedimientos seguidos ante la jurisdicción constitucional al amparo de los arts. 10.2 y 96.1 CE. En un contexto como el descrito, y más allá de lo extraordinario de la influencia de la Carta a escala global, no parece que pueda verse en la misma el efecto de internacionalización del estatuto jurídico de los Gobiernos locales en el sentido auspiciado por la doctrina criticada *supra*. Una vez más —como

58. En este sentido, *cfr.* especialmente Frug y Barron (2006: 29), así como Blank (2006: 912, nota al pie núm. 152).

59. Nijman (2011: 226).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

demuestran, en último término, las propuestas de reforma constitucional ya referidas—, la cuestión se hace enteramente dependiente de una eventual, y hoy harto improbable, incorporación de los contenidos de la Carta en la Norma Fundamental.

Llegados a este punto, restan por valorar el alcance y las implicaciones de los derechos que la Carta reconoce en relación con la actuación externa de los Gobiernos locales, comenzando por la referencia, *ex* art. 10.3, a la capacidad de cooperación de estos con sus homólogos extranjeros, que, tal y como precisa el citado precepto, podrá ser ejercida "en las condiciones eventualmente previstas por la ley". Son varios los aspectos que han de ser tomados en consideración en orden a fijar una posición al respecto.

En primer lugar se sitúa la cuestión relativa a la ubicación sistemática de esta garantía, que se incardina en el reconocimiento del más amplio derecho de asociación de las entidades locales, regulado en el propio art. 10 de la Carta. Desde este punto de vista, debe llamarse la atención, siguiendo a la doctrina especializada, sobre las diferencias —esenciales— en cuanto a la extensión con que se reconocen, de una parte, el derecho general de cooperación (apdo. 1) y su manifestación transfronteriza o interterritorial (apdo. 3). En este sentido, mientras que el apdo. 1 consagra, junto al derecho general a cooperar con otras entidades locales, el de asociación para la realización de tareas de interés común en el ámbito de la ley, el apdo. 3 omite toda referencia a esta segunda vertiente de la cooperación local, lo que obliga a considerar excluida la posible institucionalización de la cooperación con Gobiernos locales extranjeros a partir de la disposición de referencia[60].

En segundo lugar, ha de analizarse el alcance de la remisión a la ley incorporada por el citado art. 10.3. La cuestión, como resulta evidente, entronca con el más delicado problema relativo al carácter directamente aplicable —o no— de la Carta, que, como es sabido, introduce numerosas referencias a eventuales intervenciones de los legisladores nacionales en orden a la regulación de las garantías que la misma incorpora, circunstancia determinante de su consideración como un texto de mínimos[61]. Entre nosotros, ha sido el profesor Velasco Caballero quien de forma más completa ha sistematizado las diversas modalidades de remisiones a la ley incorporadas por la Carta, negando que de las mismas resulte una merma de la eficacia jurídica de sus disposiciones y diferenciando entre aquellas que se traducen en la imposi-

60. En este sentido, *cfr.* Boggero (2018: 252).
61. En este sentido, *cfr.* Requejo Pagés (2003: 30).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ción de límites negativos a la regulación legal, aquellas que incorporan normas de mínimos y aquellas que introducen reservas internacionales de ley[62].

Con base en dicha clasificación, cabría concluir que la de cooperar con entidades locales de otros Estados es una facultad directamente reconocida por el art. 10.3 de la Carta, sin perjuicio de la debida observancia de los condicionantes jurídicos que, en su caso, establezca la correspondiente legislación nacional. No es esta, sin embargo, la lectura del precepto que se asume en el Informe Explicativo del Consejo de Europa, de conformidad con el cual, sobre la base de la previsión controvertida, habría de permitirse la cooperación directa con autoridades locales de otros países, si bien con respeto de las disposiciones legales vigentes en cada Estado y en el marco de las potestades atribuidas a las correspondientes entidades[63]. En consonancia con dicha comprensión, la doctrina especializada ha negado al art. 10.3 de la Carta el carácter de disposición *self-executing*, sin perjuicio del reconocimiento de su incidencia sobre aquellos Estados que no hubieran reconocido en sus ordenamientos previamente dicha modalidad de cooperación[64]. La cuestión, sin embargo, dista de ser pacífica, toda vez que no han faltado posicionamientos —algunos tan cualificados como el del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa— favorables a la consideración del art. 10.3 de la Carta como una norma dotada de eficacia directa[65].

La otra previsión relevante de la Carta, a los efectos del presente estudio, es el art. 10.2, de conformidad con el cual "[e]l derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado". Enfrentada a la interpretación de la disposición, la doctrina especializada ha subrayado que, en puridad, los derechos reconocidos en la misma no constituyen sino una manifestación específica de la personalidad jurídica de las entidades locales, y que, no obstante su explícita vinculación con la defensa del estatuto local, el asociacionismo municipal a escala global ha tendido a trascender dicha finalidad, sirviendo de vehículo para la exteriorización de posiciones

62. Velasco Caballero (2009: 106-107).

63. Council of Europe (1986: 10). En el informe se subraya, asimismo, la relevancia en este contexto del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 1980, si bien —se precisa— la cooperación efectuada al amparo del art. 10.3 de la Carta no ha de limitarse necesariamente a la entablada con entidades territoriales de Estados fronterizos.

64. *Cfr.* Boggero (2018: 255-256).

65. Congress of Local and Regional Authorities (2011: 7).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

contrarias a las de los respectivos Estados de pertenencia en relación con cuestiones tales como la cooperación al desarrollo, la lucha contra el cambio climático u otros objetivos de alcance supralocal[66]. A la incardinación en la disposición analizada de esta forma de asociacionismo local, no vinculada con la esfera de competencias de las correspondientes autoridades —elemento diferenciador esencial del apdo. 2 del art. 10 de la Carta frente al más restrictivo, desde este punto de vista, apdo. 1—, se ha referido, de hecho, el propio Consejo de Europa en su Informe explicativo[67].

En lo que hace a la eficacia directa de la disposición, ha de recordarse que en esta se establece el deber de reconocimiento, a cargo de los respectivos Estados, de los derechos de asociación regulados en la misma. Esta debida "interposición" estatal parecería conducir a una conclusión similar a la alcanzada en relación con el art. 10.3 de la Carta, a saber, la de negar a la previsión controvertida el carácter de norma *self-executing*. Si bien la cuestión no es abordada expresamente en el Informe explicativo del Consejo de Europa, en el mismo se aclara que el reconocimiento del derecho no obliga a los Estados a considerar a cualquier asociación de Gobiernos locales como un interlocutor válido, y que los mismos retienen la facultad para seleccionar los medios, legislativos o de otra naturaleza, a través de los que se haya de dotar al principio de eficacia directa[68]. Esta última precisión ha podido vincularse con la consideración del art. 10.2 de la Carta como disposición *self-executing* —sostenida hoy por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales—[69], toda vez que, cuando menos implícitamente, parece entenderse que el margen de actuación de los Estados se encontraría no en el reconocimiento del derecho de asociación, sino en la determinación del régimen jurídico y efectos de su ejercicio[70].

En definitiva, parece posible concluir, a partir del examen de las concretas disposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local relativas a la capacidad de actuación de los Gobiernos locales en la esfera exterior, que los compromisos alcanzados en relación con la cuestión, no obstante su extraordinaria relevancia, no poseen la entidad suficiente para elevar esta fuente normativa a la condición de fundamento de dicha modalidad de

66. *Cfr.* nuevamente Boggero (2018: 257 y ss.).
67. Council of Europe (1986: 9).
68. *Cfr.* nuevamente Council of Europe (1986: 9).
69. Congress of Local and Regional Authorities (2011: 7).
70. *Cfr.* Boggero (2018: 260). Si bien el autor no desarrolla en profundidad la cuestión, sí es cierto que en su exposición vincula la hipotética consideración del art. 10.2 de la Carta como norma dotada de eficacia directa, citando el Informe del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, con la delimitación de los márgenes de actuación de los Estados.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ejercicio de las competencias locales, de lo que resulta el debido rechazo de las tesis criticadas *supra*, que ven en la Carta un factor determinante del necesario reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las ciudades (globales). La dificultad en la definición de estándares de autonomía local en los que se pudieran reconocer todos los Estados llamados a ratificar la Carta ha pesado, sin duda, en el ánimo de sus redactores, que han preferido modular el nivel de concreción de las disposiciones controvertidas a fin de asegurar un grado de consenso satisfactorio[71], dando lugar, cuando menos con respecto a disposiciones como las controvertidas, a una notable divergencia de opiniones acerca de su eficacia directa. Sea por el motivo que fuere, lo decisivo es que el reconocimiento del principio de autonomía local en el ordenamiento constitucional de los Estados continúa erigiéndose en base normativa principal de la capacidad de actuación de los Gobiernos locales en la esfera internacional.

4. Derecho administrativo global y actividades "internacionales" de los Gobiernos locales

En un momento anterior de nuestro discurso nos hemos referido a la posible vinculación de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales con el denominado derecho transnacional, hipótesis cuyas carencias determinarían, de acuerdo con autorizadas voces de la doctrina iuspublicista europea, la necesaria adscripción de esta modalidad de actuación local al derecho internacional público[72]. Hemos de plantearnos ahora la utilidad de aquel enfoque, puesto que, aun cuando el fundamento de la capacidad de actuación exterior de los Gobiernos locales se encuentra, en nuestra opinión, no en el ordenamiento internacional, sino en la garantía constitucional de su autonomía, es cierto que los avances referidos en la exposición precedente evidencian lo insatisfactorio de un marco conceptual basado en una rígida separación entre el derecho público interno, de una parte, y el derecho internacional, de otra. De esta forma, han de explorarse en este momento las posibilidades abiertas por las corrientes doctrinales desarrolladas en torno a la noción de "derecho administrativo global", que aquí se utiliza en un sentido amplio[73].

71. Lo ha subrayado, entre nosotros, Requejo Pagés (2003: 30).
72. *Cfr.* las referencias a Aust (2017) en las notas al pie núms. 38 y 39.
73. En sentido estricto, el derecho administrativo global no comprende los desarrollos de la doctrina jurídica alemana del derecho administrativo internacional. Una didáctica exposición acerca de los diferentes puntos de partida de ambas corrientes, así como de los factores de su progresiva aproximación, puede encontrarse en Darnaculleta Gardella (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Como es sabido —y como evidencia el fenómeno objeto de estudio en esta obra—, el impulso experimentado por el nivel local de gobierno en el marco del proceso de la globalización dejó de ser hace largo tiempo una cuestión no ya debatida, sino incluso novedosa. Ciertamente, algunos estudios en que se abordó el impacto de la globalización económica sobre el derecho público omitieron toda referencia a la cuestión, llamando la atención sobre otros factores de transformación del ordenamiento administrativo vinculados con la misma, igualmente relevantes[74]. No obstante, el cambio de milenio traería consigo la incorporación de este importante aspecto de la globalización al análisis jurídico-público.

Como recuerda la profesora Canals Ametller en su contribución al presente volumen, este capital avance responde, en esencia, a la asimilación de las tesis sociológicas de la denominada "glocalización" por un destacado sector de la iuspublicística europea. Dicho sea en extrema síntesis, esta doctrina, decisivamente impulsada por Ronald Robertson, cuestiona la comprensión de la globalización como un fenómeno inevitablemente conducente a la uniformización de los mercados y, más en general, de las sociedades. Antes al contrario: en un sentido amplio, la globalización solo podría explicarse por la convergencia de homogeneidad y heterogeneidad; de universalismo y particularismo. En consecuencia, la reafirmación del ámbito local no solo no encontraría en la globalización un obstáculo, sino que habría de ser considerado como un elemento de esta[75]. A dicha tesis se adscribirían personalidades de la talla de Ulrich Beck, cuya cita es, en este punto, obligada: "con la globalización corre pareja cada vez más la *localización*. […] la globalización no solo significa des-localización, sino que además presupone una re-localización […]. 'Global' […] es sinónimo de *translocal*"[76].

La recepción de esta construcción teórica por parte de la doctrina europea del derecho público no se haría esperar. Destaca, en este contexto, la lúcida reflexión de Auby, expuesta con ocasión del homenaje al profesor Jeanneau y felizmente difundida en nuestro idioma. De acuerdo con este autor, la globalización sería susceptible de una valoración ambivalente desde la perspectiva local, toda vez que, si bien, por una parte, podría dar lugar a un "borrado" de los territorios, constituiría, por otra, un factor de reafirmación de la esfera local: esta, entre otros aspectos, entablaría una suerte de "diálogo" con lo global, al oponer una cierta resistencia

74. Ciñéndonos a la doctrina española, *cfr.*, por todos, González García (2004).

75. *Cfr.* Robertson (1992: 97 y ss.; 166 y ss.). Sobre la cuestión, el mismo autor insistiría posteriormente (1995: *passim*).

76. Beck (1998: 75-76); las cursivas son del autor.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

frente a los avances tendentes a una excesiva estandarización y operar, en definitiva, como factor de compensación frente a la misma[77]. En el plano institucional, ello comportaría, de un lado, una tendencia creciente a la definición del estatuto jurídico de los Gobiernos locales desde instancias supranacionales[78], y, de otro, un impulso directo de la descentralización —del que se beneficiarían todos los niveles infraestatales de poder—, que hallaría reflejo, incluso, en la paulatina incorporación de las entidades locales a las relaciones internacionales[79].

Llegados a este punto de la exposición, resulta esencial comprobar qué influencia ha ejercido la comprensión referida sobre las tesis del derecho administrativo global. Entre nosotros, el profesor Mir Puigpelat reclamaría tempranamente que la conformación de este nuevo sistema —necesaria, por lo demás, para hacer frente a los retos jurídicos derivados de la globalización— "atend[iera] también a las particularidades locales", remitiendo "a las instancias político-administrativas más cercanas a los ciudadanos la decisión y ejecución de aquellas materias de interés estrictamente local"[80]. Sin embargo, lo cierto es que esta importante advertencia no parece haber sido tomada en consideración o, al menos, no lo ha sido de forma plena. En este sentido, tal y como adelantábamos en la *Introducción* del presente trabajo y ha subrayado con buen tino el profesor Font i Llovet[81], la progresiva decantación de los elementos del derecho administrativo global ha tendido a obviar el papel de los Gobiernos locales en el contexto de la globalización, absteniéndose particularmente de incorporar, como objeto específico de reflexión, la creciente participación de las ciudades (globales) en las relaciones internacionales —entendidas estas últimas, claro está, en un sentido amplio—. Así, la bibliografía de referencia en la materia suele identificar una pluralidad de sujetos, entre los que se cuentan muchos de aquellos cuyo estatuto se analiza habitualmente en el marco del estudio de la apertura dogmática del derecho internacional público en materia de subjetividad internacional, sin considerar ni la posición de los Gobiernos locales ni, más

77. *Cfr.* Auby (2001: 12-14).

78. Nos hemos referido ya a esta cuestión, particularmente, al hilo del análisis de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985. Este es, en puridad, tan solo uno de los muchos desarrollos impulsados por las instituciones supranacionales con vistas al refuerzo del papel de los Gobiernos locales en el marco de la globalización, como se destaca en uno de los principales estudios de derecho público de nuestro país referentes a este tema; *cfr.* Mir Puigpelat (2004: 78 y ss.).

79. *Cfr.* nuevamente Auby (2001: 16 y ss.). La directa vinculación entre el avance de la descentralización y el impulso del papel internacional de los Gobiernos locales en Francia es subrayada, en este mismo volumen, por la profesora Bachoué Pedrouzo.

80. Mir Puigpelat (2004: 211).

81. *Cfr.* Font i Llovet (2021: 22).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

en general, la de las entidades infraestatales[82]. Tampoco los ejemplos que se manejan con ocasión de la categorización de las manifestaciones del fenómeno conciernen a la esfera local, ni siquiera cuando se mencionan las redes transnacionales de autoridades administrativas; a este último respecto, el acento se pone en aquellas que cuentan con participación de entidades dotadas de competencias sectoriales[83]. En este sentido, puede decirse, sin riesgo de incurrir en exageraciones, que la doctrina del derecho administrativo global se ha desarrollado, en líneas generales, de espaldas a las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales e incluso, desde una perspectiva más amplia, a la posición de estos últimos en el bautizado por el profesor Cassese como "espacio jurídico global"[84].

Una notable excepción la encontramos en la doctrina alemana del derecho administrativo internacional, más proclive a la consideración de la cooperación interadministrativa transnacional como objeto específico de estudio. Así, por ejemplo, en una de las principales obras generalistas alemanas sobre la disciplina del derecho administrativo, es posible encontrar una referencia, si bien muy sucinta, a los poderes públicos de derecho interno como categoría específica de actores en el ámbito del derecho administrativo internacional, contexto en el que se trae a colación, precisamente, la consolidación de la praxis supranacional de los Gobiernos territoriales de ámbito inferior al de la Federación[85]. En este punto, de hecho, parece posible considerar que subsisten —cuando menos, parcialmente— las divergencias en los planteamientos de ambas corrientes, toda vez que, pese a que haya podido afirmarse que su paulatina aproximación ha permitido, entre otros aspectos, la asimilación, por parte de la doctrina del derecho administrativo global, de las tesis referentes a la cooperación interadministrativa transnacional desarrolladas por los juristas alemanes[86], estas no han dejado de ser vistas como un elemento nuclear de la escuela del derecho administrativo internacional, incluso en las exposiciones más recientes[87]. Sea como fuere, lo cierto es que,

82. A este respecto, ciñéndonos a la bibliografía española, es obligada la referencia al, por lo demás, excelente trabajo de Leñero Bohórquez (2020).

83. Es habitual, en este contexto, la referencia a la creciente relevancia de las redes transnacionales de autoridades nacionales en el ámbito de la regulación económica, como una de las modalidades de administración global de acuerdo con la categorización propuesta en el pionero estudio de Kingsbury *et al.* (2005: 20 y ss.).

84. Expresiva formulación que da título a la capital aportación del autor, publicada hace más de dos décadas (2002).

85. *Cfr.* Goldmann (2022: 351, Rn. 64). En todo caso, como se ha indicado, la reflexión del autor es extraordinariamente sintética —lo que no deja de ser comprensible, dadas las características de la contribución—, y se remite en este punto *in toto* al trabajo de Aust (2017).

86. En este sentido, *cfr.* nuevamente Darnaculleta Gardella (2016: 15).

87. Así lo considera Iglesias Sevillano (2020: 116-117), que sostiene, de hecho, que este es uno de los principales elementos diferenciadores de la corriente del derecho administrativo inter-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

como ya se ha adelantado, incluso en dicho contexto doctrinal la toma en consideración de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales no trasciende lo meramente anecdótico y justifica, de hecho, la ya referida propuesta de incardinación de estas en el ordenamiento jurídico internacional como sistema normativo.

Esta omisión en la doctrina del derecho administrativo global no se explica si se consideran, de una parte, el fundamento último de la aparición y consolidación de dicho concepto —esto es, la creciente superposición de los planos interno e internacional, cuya neta separación terminaría por resultar problemática—, y, de otra, los parámetros de análisis identificados por los desarrollos vinculados con el mismo, que hallarían perfecto encaje en el estudio del fenómeno al que dedicamos la presente obra colectiva[88]. Las causas de esta notable laguna en las contribuciones más destacadas del derecho administrativo global son, de acuerdo con una de las principales exposiciones al respecto, muy otras, y poseen, en algunos casos, una naturaleza meramente coyuntural. Así, en primer lugar, el planteamiento inicial de las bases teóricas del derecho administrativo global se habría expuesto en un contexto en que el rol internacional de los Gobiernos locales y, singularmente, de las ciudades (globales), no habría llamado aún la atención de la doctrina internacionalista. La tradicional caracterización, en segundo lugar, de las ciudades como meras subdivisiones de los Estados desde la perspectiva del derecho internacional habría operado, asimismo, como "barrera psicológica" frente a la consideración del papel de aquellas en el contexto del derecho administrativo global. Por último, la tópica insistencia en las bondades de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales, obviando sus riesgos, habría podido motivar su preterición por los estudiosos del derecho administrativo global, al no considerarse una modalidad de actuación precisada de un control jurídico reforzado[89] —abstracción hecha, cabría precisar, de su fiscalización desde la perspectiva competencial, efectuada con base en el derecho interno—.

Las implicaciones del referido estado de cosas no se limitan en modo alguno al plano teórico, toda vez que el mismo comporta la no proyección de avances muy significativos sobre el fenómeno de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales. En consecuencia, se nos antoja hoy imprescindible un replanteamiento de la doctrina del derecho administra-

nacional frente a la del derecho administrativo global.

88. En este sentido, con referencia a los riesgos anejos a las iniciativas de cooperación local en la esfera internacional, particularmente en el contexto de las redes de ciudades y la protección del medio ambiente, *cfr.* Aust (2017: 185).

89. En este sentido, *cfr.* Fromageau (2021: 417).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

tivo global en este punto, que representaría una contribución decisiva al perfeccionamiento de las técnicas de control de este ámbito de actuación de los poderes públicos. No es posible, en consideración de las limitaciones del presente estudio, ofrecer un análisis detallado de esta cuestión; en consecuencia, baste ahora con subrayar que, en contra de ciertas preconcepciones, los principios esenciales de cualquier ordenamiento democrático podrían, ciertamente, verse amenazados con ocasión de la implementación de determinadas iniciativas por parte de los Gobiernos locales en la esfera supranacional. El resurgir de determinados movimientos, que hasta hace relativamente poco tiempo podían considerarse desterrados de nuestro entorno político más inmediato, confirma que el referido es un riesgo hoy plenamente materializable. Sin necesidad de llevar tan lejos el discurso, principios y valores reivindicados con particular ahínco por el derecho administrativo global, tales como la transparencia, la racionalidad en la toma de decisiones, la participación ciudadana o, muy especialmente, la rendición de cuentas[90], presentan una particular relevancia en un contexto en el que —conviene no pecar de ingenuos— la razón última de muchas acciones no es otra que el afán de notoriedad de las correspondientes autoridades. En consecuencia, tal vez convenga abandonar las aproximaciones más buenistas al fenómeno —que encuentran, todo hay que decirlo, en la defensa de su necesaria normalización institucional un fundamento más que razonable— para profundizar en el estudio de las posibilidades que ofrece la proyección de las tesis del derecho administrativo global sobre las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales. Ello permitiría, asimismo, ofrecer alternativas a determinadas construcciones doctrinales, como la relativa al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las ciudades (globales), cuyo encaje en la dogmática jurídica actual se enfrenta a los obstáculos referidos *supra*.

5. La actividad "internacional" de los Gobiernos locales en el ordenamiento jurídico interno

Una vez observado el fenómeno de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales desde las perspectivas constitucional y supranacional —internacional, europea y global—, es hora de dar breve cuenta del tratamiento de la cuestión en el nivel legal interno. A tal fin, se examinarán seguidamente, de una parte, las leyes estatales 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados

90. A este concreto extremo se refiere específicamente Fromageau (2021: 418).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

y otros Acuerdos Internacionales (5.1), así como, de otra, por razón de su singularidad en el panorama normativo autonómico, la Ley del Parlament de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (5.2).

5.1. El marco normativo estatal: 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

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, las leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, LASEE), y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (en adelante, LTOAI), representan un hito fundamental en la evolución del marco normativo aplicable a la actuación de los poderes públicos españoles en la esfera internacional. La grandilocuencia con que tienden a presentarse las reformas legislativas en nuestros días no debe conducir a equívocos a este respecto, toda vez que, ya mucho antes de la aprobación de las citadas leyes, la doctrina especializada venía señalando la necesidad de que se acometiera la sustitución del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales[91]. Ya la fecha en que se había adoptado esta última disposición pone de manifiesto que la acomodación del sector normativo de referencia a los parámetros constitucionales fue efectivamente, durante demasiado tiempo, una asignatura pendiente en nuestro país.

Sentado lo anterior, y en lo que hace, en concreto, al impacto de esta importante transformación sobre la ordenación jurídica de la acción exterior autonómica y local, no puede dejar de subrayarse que la adopción de las leyes de 2014 tendría lugar en un contexto institucional fuertemente mediatizado por el proceso soberanista catalán, lo que incidiría, en particular, sobre la dicción de numerosas disposiciones de la LASEE, de vocación, a nuestro juicio, manifiestamente recentralizadora. Ello no obstante, como es de todos sabido, no sería esta la visión asumida por el Tribunal Constitucional, que desestimaría íntegramente el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la norma por el Gobierno de Canarias en la capital Sentencia 85/2016,

91. *Cfr.*, en este sentido, Remiro Brotóns (1990: 24-25).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de 28 de abril. Nos hemos referido por extenso a esta cuestión en un estudio monográfico[92], razón por la cual, en lo sucesivo, nos limitaremos a efectuar un sintético recordatorio de los principales contenidos de las citadas leyes de 2014 con incidencia sobre la ordenación de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales.

Desde una perspectiva conceptual, la LASEE parte de la diferenciación entre las nociones de "política exterior", entendida como "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" [art. 1.2.a)], y de "acción exterior del Estado", que se define como "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 objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior" [art. 1.2.b)]. De esta manera, se delimitan dos espacios de actuación pública externa, profundamente interrelacionados, en los que corresponde intervenir ya tan solo al Ejecutivo central —política exterior—, ya al conjunto de órganos constitucionales, Administraciones territoriales y entidades integrantes del sector público institucional en sus respectivas esferas competenciales —acción exterior del Estado, que, en todo caso, habrá de adecuarse a los parámetros definidos por el Gobierno de la Nación en el ejercicio de la potestad de dirección de la política exterior que le atribuye el art. 97 CE—.

Sobre dicha base conceptual, la LASEE establece, en primer lugar, los principios rectores de la política exterior y de la acción exterior del Estado (respectivamente, arts. 2 y 3). A los efectos de la presente exposición, revisten especial interés, claro está, los aplicables en el segundo de los contextos aludidos. No obstante, en la medida en que a los mismos ya se refiere la profesora Canals Ametller en su contribución, hemos de limitarnos a subrayar aquí que la controvertida mención de la "unidad de acción" como criterio orientador de la acción exterior del Estado, tal y como definida en el art. 3.2.a) LASEE[93], se cuenta entre los contenidos del texto legal sobre los que

92. *Cfr.* Díaz González (2019: 349 y ss.).

93. De conformidad con el citado precepto legal, "[s]e entiende por unidad de acción en el exterior 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".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

se pronunció, en un sentido favorable, el Tribunal Constitucional en la citada resolución de 2016[94].

En segundo lugar, la LASEE regula en su Título I los sujetos y ámbitos de la acción exterior del Estado. Desde una perspectiva general, el art. 5.2, párr. 1.º, LASEE introduce una obligación de especial relevancia en orden a facilitar la labor de fiscalización previa de las actividades "internacionales" de los diversos sujetos de la acción exterior por parte de la Administración General del Estado, como es la de que todos ellos, sin excepción, informen al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación acerca de "las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por" la propia LASEE.

La particular posición de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local es objeto de regulación específica en el art. 11 LASEE. En lo relativo a las iniciativas que pueden desarrollar los Gobiernos locales, el citado precepto, amén de insistir en la debida sujeción de toda Administración territorial "a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno" (apdo. 1), de codificar la doctrina constitucional relativa a los límites de la acción exterior autonómica (apdo. 3) y de proclamar, con carácter general, la posibilidad de suscripción de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos con relación a materias de su competencia (apdo. 4, cuestión que posteriormente se desarrollaría en la LTOAI y sobre la que habrá ocasión de volver seguidamente), incorpora una cautela de especial interés, como es la relativa a la doble vinculación de aquellos a los instrumentos de planificación de la acción exterior adoptados por el Estado y por la comunidad autónoma de pertenencia (apdo. 2, párr. 2.º).

Tal cometido planificador se desarrolla, en el ámbito estatal, a través de la denominada Estrategia de Acción Exterior. Este es un documento que ha de contener "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" (art. 35, apdo. 1 LASEE). Su elaboración se lleva a cabo a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y corresponde al conjunto de departamentos ministeriales, precisán-

94. STC 85/2016, de 28 de abril (FJ 4.º).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

dose que habrá de integrar "las propuestas de todos ellos, partiendo de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijada por el Gobierno", así como, en su caso, las formuladas por "los órganos constitucionales, [por] las Comunidades y Ciudades Autónomas y [por] las Entidades Locales", o, alternativamente, la justificación de la no incorporación de estas últimas (apdos. 2 y 3). La aprobación de la Estrategia corresponde al Consejo de Ministros y se acuerda, una vez obtenido el informe del Consejo de Política Exterior y previa remisión a las Cortes Generales para su conocimiento y debate, por un período de cuatro años (apdos. 4 y 5).

La vigente Estrategia, adoptada para el período 2021-2024, evidencia, en nuestra opinión, la limitada toma en consideración de las comunidades autónomas y —sobre todo— de los Gobiernos locales como auténticos sujetos de la acción exterior, toda vez que la participación de estos, a la que se dedica con carácter específico un brevísimo apartado, se contempla exclusivamente desde la perspectiva de su debida coordinación con la actuación estatal[95]. Este último, claro está, es un aspecto que en modo alguno ha de obviarse, por razón de la doctrina constitucional que ya nos es conocida. No obstante, no puede dejar de insistirse en que la referida aproximación comporta una relativización sumamente discutible de la consideración de la capacidad de actuación exterior como una forma de ejercicio de las competencias propias por parte de los Gobiernos territoriales, incluidos los locales, de acuerdo con la comprensión por la que aquí se aboga.

Por lo que respecta a la LTOAI, interesa referir aquí, como resulta evidente, los principales aspectos de la disciplina aplicable a la celebración de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos por parte de los Gobiernos locales. La primera categoría es definida como el "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", precisándose que "[n]o constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno"[96] [art.

95. Gobierno de España (2021: 95-96).

96. Esta última referencia debe entenderse hecha por relación a los convenios definidos en el art. 47.2.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se sitúan extramuros del ámbito de la aplicación de la LTOAI. Se trata de una opción legislativa, a nuestro juicio, sumamente discutible, como hemos argumentado en detalle en Díaz González (2019: 387 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

2.b) LTOAI]. Por lo que hace a la segunda modalidad, la misma se define como el "acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional" [art. 2.c) LTOAI]. Este último elemento de la definición de los acuerdos internacionales no normativos requiere de ulteriores precisiones, toda vez que no es el ordenamiento internacional el único contexto en el que dicha categoría de acuerdos no resulta apta para la generación de obligaciones jurídicas. Sobre esta cuestión volveremos, en todo caso, más adelante.

Para ambos tipos de acuerdos de carácter internacional no constitutivos de tratado, la LTOAI establece sendos regímenes jurídicos diferenciados, precisando, entre otros aspectos, los informes que deberán recabarse con carácter previo a su elaboración. Como habrá ocasión de comprobar de inmediato, las divergencias se difuminan en buena medida cuando se trata de la suscripción de las referidas categorías de acuerdos por parte de los Gobiernos autonómicos y locales.

En este sentido, el Título III LTOAI establece, en primer lugar, el régimen jurídico aplicable con carácter general a los acuerdos internacionales administrativos. En cuanto que modalidad de actuación convencional adoptada en ejecución de un tratado internacional, su celebración está lógicamente subordinada a su previsión en el correspondiente tratado, habiendo de ser firmados "por las autoridades designadas en el propio tratado internacional o, en su defecto, por los titulares de los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas competentes por razón de la materia", y de respetar "el contenido del tratado internacional que les dé cobertura, así como los límites que dicho tratado haya podido establecer para su celebración". Los acuerdos internacionales administrativos "[d]eberán ser redactados en castellano como lengua oficial del Estado, sin perjuicio de su posible redacción en otras lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas", y en su texto "se incluirá, en todo caso, la referencia a 'Reino de España' junto con la mención del órgano, organismo o ente que los celebre" (art. 38 LTOAI).

Asimismo, se establece, en segundo lugar, la obligación de remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, con carácter previo a su firma,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

los proyectos de acuerdos internacionales administrativos "para que por la Asesoría Jurídica Internacional se emita informe preceptivo acerca de su naturaleza y formalización", con específica consideración de la eventual conveniencia de que, por razón de su contenido, el correspondiente acuerdo haya de formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional no normativo. En el caso de que el proyecto de acuerdo conlleve compromisos financieros, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que este último "informe sobre la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender tales compromisos". Ambos informes, instrumentos esenciales para el control preventivo de los proyectos de acuerdos internacionales administrativos, habrán de ser evacuados en un plazo de diez días, respectivamente (art. 39 LTOAI).

La regulación general de esta categoría de acuerdos se completa, en fin, con la precisión de su régimen de publicación y entrada en vigor y con la previsión de publicación periódica, por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de colecciones de acuerdos internacionales administrativos suscritos con participación de autoridades públicas españolas (respectivamente, arts. 41 y 42 LTOAI).

Por su parte, el Título IV LTOAI se dedica a la regulación general de los acuerdos internacionales no normativos. El referido Título se abre con un recordatorio de la caracterización legal, que ya nos es conocida, de los mismos, al señalar que "no constituyen fuente de obligaciones internacionales" (art. 43 LTOAI). En este punto, es importante llamar la atención, como hemos hecho en un trabajo previo, sobre el carácter incompleto de la referida matización legal, toda vez que el rasgo definitorio de esta modalidad de acuerdos radica en su inhabilidad para erigirse en fuente de cualesquiera obligaciones jurídicamente exigibles, incluso en el ámbito interno. Tal es, en consecuencia, la interpretación integradora que debe asumirse en relación con la definición prevista en los arts. 2.c) y 43 LTOAI[97], que se completa con la disposición relativa a los organismos y entidades de derecho público competentes para su suscripción (art. 44 LTOAI).

El control preventivo al que, con carácter general, se someten los acuerdos internacionales no normativos, difiere con respecto al previsto para los acuerdos internacionales administrativos. En este sentido, "[l]os proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán informados por el Servicio Jurídico respectivo del órgano u organismo público que los celebre

97. *Cfr.* Díaz González (2019: 378), y la bibliografía allí citada.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional", habiendo de dictaminarse también acerca de "si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo [...] sobre la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias". Asimismo, en el caso de que el proyecto de acuerdo comporte la asunción de obligaciones financieras, deberá acreditarse "la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que se derivan de los mismos mediante informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" (art. 45 LTOAI). Esta última previsión resulta cuando menos llamativa, habida cuenta de que la carencia de efectos obligacionales se erige, como hemos visto, en elemento definitorio de los acuerdos internacionales no normativos. Este extremo fue en su día destacado tanto por el Consejo de Estado como por la doctrina especializada[98].

La regulación general de los acuerdos internacionales no normativos se completa con las exigencias de incorporación de una referencia al "Reino de España" junto con la mención del signatario (art. 47 LTOAI) y de remisión de una copia de los acuerdos, una vez firmados, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para su inscripción en el correspondiente registro administrativo (art. 48 LTOAI).

La disciplina estatal incluye, en último lugar, una serie de disposiciones específicamente aplicables a la celebración de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos por parte de las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades locales (Capítulo II del Título V). Con carácter general, rigen las previsiones analizadas con respecto a la tramitación y a las actuaciones posteriores a la celebración de ambas categorías de acuerdos por parte de los Gobiernos territoriales (respectivamente, arts. 52.2 y 53.2 LTOAI). No obstante, para los supuestos de intervención de los sujetos referidos, se uniformizan las reglas relativas a los informes a recabar con carácter previo a su celebración, toda vez que la competencia para su elaboración se atribuye, en todos los casos, a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, previéndose asimismo la posibilidad de solicitar la emisión de "cuantos otros" se estimen necesarios (arts. 52.3 y 53.3 LTOAI).

Este último extremo comporta, en nuestra opinión, un reconocimiento, si bien tan solo implícito, de la relevancia de la participación autonómica

98. *Cfr.* las referencias en Díaz González (2019: 380).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

y local en la celebración de las dos categorías de acuerdos internacionales no constitutivos de tratado reguladas en la LTOAI. Ahora bien, debe retenerse que la exigencia referida tiene como principal efecto la intensificación del control preventivo sobre los acuerdos internacionales no normativos suscritos por los Gobiernos autonómicos y locales, por comparación con el régimen aplicable a los celebrados con participación de otras entidades. En todo caso, desde nuestro punto de vista, lo anterior resulta lógico si se considera que la autonomía estatutaria y constitucionalmente garantizada a favor de aquellos implica una mayor amplitud del radio de acción de las correspondientes iniciativas, lo que se traduce en un incremento de su potencial impacto sobre la esfera competencial estatal.

5.2. El marco normativo autonómico. En especial, la Ley del Parlament de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea

Como es lógico, también los ordenamientos autonómicos incorporan disposiciones normativas que han de ser observadas por los Gobiernos locales en el desarrollo de su actividad "internacional". En este contexto, por razón de la controversia jurídica suscitada a partir de su aprobación —que motivó, como es sabido, el dictado de la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2016, de 22 de diciembre—, destaca especialmente la Ley del Parlament de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (en adelante, Ley 16/2014). A la exposición de aquellos de sus contenidos que inciden sobre las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales se dedica el análisis sucesivo, que prestará asimismo atención a diversos extremos del razonamiento del Tribunal Constitucional desarrollado al conocer de la impugnación de la norma por el presidente del Gobierno.

Nuestro análisis ha de partir, claro está, de la constatación de que la Ley 16/2014 fue dictada en el mismo contexto político en que tuvo lugar la aprobación de la LASEE y de la LTOAI. Si en el caso de las disposiciones estatales, ya analizadas, ello motivó una aproximación por parte del legislador de signo, a nuestro juicio, inequívocamente recentralizador, en lo que hace a la Ley 16/2014 es asimismo manifiesta la intención de trascender, en particular en algunos puntos críticos, el marco jurídico-constitucional aplicable a la acción exterior de los Gobiernos territoriales.

No es este, sin embargo, un reproche que quepa extender a diversos de los contenidos de la Ley 16/2014 contra los que se dirigía el recurso de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno. En este sentido, presenta una especial relevancia el hecho de que el Tribunal Constitucional rechazase el motivo de recurso basado en la consideración de que la caracterización expresa de Cataluña como "actor internacional" [art. 1.1.b) de la Ley 16/2014] comportaría el reconocimiento de la subjetividad internacional de la referida comunidad autónoma. Tal comprensión del problema por parte de la representación procesal del Estado es demostrativa, a nuestro juicio, de que el impacto de los procesos de la globalización sobre el estatuto de los Gobiernos territoriales continúa siendo un "terreno ignoto" para un sector muy destacado de los operadores jurídicos dotados de las más altas responsabilidades. En consecuencia, como resulta evidente, no puede sino saludarse con favor el hecho de que se desestimara el referido motivo de recurso. En todo caso, el Tribunal no se abstendría de precisar, al mismo tiempo, que la proclamación legal controvertida no podría en modo alguno ser interpretada como un reconocimiento a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña de los atributos propios de un sujeto de derecho internacional[99].

El art. 2 de la Ley 16/2014, relativo a las definiciones, merece igualmente cierto comentario, esta vez sí de carácter crítico, cuando menos si se toma en consideración el tenor original de la norma. En primer lugar, y a los efectos que aquí interesan, hemos de subrayar el hecho de que la noción de "acción exterior" que maneja el legislador autonómico reconozca con carácter expreso el papel desempeñado por los Gobiernos locales en dicho contexto. Así, el apdo. a) del citado precepto establece que por "acción exterior" habrá de entenderse "el conjunto de políticas, actuaciones, actividades e iniciativas que, en coherencia con los principios y objetivos de la presente ley, realizan para la proyección exterior de Cataluña, fuera del ámbito de la Unión Europea, el Parlamento, la Presidencia de la Generalidad, el Gobierno y la Administración de la Generalidad, las demás instituciones de la Generalidad, los entes locales y el resto de administraciones públicas de Cataluña, así como los entes, organismos y entidades dependientes de cualquiera de estas administraciones o vinculados a ellas [...]". Ningún problema de constitucionalidad plantea la referida caracterización de la acción exterior, como señaló el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre[100]. No obstante, en segundo lugar, debe asimismo recordarse que otras previsiones del mismo precepto sí motivaron un pronunciamiento estima-

99. STC 228/2016, de 22 de diciembre (FJ 4.°). Los referidos parámetros de interpretación conforme a la Constitución del art. 1.1.b) de la Ley 16/2014 se mencionan nuevamente en el fallo de la Sentencia.

100. FJ 5.°.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

torio del recurso, por hacer referencia a funciones de naturaleza diplomática como propias de la Comunidad Autónoma [nos referimos, en concreto, a los apdos. i) a l)][101].

También los principios rectores de la acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea, enumerados profusamente en el art. 3 de la Ley 16/2014, han de ser tomados en consideración. En este sentido, conviene, en primer lugar, recordar que la referencia al "reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos" [apdo. e)] fue interpretada por el Tribunal Constitucional como una habilitación a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña "para apoyar procesos de independencia de otros Estados", lo que determinaría, a su juicio, una invasión insalvable por vía interpretativa de la competencia exclusiva del Estado en materia de "relaciones internacionales", y sería, en consecuencia, declarada contraria a la Constitución[102]. Asimismo, en segundo lugar, y a los efectos que aquí interesan, el art. 3.h) de la Ley 16/2014 se refiere al "cumplimiento del principio de lealtad institucional mutua y la búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado y con las demás administraciones públicas, de acuerdo con los principios rectores de las políticas públicas establecidos por el Estatuto", lo que implica, de una parte, una asimilación correcta del marco constitucional en lo relativo al despliegue de actividades "internacionales" por parte de los Gobiernos territoriales —en cuanto que la puesta en marcha y ejecución de las mismas, así como su control por parte de las autoridades estatales, han de estar presididos, como hemos indicado *supra*[103], por un recíproco deber de respeto de las correspondientes esferas competenciales, obligación reconducible al principio de lealtad institucional—, y, de otra, no supone, en contra del criterio sostenido por la Abogacía del Estado, un intento de sustraer las iniciativas desarrolladas por los agentes de la acción exterior catalana a los vínculos dimanantes del ordenamiento estatal, como declararía, con buen criterio, el Tribunal Constitucional[104].

La retórica de la lealtad y de la recíproca toma en consideración de las respectivas esferas competenciales inspira igualmente la regulación de las entidades locales como actores de la acción exterior de Cataluña, incorporada por el art. 10 de la Ley 16/2014. De esta forma, el citado precepto legal introduce referencias a la debida sujeción de las iniciativas locales a la

101. *Ibidem*.
102. FJ 6.º de la Sentencia.
103. *Cfr*. el apdo. 2 del presente estudio.
104. La STC 228/2016, de 22 de diciembre, recuerda a este respecto, con cita de la importante STC 31/2010, de 28 de junio, que "la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales" (FJ 6.º).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

coordinación por parte del Ejecutivo autonómico, al tiempo que proclama diversas obligaciones que ha de atender este último con respecto a la posición institucional de los Gobiernos locales, desde la más genérica observancia del principio de autonomía local hasta los deberes de prestar apoyo y de impulsar la colaboración con aquellos "para generar sinergias positivas, concertar espacios de intercambio de información que permitan definir estrategias compartidas, evitar duplicidades o actuaciones contradictorias y disponer con la máxima eficiencia de los recursos disponibles, con el fin de mejorar la efectividad de la acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea". En este punto, entendemos que la decisión del legislador catalán destaca por su amplitud de miras y por su aproximación más favorable al desarrollo de actividades "internacionales" por parte de los Gobiernos territoriales sitos en el territorio autonómico. De esta forma, no cabe duda de que el citado art. 10 de la Ley 16/2014 se hace acreedor de una valoración globalmente positiva.

La planificación de la acción exterior de Cataluña se articula a través del Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, cuya disciplina se introduce por el art. 15 de la Ley 16/2014, claramente inspirado en la regulación estatal de la Estrategia de Acción Exterior. En este sentido, desde su caracterización hasta su período de vigencia, pasando por su procedimiento de elaboración, bien coinciden, bien son objeto de una regulación que se asemeja en grado sumo a la establecida en el art. 35 LASEE. En consecuencia, en lo que aquí resulta de interés, nos limitaremos a llamar la atención acerca de que, durante la elaboración del documento, habrán de asegurarse "la información, consulta y participación de los demás actores de la acción exterior de Cataluña, *en especial de los entes locales de Cataluña* y la sociedad civil competente en esta materia, de forma que el Plan sea el resultado de un proceso amplio de estudio, información, consulta, participación y evaluación de la experiencia precedente"[105]. Ello constituye, a nuestro juicio, una nueva manifestación de la sensibilidad mostrada por el legislador autonómico en relación con la especialidad de los Gobiernos locales como sujetos habilitados para el ejercicio de una actividad "internacional" propia. La misma se evidencia, una vez más, en la previsión de la participación de representantes de los entes locales catalanes en la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea (art. 16.3 de la Ley 16/2014), así como con el establecimiento del deber del Gobierno autonómico, "respetando el principio de subsidiariedad y de autonomía local, [de] facilitar e impulsar, en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, la participación de los gobiernos locales en las redes

105. Art. 15.2 de la Ley 16/2014 (énfasis añadido).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de cooperación territorial que actúen en ámbitos que les sean de interés, y [de] facilitar e impulsar asimismo las relaciones de cooperación entre entes locales transfronterizos" (art. 28.4).

En definitiva, parece posible concluir que, no obstante la inequívoca pretensión del legislador catalán de 2014 de incorporar regulaciones carentes de todo encaje posible en el marco jurídico-constitucional y estatutario vigente[106], en lo relativo al tratamiento normativo de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales, aquel demuestra haber adoptado una visión netamente acorde con las implicaciones que resultan de la más moderna lectura de la garantía constitucional de la autonomía local. Es de lamentar que aquel —gravísimo— defecto haya empañado este último acierto de la Ley 16/2014.

6. Un apunte final

La exposición anterior evidencia, a nuestro juicio, que las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales, cuya importancia está hoy fuera de duda, han de desarrollarse en un contexto jurídico complejo, integrado por disposiciones normativas que parten de aproximaciones en algunos casos no plenamente coincidentes. Así, frente a un marco normativo internacional, en líneas generales, claramente favorable —incluso propicio, de acuerdo con las exposiciones doctrinales criticadas *supra*, para la profundización en una senda que dista de resultar clara, como es la del reconocimiento de la subjetividad internacional de las ciudades (globales)—, el legislador estatal de 2014 ha opuesto una comprensión marcadamente restrictiva, que parece continuar inspirando la actuación de determinados sectores institucionales de nuestro país. Esta confluencia de los sistemas jurídicos internacional e interno, en fin, no ha hallado en las tesis del derecho administrativo global, hasta la fecha, una respuesta satisfactoria, como también ha habido ocasión de comprobar. En consecuencia, parece inevitable concluir que las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales habrán de continuar moviéndose, durante cierto tiempo —al menos, hasta que permee en la cultura jurídica imperante una comprensión de la autonomía local acorde a la realidad de los procesos de la globalización—, en un terreno sumamente resbaladizo. Como ha ocurrido en tantas ocasiones, la praxis va claramente por delante del derecho.

106. El pronunciamiento de inconstitucionalidad acordado en la STC 228/2016, de 22 de diciembre, alcanza a contenidos de la Ley examinada sobre los que aquí no se ha recapitulado, por no incidir sobre las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales, que motivan, como es obvio, la presente exposición.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Llegados a este punto, hemos de finalizar el presente estudio preliminar, invitando al lector a profundizar en las diversas temáticas abordadas en los restantes capítulos, que, con vocación sistemática, se agrupan en tres secciones —Estudios generales, Estudios sectoriales, y Estudios de rerecho comparado—. En concreto, los mismos se dedican a las siguientes cuestiones: el impacto del ordenamiento jurídico de la Unión Europea en la promoción del papel internacional de los Gobiernos locales; el marco regulatorio europeo de la cooperación territorial; el tratamiento de las entidades locales en la novísima Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; las subvenciones locales a la cooperación internacional; la incidencia de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales sobre las políticas sociales, la lucha contra el cambio climático y la transición digital; y, en fin, las experiencias conocidas en los sistemas alemán, francés e italiano. Confiamos en contribuir, con esta panorámica, a una mejor comprensión de las múltiples derivadas que presenta el extraordinariamente rico fenómeno de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales.

7. Bibliografía y otras fuentes citadas

Andrés Sáenz de Santamaría, P. y González Vega, J. A. (2023). *Sistema de Derecho Internacional Público* (7.ª edición). Cizur Menor: Aranzadi.

Auby, J.-B. (2001). Globalización y descentralización. *Revista de Administración Pública*, 156, 7-21.

Aust, H. P. (2017). *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Aust, H. P. y Nijman, J. E. (2021). The emerging role of cities in international law – introductory remarks on practice, scholarship and the *Handbook*. En H. P. Aust y J. E. Nijman (eds.). *Research Handbook on International Law and Cities* (pp. 1-15). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (2019). La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 143-171). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós (traducción de B. Moreno y M. R. Borràs).

Blank, Y. (2006). The City and the World. *Columbia Journal of Transnational Law*, 44, 868-931.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

— (2021). International legal personality/subjectivity of cities. En H. P. Aust y J. E. Nijman (eds.). *Research Handbook on International Law and Cities* (pp. 103-120). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Boggero, G. (2018). *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*. Leiden/Boston: Brill.

Calliess, C. (2022). *Staatsrecht*, t. III: *Bezüge zum Völker- und Europarecht* (4.ª edición). München: C.H. Beck.

Cannizzaro, E. (2023). *Diritto internazionale* (6.ª edición). Turín: G. Giappichelli Editore.

Cassese, S. (2002). Lo spazio giuridico globale. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 323-339.

Castillo Abella, J. (2024). Fuentes del Derecho Local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (2.ª edición, pp. 75-109). Madrid: Marcial Pons.

Congress of Local and Regional Authorities. (2011). *Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government*, CPL(21)5.

Council of Europe. (1986). *Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government*, ETS 122.

Cuesta Revilla, J. (2015). Algunas consideraciones sobre la ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (coords.). *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela* (pp. 257-274). Madrid: Iustel.

Darnaculleta Gardella, M. M. (2016). El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo? *Revista de Administración Pública*, 199, 11-50.

Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

– (2020). Las *human rights cities*: ¿defensa de los derechos humanos u obstaculización de las relaciones internacionales del Estado? En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos* (pp. 87-96). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Fernández Farreres, G. (2003). La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 39-51). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Font i Llovet, T. (2019a). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del federalismo*, número especial, 115-134.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

— (2019b). El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 19-42). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
— (2021). La ciudad inteligente como actor global. *European Review of Digital Administration and Law*, 2 (1), 19-32.
Fromageau, E. (2021). Global administrative law and cities: the perfect couple that never was. En H. P. Aust y J. E. Nijman (eds.). *Research Handbook on International Law and Cities* (pp. 411-418). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
Frug, G. E. y Barron, D. J. (2006). International Local Government Law. *The Urban Lawyer*, 38 (1), 1-62.
García de Enterría, E. y Fernández, T.-R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo* (20.ª edición, t. I). Cizur Menor: Aranzadi.
Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Acción Exterior* (2021-2024).
Goldmann, M. (2022). § 6. Internationales Verwaltungsrecht. En Voβkuhle · Eifert · Möllers (eds.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I* (3.ª edición, pp. 325-397). Múnich: C.H. Beck.
González García, J. V. (2004). Globalización económica, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo: presupuestos de una relación. *Revista de Administración Pública*, 164, 7-39.
Iglesias Sevillano, H. (2020). *Derecho Administrativo Global: Una teoría normativa*. Cizur Menor: Aranzadi.
Ipsen, H. P. (1966). Als Bundesstaat in der Gemeinschaft. En E. von Caemmerer, H. J. Schlochauer y E. Steindorff (eds.). *Probleme des europäischen Rechts: Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag* (pp. 248-265). Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.
Jiménez García, F. (2023). La «localización en red» de la comunidad internacional. El futuro de las ciudades ante los desafíos globales del derecho internacional del futuro. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 39, 209-263.
Kingsbury, B., Krisch, N. y Stewart, R. B. (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*, 68, 15-61.
Lasagabaster Herrarte, I. (2007). *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Madrid: Iustel.
Leñero Bohórquez, R. (2020). Los sujetos del Derecho Público global. En L. Arroyo Jiménez, I. Martín Delgado y P. Meix Cereceda (dirs.). *Derecho público global. Fundamentos, actores y procesos* (pp. 115-157). Madrid: Iustel.
Lissitzyn, O. J. (1968). Territorial entities other than independent States in the Law of Treaties. *Recueil des Cours*, 125 (III), 1-91.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2015a). Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos. En P. A. Sáenz de Santamaría, J. Díez-Hochleitner y J. Martín y Pérez de Nanclares (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales. Ley 25/2014, de 27 de noviembre* (pp. 913-930). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2015b). Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos. En P. A. Sáenz de Santamaría, J. Díez-Hochleitner y J. Martín y Pérez de Nanclares (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales. Ley 25/2014, de 27 de noviembre* (pp. 931-946). Cizur Menor: Aranzadi.

Medina Alcoz, L. (2019). El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 113-141). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Mir Puigpelat, O. (2004). *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Civitas.

Nieto, A. (1971). Entes territoriales y no territoriales. *Revista de Administración Pública*, 64, 29-51.

Nieto Garrido, E. (2018). *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Cizur Menor: Aranzadi.

Nijman, J. E. (2011). The Future of the City and the International Law of the Future. En S. Muller *et al.* (eds.). *The Law of the Future and the Future of the Law* (pp. 213-229). Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher.

— (2016). Renaissance of the City as a Global Actor: The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors. En G. Hellmann, A. Fahmeier y M. Vec (eds.). *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to Present* (pp. 209-241). Oxford: Oxford University Press.

Ortega Álvarez, L. (1993). La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 475-497.

— (1996). Autonomía local y subsidiariedad europea. *Anuario del Gobierno Local*, 1996, 601-627.

Papisca, A. (2008). International law and human rights as a legal basis for the international involvement of local governments. En A. Musch (ed.). *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-building, Post-conflict Reconstruction* (pp. 27-44). The Hague: VNG International.

Parejo Alfonso, L. (1994). La Carta Europea de Autonomía Local y su posición en el ordenamiento jurídico español. En AA. VV. *Estudios sobre la Car-*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ta Europea de la Autonomía Local (pp. 81-97). Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Pastor Ridruejo, J. A. (2019). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (23.ª edición). Madrid: Tecnos.

Pérez González, M. (2009a). La subjetividad internacional (I). En M. Díez de Velasco (dir.). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (17.ª edición, pp. 271-291). Madrid: Tecnos.

— (2009b). La subjetividad internacional (II). En M. Díez de Velasco (dir.). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (17.ª edición, pp. 292-313). Madrid: Tecnos.

Remiro Brotóns, A. (1990). De los tratados a los acuerdos no normativos. En AA. VV. *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales* (pp. 23-48). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Requejo Pagés, J. L. (2003). El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 15-38). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ridao Martín, J. (2015). 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, 1-30.

Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage Publications.

— (1995). Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. En M. Featherstone, S. Lash y R. Robertson (eds.). *Global Modernities* (pp. 25-44). Londres: Sage Publications.

Szpak, A., *et al.* (2022). *The Role of Cities in International Relations: The Third-Generation of Multi-level Governance?* Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Vandelli, L. (1993). Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, 379-397.

Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.

— (2017). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 23-40.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8