

GUSTAVO MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ, La acción exterior local. Bases constitucionales. Prólogo de Luciano Vandelli, Iustel, Madrid, 2019, 416 pp.

Flor Arias Aparicio

Universidad de Extremadura

“Con toda seguridad es el de autonomía local uno de los conceptos más problemáticos de cuantos consagra la Constitución Española de 1978”. En estos términos tan asertivos comienza el profesor Díaz González su monografía *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Madrid, 2019, en la que, sobre la base de este concepto fundamental, el autor desbroza una de las aristas menos estudiadas por la doctrina que conforman el ejercicio de la autonomía de las entidades locales. La tesis sobre la que se construye el discurso se asienta en el reconocimiento de la capacidad de desarrollo de una acción exterior propia por parte de las entidades locales integrada en la garantía constitucional de la autonomía local. Desde una perspectiva concreta, la del Derecho Constitucional, y con una metodología poco al uso, la del análisis comparado, el autor acomete el estudio del fundamento y de los límites constitucionales de la acción exterior local como uno de los ámbitos que abarca la actuación de las entidades locales en el marco de su autonomía.

Son estos dos parámetros, cuya elección queda debidamente justificada y su funcionalidad es perfectamente perfilada en el capítulo primero de la obra, los que trazan el discurso de un análisis riguroso y reflexivo sobre el desarrollo de la acción exterior local en los ordenamientos jurídicos español y extranjeros de referencia desde un punto de vista jurisprudencial, normativo y doctrinal. El empleo del método comparado en la interpretación del sistema español se revela de un especial interés en la medida en que el examen de las experiencias en este ámbito de otros sistemas europeos sirve al autor para profundizar en el objeto de estudio y reforzar, en su caso, los elementos definitorios que configuran los contornos del principio de autonomía local en nuestro ordenamiento.

A la evolución y al régimen jurídico actual de la acción exterior local en los sistemas alemán, francés e italiano se dedica el segundo capítulo de la obra. La elección de estos ordenamientos como referencias para el estudio de derecho comparado parte, según el autor, de la existencia de importantes diferencias de régimen jurídico

(Alemania, país en el que no existe normativa alguna en la materia, y Francia e Italia, que cuentan con una regulación legal) que no obsta a la identificación de criterios comunes de razonamiento; por el contrario, el análisis comparado a propósito del fundamento y de los límites del fenómeno constituye el basamento a partir del cual el autor interpreta el marco constitucional de nuestro país. En este sentido, se aborda el caso alemán como paradigma del desarrollo alegal de la acción exterior local en la medida en que el ejercicio de actuaciones dotadas de proyección exterior por parte de las entidades locales alemanas carece de soporte normativo, de manera que el estudio que se realiza sobre el mismo es eminentemente jurisprudencial (de las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso-administrativo) y referido al posicionamiento de las ciudades alemanas frente a las decisiones del Gobierno federal en materia de armamento nuclear (puesto que la mayor parte de las resoluciones recaen sobre esta materia). Por su parte, la evolución de la acción exterior local en el ordenamiento francés se presenta como uno de los más relevantes, ricos en matices y el más sólido, en el que la creación de un acervo jurídico recogido en el Code General de Collectivités Territoriales es producto de las iniciativas locales internacionales de carácter humanitario y de los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos. Por último, la “singularidad” del caso italiano, sistema en el que las aportaciones doctrinales al debate son escasas y los pronunciamientos jurisdiccionales prácticamente inexistentes, deviene del limitado reconocimiento de la acción exterior local, un reconocimiento que se ha hecho efectivo mediante el encuadre legislativo de las actuaciones de alcance exterior desarrolladas por las entidades locales en el ámbito de la participación de las regiones italianas en la esfera internacional (Ley 131/2003, de 5 de junio).

Con estos mimbres, el paso siguiente que el autor da avanza en el sentido de interpretar el marco constitucional español a partir de los cánones que ofrecen estos ordenamientos europeos, con el firme propósito de determinar el fundamento y/o validez o admisibilidad jurídico-constitucional de la acción exterior local y los límites aplicables a las actuaciones de las entidades locales dotadas de proyección exterior, para llegar a concluir sobre la necesidad incuestionable de aprobar una regulación legislativa en la materia dadas las dificultades que plantean las carencias del marco normativo efectivamente existente. Es en el capítulo tercero, grueso de la obra, en el que se exponen y analizan los argumentos que sostienen la tesis de que la capacidad de desarrollo de la acción exterior propia de las entidades locales deriva del principio de

autonomía. Es este principio el que da cobertura a las posibles actuaciones locales dotadas de proyección exterior, unas actuaciones que quedan delimitadas por el alcance de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. Procede en este punto el autor a examinar el contenido y extensión de este título competencial a la luz de la jurisprudencia constitucional, un examen en el que resalta el pronto reconocimiento – y la precisión de sus límites- de la validez de la acción exterior emprendida por las comunidades autónomas, un reconocimiento que entonces, inexplicablemente, no comprendía a las entidades locales y que, sin embargo, se ha producido recientemente (STC 85/2016, de 28 de abril). Los acuerdos de hermanamiento entre la comunidad local y la generalización de la concertación local transfronteriza, ejemplos paradigmáticos de la consolidación de este fenómeno, se esgrimen como fundamento de la competencia de las entidades infraestatales con proyección exterior. La propia mutación experimentada por el principio de territorialidad y la noción de interés local justifican, según el autor, la validez del ejercicio de las potestades de las entidades locales más allá de las fronteras nacionales. No obstante, la acción exterior local está limitada por las relaciones internacionales del Estado desde una doble perspectiva: la naturaleza de los sujetos de Derecho público extranjero con los que las entidades locales pueden celebrar acuerdos y la existencia de una obligación de alineación de las iniciativas de las entidades locales dotadas de proyección externa con la actuación estatal en la esfera internacional.

El análisis de las normas vigentes que regulan el fenómeno de la acción exterior local en nuestro país (normas convencionales internacionales, de Derecho de la Unión Europea, legales y reglamentarias) constituye el contenido del capítulo cuarto y último de la obra. Un análisis que trasciende el de los instrumentos reguladores del fenómeno para entrar a considerar los mecanismos específicos de control administrativos establecidos reglamentariamente y que vienen a superar los controles administrativos previstos en la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En concreto, se estudian el Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1990, y el Reglamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), así como los reales decretos aprobados para la aplicación efectiva de ambas normas (el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, y el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero,

respectivamente). Especial atención merecen la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales, marco legal de la acción exterior local en el Derecho español. Del riguroso estudio que se realiza de uno y otro texto legal, y de entre las muchas consideraciones críticas que se formulan a su contenido, destacamos aquí solo dos: una primera en relación con los contornos de la acción exterior local, que es caracterizada como un mero mecanismo de implementación de la política exterior definida por el Ejecutivo central, en la medida en que se encuentra sometida a las directrices y objetivos de política del Estado pero también de los instrumentos de planificación de la acción exterior determinados por las respectivas comunidades autónomas. Una segunda, en relación con la definición y delimitación de los instrumentos de concertación de las entidades locales para celebrar acuerdos, de suerte que a los acuerdos previstos en la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos) hay que añadir una modalidad singular de convenio administrativo previsto en el art. 47.2.d) de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El gran interés que presenta el estudio realizado por el prof. G. M. Díaz González sobre la acción exterior que las entidades locales han desarrollado y vienen desarrollando radica tanto en la escasa atención que la doctrina ha prestado hasta el momento a este fenómeno como, y sobre todo, por la perspectiva genuina con la que se aborda su análisis, profundizando minuciosamente en el principio constitucional de autonomía local. El material que le sirve de base, una tesis doctoral, explica la riqueza y el adecuado manejo de las fuentes consultadas, la originalidad de la metodología comparada elegida, la agudeza en la determinación de los planeamientos del objeto de estudio, las denodadas reflexiones en torno a la problemática escudriñada, la formulación, en fin, de conclusiones y propuesta de revisión y mejora en la materia. Sin duda alguna, esta monografía constituye, en palabras del profesor Luciano Vandelli, que prologa la obra, “un punto de vista ineludible para todo aquel que pretenda profundizar en esta compleja problemática, que se encuentra muy probablemente destinada a conocer crecientes desarrollos.”

Flor Arias Aparicio
Universidad de Extremadura