CAPÍTULO X

La acción exterior de las entidades regionales y locales francesas[1]

Géraldine Bachoué Pedrouzo

PhD, Associate Professor of Law.
Directora del Centre de documentation et de recherches européennes (CDRE).
Centro de Excelencia Jean Monnet Europe, Droit & Action Publique (EDAP)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La supervisión estatal de la acción exterior de las entidades locales francesas. 2.1. El marco normativo. *2.1.1. El proceso de legalización de la acción exterior de las entidades locales. 2.1.2. Un marco legal específico. 2.1.3. Los tratados de cooperación transfronteriza.* 2.2. El marco político. 2.3. El apoyo material. **3. La acción exterior como impulso a la emancipación de las entidades locales y regionales francesas.** 3.1. La acción exterior como forma de ejercicio de la autonomía local. *3.1.1. La diversidad de la acción exterior de las entidades locales. 3.1.2. La gestión de los fondos europeos.* 3.2. Una oportunidad de desarrollo para las entidades locales y regionales. *3.2.1. La implementación de políticas públicas. 3.2.2. El desarrollo de las regiones y las políticas para hacerlas más atractivas. 3.2.3. El enriquecimiento mutuo.* 3.3. Una vía para el reconocimiento de las especialidades territoriales. *3.3.1. Las especiales características de la acción exterior de las entidades de ultramar. 3.3.2. Las especiales características de la acción exterior de las comunidades fronterizas.* **4. Conclusiones.**

1. Traducción del original inglés ("*External Action by French Regional and Local Authorities*") a cargo de Gustavo Manuel Díaz González.

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

1. Introducción

El estudio de las relaciones internacionales, en las que intervienen, en primer término, los Estados, presta cada vez más atención a la presencia de otros actores en la escena mundial. En consecuencia, los más recientes avances doctrinales están poniendo el foco en el papel, el lugar y el estatuto de estos nuevos "actores", así como en su influencia en el sistema internacional. De entre ellos, presentan una especial relevancia las entidades locales y regionales. Su acción exterior ocupa hoy un lugar central en el estudio de la política exterior, de las políticas comparadas y de las relaciones internacionales. Sin embargo, su aceptación depende del sistema en que aquellas operan. El caso de la diplomacia francesa se ve condicionado por un modelo de Estado unitario, con una fuerte tradición centralista. Es cierto que la República Francesa se organiza sobre la base del principio de descentralización, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución de 4 de octubre de 1958[2], y que se permite que las entidades locales se administren libremente, de acuerdo con el artículo 72 del mismo texto[3]. Pero la descentralización, que comenzó en 1982, continúa siendo para el Estado un objetivo secundario, que se aborda a través de la asignación de tareas definidas por el legislador de forma restrictiva; un objetivo concebido exclusivamente desde la esfera interna y vinculado a la revitalización de la democracia "sobre el terreno". Por otra parte, las relaciones internacionales, por fuerza unilaterales, representan la prerrogativa soberana *par excellence*; dicho de otro modo, esta es una de las funciones soberanas del Estado que, *a priori*, no puede ser objeto de delegación. Por consiguiente, la acción exterior de las entidades locales y regionales francesas parece basarse en una paradoja: la de una entidad político-administrativa que pretende extralimitarse con respecto al ámbito de las competencias, puramente locales, que se le atribuyen, en contravención de los principios de territorialidad y de especialidad.

Esta visión es reflejo de la primacía de una suerte de visión jacobina con respecto a la acción pública. Pero, al mismo tiempo, contradice una realidad

2. A través del proceso descentralizador, el Estado está transfiriendo algunos de sus poderes a las entidades locales, reconociéndoles un cierto grado de autonomía. La descentralización se encuentra consagrada en la Constitución Francesa desde 2003.

3. La descentralización comporta la transferencia de poder y recursos por el Estado a favor de otras entidades. Estas, conocidas como entidades territoriales, son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de ultramar (art. 72 de la Constitución). Las entidades territoriales tienen personalidad jurídica (existencia jurídica independiente), sus propias potestades y recursos, y disfrutan de autonomía, que ejercen a través de consejos elegidos en el marco de la ley y con sujeción al control del Estado (artículos 72 a 75-1 de la Constitución).

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

que, desde el punto de vista de las entidades locales[4], permite matizar la consideración de la expresión "acción exterior de las entidades locales" como un oxímoron. Al tiempo que el contexto global evoluciona, el creciente poder de las entidades locales francesas para actuar en la esfera internacional es el resultado de avances institucionales y legislativos. El fortalecimiento de la autonomía política de los ejecutivos locales ha sido una constante en las diferentes fases de la descentralización. Es cierto que la capacidad de actuación exterior es una consecuencia lógica de esta independencia práctica. Desde este punto de vista, las últimas grandes reformas de la organización territorial francesa, las leyes de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis[5] (2014) y para la nueva organización territorial de la República[6] (2015), persiguen ampliar las capacidades de participación de las entidades locales en el proceso de la globalización.

No obstante, el reconocimiento de la competencia internacional no deja de ser una forma de instrumentalización —omnipresente, en todo caso, en las relaciones entabladas entre el Estado y las entidades locales—. Enfrentado a sus propias limitaciones, particularmente desde la perspectiva presupuestaria, y con un poder de actuación unilateral mermado, desde mediados de la década de 2010, el Estado ha buscado la movilización de los actores locales, con invocaciones a una "*diplomatie démultipliée*"[7], cuyo principal objetivo es el de poner en contacto los sistemas económicos locales y abrir así nuevos mercados a las pequeñas y medianas empresas. Aquí se encuentra la paradoja de la acción exterior de las entidades locales, que el Gobierno francés está tratando de regular y desarrollar al mismo tiempo.

El referido enfoque instrumental no debería necesariamente considerarse como una vulneración de la autonomía local. De hecho, la mayor parte de las entidades locales no lo perciben como una limitación, sino más bien como el

4. Por ejemplo, las ciudades —especialmente las ciudades europeas— reclaman con razón el papel que innegablemente desempeñaron en las relaciones internacionales con anterioridad a la aparición del Estado-Nación, y parecen situarse al frente del "resurgimiento" o "retorno" de los Gobiernos subestatales a la escena política internacional. Ello se produce gracias a la creación de organizaciones regionales, a la globalización y a la "gobernanza multinivel" como objetivos de la comunidad internacional, en la que las ciudades están viendo aumentar su capacidad de influencia.

5. Ley n.º 2014-58, de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis, conocida como la "Ley MAPTAM"; OJFR n.º 0023, de 28 de enero de 2014, texto núm. 3.

6. Ley n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015, para la nueva organización territorial de la República, conocida como la "Ley NOTRe"; OJFR n.º 0182, de 8 de agosto de 2015, p. 13705.

7. Expresión empleada por Laurent Fabius, ministro de Asuntos Exteriores, en una conferencia en el "*Institut d'études Politiques*" en París, el 6 de septiembre de 2012. Al respecto, *cfr.* J. Meersman, "La diplomatie démultipliée", *AJDA* (2023), págs. 319 y sigs.

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

resultado de una colaboración entre sus propios servicios, a través de los que persiguen participar en el "desarrollo" del territorio, y los del Estado, particularmente los servicios diplomáticos (especialmente en el seno de las embajadas) y la Delegación para la Acción Exterior de las Entidades Locales del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores[8]. Desde este punto de vista, algunos avances legales y organizativos han posibilitado una superación parcial de las reticencias culturales de un sector del cuerpo diplomático, que manifiesta su temor ante el riesgo de una acción diplomática dispersa y no profesional.

Hoy en día, la acción exterior de las entidades locales y regionales francesas puede definirse como la actuación de cooperación formalizada para el desarrollo internacional que se efectúa fuera del territorio nacional por parte de las entidades locales y regionales (municipios, departamentos, regiones) y sus agrupaciones (en particular, las instituciones de cooperación intermunicipal) a través de la movilización de sus propios recursos humanos y financieros. En la práctica, cubre un espectro muy amplio de actuaciones, desde las declaraciones simbólicas hasta los proyectos de cooperación más ambiciosos, que poseen un carácter multidimensional y una larga duración. En términos jurídicos, sin embargo, el concepto hace referencia a una precisa categoría sujeta al criterio discrecional del prefecto e incluso del juez administrativo. El concepto no se corresponde, así, con la tradicional "cooperación descentralizada", cuya original vocación solidaria, aunque continúa permeando los valores de los actores territoriales en la esfera internacional, está siendo paulatinamente reemplazada por un concepto de desarrollo dotado de una fuerte dimensión económica. Por el contrario, la acción exterior de las entidades locales francesas es el producto de la interacción de la Administración diplomática central y de la Administración local. En consecuencia, es vista como un instrumento, en el sentido más amplio del término, de las políticas públicas de cooperación internacional.

Para comprender la normativa reguladora de la acción exterior de las entidades locales francesas, es necesario conocer la organización del Estado francés, el proceso de descentralización territorial y el estatuto de las entidades locales.

De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, el Estado francés es un Estado unitario con una organización descentralizada. La descentralización,

8. *Cfr.* https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/accion-exterior-de-las-entidades-territoriales/.

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

que comporta una ruptura con el modelo centralizado de Estado, implica no solo una nueva distribución del poder, sino también un nuevo concepto de acción pública.

En primer lugar, desde el punto de vista de la distribución del poder, la descentralización pone fin al modelo centralizado de Estado que ha caracterizado durante largo tiempo al sistema francés, basado en la idea de que el Estado puede definir el interés general por sí mismo, ponderándolo con los intereses particulares. La descentralización, por otro lado, exige el reconocimiento a favor de las entidades locales y regionales de un cierto grado de libertad en orden a decidir cómo actuar y cómo intervenir. En este sentido, la descentralización representa un nuevo equilibrio en la distribución del poder. En el nivel vertical, se suprime el control estatal, de forma que las entidades locales ya no se encuentran en una situación de dependencia administrativa con respecto al Estado, y el reconocimiento de un cierto grado de autonomía a su favor obliga a las autoridades centrales a aceptar la diversidad de la realidad local. En el nivel horizontal, la descentralización no se acompaña de jerarquía alguna entre las entidades locales de los diferentes niveles territoriales, ni siquiera en el marco del procedimiento de la "entidad local líder"[9]: una entidad local no puede ejercer una tutela sobre otra.

Sin embargo, esta redistribución del poder es tan solo relativa. La descentralización no cuestiona los principios del Estado unitario. De hecho, no se produce una revisión de la distribución de los poderes. A diferencia de

9. El artículo 72 de la Constitución establece que "[n]inguna entidad territorial podrá ejercer una tutela sobre otra". Esta prohibición, vigente desde la adopción de las primeras leyes de descentralización, se dirige a garantizar la autonomía de las entidades territoriales. Tan solo el Estado se encuentra habilitado para ejercer un control administrativo sobre las mismas. En consecuencia, las entidades locales se sitúan en un plano de igualdad frente al Estado, con independencia de su ámbito territorial. Sin embargo, la Ley constitucional de 2003 incorpora la posibilidad de instituir una "entidad local líder" para la gestión conjunta de responsabilidades que precisen del apoyo o intervención de diversas entidades locales o agrupaciones de las mismas. El papel de la "entidad local líder" se limita a la coordinación, toda vez que se excluye la posibilidad de adopción de auténticas potestades decisorias, con vistas a asegurar la observancia de la prohibición de tutelar la actuación de las demás entidades territoriales. Esta técnica fue objeto de desarrollo legislativo por virtud de la Ley de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis ("Ley MAPTAM"), pero la Ley de 7 de agosto de 2015, para la nueva organización territorial de la República ("Ley NOTRe"), ha atribuido potestades diferenciadas por bloques a cada nivel territorial de poder. La actuación del "*chef de filât*" (entidad líder) se limita, no obstante, a las potestades compartidas. En todo caso, la prohibición de tutelar la actuación de las demás entidades locales no excluye la posibilidad de reconocimiento legal de potestades específicas de asistencia o apoyo a una entidad territorial. En el mismo sentido, el *Conseil d'État* ha rechazado considerar que las ayudas económicas limitadas a favor de las entidades locales, otorgadas de manera diferenciada en función de que el concreto servicio para cuya prestación se conceden sea gestionado directa o indirectamente, constituyan un ejemplo de ejercicio de una tutela prohibida por el texto constitucional.

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

lo que ocurre en los Estados federales, las entidades descentralizadas solo ostentan poderes por delegación, y el nivel central no limita su actuación a los asuntos que no pueden ser satisfactoriamente abordados desde el nivel local. En un Estado unitario descentralizado, los poderes previamente ejercidos por el Estado son simplemente transferidos a las entidades locales cuando se considera que estas se encuentran en mejores condiciones para ejercitarlos. El principio de subsidiariedad, característico de las federaciones, no se aplica, en consecuencia, de manera íntegra. El Estado central retiene importantes atribuciones, en particular la potestad legislativa y el control de la legalidad de los actos adoptados por las entidades locales en el ejercicio de sus potestades.

En este contexto, el derecho francés define las "*collectivités territoriales*" como entidades de derecho público que se corresponden con grupos humanos geográficamente ubicados en una concreta parte del territorio nacional, a las que el Estado ha conferido personalidad jurídica y la capacidad para administrarse a sí mismas a través de la intervención de autoridades elegidas[10]. Las entidades locales son, en este sentido, personas jurídicas sujetas al derecho público, distintas del Estado, y que, como tales, disfrutan de autonomía en los planos legal y financiero[11].

De acuerdo con el artículo 72, apdo. 3, de la Constitución, las entidades locales se administran libremente en las condiciones previstas por la ley. Las mismas son gobernadas por consejos o asambleas deliberativas elegidos por sufragio universal directo, así como por órganos ejecutivos. Sus poderes se encuentran definidos en la ley, no por las propias entidades. En este marco, el legislador no puede ignorar el principio de libre administración y privar a las entidades locales de los que el Consejo Constitucional considera, sin enumerarlos de forma taxativa, como sus poderes propios o competencias específicas. A fin de diferenciarlas frente a los organismos públicos, incluidos aquellos que gestionan cooperativas locales, desde 1982 se atribuye a las entidades locales una competencia de carácter general, que les permite hacerse cargo de cualquier asunto de interés local, siguiendo en este punto el ejemplo de los municipios, a los que se reconoce esta competencia desde la Ley municipal de 1884. La Ley de 7 de agosto de 2015[12] suprimió la cláusula general de competencias en relación con los departamentos y las regiones,

10. R. Guillien, J. Vincent, S. Guinchard, G. Montagnier, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13.ª edición (2001), pág. 108.

11. En este sentido, *cfr.* M. Verpeaux, C. Rimbault, F. Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française, 11.ª edición (2018).

12. Ley n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015, para la nueva organización territorial de la República, conocida como la "Ley NOTRe"; OJFR n.º 0182, de 8 de agosto de 2015, p. 13705.

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

manteniéndola tan solo con respecto a los municipios[13]. De resultas de ello, la Ley especifica hoy las potestades transferidas a los departamentos y las regiones.

Con carácter general, las entidades locales disfrutan exclusivamente de potestades de naturaleza administrativa. En consecuencia, no pueden, en principio, adoptar leyes o reglamentos autónomos, carecen de potestad jurisdiccional y no poseen poderes propios en la esfera de las relaciones internacionales[14]. Asimismo, las actuaciones de las entidades locales deben adecuarse a la ley. Por consiguiente, están sujetas a ciertos controles estatales en relación con los actos y decisiones que adoptan. La Ley de 2 de marzo de 1982[15] suprimió el sistema de tutela e introdujo una nueva forma de control caracterizada por las tres siguientes notas: el control tiene lugar una vez que el acto ha adquirido eficacia, sin que sea condición de validez del mismo; se refiere tan solo a cuestiones de estricta legalidad; y se ejercita exclusivamente por los tribunales contencioso-administrativos. Este control jurisdiccional sucesivo de la legalidad de los actos de las entidades locales se efectúa una vez ejercida la potestad de control administrativo por el prefecto[16], que es el representante del Estado en los territorios, y que debe remitir al juez los actos que la ley identifica como más relevantes[17], pudiendo darle asimismo traslado de aquellos de cuya legalidad se dude.

En consecuencia, la organización descentralizada del Estado no ha traído consigo una reorganización de los poderes. Más bien se trata de una nueva distribución de los mismos, con la que, por otra parte, se persigue promover un nuevo concepto de acción pública, que se traduzca en mejoras en términos de eficiencia. Mediante la transferencia de un determinado número de potestades por parte del Estado a favor de las entidades locales, la descentralización busca identificar el nivel administrativo que se halla capacitado para su ejercicio más eficaz. Este objetivo encuentra reflejo en el método adoptado para llevar a cabo tales transferencias: las mismas se efectúan tomando en consideración los principales objetivos de cada autoridad.

13. Artículo L. 2121-29 del *Code Général des Collectivités Territoriales*.

14. Ello pese a que los artículos 37-1 y 72, apdo. 4, de la Constitución establecen dos formas de "experimentación local", pudiendo una de ellas aplicarse con carácter general en todo el territorio, y viéndose la otra limitada temporal y espacialmente.

15. Ley n.º 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones; OJFR de 3 de marzo de 1982, p. 730.

16. Artículo 72, apdo. 6, de la Constitución.

17. Los siguientes actos son los legalmente considerados como más relevantes: deliberaciones, actos reglamentarios, actos de policía —con excepción de los relativos al tráfico y al estacionamiento de vehículos—, ciertos actos de carácter individual relativos a la función pública o al planeamiento urbanístico, etc. *Cfr.* la Ley n.º 2004-809, de 13 de agosto de 2004, relativa a las libertades y responsabilidades locales; OJFR n.º 190, de 17 de agosto de 2004, p. 14545.

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

La finalidad es la de identificar la autoridad local mejor capacitada para asumir las correspondientes responsabilidades, teniendo en cuenta su ámbito geográfico, su experiencia en el área en cuestión y sus recursos materiales y humanos. Por consiguiente, cuando se asigna una determinada responsabilidad a una entidad local, lo usual es dotarla de todas las potestades relacionadas con la misma. Pero la intervención del Estado no se limita a la sola transferencia de potestades. El traslado de cargas financieras obligaría a las autoridades locales a incrementar la presión fiscal para hacer frente a sus nuevas obligaciones, lo que resultaría a todas luces excesivo. A fin de evitar dificultades para las arcas públicas, el Estado se encuentra obligado a transferir a los territorios los recursos necesarios para el ejercicio de las potestades delegadas. Este es el principal reto al que se enfrenta la descentralización, y el punto más delicado del diálogo establecido a este respecto entre el Estado y las entidades locales.

El hecho es que la descentralización conduce a una nueva forma de gobierno del país. El Estado se ha visto liberado de numerosas tareas que pueden ser más eficazmente desempeñadas por las entidades locales, y debe concentrarse en sus cometidos fundamentales. La definición del interés general en el nivel local se comparte ahora en determinadas áreas entre el Estado y los actores descentralizados, en el marco de una aproximación colaborativa que hoy es esencial para la acción pública. De resultas de ello, la descentralización impacta inevitablemente en la organización administrativa del Estado y de las entidades locales. De hecho, no es posible una buena descentralización sin una "desconcentración" coherente en la organización de los servicios públicos[18], por varios motivos. El primero de ellos es que las autoridades descentralizadas del Estado ejercen sus potestades a través de unidades administrativas cuyo ámbito de actuación se corresponde con las subdivisiones del territorio nacional: regiones, departamentos, subdepartamentos y municipios. El artículo 72 de la Constitución se refiere a las regiones, los departamentos y los municipios como "entidades territoriales". La base territorial de la "desconcentración" es, en consecuencia, la misma que

18. La desconcentración puede definirse como la transferencia de las potestades decisorias del Estado desde París a las regiones. Este proceso de reorganización del Estado unitario comporta la creación de autoridades administrativas en representación del Estado en determinadas áreas locales: prefectos (en los departamentos y regiones), rectores (en las academias), alcaldes (en los municipios), directores de finanzas públicas, etc. Estas autoridades no son elegidas por los ciudadanos, sino que son nombradas y cesadas por el Gobierno central, con la notable excepción de los alcaldes. En consecuencia, carecen de autonomía y se sujetan al control jerárquico del Estado, que puede ejercitar sobre ellas su potestad disciplinaria mediante la imposición de sanciones, su suspensión o su cese, así como aprobar, anular o sustituir sus decisiones.

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

la de la descentralización[19]. El segundo motivo es que a favor de los representantes locales electos debe reconocerse la posibilidad de entablar relaciones directas con un representante del Estado (prefecto departamental, prefecto regional), sin necesidad de dirigirse sistemáticamente al Gobierno[20]. Toda vez que la descentralización persigue incrementar la efectividad de la acción pública, también debería posibilitar un fortalecimiento de la organización de las Administraciones públicas, las cuales, en consecuencia, deberían adaptarse mejor a la diversidad y a los cambios exigidos por las situaciones locales.

En consecuencia, hoy en día, todas las estructuras territoriales contribuyen al funcionamiento de la democracia local en cada uno de los territorios de la República, a través del complejo y constructivo diálogo entablado entre el Estado y las entidades locales, tanto en el nivel nacional como en el local. La descentralización impulsa el surgimiento de una *grassroots democracy*, al situar los procedimientos de toma de decisiones en un lugar próximo al ciudadano. Se produce así una ruptura con una tradición centenaria, que ha construido las nociones de democracia y de ciudadanía en torno al Estado. Por medio de estos nuevos mecanismos de toma de decisiones, la descentralización configura un nuevo marco, sustituyendo una democracia de ciudadanos por una sociedad de ciudadanos. Esta *grassroots democracy* también posibilita la puesta en marcha de iniciativas y la adaptación de la esfera local a los nuevos desafíos.

19. Desde esta perspectiva, el caso del alcalde, una autoridad local electa, pero, al mismo tiempo, representante del Estado en su subdivisión administrativa más pequeña, es muy significativo en el marco de la relación que se establece entre "desconcentración" y "descentralización". El alcalde, única autoridad descentralizada no designada por el Gobierno central, es responsable de la publicación de las disposiciones normativas, en el ámbito electoral (actualización del censo electoral, organización de los procesos electorales), y ejerce potestades policiales especiales (en materia de publicidad, señalización, extranjería). Actúa asimismo como registrador civil y como agente de la policía judicial. Toda vez que el alcalde es también una autoridad descentralizada, posee una función dual.

20. Por ejemplo, la Ley de 6 de febrero de 1992 reafirmó la capacidad de las entidades locales para gestionar sus propios asuntos, pero, al mismo tiempo, fortaleció las prerrogativas de los servicios descentralizados del Estado frente al Gobierno central (Ley n.° 92-125, de 6 de febrero de 1992, sobre la organización territorial de la República; OJFR n.° 33, de 8 de febrero de 1992, p. 2064). En el mismo sentido, la Ley de 16 de enero de 2015 conduce a un replanteamiento de la organización de los servicios regionales del Estado a través del principio de modularidad, de acuerdo con el cual, de una parte, el Estado reconoce las iniciativas provenientes del nivel local, y, de otra, la Administración central resulta obligada a adaptar sus operaciones a los retos planteados por la descentralización (Ley n.° 2015-29, de 16 de enero de 2015, relativa a la delimitación de las regiones y a las elecciones regionales y departamentales y por la que se modifica el calendario electoral; OJFR n.° 14, de 17 de enero de 2015, p. 777). *Cfr.* también el Decreto n.° 2015-510, de 7 de mayo de 2015, sobre la "Carta de la desconcentración"; OJFR n.° 107, de 8 de mayo de 2015, texto n.° 23.

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

Uno de estos desafíos es el de la internacionalización. En este contexto, se plantea la cuestión relativa a la medida en que las entidades locales y regionales francesas pueden participar en los procesos de la globalización y la europeización, contribuyendo a la difuminación de las fronteras. En principio, la naturaleza unitaria del Estado no facilitaría el despliegue de iniciativas fuera del territorio nacional por parte de las entidades locales. Pero el proceso de la descentralización, que se inició en la década de los ochenta y que ha avanzado de manera constante desde entonces, ha contribuido a hacer de esta acción exterior una realidad, e incluso a su definitiva caracterización como una de las formas en que estas entidades gestionan sus propios asuntos. En este sentido, en el contexto del procedimiento de descentralización en Francia, del impulso al fortalecimiento del estatuto de las entidades subestatales por parte del Consejo de Europa y de la construcción de la Unión Europea a partir de un enfoque *bottom-up*, las entidades locales francesas han visto en el desarrollo de su acción exterior una oportunidad de emancipación en la escena internacional. No obstante, el Estado permanece como la única instancia competente para diseñar el marco jurídico y político en que las mismas han de moverse.

La adopción de un marco normativo específicamente aplicable a la acción exterior de las entidades locales y regionales francesas hace aproximadamente treinta años, y hoy caracterizado por una extraordinaria precisión, no es un factor ajeno al refuerzo de su papel en la escena internacional. Ciertamente, el Estado permite la puesta en marcha de estas iniciativas, reservándose la capacidad de orientarlas o supervisarlas. Este contexto regulatorio favorable, como decimos, ha impulsado decisivamente la participación local en el ámbito supranacional. Al mismo tiempo, la tendencia del Estado a retirarse progresivamente de la gestión de los asuntos locales, tanto material como financieramente, no alcanza a la acción exterior. Sin embargo, contra todo pronóstico, la acción exterior ha servido para reforzar los poderes de los territorios, e incluso ha contribuido a la profundización en el proceso descentralizador.

En un contexto global y nacional que legitima la actividad "internacional" de las entidades locales, el objetivo de este trabajo es el de analizar la cuestión relativa a si esta acción exterior, tal y como se viene efectuando, representa un factor de desarrollo autónomo del territorio local y de su libertad política, o si, por el contrario, es un reflejo de la primacía del Estado y del Gobierno central. Ello vincula el debate con el impacto de la acción exterior de las entidades locales sobre las relaciones entre los Gobiernos central y local: ¿Cómo habrían de posicionarse las entidades centrales y territoriales en relación con la internacionalización de estas últimas? ¿En qué medida contribuye el fenómeno al desarrollo de las relaciones entre el Estado y las en-

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

tidades locales? Dicho con otras palabras, el reto será analizar la incidencia de este concreto sistema normativo sobre las relaciones que se establecen entre las entidades locales y el Estado.

A priori, una política local se configura como un conjunto de actuaciones definidas por los ejecutivos locales, puestas en marcha por su administración y financiadas principalmente a través de impuestos, con el objetivo de cumplir la misión de servicio público atribuida a las entidades locales por la Constitución y la ley. En consecuencia, constituye el reflejo de una libertad de actuación limitada por la Constitución y el legislador a un concreto número de niveles de poder, cuyo ejercicio se efectúa en el marco de un sistema jurídico igualmente limitado. En este sentido, la acción exterior de las entidades locales constituye una política local originaria que trasciende las fronteras nacionales y que encuentra su fundamento jurídico en el concepto de interés local. Es expresión, así, de un aspecto de la relación entre el Estado y las entidades locales que está experimentando una radical transformación, que se sitúa en la encrucijada entre el control y la colaboración. La intuición académica es la de que la acción exterior de las entidades territoriales francesas contribuye a una mutación del posicionamiento del Estado y las entidades locales en la esfera nacional, europea e internacional. La internacionalización de la praxis local está conduciendo al reconocimiento de la existencia de características territoriales específicas de un nuevo conjunto de actores.

Este será el punto de partida para el análisis de la supervisión estatal de la acción exterior de las entidades locales francesas (2). La siguiente sección se dedicará a la caracterización de la referida acción exterior como un medio para el incremento del poder y para la emancipación de las entidades territoriales (3). La exposición concluirá con el examen de la cuestión relativa a si la acción exterior de las entidades locales y regionales francesas se erige en objeto de estudio autónomo, apto para alterar el equilibrio tradicionalmente establecido entre el Estado francés y sus entidades territoriales (4).

2. La supervisión estatal de la acción exterior de las entidades locales francesas

"Al dotar a las entidades locales de mayores poderes y medios, la descentralización les otorga la oportunidad de fortalecer su identidad y de desarrollar actividades en múltiples áreas. Municipios, departamentos y regiones deben ser llamados a entablar, en el ejercicio de tales poderes, contactos con entidades locales de otros países [...]. El mantenimiento de estos contactos

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

beneficiará no solo a las entidades locales, sino también al país. Regiones, departamentos y municipios pueden contribuir a multiplicar y diversificar la actuación de Francia en el mundo. Es importante que el Gobierno sea informado regularmente de las actividades exteriores de los municipios, departamentos y regiones, con vistas a facilitarles asesoramiento y para asegurar que sus iniciativas en esta área se atienen a lo establecido en la Constitución y en la ley y no afectan negativamente a la política exterior francesa". Este extracto de la Circular del Primer Ministro relativa a la acción exterior de las entidades locales, de 26 de mayo de 1983[21], sienta las bases de la cuestión. Desde el inicio del proceso descentralizador en Francia, el Gobierno se afanó en reafirmar el papel principal del Estado en la esfera internacional a través del establecimiento del marco aplicable a la acción exterior de las entidades locales, a la que se refiere la Ley de 2 de marzo de 1982[22]. Este marco continúa existiendo hoy, transcurridos cuarenta años desde la aprobación de las primeras leyes de descentralización, e incluye, ciertamente, disposiciones normativas (2.1), pero posee igualmente una vertiente política (2.2) y material (2.3).

2.1. El marco normativo

En Francia, la acción exterior de las entidades locales y regionales posee la particularidad de sujetarse a un marco legal configurado *ad hoc*. De entre los países vecinos, tan solo Italia posee un sistema normativo comparable; los restantes Estados se han limitado a incorporar previsiones de naturaleza procedimental —tal es el caso, particularmente, de los Estados federales en los que las potestades de control son compartidas entre los diferentes niveles de gobierno—. Por otra parte, fuera del contexto europeo tampoco existe un marco equiparable, orientado a la facilitación y al apoyo de las iniciativas exteriores de las entidades locales.

La conformación del marco legal francés en materia de acción exterior de las entidades locales y regionales comenzó en los primeros años de la década de los 80, en el contexto de la regulación de la "cooperación descentralizada". La práctica ha ido con frecuencia por delante del derecho, de forma que los ajustes legislativos se han efectuado a la luz de la experiencia. Y, pese a la necesidad de introducción de media docena de modificaciones a partir de la adopción de la Ley de 1992, que consagró esta forma de acción pública territorial, la normativa ha permanecido fiel a sus principios originales, esto

21. Circular n.º 1789, de 26 de mayo de 1983, relativa a la acción exterior de las entidades locales; OJFR de 24 de diciembre de 1983, p. 29.
22. Artículo 65.

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

es, a la voluntariedad de las iniciativas desarrolladas por las entidades locales y las asociaciones constituidas por las mismas, y a la debida observancia de los compromisos internacionales asumidos por Francia.

Existe una idea preconcebida, susceptible de crítica en términos estrictamente jurídicos, de acuerdo con la cual el criterio geográfico representa la esencia y el límite de la acción local. La misma se basa, principalmente, en la invocación del criterio del interés territorial como fundamento de toda actuación. De acuerdo con un importante sector de la doctrina, el concepto de "territorio" hace referencia, en primer término, a un elemento de identidad, opuesto a "lo local", que se refiere a la decisión administrativa. La entidad territorial es, así, la personificación de una modalidad de poder político que deriva de la voluntad de la comunidad humana que la constituye[23]; en consecuencia, los representantes locales, a diferencia de los diputados nacionales, representan a la comunidad local. Asumido esto, estos intereses, "en cuanto vinculados en menor medida a los límites territoriales que a las necesidades de [la] comunidad humana, [pueden] justificar actuaciones producidas fuera del propio territorio"[24]. Por consiguiente, el criterio geográfico ya no es una condición necesaria para el ejercicio de las potestades locales, tal y como la praxis administrativa confirma, por ejemplo, en materia económica[25] o en el ámbito policial, que pueden verse afectados por la descentralización[26]. En todo caso, de acuerdo con el sistema jurídico francés, no existen dificultades para admitir actuaciones locales que trasciendan no ya el propio territorio, sino incluso las fronteras estatales.

Una vez aceptada esta premisa, resulta de interés comprender el origen del proceso de legalización de la acción exterior de las entidades locales. Esta tendencia al sometimiento al marco legal explica la razón de su existencia misma y de su especificidad, como sistema en el que las relaciones transfronterizas de proximidad ocupan un lugar destacado, hasta el punto de haber sido implementadas a través de acuerdos adoptados en la frontera francesa, sin los que la regulación de la acción exterior no sería hoy completa. El proceso de legalización (2.1.1), el específico sistema normativo de aplicación (2.1.2) y los tratados internacionales (2.1.3) ponen de manifiesto el

23. Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, 1924, LGDJ, reedición de 1998, p. 325.

24. Thiphaine Rombauts-Chabrol, *L'intêret public local*, Dalloz, 2016.

25. Véase, por ejemplo, la resolución del Consejo de Estado de 3 de marzo de 2010, *Département de la Corrèze*, relativa a las actividades necesarias para el cumplimiento de misiones de servicio público.

26. Por ejemplo, en relación con las aguas de titularidad estatal y la regulación de las aguas de baño, véase Christophe Fardet, "Collectivités territoriales et territoire: quels liens?", en *Les nouveaux équilibres de l'action publique locale*, Berger-Levrault, 2019.

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

papel central del Estado en la supervisión de la acción exterior de las entidades locales y regionales francesas.

2.1.1. El proceso de legalización de la acción exterior de las entidades locales

Durante largo tiempo, la actuación de las entidades locales y regionales francesas más allá de la frontera nacional no fue especialmente destacable. Ello se debía, en primer lugar, a que el sistema de relaciones internacionales inaugurado con el Tratado de Westfalia de 1648 consagró el predominio estatal en este ámbito, y, en segundo lugar, a que, en principio, la Constitución reserva la actuación en la esfera internacional al Jefe del Estado, representante de la Nación en el exterior. Sin embargo, pese a la proclamación de la indivisibilidad de la República —conforme a la tradición jacobina—, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el Estado ha impulsado el establecimiento de relaciones de amistad por parte de las entidades locales con sus homólogos extranjeros, particularmente a través de hermanamientos entre ciudades. De hecho, este movimiento sería sancionado con el Tratado del Elíseo de 22 de enero de 1963[27], que selló la reconciliación de Francia y Alemania.

Hasta la adopción de las leyes de descentralización en 1982, las iniciativas de las entidades locales y regionales, pese a ser numerosas, permanecieron en el terreno de la alegalidad. Las leyes de descentralización supusieron un importante paso adelante, con la supresión de la tutela de los municipios y de los departamentos, así como mediante la referencia expresa al poder regional en un área específica de la acción internacional, en concreto la de las relaciones transfronterizas[28]. Sin embargo, en aquel momento no existía una regulación general de la materia, lo que dejaba espacio tanto para la intervención legislativa directa como para la adopción de directrices gubernamentales. Por ejemplo, con la Circular de 26 de mayo de 1983, adoptada por el primer ministro Pierre Mauroy[29], aún hoy vigente, nace el marco normativo específicamente aplicable a la acción exterior de las entidades locales y se sientan las bases del principio de la "*diplomatie démultipliée*":

27. Véase el Decreto n.º 63-897, de 28 de agosto de 1963, por el que se acuerda la publicación del Tratado entre Francia y Alemania para la cooperación franco-alemana, así como la Declaración conjunta de 22 de enero de 1963; OJFR de 3 de septiembre de 1963, p. 8028.

28. Art. 65 de la Ley n.º 82-123, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones; OJFR de 3 de marzo de 1982, p. 730.

29. Circular n.º 1789, de 26 de mayo de 1983, relativa a la acción exterior de las entidades locales; OJFR de 24 de diciembre de 1983, p. 29.

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

"Las regiones, los departamentos y los municipios pueden contribuir a multiplicar y diversificar la acción de Francia en el mundo". La Circular confía al Delegado para la acción exterior de las entidades locales, adjunto al Ministro de Asuntos Exteriores, la dirección interministerial de las actuaciones en este campo, asegurando, a un tiempo, en colaboración con los prefectos, que las iniciativas locales "se atienen a lo establecido en la Constitución y en la ley y no afectan negativamente a la política exterior francesa".

No obstante, hasta la aprobación de la Ley de 6 de febrero de 1992[30], posteriormente codificada[31], no se adoptaría un marco legal específicamente aplicable a la acción exterior de las entidades locales. Esta ley, que por aquel entonces se refería a la "cooperación descentralizada", reafirma con claridad la naturaleza voluntaria de esta cooperación, en consonancia con el principio de autonomía de las entidades locales, así como la debida observancia de los compromisos internacionales asumidos por Francia. Estas dos orientaciones jamás han sido cuestionadas con ocasión de las sucesivas reformas legales. La Ley de 1992 fue complementada por virtud de una Circular conjunta de los Ministerios del Interior y de Asuntos Exteriores de 26 de mayo de 1994, dirigida a los prefectos, con el objetivo de fijar, a la vista del nuevo marco normativo, las directrices para la implementación de aquella. En todo caso, el principal objetivo no era tanto el de controlar la acción exterior de las entidades locales cuanto el de facilitarla.

La involucración de las entidades locales y regionales en la esfera internacional comenzó a desarrollarse y a diversificarse, hasta el punto de que los hechos, en algunos casos, tomaron la delantera al derecho. El ejemplo del "canon de saneamiento" es perfectamente ilustrativo a este respecto. Las entidades locales habían adquirido el "hábito" de destinar parte de los ingresos derivados del cobro del canon de saneamiento a iniciativas de cooperación internacional al desarrollo, en contravención de la regla conforme a la cual aquellos habrían de asignarse al mantenimiento del servicio en cuyo seno se habían devengado. La "Ley Oudin-Santini", de 9 de febrero de 2005[32], proporcionó una base normativa a esta práctica, al disponer la introducción de un mecanismo específico para la financiación de la cooperación internacional en los ámbitos del suministro y del saneamiento de las aguas. Los observadores internacionales y las organizaciones internacionales han elogiado este

30. Ley n.º 92-125, de 6 de febrero de 1992, sobre la organización territorial de la República; OJFR n.º 33, de 8 de febrero de 1992, p. 2064.

31. Artículos L. 1115-1 a 7 del *Code Général des Collectivités Territoriales*.

32. Ley n.º 2005-95, de 9 de febrero de 2005, relativa a la cooperación internacional al desarrollo entre las entidades locales y las agencias de aguas en el ámbito del suministro y del saneamiento de aguas; OJFR n.º 34, de 10 de febrero de 2005, p. 2202.

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

modelo de financiación por su carácter innovador y por su contribución a los objetivos de desarrollo sostenible.

Otro texto normativo importante para la acción exterior de las entidades locales es la Ley de 2 de febrero de 2007, conocida como "Ley Thollière"[33], que responde a dos objetivos conectados con el principio de seguridad jurídica. El primero de ellos es el relativo a la base legal de la acción humanitaria. La movilización a gran escala de las entidades locales francesas tras el tsunami de diciembre de 2004 en Asia Meridional exigía diversas aclaraciones legales en relación con este tipo de actuaciones, dado que, en la mayor parte de los casos, las mismas no encontraban acomodo en los respectivos acuerdos de cooperación descentralizada. El segundo objetivo era el de reforzar la posición de los representantes y operadores jurídicos locales frente a determinadas resoluciones jurisdiccionales, que cuestionaban la efectiva concurrencia del interés local en relación con el desarrollo de actuaciones por parte de las entidades locales fuera de su territorio. Pese a que la mayor parte de estas resoluciones fueron corregidas en vía de recurso, la inquietud generada por las mismas motivó la supresión de la exigencia de demostrar el interés local *a priori*, en la medida en que las entidades locales ya no se encuentran obligadas a limitar sus acciones a sus respectivos ámbitos territoriales.

La Ley de 27 de enero de 2014[34] modificó igualmente diversas disposiciones aplicables a la acción exterior de las entidades locales y regionales. La norma establece disposiciones más precisas en relación con determinados aspectos relativos a la internacionalización de la actuación de los territorios. Asimismo, la Ley regula los poderes y las responsabilidades de las entidades metropolitanas en materia internacional, lo que afecta igualmente al caso específico de las entidades metropolitanas situadas en la frontera. El legislador ha sido igualmente requerido para flexibilizar la prohibición de celebración de acuerdos con Estados extranjeros, lo que resultaba problemático, particularmente, en el contexto de las agrupaciones europeas de cooperación territorial[35].

33. Ley n.° 2007-147, de 2 de febrero de 2007, relativa a la acción exterior de las entidades locales y de sus asociaciones; OJFR n.° 31, de 6 de febrero de 2007, p. 2160.

34. Ley n.° 2014-58, de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis, conocida como la "Ley MAPTAM"; OJFR n.° 0023, de 28 de enero de 2014, p. 1562.

35. En consecuencia, se ha introducido un nuevo inciso en el artículo L. 1115-5 ("excepto en los casos previstos en la Ley"), con el fin de excepcionar su aplicación en los supuestos previstos en la Ley de Territorios de Ultramar (Ley n.° 2000-1207, de 13 de diciembre de 2000; OJFR n.° 0289, de 14 de diciembre de 2000, p. 19760) en el marco de la cooperación territorial y con el de adecuar el marco normativo a lo dispuesto en la Ley n.° 2016-1657, de 5 de diciembre de 2016,

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

La versión codificada de la Ley de orientación y de programación de 7 de julio de 2014[36] establece los principios vigentes en relación con la acción exterior de las entidades locales y regionales. Pese a no ser una terminología universalmente aceptada, especialmente por parte de los responsables de la implementación de las acciones internacionales de las entidades locales, no solamente se alinea con la legislación en vigor, sino que también alcanza a todas las acciones desarrolladas por estas entidades en la esfera internacional, presentando correctamente los convenios de cooperación como una de las modalidades —no la única— de esta categoría de actividades administrativas. Asimismo, el empleo del término "exterior" en lugar de "internacional" implica la superación del debate relativo a la legitimidad de la participación de las entidades locales y regionales en el contexto de relaciones entabladas fuera del ámbito nacional. Al hacer referencia al territorio local en lugar de al nacional, toda actuación extraterritorial de las entidades locales es objeto de un tratamiento similar, con independencia de si se desarrolla dentro o fuera de las fronteras nacionales.

La conocida como "Ley Letchimy" de 5 de diciembre de 2016[37] completa la adaptación de la legislación en materia de acción exterior de las entidades locales y de sus agrupaciones, al establecer el régimen jurídico aplicable a una pluralidad de situaciones que, con anterioridad, habían sido previamente identificadas, pero no resueltas con carácter definitivo. El legislador puede, por supuesto, continuar interviniendo en el futuro, tal y como ha hecho en ocasiones, por ejemplo, mediante la adopción de la denominada "Ley 3DS"[38]. Ahora bien, la Administración debe entenderse habilitada para formular "interpretaciones más adecuadas sobre la base de un *corpus* completo, favoreciendo de esta forma mejoras en términos de seguridad jurídica, reclamadas por los actores locales en un momento en que están sujetos a limitaciones que afectan a los recursos a su disposición"[39]. La formalización

relativa a la acción exterior de las entidades territoriales y a la cooperación de los territorios de ultramar en su ámbito regional, conocida como "Ley Letchimy" (OJFR n.º 0283, de 6 de diciembre de 2016, texto n.º 1).

36. Ley n.º 2014-773, de 7 de julio de 2014, de orientación y de programación en materia de políticas de desarrollo y de solidaridad internacional; OJFR n.º 0156, de 8 de julio de 2014, p. 11242.

37. Ley n.º 2016-1657, de 5 de diciembre de 2016, relativa a la acción exterior de las entidades territoriales y a la cooperación de los territorios de ultramar en su ámbito regional, conocida como "Ley Letchimy" (OJFR n.º 0283, de 6 de diciembre de 2016, texto n.º 1).

38. Ley n.º 2022-217, de 21 de febrero de 2022, sobre diferenciación, descentralización, desconcentración y otras medidas para la simplificación de la acción pública local (3DS); OJFR n.º 0044, de 22 de febrero de 2022, texto n.º 3.

39. "Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales", elaborada por Pierre Pougnad para la Delegación para la Acción Exterior de las Entidades Territoriales, *La Documentation Française*, 2019, 1.ª edición, p. 21.

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

de la acción exterior de las entidades locales francesas resulta más aceptable en un contexto en el que numerosos textos cuasinormativos (p. ej., las circulares de 1983, 1994, 2001 y 2018[40]) o textos de contenido explicativo (p. ej., el Libro Blanco de 2016 sobre "Diplomacia y territorios"[41]) buscan proporcionar claridad y líneas de entendimiento mutuo entre los representantes locales electos y la Administración.

2.1.2. Un marco legal específico

La acción exterior de las entidades locales es objeto de regulación en un capítulo específico del *Code Général des Collectivités Territoriales* (Capítulo V), que se integra en el Título dedicado a la autonomía de las entidades locales. Esta ubicación, precedente al elenco de las potestades de las entidades territoriales, no es en modo alguno irrelevante y refleja a la perfección la visión adoptada por el legislador, que considera la acción exterior de las entidades locales como una de las manifestaciones de la autonomía reconocida a favor de las mismas. Es, en consecuencia, una cuestión dependiente de su libertad de elección. La acción exterior no es, de esta forma, obligatoria en ningún caso; su desarrollo es enteramente dependiente de la voluntad de las instituciones locales. Por otra parte, se configura como un derecho que las entidades locales pueden ejercer como mejor consideren, siempre en el marco del régimen aplicable a las mismas. Dicho régimen es definido por la ley, que, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución, "establecerá los principios fundamentales [...] de la autonomía de las entidades locales", lo que incluye su capacidad de actuación exterior. Es, en definitiva, el Estado el que debe definir los principios de la acción exterior de las entidades locales (A) y las modalidades de intervención de las mismas (B).

A) Principios establecidos por el Estado

Los artículos L. 1115-1 y siguientes del Capítulo V del *Code Général des Collectivités Territoriales* establecen las líneas maestras de la regulación aplicable a la acción exterior de las entidades locales. En términos generales, los referidos preceptos autorizan a las entidades locales francesas a desarrollar ac-

40. Circular conjunta del Ministerio del Interior y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de 24 de mayo de 2018 (NOR INTB1809792C): http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/05/cir_43376.pdf.

41. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_diplomatie_et_territoires_cle01a131.pdf.

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

tuaciones más allá de las fronteras nacionales. Asimismo, definen el alcance de la acción exterior y especifican los mecanismos para su implementación.

El artículo L. 1115-1 constituye la norma de cabecera de la regulación en la materia. Sus orígenes se remontan al artículo 65 de la Ley de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones, cuyo tenor literal restringía, en lugar de facilitar, la cooperación exterior. Sin embargo, a medida que se profundizaba en la descentralización, las entidades locales francesas comenzaron a sentirse constreñidas. Así, con base en una aproximación aperturista, el precepto fue objeto de profunda revisión por virtud de la Ley de 6 de febrero de 1992[42], posteriormente incorporada al Código[43] y objeto de sucesiva adaptación al *acquis* europeo[44]. En su versión actual, resultante de la modificación introducida por el artículo 14 de la Ley de 7 de julio de 2014[45], se racionaliza la regulación previa, al establecerse en su apartado primero lo siguiente: "De conformidad con los compromisos internacionales asumidos por Francia, las entidades locales y sus asociaciones pueden emprender o apoyar iniciativas de cooperación internacional, ayuda al desarrollo o acción humanitaria de carácter anual o plurianual". El apartado segundo prosigue: "A tal fin, las entidades locales y sus asociaciones pueden, cuando proceda, celebrar convenios con entidades locales extranjeras. Dichos convenios deberán especificar el objetivo de las operaciones previstas y la cuantía estimada de los compromisos financieros, y adquirirán eficacia a partir de su remisión al representante del Estado [...]".

El artículo L. 1115-1 del Código se aplica tanto a las entidades locales como a las asociaciones constituidas por las mismas. Esta ampliación del ámbito de aplicación *ratione personae* es particularmente relevante en relación con las entidades de cooperación intermunicipal, que han sustituido en muchos ámbitos a los municipios que las integran[46]. El artículo L. 1115-1 del Código incluye asimismo una definición general de la acción exterior de

42. Ley n.º 92-125, de 6 de febrero de 1992, sobre la organización territorial de la República; OJFR n.º 33, de 8 de febrero de 1992, p. 2064.

43. Inicialmente, en el artículo L. 1112-1 del Código.

44. Ley n.º 2007-147, de 2 de febrero de 2007, relativa a la acción exterior de las entidades locales y de sus asociaciones; OJFR n.º 31, de 6 de febrero de 2007, p. 2160.

45. Ley n.º 2014-773, de 7 de julio de 2014, de orientación y de programación en materia de políticas de desarrollo y de solidaridad internacional; OJFR n.º 0156, de 8 de julio de 2014, p. 11242.

46. A la vista de la creciente importancia de la cooperación intermunicipal, una circular de 20 de abril de 2001, firmada por los ministros de Asuntos Exteriores y del Interior y dirigida a los prefectos, enumera las asociaciones intermunicipales y los consorcios mixtos a los que resultará de aplicación la normativa relativa a la acción exterior de las entidades locales, y establece las condiciones que habrán de observarse en el contexto de las relaciones entre las entidades locales y sus agrupaciones y sus contrapartes y operadores jurídicos: Circular conjunta de los

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

las entidades locales. La misma puede poseer carácter directo o indirecto, y desarrollarse a través del otorgamiento de ayudas económicas o de instrumentos de naturaleza cooperativa. En este último caso, puede acudirse a la celebración de convenios, pero esta es solo una de las posibilidades, toda vez que la cooperación puede articularse en ausencia de convenio. En definitiva, la acción exterior abarca cualesquiera formas de relación entre las entidades locales francesas o sus asociaciones y sus homólogos extranjeros.

Pese a que se mencionan explícitamente tres tipos de relaciones (cooperación, ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria), ello no debe interpretarse como una limitación de las modalidades de acción exterior de las entidades locales. La misma puede incluir ayudas de emergencia, hermanamientos, acuerdos de amistad y cartas, medidas de promoción cultural, del turismo, de investigación y desarrollo, etc. Además, los artículos L. 1115-1 y L. 1115-2 del Código establecen reglas específicas aplicables a los servicios públicos de abastecimiento de aguas, saneamiento, suministros de electricidad y gas. Sin embargo, las áreas en las que las entidades locales y regionales pueden desarrollar acciones de cooperación descentralizada no se limitan a aquellas en las que las mismas ostentan potestades de intervención. Esto no ha sido así siempre. Durante largo tiempo, el legislador enfatizaba la necesidad de que la acción internacional de las entidades locales se circunscribiera a los ámbitos en los que las mismas son competentes para actuar. La Ley de 2007 eliminó esta exigencia. En consecuencia, una entidad local puede actuar hoy en la esfera internacional más allá de los ámbitos en los que el legislador le otorga competencias, siempre y cuando no se habilite a otras entidades a adoptar medidas de coordinación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, apdo. 5, de la Constitución. En este sentido, carece de consecuencias el hecho de que se eliminara la cláusula general de competencias a favor de los departamentos y de las regiones con la Ley de 2015[47]. Los trabajos preparatorios del paquete legislativo de 2007 orientan la cuestión hacia el reconocimiento de una genuina potestad local en el ámbito de las relaciones exteriores. Ello no comportaría tan solo su consideración como una extensión de las actuaciones que pueden desarrollar las entidades locales en su propio territorio de conformidad con lo establecido en la ley. Se trataría, por el contrario, de una competencia adicional de las entidades locales, libremente ejercitable en el marco fijado por la ley.

Ministerios del Interior y de Asuntos Exteriores, de 20 de abril de 2001 (NOR INTB0100124C): http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_10617.pdf.

47. Ley n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015, para la nueva organización territorial de la República, conocida como la "Ley NOTRe"; OJFR n.º 0182, de 8 de agosto de 2015, p. 13705.

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

Desde este punto de vista, el Capítulo V del Código incorpora diversos principios a los que han de atenerse las entidades locales en el desarrollo de su acción exterior. El primero de ellos, mencionado al inicio mismo del artículo L. 1115-1 y, en consecuencia, del Capítulo V, es el relativo a la "observancia de los compromisos internacionales asumidos por Francia". Se trata de una obligación que posee carácter absoluto, por lo que condiciona la validez de los actos adoptados en este contexto por las entidades locales y regionales. Cualquier acción adoptada en este contexto debe respetar los vínculos internacionales de la República. Ninguna entidad local o agrupación puede actuar en contra de los intereses de la Nación o de los poderes conferidos por la Constitución al Presidente de la República y al Gobierno para dirigir la política exterior francesa[48]. Esta regla presenta dos consecuencias fundamentales. En primer lugar, los convenios celebrados por las entidades locales no pueden menoscabar la integridad territorial de Francia, cuestionando la soberanía del Estado sobre un determinado territorio o la delimitación de las fronteras. Más aún, las entidades locales y las asociaciones no pueden celebrar acuerdos con Estados extranjeros. Los convenios de cooperación solo pueden celebrarse con entidades locales o asociaciones o con los Estados miembros de una Federación. Estas restricciones aseguran el respeto de las "condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía estatal"[49].

El segundo principio es el relativo a la neutralidad de los poderes públicos. Ello determina que la decisión de ayudar financieramente a una con-

48. Artículos 5, 14, 20 y 52 a 55 de la Constitución.

49. La acción exterior de las entidades locales y regionales debe, en consecuencia, desarrollarse atendiendo a los compromisos internacionales asumidos por Francia, esto es, los tratados y acuerdos a los que hace referencia el artículo 55 de la Constitución, pero también de acuerdo con la forma en que se desarrollen las relaciones diplomáticas. Ello determina que las entidades locales y regionales, en la implementación de su acción internacional, han de tomar en consideración los vínculos internacionales del Estado francés. El respeto de esta regla es fundamental, y de la misma deriva la prohibición de asociación de las entidades locales, por virtud de acuerdo o por otra vía, con entidades locales extranjeras incardinadas en un marco institucional no reconocido por Francia. Por ejemplo, está prohibida la celebración de acuerdos con entidades locales que reivindiquen su condición de Estados o en el marco de situaciones territoriales (anexión, secesión) no reconocidas por Francia o que hayan cesado, sea porque las entidades implicadas se hayan declarado Estados o porque reclamen para sí poderes soberanos independientes con respecto al Estado de pertenencia. Este principio ha de observarse en el establecimiento de cualesquiera relaciones jurídicamente vinculantes para las entidades locales, tales como los convenios o acuerdos de cooperación, los acuerdos de amistad o hermanamiento, pero también con ocasión del dictado de otro tipo de actos, incluso si adoptan la forma de una simple declaración de intenciones. Cualquier acto o acuerdo local por el que se asuman compromisos de esta naturaleza frente a entidades extranjeras no reconocidas por el Estado francés, o por el que se otorguen ayudas económicas a su favor, será, en consecuencia, inválido; *cfr.* la Decisión n.º 94-358 DC del *Conseil constitutionnel*, de 26 de enero de 1995, relativa a la Ley de Planificación Regional y de Desarrollo; OJFR de 1 de febrero de 1995, p. 1706.

creta entidad no puede fundarse en razones exclusivamente políticas. Los órganos de la jurisdicción consideran que las ayudas concedidas a organizaciones políticas poseen esta naturaleza[50], al igual que en el caso de que una entidad local se posicione con respecto a la gestión de un conflicto político, sea de ámbito nacional o internacional[51]. La coordinación entre el Estado y las entidades locales y entre estas últimas corresponde a la Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada (CNCD)[52].

B) Mecanismos de intervención definidos por el Estado

La lectura del artículo L. 1115-1, párrafo segundo, del Código sugiere que la celebración de convenios de colaboración es la vía idónea para el desarrollo de la acción exterior de las entidades locales. En consecuencia, las mismas pueden, si así lo desean, suscribir convenios con una o varias entidades locales extranjeras. El término es lo suficientemente amplio como para cubrir los acuerdos suscritos no solo con entidades descentralizadas, autónomas o federadas, sino también con Administraciones desconcentradas extranjeras, siempre y cuando estas últimas posean personalidad jurídica y las potestades características de una Administración territorial. La contraparte extranjera de los convenios de colaboración deberá poseer naturaleza pública; sin embargo, las personas jurídico-privadas pueden formar parte de convenios multilaterales, siempre y cuando al menos una de las partes sea una entidad local[53]. Por otro lado, desde la adopción de la Ley de 4 de febrero de 1995[54], se prohíbe la celebración de convenios por parte de las entidades locales con Estados extranjeros[55]. No obstante, hoy existen excepciones a este principio. La Ley de 13 de diciembre de 2000[56] establece los requisitos que habrán de cumplir los territorios de ultramar para negociar y concluir convenios o acuerdos con Estados soberanos vecinos. Del mismo modo, los Estados extranjeros podrán participar con sus entidades locales y con entidades locales extranjeras en la creación de ciertas categorías de entes, como las

50. Sentencia del Tribunal Administrativo de Apelación de Versailles de 31 de mayo de 2007, *Commune de Stains*, n.° 05VE00412.

51. Decisión del *Conseil d'État* de 23 de octubre de 1989, *Commune de Pierrefitte sur Seine*, recurso n.° 93331, Lebon p. 209.

52. Artículo L. 1115-6 del Código.

53. Decisión del *Conseil d'État* de 17 de febrero de 2016, *Région Rhône-Alpes*, recurso n.° 368342, Lebon p. 286.

54. Ley n.° 95-115, de 4 de febrero de 1995, de Planificación Regional y de Desarrollo; OJFR n.° 31, de 5 de febrero de 1995, p. 1973.

55. Artículo L. 1115-5 del Código.

56. Ley n.° 2000-1207, de 13 de diciembre de 2000, de Territorios de Ultramar; OJFR n.° 0289, de 14 de diciembre de 2000, p. 19760.

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

agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) o las agrupaciones eurorregionales de cooperación (AEC). El Estado francés, claro está, también dispone de dicha opción.

El reconocimiento de la existencia de un convenio de colaboración adoptado en el marco del artículo L. 1115-1 del Código se efectúa, de acuerdo con el Consejo de Estado francés, atendiendo a dos criterios fundamentales: en primer lugar, el contenido del convenio tiene que vincularse con un proyecto de interés público para el Estado extranjero; en segundo lugar, las acciones desarrolladas o promovidas económicamente deben poseer un impacto en términos de influencia y desarrollo de la entidad local francesa fuera del territorio nacional. Los trámites para la adopción y ejecución de un convenio de colaboración con una entidad local extranjera son, con pocas excepciones, los mismos que los que se aplican en el marco de situaciones puramente nacionales. Esto último comporta la exigencia de que exista una versión en lengua francesa desde el inicio[57]. Asimismo, estos convenios deberán especificar los objetivos de las acciones previstas y la cuantía estimada de los correspondientes compromisos financieros. En términos legales, estos convenios son actos de derecho interno, no acuerdos internacionales en el sentido en el que se emplea el concepto en la Constitución[58]. En consecuencia, los mismos se sujetan a los mecanismos ordinarios de control administrativo establecidos en la ley. Ello determina la adquisición de eficacia a partir de su remisión al representante del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código[59]. En este caso, los convenios de colaboración están sujetos al control de legalidad que corresponde al representante del Estado, en la misma medida que con respecto a cualquier otro documento transmisible[60]. Otro tanto ha de tenerse en cuenta en relación con los acuerdos adoptados por el órgano con competencias decisorias por los que se faculte a la correspondiente entidad local a celebrar un convenio de colaboración.

Pese a que el legislador pone el acento en el instrumento del convenio, el mismo no es obligatorio. Se admite igualmente cualquier iniciativa

57. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución, todos los convenios deberán contar con una versión en francés, que será la considerada como auténtica para la entidad francesa, extremo que deberá hacerse constar en el convenio.

58. Dictamen del *Conseil d'État* n.º 356381, de 25 de octubre de 1994.

59. Artículo L. 2131-2 (con respecto a los municipios y los organismos públicos de cooperación intermunicipal); artículo L. 3131-2 (con respecto a los departamentos) y artículo L. 4141-2 (con respecto a las regiones).

60. El hecho de que las previsiones del artículo L. 1115-1 del Código se apliquen a los documentos contractuales no determina que a las decisiones de un órgano deliberativo, que han de ser tomadas con carácter previo y que adoptan la forma de resoluciones, no se les aplique la obligación general de remisión para su control sucesivo.

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

exterior de carácter unilateral, especialmente cuando se trata de proporcionar ayuda de emergencia a una entidad o comunidad extranjera. Las ayudas económicas entran en esta categoría. Otras formas de actuación más informal, como los hermanamientos, los acuerdos de amistad, diversas formas de colaboración, las declaraciones conjuntas de intenciones, los programas de actuación y otros intercambios de experiencias, se encuentran asimismo cubiertas por el artículo L. 1115-1 del Código. Al igual que los convenios, estos textos han de redactarse en francés y remitirse para su control en términos de estricta legalidad. Las deliberaciones de los órganos consultivos o las decisiones adoptadas por el ejecutivo con base en una delegación deben ser enviadas al representante del Estado, excepto en los supuestos comprendidos en un listado de áreas que no incluye la acción exterior de las entidades locales. En consecuencia, todos los actos adoptados por las entidades locales y sus asociaciones en este contexto deben ser remitidos al Prefecto para que se efectúe el correspondiente control de legalidad, lo que incluye los actos que adoptan la forma de declaraciones no susceptibles de control jurisdiccional. En este contexto, no es necesario distinguir entre las decisiones dotadas de efectos jurídicos y aquellas otras actuaciones que adoptan la forma de declaraciones simbólicas, de amistad o apoyo, que carecen de efectos jurídicos y que no pueden ser objeto de recurso[61]. Todos estos actos constituyen resoluciones en el más amplio sentido y pueden ser objeto de control por parte del juez administrativo, previo recurso interpuesto por el Prefecto. Por regla general, la adopción de actos de cooperación descentralizada no puede ser objeto de delegación por el órgano rector a favor del ejecutivo local. A falta de dictamen al respecto, el Prefecto está facultado para solicitar de la entidad local la remisión del acto en cuestión y, de ser necesario, su revocación, suspensión o anulación.

2.1.3. Los tratados de cooperación transfronteriza

La cooperación es uno de los tres objetivos mencionados en el artículo L. 1115-1, párrafo primero, del Código, que autoriza y define la acción exterior

61. Tan solo las comunicaciones simbólicas, utilizadas con frecuencia en el ámbito de las relaciones internacionales, no se sujetan a disposiciones jurídicas específicas. Las reglas que han de observarse en este contexto han de ser analizadas a la luz de la costumbre y de la tradición republicana. En consecuencia, cada caso ha de ser objeto de un examen individual para determinar si, en función del contexto histórico, social, político, nacional o local, el mensaje trasladado por la entidad local con carácter simbólico constituye un mero compromiso de naturaleza social o cultural en términos de solidaridad internacional o si, por el contrario, se trata de una expresión suficientemente explícita, por la que se asume un auténtico compromiso político.

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

de las entidades locales y regionales. En consecuencia, la cooperación posee una especial significación en cuanto objetivo de la acción exterior de las entidades locales y regionales, lo que justifica su análisis y estudio con carácter independiente[62]. En este ámbito, el término "cooperación" se utiliza de forma genérica, para hacer referencia a cualquier forma de colaboración entre entidades locales, lo que supone que hayan de tomarse en consideración otras disposiciones normativas. Las mismas encuentran su fundamento esencial en el derecho europeo e internacional. Sin embargo, no existe un único sistema de cooperación transfronteriza entre entidades locales y regionales en Europa. Cada país cuenta con una pluralidad de sistemas jurídicos aplicables a las relaciones transfronterizas en que pueden participar las entidades locales. El resultado es un marco normativo complejo, en el que confluyen regulaciones nacionales, supranacionales e internacionales —estas últimas, incorporadas por tratados de naturaleza bilateral o multilateral—. Sin embargo, es posible afirmar la existencia de un sistema jurídico europeo en materia de cooperación transfronteriza. El mismo halla su origen en los comienzos de la década de los 80, bajo los auspicios del Consejo de Europa, y se ha consolidado posteriormente en el contexto de la Unión Europea.

El Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 y cuya entrada en vigor se produjo el 22 de diciembre de 1981, es, formalmente, un tratado internacional, vinculante para los Estados que lo han ratificado. Su contenido, profundamente innovador en su momento, era esencialmente político. Por primera vez, un instrumento de derecho internacional alentaba a los Estados "a facilitar y a promover" la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales en sus respectivas jurisdicciones[63]. A comienzos de la década de los 80, el Estado francés, inmerso en una auténtica revolución jurídica, decidió firmar el Convenio-Marco, para ratificarlo cuatro años después, condicionando su aplicación a la adopción de tratados internacionales bilaterales o multilaterales específicos para cada una de sus fronteras. Los requisitos y procedimientos para establecer la cooperación entre entidades locales en cada una de las fronteras compartidas se han concretado, en consecuencia, en cuatro tratados cuyos objetivos son los de facilitar la cooperación y, principalmente,

62. Por ejemplo, como elemento integrante del Máster de Estudios Europeos e Internacionales en la Université de Pau et de Pays de l'Adour (European and International University College; Bayona, Francia), se pretende dedicar un curso íntegro a la cooperación transfronteriza e interterritorial.

63. Artículo 1 del Convenio-Marco.

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

introducir las adaptaciones necesarias con relación a los correspondientes sistemas jurídicos nacionales.

Estos tratados se aplican a las fronteras francesas con Italia (Tratado de Roma de 26 de noviembre de 1993), con España y Andorra (Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 y Protocolo de Enmienda y de Adhesión del Principado de Andorra de 16 de febrero de 2010), con Alemania, Luxemburgo y Suiza (Tratado de Karsruhe de 23 de enero de 1996) y con Bélgica (Tratado de Bruselas de 16 de septiembre de 2002). Estos tratados concretan el listado de entidades locales a ambos lados de la frontera a las que se autoriza a cooperar entre sí. Salvo en el caso del Tratado de Roma, en los mismos no se establecen los ámbitos materiales a los que pueden alcanzar las medidas de cooperación; por el contrario, se utiliza una fórmula general, basada en la aplicación del principio de especialidad, que permite a las entidades concernidas colaborar en las áreas de competencia común, de conformidad con sus respectivos ordenamientos. Finalmente, de nuevo con la excepción del Tratado de Roma, cada uno de los tratados se refiere, además de a la celebración de convenios de cooperación, a la posibilidad de creación de organismos de cooperación, tales como las agrupaciones de interés público al amparo del derecho francés, los consorcios en el caso del derecho español o las agrupaciones de cooperación transfronteriza en el marco del Tratado de Karlsruhe, opciones que anticipaban el marco normativo hoy aplicable a las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT).

2.2. El marco político

El papel central del Estado no se impone solo en el plano normativo. En este sentido, el marco político actual en materia de acción exterior de las entidades locales francesas ha de ser igualmente tomado en consideración.

En los últimos años, se han sucedido los análisis que subrayan la importancia de los mecanismos de concertación y la convergencia de intereses del Estado central y de las entidades subestatales. Esta línea de pensamiento se basa en el axioma de una revisión de las relaciones de poder entre las entidades centrales y territoriales, en consonancia con los recientes avances en la descentralización de numerosos países, especialmente europeos, contexto en el que Francia representa un ejemplo paradigmático, así como con el aumento de poder de las regiones en la esfera comunitaria. En 1993, Brian Hocking,

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

impulsor de esta tesis, se refirió a la "diplomacia multinivel"[64], que consiste en el desarrollo de una determinada política a varios niveles, a través de diversas actuaciones autónomas, canalizadas a través de los correspondientes mecanismos de concertación. Esta visión, que ha permeado la doctrina diplomática actual, ha sido ampliamente aceptada, y parte del hecho de que "las relaciones de poder, originariamente jerárquicas, hoy 'se vehiculan a través de una negociación colaborativa entre los diferentes niveles de poder y actores' que participan en las políticas domésticas"[65]. La misma acierta a proporcionar una sutil explicación del marco institucional en el que las entidades locales actúan internacionalmente, caracterizado por la riqueza de las interacciones entre los niveles subestatal, nacional e internacional.

La otra virtud de esta orientación es la de subrayar las contribuciones de esta diplomacia territorial a la diplomacia nacional. Lejos de debilitar a los Estados, que en todo caso retienen los medios de salvaguarda de su soberanía y de la efectividad de sus actuaciones, la participación de los Gobiernos subestatales en la arena internacional los fortalece, toda vez que contribuye a la consecución de sus objetivos y a proporcionar nuevos instrumentos de apoyo a sus posiciones. En el caso de Francia, particularmente, el marco jurídico representa una barrera infranqueable frente a cualquier intento de actuar en contra de los compromisos internacionales del Estado. En algunos aspectos, sin embargo, la acción internacional de las entidades locales puede ser más fructífera que la de los servicios diplomáticos tradicionales, en la medida en que estos ejecutivos pueden actuar con mayor flexibilidad, precisamente porque no se ven limitados por la condición de entes soberanos y porque pueden jugar con la ambigüedad de su estatus, que, en todo caso, les otorga un mayor nivel de legitimidad que las ONG tradicionales. En consecuencia, las entidades locales tienen a su alcance determinadas formas de actuación menos engorrosas que las reservadas a los Gobiernos nacionales, y se encuentran más capacitadas para reunir en torno suyo una pluralidad de actores del sector público y privado. Asimismo, sus iniciativas son idóneas para movilizar un amplio espectro de recursos humanos y financieros. En este contexto, la diplomacia se (re)define como "el producto de complejas relaciones de interdependencia en un sistema multinivel con efectos

64. Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993; Brian Hocking, "Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments", *WeltTrends*, 11 (1996), págs. 36-51.

65. Martin Nagelschmidt, "Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA", *Revue internationale de politique comparée*, 12-2 (2005), págs. 223-236, citado en Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel, *Manuel de diplomatie*, Chapitre 11: "Diplomaties sub-étatiques: régions, parlements et collectivités territoriales", Presses de Sciences Po, 2018.

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

catalíticos"[66], cuya especificidad reside en su habilidad para focalizar las energías en proyectos específicos. Esta es la visión que inspira la aproximación del Gobierno francés a la acción exterior de las entidades locales y regionales.

Un reciente proceso político y diplomático liderado por el Gobierno francés ha renovado el marco normativo aplicable a la acción exterior de las entidades locales situadas en la frontera. Se trata de un proceso bilateral. En los últimos años, se han firmado diversos tratados internacionales con algunos de los más importantes vecinos del Estado francés: el Tratado de Aquisgrán, suscrito con Alemania en 2019; el Tratado del Quirinal, con Italia, en 2021; y el Tratado de Barcelona, con España, a comienzos de 2023. Estos tratados poseen una importante dimensión transfronteriza, a partir de las bases sentadas en el primero de ellos, el Tratado de Aquisgrán. Este tratado dispone la creación, para comienzos de 2020, de una comisión franco-alemana de cooperación, copresidida a nivel ministerial (papel que, con frecuencia, se delega en el Prefecto de la Región metropolitana del Gran Este) y en la que se integran los Estados y las entidades locales afectadas. Su particularidad reside en la incorporación de tres parlamentarios de cada uno de los Estados, lo que dota a los aspectos tratados en el ámbito de la comisión de un mayor impacto en las Administraciones nacionales[67]. Un proceso similar se está desarrollando en el marco de la colaboración con Italia y continuará igualmente con España, consideradas las específicas características institucionales de nuestros vecinos. Este proceso no excluye la modernización y la adaptación en curso de otros convenios más específicos, particularmente en el ámbito de la cooperación policial y aduanera con Suiza o Luxemburgo, por ejemplo. A nivel político, sin embargo, ello pone de manifiesto el papel central del Estado en la orientación, promoción, control y apoyo de la acción exterior de las entidades locales y regionales francesas[68].

2.3. El apoyo material

Con vistas a establecer contactos con sus homólogos extranjeros, las entidades locales francesas pueden necesitar apoyo logístico y financiero del

66. Brian Hocking, "Beyond 'Newness' and 'Decline': The Development of Catalytic Diplomacy", DSPDP, 10, *Diplomatic Studies Programme*, Leicester University, 1995.

67. Este extremo fue subrayado por la parte alemana durante la crisis de la COVID-19.

68. Recientemente, el 11 de abril de 2024, se ha celebrado en Estrasburgo un importante seminario sobre la materia, organizado por el Centro Franco-Alemán de Excelencia Jean Monnet, con la participación de académicos, embajadores y operadores jurídicos en el ámbito de la cooperación transfronteriza, con el título: "Resilience and cross-border asymmetry. Administrative and legal asymmetries in cross-border cooperation".

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

Estado, en particular en relación con actuaciones que no pueden desarrollar por sí solas[69].

En lo que se refiere al apoyo logístico, toda vez que la consulta con las entidades con las que se coopera se ha demostrado útil en la práctica, muchas regiones han establecido mecanismos de coordinación de la acción exterior local, reuniendo a los representantes electos de la esfera local, a los representantes del Estado e incluso, en ocasiones, a colaboradores privados. Esto se lleva a cabo a través de comisiones conjuntas de cooperación exterior. Las entidades locales pueden también entrar en contacto con los departamentos de los diferentes ministerios. Los servicios centrales incluyen el Directorio General de Entidades Locales del Ministerio del Interior, el Directorio de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Territorios de Ultramar francés. Los servicios descentralizados se hallan asimismo a disposición de las entidades locales, lo que incluye las prefecturas, los diversos directorios departamentales y regionales especializados y la representación de Francia en el exterior (embajadas, consulados). Se dedica un total de cinco modelos institucionales específicamente a la acción exterior de las entidades locales: la "*Commission national de la coopération décentralisée*" (Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada), encargada de la supervisión de la acción exterior de las entidades locales francesas y de asegurar la coordinación entre las mismas y el Estado; el "*Délegué por l'action extérieure*" (Delegado para la Acción Exterior), que, junto con la anterior institución, se erige en punto de contacto esencial entre el Estado y las entidades locales; la "*Délégation pour l'action extérieure*" (Delegación para la Acción Exterior), que se diferencia del "Delegado", situándose bajo su autoridad en el cumplimiento de su misión y desarrollando otras funciones, como la definición de las estrategias de apoyo de la cooperación exterior desde las perspectivas temática y geográfica; la "*Mission Opérationnelle Transfrontalière*" (Misión Operativa Transfronteriza), cuyo papel es el de poner en contacto actores y experiencias y apoyar a los líderes de los proyectos; y, por último, los órganos consultivos en materia de políticas de cooperación regional para los territorios de ultramar, particularmente en la Guayana Francesa y en las regiones francesas situadas en el Océano Índico.

Por lo que respecta al apoyo financiero, dependiendo de los recursos locales disponibles, la envergadura del proyecto y la capacidad financiera de

69. Las entidades locales pueden, claro está, gestionar su propia acción exterior, ya sea directamente, por delegación o como miembros de un consorcio. Asimismo, pueden emplear sus propios recursos y prever líneas de gasto relativas a su acción exterior en sus presupuestos anuales. En la práctica, con frecuencia, resulta muy útil la realización de consultas y la compartición de medios con las entidades con las que se coopera.

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

los colaboradores extranjeros, las entidades locales francesas pueden precisar de una cofinanciación externa. Los recursos financieros se obtienen principalmente a partir de la integración en la Unión Europea, en el contexto de la política de cohesión. El acceso a los fondos que se dotan en el marco de la cooperación territorial europea se produce a través del Estado, y ello pese a que Francia ha decidido delegar la gestión de los programas europeos en las regiones desde 2014. Otros fondos provienen directamente del Estado. Los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, en colaboración con las prefecturas regionales y con la Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada, implementan políticas de colaboración con las entidades locales basadas en convocatorias de proyectos anuales. Este sistema toma en consideración las prioridades del Estado, particularmente en lo relativo a las relaciones con ciertos países en vías de desarrollo. Por último, se cuenta con un fondo de emergencia humanitaria, gestionado por la Agencia Francesa de Desarrollo[70], así como con financiación específica para la acción exterior de los territorios de ultramar[71].

El papel del Estado en el apoyo logístico y financiero evidencia que la acción exterior de las entidades locales francesas es contemplada como un instrumento esencial del arsenal construido conjuntamente por el Estado y las entidades locales con vistas a la transformación de la acción local, al que se busca dotar de los más amplios medios para que ejerza su influencia, en primer término desde un punto de vista económico. Por otra parte, la acción exterior puede, paradójicamente, ser percibida como el mantenimiento de una forma de tutela estatal. La teoría de la "descentralización de la escasez" puede arrojar luz sobre esta interesante cuestión. La misma intenta demostrar que la descentralización, que ha venido acompañada de un creciente control estatal del gasto local desde 2004, puede también ser entendida como una estrategia del Estado para externalizar determinados compromisos presupuestarios en un contexto de escasez generalizada de fondos públicos[72]. Esta tesis se conecta con una nueva moda conceptual: la *governance by instruments*[73], la cual, sin pretender la elaboración de una teoría general sobre las cambiantes relaciones entre el Estado y sus colaboradores en la implementación de las políticas públicas, utiliza los instrumentos de su

70. Ley n.º 2014-773, de 7 de julio de 2014, de orientación y de programación en materia de políticas de desarrollo y de solidaridad internacional; OJFR n.º 0156, de 8 de julio de 2014, p. 11242.

71. Artículo L. 4433-4-6 del Código.

72. Yves Mény, Vincent Wright (dir.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1985; Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Elgar, 1998.

73. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, "Conclusion: De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État", en Pierre Lascoumes, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

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

actuación (procedimientos, estándares, mecanismos de financiación, etc.) como un marcador para el análisis de sus transformaciones. El instrumento, en cuanto vehículo de una relación de dominación implícita, pone de manifiesto la existencia de objetivos subyacentes, tales como la imposición de límites presupuestarios, y de una nueva modalidad de restricción, basada en la adhesión de los actores a través de un proceso de consulta, acuerdo y contractualización. Una última categorización resulta útil: aquella que distingue, al referirse a la acción internacional de los Gobiernos locales, entre un "modelo de iniciativas internas", caracterizado por la puesta en marcha de su propia diplomacia, en cuanto expresión de una voluntad política con frecuencia basada en demandas ciudadanas (como en Estados Unidos), y un "modelo de iniciativas externas", caracterizado por una relación de dependencia de los servicios centrales en el procedimiento de establecimiento de la cooperación[74]. En ausencia de una movilización espontánea de los actores subestatales, el Estado juega el papel de promotor, facilitador y financiador.

3. La acción exterior como impulso a la emancipación de las entidades locales y regionales francesas

Con el paso del tiempo, las entidades locales han desarrollado un papel cada vez más activo en el establecimiento de relaciones internacionales que adoptan múltiples formas y a través de las que se persigue una pluralidad de objetivos. Cada entidad local tiene su propia voz en la esfera internacional. Proliferan los instrumentos y las áreas de actividad: hermanamientos en Europa, solidaridad internacional, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, diálogo transfronterizo, proyectos singulares para el intercambio de experiencias, redes temáticas, manifestaciones en el extranjero, políticas de atracción de visitantes, etc. El marco normativo relativo a la acción exterior de las entidades locales y regionales al que se ha hecho referencia se aplica a todas estas formas de cooperación, cada una de las cuales posee sus propias especificidades y su relevancia a la hora de afrontar una necesidad concreta en el nivel local, europeo o global.

Este fenómeno de apertura internacional de los territorios, visible a escala global, ha coincidido con el aumento de los poderes de las entidades locales en el nivel nacional. Tanto en los Estados federales como en los centralistas, el papel de las regiones y de las áreas metropolitanas ha aumentado, de forma que las entidades locales están asumiendo responsabilidades

74. Sheldon Kamieniecki, "Political Mobilisation, Agenda Building and International Environmental Policy", *Journal of International Affairs*, 44, 1991, págs. 338-358.

en la integración de las regiones en el comercio mundial. En Francia, este nuevo orden global se ha visto acompañado por importantes cambios institucionales, propiciados por la "Ley MAPTAM"[75], la "Ley NOTRe"[76] y el nuevo mapa regional[77]. Este nuevo marco normativo ha consagrado el creciente papel de las regiones y de las áreas metropolitanas en el nivel nacional, viéndose aquellas impulsadas a desempeñar un papel fundamental en la promoción de Francia en el exterior. Sin embargo, ello no comporta menoscabo alguno de la contribución de los consejos departamentales y de las ciudades, incluidas las más pequeñas, a la "*diplomatie démultipliée*" impulsada por el Estado francés. Esta orientación no afecta tan solo a la Francia metropolitana: la integración de los territorios de ultramar en su ámbito regional se está acelerando y es necesaria para su desarrollo económico y social; del mismo modo, las regiones fronterizas están asumiendo una posición líder para aumentar la influencia y el atractivo de Francia en el extranjero.

Las sucesivas reformas han aumentado el peso y el papel de las entidades locales y regionales en las políticas nacionales y en el exterior. Este aumento de poder es el resultado de una acción exterior concebida como una genuina modalidad de ejercicio de la autonomía de las entidades locales y regionales francesas (3.1), lo que representa una oportunidad real de desarrollo (3.2), incluida la contribución al reconocimiento de ciertas características territoriales específicas, no obstante la dificultad de esto último en un Estado unitario (3.3).

3.1. La acción exterior como forma de ejercicio de la autonomía local

En los últimos años, la acción exterior de las entidades locales francesas ha entrado en una nueva fase. El desarrollo de la acción exterior se ha transformado en un instrumento para la emancipación de las entidades locales. El hecho de que las mismas actúen más allá de las fronteras nacionales les ha permitido entablar una genuina cooperación con entidades de derecho extranjero. Este aumento de poder encuentra reflejo en la diversidad de actuaciones desarrolladas en el exterior por las entidades locales francesas (3.1.1),

75. Ley n.º 2014-58, de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis, conocida como la "Ley MAPTAM"; OJFR n.º 0023, de 28 de enero de 2014, p. 1562.

76. Ley n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015, para la nueva organización territorial de la República, conocida como la "Ley NOTRe"; OJFR n.º 0182, de 8 de agosto de 2015, p. 13705.

77. Ley n.º 2015-29, de 16 de enero de 2015, relativa a la delimitación de las regiones y a las elecciones regionales y departamentales y por la que se modifica el calendario electoral; OJFR n.º 14, de 17 de enero de 2015.

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

financiadas parcialmente con fondos europeos cuya gestión se confía hoy a las regiones (3.1.2).

3.1.1. La diversidad de la acción exterior de las entidades locales

Los medios de la acción exterior de las entidades locales y regionales pueden clasificarse en función del nivel de implicación de las partes en la consecución de objetivos de interés común. Este último factor va de la mano del nivel de complejidad del marco normativo aplicable.

La manifestación menos restrictiva es, sin lugar a dudas, la acción exterior que no comporta la asunción de obligaciones jurídicas. Los acuerdos carentes de efectos jurídicos son un mecanismo informal para el desarrollo de la acción exterior y se identifican con el nivel de cooperación mínimo. Las alianzas tradicionales se incardinan en esta categoría. La misma alcanza también al establecimiento de contactos ocasionales o regulares, a distancia o en persona, entre órganos ejecutivos, consultivos, ciudadanos o sus respectivos representantes; la creación de instituciones permanentes en forma de conferencias o asambleas; o la puesta en marcha de comités conjuntos o grupos de trabajo. Pese a que estos compromisos se asemejan a los que pueden establecerse por virtud de convenio, los mismos carecen de una base jurídica y, en consecuencia, no generan obligaciones ante las entidades de derecho extranjero.

Las entidades locales francesas y sus asociaciones pueden, asimismo, adoptar actos unilaterales no vinculados con un convenio de colaboración. En la práctica, se trata de decisiones orientadas a prestar ayuda humanitaria a entidades locales extranjeras. Si bien los convenios son instrumentos aptos para la formalización de este tipo de actuaciones, la acción unilateral es particularmente adecuada en el contexto de emergencias humanitarias[78]. En el desarrollo de las otras dos modalidades de actuación previstas en la ley

78. Durante largo tiempo, los tribunales administrativos franceses exigían que cualquier compromiso financiero asumido por una entidad local en la esfera internacional satisficiera un triple requisito para asegurar la existencia de un interés local: la población local había de ser la beneficiaria de la operación; debía ponerse en marcha un proyecto de cooperación local, con participación de los órganos ejecutivos (bastando, en este sentido, con el establecimiento de contactos informales); y la operación debía ser políticamente neutra. La Circular interministerial de 13 de julio de 2004, relativa a las operaciones locales de apoyo en situaciones de emergencia humanitaria, codifica la doctrina jurisprudencial en los términos siguientes: "Las actuaciones deben dirigirse a una comunidad local, ser de interés directo para las víctimas del desastre y respetar la neutralidad política y los principios dimanantes de los convenios internacionales suscritos por Francia".

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

(cooperación y ayudas al desarrollo), las entidades locales prefieren acudir a la figura del convenio.

Hoy, la celebración de un convenio de colaboración se ha convertido en el instrumento más utilizado por las entidades locales francesas en el desarrollo de su acción exterior. Esta figura permite a las entidades locales entablar relaciones jurídicas con sus homólogos extranjeros. En este contexto, caracterizado actualmente por su carácter formal, pueden identificarse diversas fases.

En primer lugar, el convenio puede adoptarse sin venir acompañado de una institucionalización permanente. Siendo esta una posibilidad, las entidades locales francesas deben, en todo caso, satisfacer determinadas exigencias legales[79]: el convenio debe especificar los objetivos de las actuaciones proyectadas y la cuantía estimada de los compromisos financieros, y debe asimismo ser remitido al representante del Estado —el Prefecto— para adquirir eficacia.

En segundo lugar, las entidades locales pueden acudir a la figura del convenio para crear un organismo de cooperación, con o sin personalidad jurídica. Los organismos carentes de personalidad jurídica creados por virtud de convenio generan derechos y obligaciones para las partes intervinientes; no obstante, no pueden adoptar acuerdos vinculantes para las mismas. Los organismos dotados de personalidad jurídica representan la modalidad más avanzada de cooperación entre entidades locales y regionales de distintos países. Este tipo de compromiso supone un auténtico salto cualitativo, pero plantea, al mismo tiempo, problemas jurídicos mucho más complejos, derivados de la creación de una "capa adicional" de personalidad jurídica, toda vez que la adopción de acuerdos conjuntos se atribuye directamente al organismo de cooperación. El derecho francés reconoce la posibilidad de constituir asociaciones con universalidad de fines, pero también organismos especializados regidos por dicho ordenamiento (por ejemplo, las agrupaciones de interés público para la cooperación transfronteriza o interregional, las sociedades de economía mixta locales creadas en el contexto de la acción exterior, o la agrupación local para la cooperación transfronteriza conocida como "Distrito europeo" o "LGCC francés"). El ordenamiento francés también permite a las entidades locales incorporarse a organismos de origen extranjero (tales como el consorcio español o el *intercommunale* belga) o a organismos de origen supranacional con un fundamento normativo específico, tales como la agrupación local para la cooperación transfronteriza, prevista

79. Artículo L. 1115-1 del Código.

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

en los tratados de Karlsruhe y de Bruselas, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), creada por el derecho de la Unión Europea[80], o la Agrupación Eurorregional de Cooperación (AEC), constituida en el marco del Consejo de Europa[81]. Estas tres formas de personificación han conducido al legislador francés a admitir que, en estos específicos contextos, quede inaplicada la prohibición de que las entidades locales celebren convenios con Estados extranjeros, toda vez que los Estados, incluido el francés, pueden incorporarse a estos organismos junto con las entidades locales —también las francesas—.

A nivel práctico, no hay duda de que las entidades locales francesas pueden actuar en sus respectivas áreas de competencia. En 2020, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia había contabilizado más de seis mil setecientos hermanamientos y más de cuatro mil proyectos de cooperación exterior, que alcanzarían a una pluralidad de ámbitos de actuación: educación, asuntos sociales e investigación (26 %); economía sostenible (22 %); cultura y patrimonio (16 %); medio ambiente, clima y energía (15 %); acción humanitaria y cooperación transfronteriza (14 %). Los proyectos de cooperación local transfronteriza son los que han experimentado un mayor nivel de desarrollo en los últimos años, particularmente a partir de la pandemia de la COVID-19, que puso de manifiesto los límites de la acción estatal en un contexto de crisis mundial. Los tres países con los que las entidades locales francesas han celebrado más acuerdos son Alemania, Senegal y Burkina Faso. Entre los vecinos franceses, el Reino Unido, Italia y España se encuentran entre los diez países con los que las entidades locales cooperan en mayor medida (estos Estados ocupan, respectivamente, los puestos séptimo, octavo y décimo).

3.1.2. La gestión de los fondos europeos

La política de cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la autonomía de las entidades locales y regionales francesas. Esta política, que persigue compensar las carencias de ciertas regiones, se implementa a través de fon-

80. Reglamento (UE) n.° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones; DOUE n.° L 347, de 20 de diciembre de 2013, p. 303.

81. Tercer Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, relativo a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (AEC), de 16 de noviembre de 2009, ETS n.° 206.

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

dos estructurales y de cohesión, que sirven de catalizador de la acción pública de las entidades locales. Para beneficiarse de estos fondos, los Estados miembros y sus regiones deben elaborar un programa operativo en el que se analice la situación de la región afectada, se planifique una estrategia adecuada y se identifiquen las acciones a desarrollar para alcanzar los objetivos fijados por las instituciones. La Comisión Europea es la responsable de la distribución de los fondos, que se asignan con base en criterios objetivos fijados en programas plurianuales.

En el caso de Francia, el único interlocutor de la Comisión es el Estado. Aquella no entra en contacto con las entidades locales. En consecuencia, los fondos se asignan directamente a Francia, que posteriormente los distribuye entre las regiones beneficiarias. El Estado francés actúa, en consecuencia, como intermediario entre las entidades locales y la Comisión Europea. Por este motivo, el prefecto regional, un órgano descentralizado del Estado, fue durante largo tiempo la autoridad encargada de la gestión de los fondos, lo que dificultaba significativamente la situación, en la medida en que las políticas públicas habían de ser implementadas por las regiones. Para corregir dicho estado de cosas, la Ley de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis[82], abrió la puerta a la descentralización de la gestión de una importante proporción de los fondos europeos en las regiones. Estas son ahora las principales responsables de la gestión de los fondos europeos. Este cambio es reflejo del deseo de fortalecer la autonomía local de las regiones. En la medida en que las políticas regionales evidencian el reconocimiento de las características locales, devino necesario que los fondos europeos fueran gestionados por dichas entidades. Las principales fuentes de financiación de la cooperación territorial europea son, en consecuencia, gestionadas por las propias regiones, lo que clarifica el estado de la cuestión y facilita su desarrollo.

De igual manera, los programas fronterizos especiales ponen de manifiesto que las instituciones europeas asumen una aproximación principalmente territorial al fenómeno transfronterizo. Los fondos estructurales se distribuyen en el área fronteriza para destinarse a las necesidades específicas de cada área. Al atribuirse a las regiones la responsabilidad de gestionar los fondos estructurales europeos, estas se han convertido en los principales agentes para su implementación. Al mismo tiempo, por razón de su naturaleza proactiva, los fondos estructurales impulsan la creación de estructuras

82. Ley n.º 2014-58, de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis, conocida como la "Ley MAPTAM"; OJFR n.º 0023, de 28 de enero de 2014, p. 1562.

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

de cooperación en las diversas áreas por parte de los agentes institucionales y de otros líderes de proyectos. Todo ello contribuye a la profundización en la descentralización en Francia.

3.2. Una oportunidad de desarrollo para las entidades locales y regionales

La acción internacional constituye una de las áreas de competencia de los representantes electos y de los miembros del Gobierno local. La acción internacional permite a estas autoridades sacar el máximo partido a sus conocimientos e involucrar al conjunto de la ciudadanía, cumpliendo con los compromisos de solidaridad internacional y de ayuda al desarrollo y participando al mismo tiempo en la transformación sostenible de nuestras sociedades. En términos generales, la acción exterior de las entidades locales y regionales representa una oportunidad para la implementación de políticas públicas (3.2.1), para la apertura del territorio, haciéndolo más atractivo (3.2.2), y para el enriquecimiento mutuo (3.2.3).

3.2.1. La implementación de políticas públicas

Vista a través del prisma de la sociología de la acción pública, la acción exterior de las entidades locales francesas ocupa un lugar claramente central en la internacionalización de las políticas públicas locales, movimiento que surge como consecuencia de la reorganización de las relaciones de poder entre el Estado y las entidades subestatales en el contexto de la globalización. Nuestro objetivo no es el de enumerar los diversos factores que convergen en la dilución del poder central, sino el de destacar las diversas hipótesis que se sitúan detrás de la consideración de la acción internacional de las entidades locales como un producto de la interacción (y, allá donde es necesario, del equilibrio de poderes) entre las instituciones afectadas por el proceso de reorganización. La erosión del poder del Estado como consecuencia de la transferencia de parte de su soberanía a los organismos europeos favorece a las entidades locales, que se sienten fortalecidas por las garantías democráticas que ofrecen a los ciudadanos, mientras que el Estado pierde progresivamente legitimidad. El instrumental jurídico abre una nueva vía de oposición a la acción unilateral del Estado, que se ve obligado a respetar los compromisos derivados del derecho europeo. La europeización de ciertas políticas públicas y la regionalización de las inversiones europeas convierten a las entidades descentralizadas en actores principales del nuevo sistema político. Al mismo tiempo, la espontánea conformación

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

de redes transnacionales de entidades locales en busca de puntos de contacto con la Unión Europea con base en los intereses económicos de sus territorios contribuye a hacer de la europeización de las políticas locales un poderoso factor de apertura para aquellas[83].

Si bien no es objeto del presente trabajo la exploración de esta área, es esencial comprender cómo la intervención de las instituciones europeas ha cambiado el posicionamiento internacional de las entidades locales, alterando el equilibrio de su relación con el Estado-Nación. Esta circunstancia les ha permitido organizarse en redes independientes de la autoridad estatal y desarrollar nuevas competencias, pero también ha cambiado la relación que se establece entre los representantes electos y los agentes estatales: "La relación unívoca entre los representantes electos y los empleados públicos se ha transformado en una relación triangular, ampliando el campo de juego de los primeros, que han encontrado en la Unión Europea un aliado frente al Estado, una fuente de inspiración y un impulso para sus proyectos"[84]. La acción exterior ha permitido a las entidades locales francesas encontrar copartícipes para sus proyectos, y la puesta en común de sus medios y servicios a través de las fronteras ha fortalecido sus recursos financieros, materiales y humanos. Este es un rendimiento nada desdeñable en un contexto de cada vez mayor escasez.

3.2.2. El desarrollo de las regiones y las políticas para hacerlas más atractivas

La integración europea de las entidades locales y regionales y el establecimiento del mercado único parecen haber intensificado uno de los fenómenos asociados a la globalización: la competición económica entre los territorios. Consecuencia de ello es que, desde 2000, "la nueva política territorial se focaliza menos en la gestión del territorio y la integración nacional y más en la competición territorial, tanto en el contexto nacional como en Europa y en los mercados mundiales"[85]. La nueva organización territorial del Estado francés ha de ser analizada en este contexto de adaptación de las normas al nuevo rol de las entidades locales. Las reformas de 2014 y 2015 otorgaron poderes más amplios a los consejos intermunicipales y regionales, con vistas

83. Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondalisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 152.

84. Charllotte Halpern, "Les politiques européennes de la ville", *Pour*, 167, 2000, pp. 87-95; cita tomada de Epstein Renaud, "Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie", *Revue française de science politique*, 2020/1 (n° 70), p. 101.

85. Michael Keatin, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Elgar, 1998, p. 185.

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

a mejorar su competitividad en la economía internacional. Esta tendencia puede igualmente ser contemplada como la evolución de las políticas de ordenación del territorio, que se han visto progresivamente reemplazadas por políticas de "desarrollo del territorio", a medida que las potestades de las entidades locales han ido en aumento, como consecuencia de sucesivas delegaciones del Gobierno central. Este énfasis —excesivo— resulta particularmente evidente en el ámbito del desarrollo regional sostenible, en la definición de las políticas de ordenación urbanística, de movilidad y transición energética. Las entidades locales y regionales se ven hoy obligadas a promover e incrementar su propio "atractivo internacional", explotando su potencial industrial, cultural y de servicios y mejorando sus equipamientos.

Si bien la efectividad de sus actuaciones precisa, obviamente, de supervisión y, en ocasiones, de mejora, es innegable que los últimos veinticinco años en Francia se han visto marcados por una creciente profesionalización de los actores y de los proyectos, fruto del énfasis puesto en áreas directamente conectadas con las competencias locales: un gran número de entidades locales en Francia y en el extranjero están hoy volcadas en estrategias de *marketing* territorial, orientadas a poner en valor sus activos, especialidades, *know-how* e imagen. La dimensión internacional se ha convertido en un elemento fundamental de la identidad de ciudades y regiones, hasta el punto de dar lugar a iniciativas de comunicación institucional tales como la adopción de un nombre comercial, con frecuencia en inglés[86] (*branding*)[87]. La competición entre las regiones para conseguir una mayor visibilidad nacional e internacional trae consigo la integración de la colaboración exterior en una aproximación global, en la que estas formas de colaboración contribuyen al atractivo de la región para el turismo, la inversión por parte de compañías francesas o extranjeras y la consiguiente creación de puestos de trabajo, la revitalización de ciertas áreas hasta entonces deprimidas, etc.

La relevancia de la acción territorial para la consecución de objetivos tales como el desarrollo económico y la solidaridad, el buen gobierno, el diálogo cultural, la movilización de los ciudadanos y la lucha contra el cambio climático ya no puede ponerse en duda y se está convirtiendo progresivamente en la clave de la efectividad de las políticas, incluidas las puestas en marcha por los Gobiernos y las organizaciones internacionales.

86. De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, la lengua de la República es el francés.

87. Este es el caso de Burdeos (*Osez Bordeaux*), Grenoble (*Play Grenoble*), Lyon (*Only Lyon*), Montpellier (*Montpellier unlimited*), Nantes (*Nantes just imagine.com*), Niza (*Nice & Smart*), Reims (*Invest in Reims*), Estrasburgo (*Strasbourg the Europtimist*), la Región de Alsacia (*Imaginalsace*), la Región de Isla de Francia (*Paris Région*), Normandía (*Normandy Avenue*) y la Región de Provenza-Alpes-Costa Azul (*Aix Marseille Provence*).

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

3.2.3. El enriquecimiento mutuo

La dimensión humana es esencial en las relaciones de cooperación entre entidades locales. La mayor parte de la acción exterior desarrollada por las entidades locales halla su origen en la motivación personal de uno o varios representantes o agentes locales. Al igual que en otras muchas áreas, este factor personal se erige en condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito de la colaboración. Por este motivo, las oportunidades de encuentro de los representantes y gobernantes locales son esenciales para la vitalidad de la acción exterior local. Muchos de los proyectos que han alcanzado una dimensión notable son el resultado de encuentros en ocasiones espontáneos de las autoridades locales, que buscan oportunidades de trabajo colaborativo.

La clara definición de las expectativas es igualmente un aspecto esencial de cualquier colaboración. Una de las motivaciones iniciales para la puesta en marcha de un proyecto conjunto es, claro está, la presencia de representantes de los países colaboradores en la entidad local, la existencia de nacionales franceses o de extranjeros con residencia en Francia (diáspora, etc.). A través de una presencia permanente, se establecen conexiones importantes, incluidas las de tipo lingüístico, entre los municipios que entran en colaboración. Sus asociaciones culturales y/o de solidaridad sirven de base a la estructuración de estos grupos, motivan a los representantes políticos, estimulan la colaboración con el impulso de proyectos específicos y, en ocasiones, sirven de base institucional a su implementación. Por supuesto, la dimensión electoral no es en modo alguno un aspecto irrelevante desde la perspectiva de la movilización de la comunidad.

Las entidades locales francesas también están motivadas por el deseo de parte de ellas de mejorar la formación del personal a su servicio a través de relaciones de trabajo creadas en el marco de la cooperación transfronteriza: intercambios de experiencias, *networking*, trabajo interdisciplinar en departamentos que con frecuencia trabajan aisladamente, etc. En este sentido, la apertura internacional desempeña un papel esencial en la gestión de las plantillas y en la relación que se establece entre la entidad local y sus fuerzas motrices (asociaciones, negocios, hospitales, instituciones educativas, etc.). En este contexto, el desarrollo de las políticas públicas en apoyo de la movilidad internacional representa una contribución extraordinaria al fortalecimiento de los lazos personales y un medio para la integración civil, social y profesional. La toma en consideración de la población joven en la acción exterior de las entidades locales impulsa decisivamente la confirmación del carácter transversal de esta actividad y de su valor añadido en el marco de todas

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

las políticas públicas (juventud, educación, formación, integración, desarrollo económico, etc.), con el fin de dotar de una dimensión internacional a la vida de las regiones, de impulsar los intercambios entre las mismas, de promover una conciencia ciudadana y de facilitar la integración.

Así es como se construye la relación con la interculturalidad. Al promover la interacción entre las diferentes culturas, respetando y preservando las diferentes identidades culturales, el movimiento intercultural se sitúa en el corazón de la aproximación de las entidades locales francesas a la acción exterior. Ello supone un trabajo en común en un proyecto de igualdad, de aceptación y de respeto de las diferencias de los copartícipes. En este sentido, la acción exterior promueve el diálogo intercultural, el respeto mutuo y el deseo de proteger las diferentes identidades culturales implicadas. En consecuencia, el objetivo no es el de imponer una cultura sobre otras, sino el de definir valores compartidos. Pensar en la interacción entre diferentes culturas no es sencillo, pero la cooperación exterior se presenta, en último término, como un ámbito de reflexión, de reexamen, de reconstrucción de uno mismo, con el fin de formar parte de los procesos de transformación y de transición que ya están en marcha.

3.3. Una vía para el reconocimiento de las especialidades territoriales

Mientras que el marco normativo aplicable a la acción exterior de las entidades locales se ha diseñado con el fin de dar cobertura a estas iniciativas, la internacionalización de las entidades locales ha posibilitado el reconocimiento de la existencia de determinadas situaciones que precisaban respuestas específicas, en contra de lo que cabría esperar en un Estado unitario. La acción exterior ha conducido al Estado, en definitiva, a aceptar un cierto grado de diferenciación territorial, en especial en lo que respecta a las particularidades de las entidades de ultramar (3.3.1) y de las comunidades fronterizas (3.3.2).

3.3.1. Las especiales características de la acción exterior de las entidades de ultramar

Las entidades de ultramar se sujetan al *Code Général des Collectivités Territoriales* y poseen los mismos derechos que las entidades de la Francia metropolitana. Este principio comporta la plena aplicación del estatuto jurídico ordinario relativo a la acción exterior de las entidades terri-

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

toriales. Sin embargo, el legislador ha ido desarrollando paulatinamente un marco normativo específico, adaptado al contexto de ultramar, en el que se reconocen más amplios márgenes de autonomía, con el fin de adaptar aquel a las particularidades que presentan los territorios de ultramar. Estos últimos, por ejemplo, tienen garantizada su representación en la Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada (CNCD), lo que demuestra a las claras que el legislador las tiene bien presentes en su afán de impulsar la participación de las entidades locales francesas en la escena internacional.

Además de las actividades internacionales que las entidades de ultramar pueden desarrollar al amparo del marco normativo general, el Estado reparó tempranamente en que aquellas poseen una vocación natural y, en cierto sentido, privilegiada en lo relativo a la cooperación con sus respectivos vecinos (situados en el Caribe, el Escudo guayanés y el Océano Índico). No siempre ha resultado sencillo el establecimiento de relaciones con entidades vecinas cuyo nivel de desarrollo y de organización territorial eran muy diferentes y que, pese a la gran demanda de relaciones y a la existencia de necesidades económicas reales, en ocasiones mostraban prejuicios políticos o ideológicos frente a las entidades locales francesas, que eran vistas como un resto de la colonización. La situación se veía agravada por la circunstancia de que los contactos precisos para la implementación de los programas europeos desarrollados al amparo de las Convenciones de Lomé para los países ACP (África, Caribe, Pacífico) habían de entablarse con Estados soberanos, exigencia que, sin embargo, se veía obstaculizada por la prohibición establecida con carácter general en el artículo L. 1115-1 del *Code Général des Collectivités Territoriales*.

No fue hasta la Ley de 13 de diciembre de 2000[88], cuyas líneas maestras asumiría la posterior Ley de 5 de diciembre de 2016[89], cuando se establecieron cauces procedimentales —diseñados con cautela, para no infringir las prerrogativas constitucionales de las autoridades públicas— en un contexto en el que, más allá de las dificultades jurídicas, podían producirse tensiones diplomáticas, tanto de carácter bilateral como en foros regionales, toda vez que Francia podía ver peligrar su posición y sus intereses como Estado soberano. Las entidades de ultramar pueden celebrar hoy convenios de colaboración directamente con Estados soberanos, y se hallan igualmente facultadas

88. Ley n.º 2000-1207, de 13 de diciembre de 2000, de Territorios de Ultramar; OJFR n.º 0289, de 14 de diciembre de 2000, texto n.º 1.

89. Ley n.º 2016-1657, de 5 de diciembre de 2016, relativa a la acción exterior de las entidades territoriales y a la cooperación de los territorios de ultramar en su ámbito regional, conocida como "Ley Letchimy"; OJFR n.º 0283, de 6 de diciembre de 2016, p. 1562.

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

para participar en los procedimientos de elaboración de normas relativas a la acción exterior y, con carácter general, en la escena internacional. La Ley les proporciona asimismo un amplio arsenal jurídico y la condición de miembros de una auténtica asociación operativa con el Estado francés. Por último, el papel de los ejecutivos locales en el desarrollo de la acción exterior se ha visto fortalecido en el caso de determinadas entidades locales de las previstas en el artículo 74 de la Constitución (San Bartolomé, San Martín, San Pedro y Miquelón y la Polinesia Francesa).

3.3.2. Las especiales características de la acción exterior de las comunidades fronterizas

En Francia, el marco normativo aplicable a la cooperación transfronteriza —aspecto esencial de la acción exterior de las entidades locales y regionales— ha sido objeto de sucesivas reformas.

La primera de ellas comporta la imposición de la obligación de adopción de un plan de cooperación transfronteriza a las áreas metropolitanas situadas en la frontera[90]. Esta disposición afectó a tres áreas metropolitanas (Niza, Lille y Estrasburgo), pero la Comunidad de Aglomeración del País Vasco adoptó su propio plan y el legislador acordó ampliar esta obligación a la Colectividad Europea de Alsacia. En consecuencia, cada una de estas entidades ha tenido que definir el alcance y los objetivos de su correspondiente plan, así como el procedimiento para su aprobación, los mecanismos de participación de las entidades locales intervinientes, su duración, etc. Pese a que el contenido de los planes varía, lógicamente, en función del contexto, pueden identificarse algunos aspectos comunes. Todos ellos se estructuran con base en tres o cuatro niveles territoriales: local, metropolitano, eurorregional o incluso intermetropolitano. Los planes persiguen objetivos diversos, el primero de los cuales es el de "pasar de la cooperación a la integración de las áreas residenciales" (plan vasco), el de "sentar las bases de una conurbación transfronteriza en el seno de un área residencial carente de fronteras" (plan de Estrasburgo), el de "impulsar la aparición o estructuración de un espacio residencial sin fronteras" (plan de Niza). Todos ellos buscan, en mayor o menor medida, facilitar la vida diaria de los residentes y de los negocios, desarrollar nuevas infraestructuras y servicios, promover sinergias y el desa-

90. Ley n.º 2014-58, de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de fortalecimiento de las metrópolis, conocida como la "Ley MAPTAM"; OJFR n.º 0023, de 28 de enero de 2014, p. 1562.

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

rrollo económico, afrontar el reto del cambio climático y elevar el perfil de la región. La estrategia vasca persigue incluso "el desarrollo de valores y espacios de representación comunes, con el fin de crear un sentimiento de pertenencia transfronteriza", mientras que otras, más modestamente, aspiran a "un mejor conocimiento y entendimiento mutuo, con el fin de favorecer el trabajo conjunto" (programa de Niza).

La segunda reforma afecta a la gestión transfronteriza de la Colectividad europea de Alsacia, entidad local creada por virtud de la Ley de 2 de agosto de 2019[91]. Esta entidad local se ve impulsada por las oportunidades de cooperación transfronteriza que ofrece el marco de colaboración franco-alemana. En este sentido, participa en la implementación del Tratado de Aquisgrán, documento fundacional de la colaboración franco-alemana que evidencia el papel de esta entidad local en dicho contexto y las perspectivas abiertas por el referido marco normativo. La colectividad europea es también responsable de la elaboración del plan de cooperación transfronteriza de Alsacia, que permitirá la articulación de proyectos concretos. Por último, participa igualmente en la implementación del programa INTERREG 2021-2027. En este contexto, el objetivo de la entidad es claramente el de reinventar los servicios públicos locales de Alsacia a través de la experimentación y de la innovación. Asimismo, persigue alcanzar mayores niveles de territorialización, lo que permitiría la adaptación de los servicios públicos a las características específicas de las áreas residenciales, incluida su dimensión transfronteriza, favoreciendo la convergencia de las soluciones y la puesta en común de recursos. Con la vista puesta en las particularidades de las áreas que conforman Alsacia, así como en su relación cotidiana con los socios alemanes y suizos, esta entidad parece destinada a anticipar la Europa del mañana, la Europa del día a día y de la proximidad, así como la definición del principio de diferenciación, que el Gobierno aspira a consagrar en la Constitución.

La tercera reforma se incorpora por virtud de la "Ley 3DS" (diferenciación, descentralización, desconcentración, simplificación), promulgada el 21 de febrero de 2022[92], que establece en el capítulo de la "diferenciación" que la normativa reguladora de las potestades de las entidades locales debe atender a las diferencias de carácter objetivo existentes. Este principio se proyecta sobre diversos contextos, tales como la facilitación de consultas entre las autorida-

91. Ley n.º 2019-816, de 2 de agosto de 2019, sobre las potestades de la Colectividad europea de Alsacia; OJFR n.º 0179, de 3 de agosto de 2019, texto n.º 1.

92. Ley n.º 2022-217, de 21 de febrero de 2022, sobre diferenciación, descentralización, desconcentración y otras medidas para la simplificación de la acción pública local (3DS); OJFR n.º 0044, de 22 de febrero de 2022, texto n.º 3.

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

des de países vecinos con atribuciones en materia sanitaria; la configuración del marco de desarrollo de la formación transfronteriza, que puede ser objeto de acuerdos bilaterales; la toma en consideración del impacto transfronterizo de la instalación de nuevas infraestructuras en una región fronteriza (centros comerciales, autovías, parques eólicos, etc.); o la simplificación de la organización de eventos deportivos transfronterizos (p. ej., una maratón).

Más allá de lo anterior, en general, los representantes de las regiones fronterizas francesas y de los organismos de cooperación transfronteriza y eurorregional en los que participan entidades locales francesas vienen insistiendo desde 2020 en las desastrosas consecuencias de los cierres unilaterales de fronteras en situaciones de crisis, tal y como ocurrió durante la pandemia de la COVID-19[93]. La crisis sanitaria podría haberse resuelto de manera más expeditiva a través de la cooperación transfronteriza y el recurso a los servicios públicos transfronterizos. El gradual reconocimiento por el Estado francés de "áreas residenciales transfronterizas" ("*bassins de vie transfrontaliers*")[94] está contribuyendo a incrementar el poder de las entidades locales francesas y a consolidar su acción exterior como un mecanismo necesario de intervención.

4. Conclusiones

La acción exterior de las entidades locales francesas se erige hoy claramente en uno de los instrumentos del arsenal construido conjuntamente por el Estado y las propias entidades locales para transformar la acción pública local, proporcionándole los medios necesarios para asegurar su capacidad de influencia. A través del estudio del marco normativo francés, se comprende fácilmente que esta forma de actuación es el resultado de complejas interacciones institucionales entre los niveles subestatal, nacional y supranacional. El vínculo entre los actores intervinientes parece basarse antes en la interdependencia que en la oposición. Con el paso del tiempo, y sobre todo en fechas recientes, la acción exterior de las entidades locales y regionales se ha convertido en un objeto de estudio específico, hábil para alterar los equilibrios de poder previamente alcanzados por el Estado francés y sus entidades descentralizadas.

93. Véase, por ejemplo, G. Bachoué-Pedrouzo, "La gestion de la pandémie de Covid-19 à la frontière franco-espagnole", *Les Cahiers de l'OPPEE*: *La gestion transfrontalière de la pandémie et la contestation politique*, n.º 3, 2023, p. 63.

94. Los recientes convenios bilaterales de Francia con Italia y España hacen expresa referencia a esta cuestión.